

INFORME

EL GLOBAL GATEWAY Y SUS ALCANCES PARA
UNA ALIANZA ESTRATÉGICA UE-CELAC

Desarrollo, reindustrialización e
interdependencia: autonomía estratégica vs
reciprocidad implícita

Por Mario Cimoli

EL GLOBAL GATEWAY Y SUS ALCANCES PARA UNA ALIANZA ESTRATÉGICA UE-ALC

Desarrollo, reindustrialización e interdependencia:

*autonomía estratégica vs reciprocidad implícita**

Mario Cimoli 

Tabla de Contenidos

1- Introducción	2
2- Productivismo y nuevo orden global: reflexiones sobre la alianza UE-ALC	5
3- Los problemas estructurales en ALC: poca inversión y baja productividad	10
4- Desarrollo sostenible en UE y ALC: autonomía estratégica vs reciprocidad implícita	13
5- Las IED y el GGIA: convergencia y alianza estratégica para el desarrollo	19
6- Planificación estratégica en ALC: prioridades, restricciones y sectores	21
7- El GGIA para ALC: su alcance y prioridades	25
8- Conclusiones: desde el GGIA hacia una alianza estratégica de reindustrialización	29
9- Bibliografía	33

* Este documento fue preparado con base a los informes 1 y 2 (Junio 23, Agosto 23) sobre los proyectos incluidos en la Global Gateway Investment Agenda (GGIA) y presentados en la cumbre UE-CELAC, Julio 2023. En los informes se utilizaron insumos provenientes de distintas fuentes y reflexiones obtenidas a partir de la participación durante el proceso de preparación de la agenda de inversiones. Para esta versión se han consultado dirigentes y expertos seleccionados de ALC sobre el alcance de los resultados de la cumbre y la ejecución de los proyectos. Se hace notar que el documento es interpretación y análisis personal de la visión subyacente y las sugerencias que tiene ALC para consolidar una alianza estratégica de largo plazo con la UE.

 UAM-X, Departamento de Producción y Economía, Ciudad de México y asociado al Instituto de Economía de la Escuela de Estudios Avanzados, Sant 'Anna, Pisa (Italia)

1 - INTRODUCCIÓN

Este artículo contiene un análisis de la preparación y del contenido de los proyectos incluidos la Global Gateway Investment Agenda (GGIA) presentada en la cumbre UE-CELAC, Julio 2023. En lo que sigue se evalúan los resultados obtenidos y las dificultades que se han manifestado durante todo el periodo de preparación de la cumbre, durante la misma y en el actual proceso de ejecución. Es importante colocar este trabajo como la interpretación de la visión “del otro”, en este caso de ALC.¹

Este trabajo parte analizando la profunda transformación geoconómica global (productivas y comerciales) y como la misma impacta en las actuales y futuras relaciones entre la UE y ALC. Para comprender el alcance de la GGIA es necesario no sólo describir dichas transformaciones, sino también comprender como las mismas pueden profundizar las asimetrías y brechas entre las dos regiones y así desdibujar las expectativas de fortalecimiento de una futura alianza estratégica.

Es central en este trabajo partir de la interpretación que los países de ALC hacen de los cambios en acto en las relaciones económicas internacionales. Para ello en las primeras secciones se analizará el reacomodamiento del proceso de globalización y las estrategias productivas implementadas en las economías del Norte Global. Políticas económicas que buscan recuperar sus capacidades productivas y tecnológicas perdidas a partir de los años ochenta.

Con el impacto sucesivo y acumulado de las crisis más recientes, el Norte Global hace explícito un nuevo *productivismo* que busca *reindustrializar* sus economías. La política industrial y tecnológica se transforma en una estrategia central para una nueva redefinición de las relaciones económicas internacionales. (Cimoli, Dosi y Stiglitz (2009), Soete y Kerckhoven (2023), Soete y Stierna (2023), Cimoli, Porcile, y Soseldorf (2023))

1 Para una descripción del GGIA se vea:

<https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/global-gateway-que-es-lo-que-hay-que-saber-y-que-implica-para-america-latina-y-el-caribe/>

https://www.eib.org/attachments/lucallii/2023-0171_global-gateway-en-america-latina-y-el-caribe.pdf

<https://www.caf.com/es/conocimiento/visiones/2023/10/la-gran-oportunidad-digital-de-la-ue-y-america-latina/>

<https://elpais.com/america-futura/2023-10-04/la-gran-oportunidad-digital-de-la-ue-y-america-latina.html>

<https://www.fundacioncarolina.es/catalogo/catalogo-digitales-verdes-y-aliados-impacto-economico-social-y-medioambiental-de-la-iniciativa-global-gateway-y-la-alianza-digital-ue-america-latina-y-el-caribe/>

En este nuevo contexto, mientras que el Norte Global busca su autonomía estratégica, los países de ALC (y gran parte de los de ingresos medios) persisten en la narrativa que nos es posible consolidar una sólida alianza estratégica sin reconocer que las relaciones y los acuerdos económicos se deben fundamentar en lo que fue definido como reciprocidad implícita (Prebisch (1981), Barcena y Cimoli (2022), Cimoli y Porcile (2011), Cimoli, Porcile y Calza (2014)). No se puede no reconocer que los beneficios que obtuvo el Norte Global del comercio internacional, del consumo del patrimonio ambiental y de la protección de las tecnologías se refleja en su favorecido patrón desarrollo respecto a ALC. Dichas asimetrías deben ser reconocidas e implícitamente compensadas en las futuras negociaciones, acuerdos e intercambios. Condición necesaria para que el restringido acceso al financiamiento, el proteccionismo comercial y tecnológico, no socaven la construcción de una alianza estratégica entre UE y ALC.

El Sur Global y las economías de ingreso medio en ALC sostienen que la estrategia del Norte Global en busca de *autonomía estratégica, resiliencia y liderazgo tecnológico* desfragmenta la globalización e incrementa las asimetrías económicas y tecnológicas. Al mismo tiempo, las asimetrías en la especialización comercial, la estructura productiva, la informalidad del trabajo y las capacidades tecnológicas incrementarán las brechas de productividad y la vulnerabilidad del crecimiento en ALC. Todo ello en un contexto internacional donde el acceso a las instituciones globales financieras y de comercio son una barrera que impide generar relaciones de *interdependencia* de mutuo beneficio.

El GGIA abre una oportunidad para que las inversiones puedan vehicular el desarrollo sostenible en ALC e ir consolidando y adaptando su estructura productiva y la tecnológica. En la medida que las inversiones permitan contribuir a enfrentar las causas de las asimetrías estructurales de ALC se facilitará una mayor interdependencia entre las dos regiones, favoreciendo a su vez la consolidación del modelo de desarrollo de la UE (Cimoli y Porcile (2011), Cimoli, Porcile y Calza (2014), Aydintasbas, Barnes-Dacey, Dennison, Dumoulin, Grare, Leonard, Murphy y Torreblanca (2023), Torreblanca, (2023))

En la sección 2, se presenta un análisis del impacto de los shocks globales y se hace hincapié en la necesidad de posicionar el diálogo entre la UE y ALC a partir de las recientes tendencias geopolíticas, productivas y comerciales. Se describe el cambio de las estrategias comerciales, productivas y tecnológicas del Norte Global y el posicionamiento de los países de ALC en relación con la GGIA. La sección recoge la solicitud para que la agenda de inversiones se coloque y asuma la recomposición

global en acto. Un contexto donde la relación entre la UE y ALC se expanda a otras decisiones económicas globales, como las organizaciones internacionales para el comercio, el financiamiento y la propiedad intelectual.

La sección 3 describe los problemas estructurales de ALC. Se exponen las tendencias que definen la situación económica actual de la región: desindustrialización, baja inversión y estancamiento de la productividad. Se hace hincapié en que una de las causas determinantes del pobre desempeño regional es la baja formación bruta de capital, la cual explica la trampa de bajo crecimiento que afecta a ALC. Se recalca también que las políticas recientes a nivel regional no han logrado transformar la estructura productiva regional y promover un flujo de inversiones con el fin de transformar la estructura productiva, aumentar el empleo formal y mejorar la productividad.

En la sección 4 se describen las asimetrías y brechas entre la UE y ALC. Dichas asimetrías se contextualizan en relación con las principales variables económicas y sociales. Es aquí, donde el camino para consolidar las relaciones entre las dos regiones requiere asumir que hay dos velocidades y senderos distintos. Dado que no se parte de la misma línea, reconociendo que hay una reciprocidad implícita en las decisiones económicas y estratégica que se tomen afectará positivamente la concertación y la ejecución de la agenda de inversión, un pilar fundamental de la alianza entre las dos regiones.

La sección 5 presenta la evolución de la Inversión directa extranjera (IED) de la UE en ALC: Se analizan los flujos, los acervos y la composición sectorial. Se demuestra que la IDE es una plataforma que aporta a ALC en términos de cantidad y calidad. Una contribución a las inversiones regionales que junto con el GGIA permiten consolidar la alianza estratégica para enfrentar el nuevo contexto global. Se subraya como la IED que promueve una mayor diversificación sectorial y tecnológica converge también con los objetivos del GGIA en lo ambiental, social y tecnológico.

La sección 6 introduce una reseña de los planes estratégicos de desarrollo y se examinan las prioridades y los objetivos de los gobiernos de ALC. Esta sección permite comprender las diferencias entre las estrategias de la región y las expectativas puestas en el GGIA. En particular, se pondrá la atención en las condicionantes estructurales de la región con el fin de comprender las prioridades de los gobiernos, principalmente en términos sectoriales. Es aquí donde se revela la divergencia en las políticas económicas de ALC con la UE en el acceso a los mercados, las políticas industriales, las infraestructuras y los sectores estratégicos.

Este informe contiene también una evaluación de los resultados de la cumbre, con particular atención al *Business Roundtable* (BRT). En las secciones 7 y 8, se estilizan algunas observaciones sobre el proceso y los resultados conseguidos. En estos apartados y en otros, se delinean las propuestas para consolidar el resultado conseguido y afianzar la alianza entre las dos regiones.

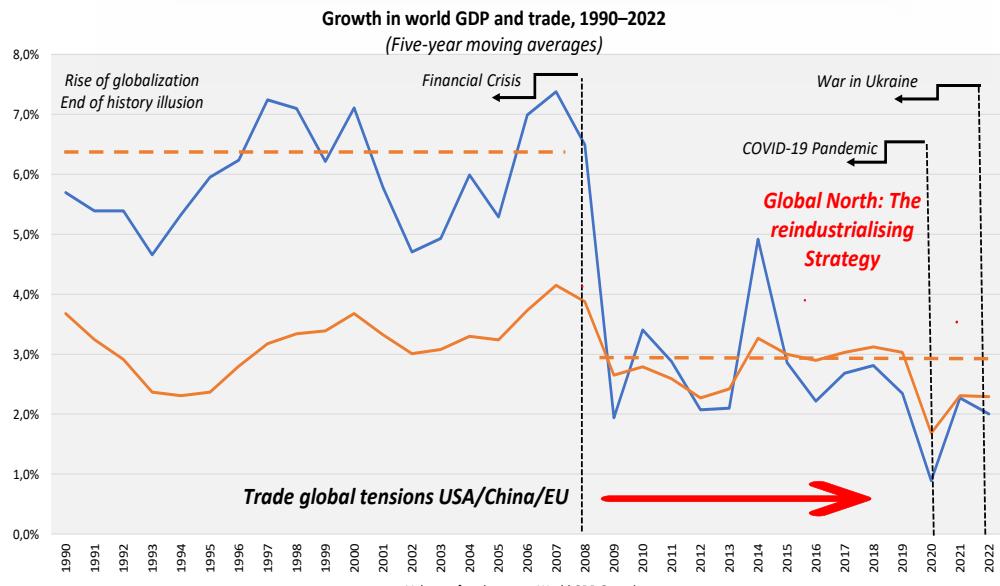
2 - PRODUCTIVISMO Y NUEVO ORDEN GLOBAL: REFLEXIONES SOBRE LA ALIANZA UE-ALC

La Cumbre UE-CELAC del 17 y 18 de julio se realizó en un contexto global que fue marcado por el subseguirse de tres *shocks*: la crisis financiera del 2008, la pandemia del COVID 19 y la guerra en Ucrania (figura 1). La actual recomposición de orden geopolítico y productivo global no es sólo el resultado del efecto acumulado de los tres shocks, es un proceso que lleva más de veinte años y sigue evolucionando en un contexto de clara inestabilidad.

Desde el final de los noventa, se observa un creciente cuestionamiento de la globalización a partir de la creciente dificultad para generar empleos de alta productividad y el empeoramiento de la remuneración del trabajo y los salarios. Se empezó a cuestionar la distribución de las ventajas del comercio internacional, la constante deslocalización de los procesos productivos y la pérdida de capacidad productiva industrial. El relativo empeoramiento del bienestar de las clases medias se manifestó en malestar político en gran parte de las economías avanzadas y de ingreso medio. La tensión inicial entre EEUU, UE y China fue una clara señal, la cual hoy es más que evidente (Stiglitz (2002)).

Esta situación, más la suma de los impactos de los tres shocks, profundizaron las tensiones globales. Paralelamente llevó también a reconsiderar y reevaluar la importancia del sector real de la economía, de las inversiones, de la transformación industrial y del peso de la tecnología sobre la distribución del poder global. Se piense en la pandemia COVID 19 y la guerra en Ucrania.

Figura 1: No solo una crisis, una sucesión acumulada de shocks



En este contexto, se acrecienta también el reconocimiento y la necesidad de implementar políticas que lleven a revertir los impactos del cambio climático. La necesidad de transformar la matriz energética y modificar el patrón de consumo, se revierte en políticas dirigidas a reindustrializar el sistema productivo y la adopción de tecnologías verdes.

Es así como los países del Norte Global rediseñan sus políticas productivas y tecnológicas, las cuales se rediseñan en base a estrategias como: “just-in-case, value chain shortening, backshoring, onshoring, reshoring or nearshoring, friend-shoring, production/technology resilience”. Todos ellos fundamentan y explican así la necesidad de recuperar y transformar los sistemas productivos y *re-industrializar* sus economías (Cimoli, Porcile, y Soseldorf (2023)).

Con estas premisas, EEUU y la UE lanzan planes de inversión para la transformación y reposicionamiento de sus economías: US Inflation Reduction Act (2022) y el Green Deal Industrial Plan (2023) (cuadro 1). Un nuevo *productivismo* dirigido a reapropiarse de las cadenas de valor, hacer más resiliente el sistema industrial y reconvertir la matriz energética.

Cuadro 1: Productivismo y Reindustrialización UE-EEUU

US Inflation reduction act

- USD 739 billion
- Clean energy sectors and technologies
- Tackling legacy pollution
- Infrastructure (repairing / rebuilding roads and bridge, upgrading airports, ports, waterway, national network of charges)
- Sectoral industrial/digital support

GEEN Deal industrial plan

- (RRF250 billion (grants/loans), NGEU funds) EUR 750 billion
- regulatory environment, speeding up access to finance, enhancing skills, and open trade for resilient supply chains
- Sectoral transformation (transport, energy, agriculture, buildings, and industries such as steel, cement, ICT, textiles and chemicals)

PLUS

Manufacturing industrial policies (chips, supply chains, military Industry)

El Norte Global introduce un masivo plan de inversiones, mientras que en ALC persiste una insuficiencia crónica de las inversiones. En este contexto, el cambio en el eje de las relaciones entre la UE y ALC es esencial. La asistencia al desarrollo sin una transformación productiva que genere mejores empleos y aumente la productividad puede sólo generar costos hundidos en las expectativas.

En ALC, como se analizará en la próxima sección, las inversiones son hoy el factor que mejor explica la falta de crecimiento, la deficitaria formación bruta de capital, la insuficiente generación de empleo de calidad y la creciente brecha de productividad. El aumento de las inversiones públicas y privadas en la región, es necesario para enfrentar el estancamiento productivo y contribuir a la descarbonización global.

Los países de AL y C observan que la política industrial se ha convertido en un pilar central en la agenda política económica del Norte Global y las economías que buscan una mayor consolidación de sus capacidades tecnológicas, como Corea del Sur, China e India. En este sentido, los gobiernos han reaccionado promulgando nuevas estrategias industriales, como la Ley de Reducción de la Inflación (2022) y la Ley CHIPS (2022) en Estados Unidos, la Ley de Chips (2022) y el Plan Industrial Green Deal (2023) en la Unión Europea, Made in China 2025 (2015), el New Deal coreano (2020) y Made in India (2014), entre otros.

La novedad hoy en día no es que los países adopten políticas industriales, sino que se reconoce explícitamente su amplitud e importancia, no sólo por la necesidad de generar empleos con mayor productividad y mayores salarios, sino también para garantizar una estrategia dominante en el desarrollo tecnológico. Es importante notar que éstas son políticas de Estado. En el caso de Estados

Unidos, la preocupación por cómo crear mejores empleos atraviesa todo el espectro político y, en la práctica, es claramente una cuestión bipartidista. Lo mismo en la Unión Europea, donde se ha lanzado una propuesta industrial que busca transformar la economía hacia una mayor sustentabilidad, promover industrias resilientes y proteger el conocimiento tecnológico.

En América Latina, la política industrial estuvo en la agenda en algunos períodos, pero nunca como una política de Estado que fuera persistente y que pudiera enfrentar los paradigmas tecnológicos y las transformaciones productivas globales (Cimoli, Dosi y Stiglitz (2009)). Esto no quiere decir que durante algunos gobiernos no se anunciará y ejecutará una política industrial, la observación es que fue más bien declaratoria, intermitente y sin comprender el peso de la *temporal consistency* en su ejecución y los resultados esperados. De hecho, la estructura económica quedó anclada a una especialización productiva y tecnológica que por sí misma no generaba y no genera nuevos sectores, empleos de calidad y una distribución progresiva del ingreso (Cimoli, (2023), Barcena y Cimoli, 2020; 2022)).

El nuevo contexto impone repensar las alianzas estratégicas en lo político y en lo productivo. Los países de ALyC han reconocido, en primer lugar, la validez de una alianza centrada en la promoción de inversiones, en la promoción de la transición energética y en el desarrollo de los sectores sustentables. Pero, por otra parte, también hicieron hincapié en el derecho al desarrollo industrial de la región, dados los problemas estructurales que la misma enfrenta y las brechas que se manifiestan con las economías más avanzadas.

La cumbre UE-CELAC se preparó y realizó en este contexto y la GGIA fue propuesta como un traslape de los principios, estrategias y sectores del Green Deal (cuadro 2). La GGIA lanzado por la UE se logró posicionar como una plataforma capaz de ampliar y profundizar la alianza estratégica entre la UE y ALC.

Los países de ALC percibieron y reconocieron la importancia de repositionar el diálogo a partir de las inversiones, pero al mismo tiempo remarcaron que los procesos de transformación productiva del Norte Global imponen la necesidad de ampliar los términos del diálogo. Los países expresaron el temor que sin expandir el alcance del GGIA y sin compartir los beneficios de los procesos de reindustrialización en acto, las transformaciones productivas globales acrecerán y profundizarán las desigualdades.

Cuadro 2: Fundamentos GGIA y sectores			
Estrategias	Green Deal	Global Gateway	Sectores en ALC
Fundamentos Principios Sectores	<p>Liderazgo global, competencia China/USA, recuperar capacidad productiva, tecnológica e innovadora. Política industrial, inversiones públicas, subsidios, e incentivos</p> <p>Ninguna emisión de gas efecto invernadero para el 2050, desacople crecimiento económico y utilización recursos naturales. Energías renovables, digitalización 5G, electromovilidad, semiconductores, farmacéutica y transversal a todo el sistema industrial (manufactura, agricultura y servicios)</p>	<p>Agenda de inversiones: los proyectos se ajustarán al compromiso al Green Deal y a decisiones medioambientales estratégicas para una economía mundial más limpia</p> <p>Desarrollo sostenible, recuperación, crecimiento, empleos inclusivos y circular. Transición energética, digitalización, cooperación científica, electromovilidad, materiales críticos, protección de bosques</p>	<p>Infraestructura sostenible, hidrógeno verde, electromovilidad, materiales críticos, conectividad digital, digitalización, cooperación científica y tecnológica</p>

En ese sentido, los países de ALC reinterpretaron el alcance del GGIA con el fin de reforzar la alianza UE-ALC. Se propone ampliar la agenda de inversiones para incluir objetivos que son decisivos para el desarrollo y transformación productiva de ALC. Es de notar, que en ese sentido, en su intervención la Presidente de la Comisión Europea amplió los objetivos del GGIA para ALC. Fueron claros los anuncios sobre el apoyo para el desarrollo de cadenas de valor, la transformación del patrón de especialización, la promoción del acceso a los mercados y trabajar conjuntamente en la modernización de organismos internacionales dedicados al financiamiento al desarrollo y al comercio internacional.

Estas primeras conclusiones de la cumbre UE-CELAC fueron posibles gracias al proceso de preparación y a los diálogos que se mantuvieron en torno a cada proyecto de la GGIA y en cada uno de los países de ALC. Este proceso de aprendizaje permitió una comprensión reciproca y un acompañamiento por las dos partes que consolidó la confianza en la agenda de inversiones. Podemos afirmar, como se explica más adelante, que de hecho se generó una instancia para *diálogo multi actor* que fue y debería institucionalizarse. Este proceso y el diálogo es un primer paso que permite moverse desde la *autonomía estratégica* a la *interdependencia estratégica*. Un diálogo hacia la interdependencia estratégica en las decisiones de inversión y otras variables de política económicas (comercio, tecnología, organizaciones internacionales) que afectan el proceso de *reindustrialización* en acto, es condición necesaria para una alianza duradera.

3- LOS PROBLEMAS ESTRUCTURALES EN ALC: POCA INVERSIÓN Y BAJA PRODUCTIVIDAD

El impacto negativo de los recientes shocks profundizó los desequilibrios estructurales de la economía de ALC (Barcena y Cimoli (2020), (2022), Cimoli, Porcile y Sossdorff (2023), Cimoli (2023). Fiszbein, Kulfas y Cimoli (2023)). Los principales problemas de la región se pueden describir a partir de los siguientes hechos estilizados:

- 1) la caída y la volatilidad del crecimiento económico (figura 2)
- 2) la profundización del proceso de desindustrialización (figura 3)
- 3) la persistente trampa estructural al desarrollo (figura 4)
- 4) la tendencia a la baja de la productividad y las inversiones (figura 5).

Las tasas de crecimiento del PIB mundial no volvieron a recuperarse de manera firme desde la crisis financiera del 2008. El comercio internacional, que crecía más rápidamente que el producto desde los 1990s, perdió dinamismo como factor impulsor del crecimiento. El resultado fue un sesgo recesivo en la economía global que se reflejó no sólo en menor crecimiento sino también en menor inversión en comparación con el período previo a la crisis del 2008. Estas tendencias globales y shocks se reflejaron aun con más fuerza en el caso de ALC.

La figura 2 muestra que las tasas de crecimiento promedio de la región cayeron significativamente luego de los 1980s, al tiempo que aumentaba su varianza. Las figuras 3 y 4 ilustran la trayectoria de la estructura productiva de ALC desde la postguerra.

La figura 3 constata el persistente proceso de desindustrialización a partir de los años setenta, la contribución del sector de manufacturas disminuye al igual que su capacidad de generar empleo. Esta situación, que pocas veces es puesta en evidencia, tiene consecuencias negativas en la capacidad de generar una mayor diversificación de la estructura productiva, de difundir el cambio tecnológico y de generar al mismo tiempo empleos de calidad.

Figura 2, Inestable y bajo crecimiento estructural América Latina, 1950-2022

Fuente: Barcena y Cimoli (2022), Barcena y Cimoli (2020), (2022), Cimoli, Porcile y Sossdorff (2023), Cimoli (2023).

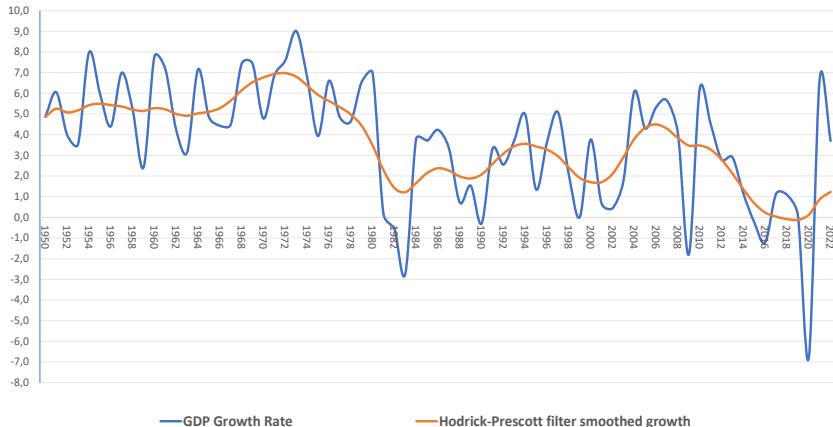
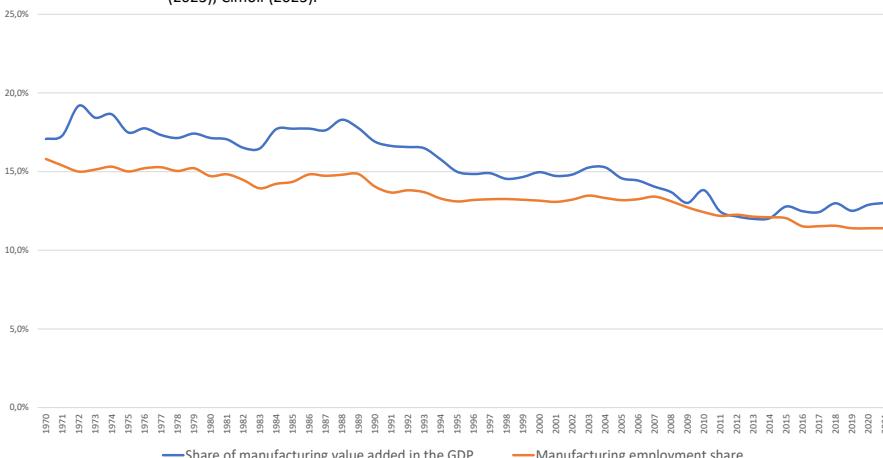


Figura 3, Prematura y persistente desindustrialización

LAC: Share of manufacturing value added and employment in GDP – 1970-2021

Fuente: Barcena y Cimoli (2022), Barcena y Cimoli (2020), (2022), Cimoli, Porcile y Sossdorff (2023), Cimoli (2023).

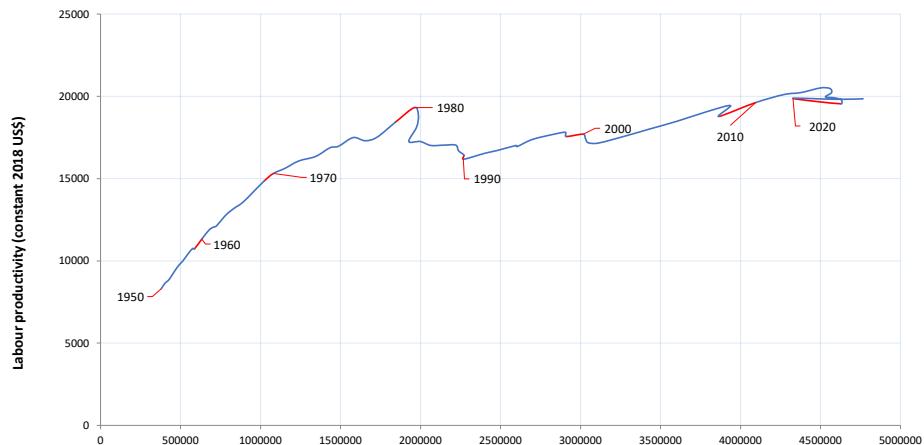


En la figura 4, en el eje de las abscisas se representa el PIB y en el eje de las ordenadas la productividad del trabajo. Se observa que, hasta finales de los 1970s y principios de los 1980s, PIB y productividad siguieron un movimiento conjunto ascendente. Pero a partir de entonces (cuando ocurre la crisis de la deuda externa en ALC y se inicia la década perdida), la productividad cae o crece muy lentamente. Casi toda la expansión del PIB se explica por la expansión del empleo de baja productividad, se muestra la dificultad de transformar la estructura productiva incorporando sectores con mayor productividad, capaces de absorber y difundir tecnología.

Es una situación definida como “trampa” (histéresis), donde el impacto de las crisis reforzó el estancamiento estructural de la productividad y el crecimiento. Si bien hay varios factores que

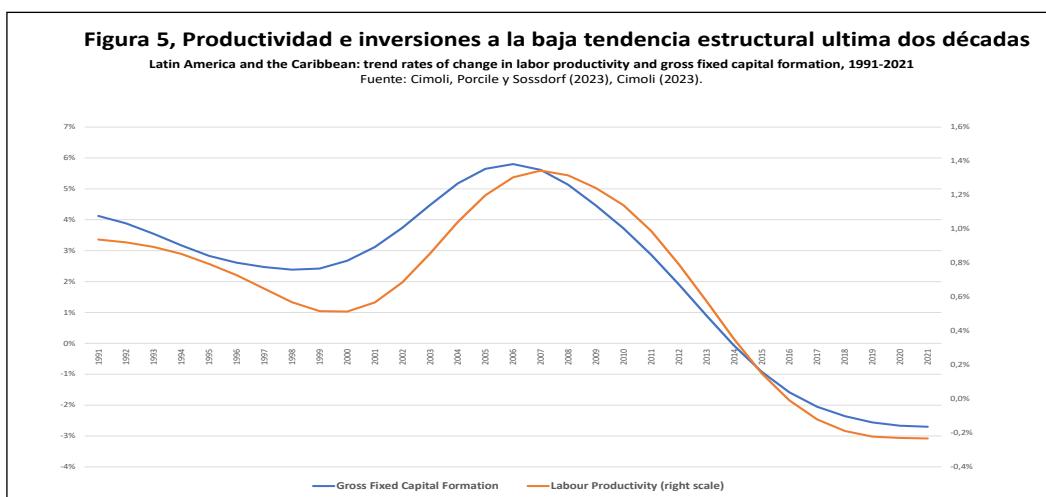
concurren a explicar este fenómeno, la caída de la inversión a partir de los 1980s es una de las causas principales. ALC no genera las inversiones suficientes para crecer, transformar la estructura e incrementar la productividad en el largo plazo (figura 5).

Figura 4, Trampa de crecimiento e inversiones América Latina 1950-2022
Fuente: Cimoli, Porcile y Sossdorf (2023), Cimoli (2023)



Esto se refleja en las proyecciones de crecimiento para ALC, que no son muy alentadoras. El FMI, prevé una tasa de crecimiento de 2% (2023) y 2,3 (2024) dato del Banco Mundial. En el caso previsto de una situación donde se debiliten aún más los socios comerciales, se contraigan las condiciones financieras y los precios de las materias primas se suavicen, la región puede caer en una desaceleración más pronunciada.

La baja acumulación del capital fijo sea público/privado y su poca diversificación está claramente asociada a una pobre dinámica del crecimiento y la productividad. Es de notar, que en un mundo de acelerada transformación productiva y tecnológica, el estancamiento de ALC implicó un aumento de la brecha de productividad con las economías más avanzadas. Cuando la frontera tecnológica acelera su movimiento, la ausencia de inversiones y políticas genera un rezago permanente y no solamente una caída transitoria. Tendencias que pueden agravar el déficit estructural en la formación del capital fijo y dificultar la generación de empleo formal con creciente productividad. Una condición estructural que se repercute negativamente en la pobreza y la desigualdad.



La baja diversificación productiva y la concentración de las exportaciones en pocos bienes de baja intensidad tecnológica es a su vez explicación y consecuencia de los problemas estructurales de la región. El peso creciente del comercio con China durante el auge de las commodities reforzó esta tendencia y tiende a consolidar un patrón Centro-Periferia clásico de comienzos del Siglo XX (Demarais (2024)).

Es evidente que dicha situación pone un límite claro a las políticas orientadas a disminuir la pobreza y reducir la desigualdad. La baja acumulación del capital fijo y la brecha de productividad marcan un claro techo de cristal a la capacidad de la región para reducir la pobreza y la desigualdad. Es claro que en este contexto una política de alianza dirigida a promover las inversiones de la UE en ALC es una contribución para el desarrollo y poder enfrentar los problemas estructurales de la región.

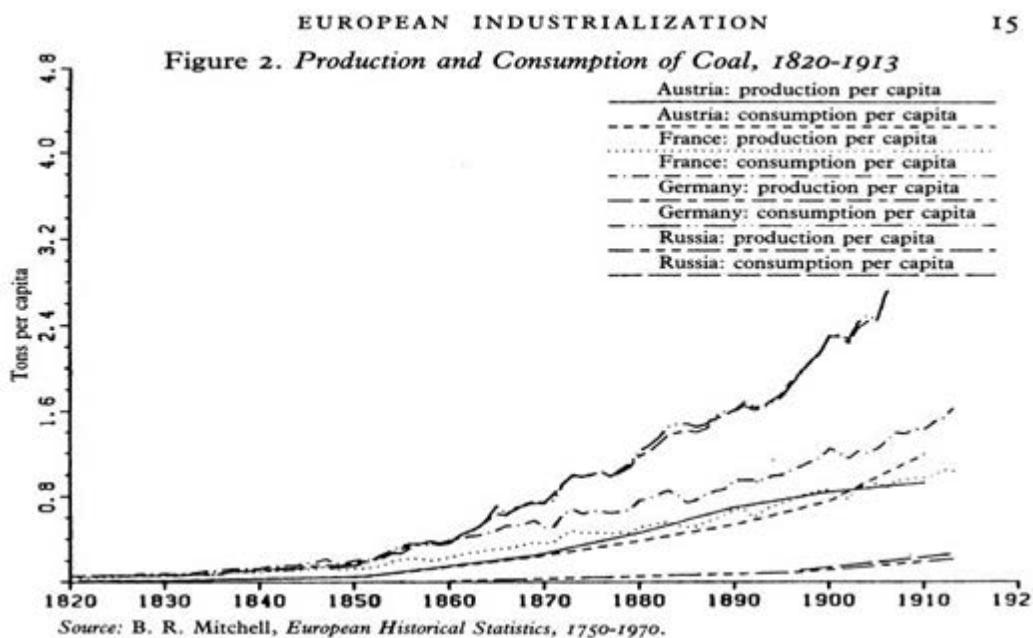
4- DESARROLLO SOSTENIBLE EN UE Y ALC: AUTONOMÍA ESTRATÉGICA VS RECIPROCIDAD IMPLÍCITA

Para poder analizar el proceso de transición hacia una economía sostenible y libre de emisiones que enfrentan la UE y ALC es necesario ante todo explicitar las brechas y las trayectorias que enfrentan las dos regiones. Las mismas no pueden analizarse sin tener en cuenta el largo camino que llevó a la UE a ser una de las regiones más desarrolladas, una trayectoria profundamente distinta a la que enfrenta ALC en el nuevo escenario global.

Una historia de industrialización que evolucionó sobre muchas tensiones sociales y políticas, pero logró el desarrollo de una estructura productiva compleja y una acumulación notable de capacidad tecnológica. Hoy la UE es un protagonista en las políticas de salvaguardia del ambiente sin perder de vista el mantenimiento del estado de bienestar y la inclusión social.

Es importante retomar un par de trabajos de historia económica de Europa: Mitchell (1975) y Cameron, (1985). La figura que sigue, muestra la evolución, producción y consumo de carbón en Europa entre el 1820 y 1913, Cameron, (1985) en pagina 15. En ese mismo momento los países de ALC estaban consolidando sus soberanías y su desarrollo industrial tardó mucho en llegar. En este periodo, antes de la primera guerra mundial, Europa consolidaba su base industrial. La que permitió y aseguró después de medio siglo un desarrollo industrial y tecnológico avanzado.

Figura 6 Producción y Consumo de carbón en Europa 1820 /1913
Mitchell (1975) y Cameron (1985)



Un sistema industrial que consiguió incrementar el ingreso per cápita sustentado en el consumo de energías fósiles. Hoy conocemos los impactos sobre el ambiente y la necesidad de transformar la producción de energías hacia las renovables y limpias. El liderazgo de la UE en las políticas para la transición energética es reconocido por gran parte de los gobiernos y la opinión pública de ALC.

Como se describió precedentemente, la UE encaró un complejo proceso de transformación productiva a partir del 2021/22, con la implementación de políticas industriales y tecnológicas disruptivas (cuadro 1). Las políticas comprenden instrumentos dedicados a financiar el sector privado: créditos, subsidios, fondos y una regulación orientada a la resiliencia de los sectores productivos estratégicos. Estas políticas, dada la escala del bloque regional y sus ingresos altos generan una profundización y diversificación de las cadenas de valor. En modo conciso: *autonomía estratégica para la reindustrialización y el liderazgo internacional*.

Todo el proceso de desarrollo ha llevado históricamente tensiones y dinámicas que no se pueden interpretar en modo lineal, ni determinante. La trayectoria que llevó a la UE a ser una de las regiones más desarrollada es distinta a la que enfrenta hoy ALC.

Algunos indicadores son útiles y nos permiten describir las brechas entre la UE y ALC: la marcada diferencia del PIB per cápita, la asimetría en la restricción externa, la formación bruta de capital y las tendencias divergentes en la reducción de CO2 (cuadro 3).

En el 2021 el PIB per cápita en UE llegaba a 32828 USD, con una formación bruta de capital en torno al 23% del PIB y un surplus comercial que llegaba al 3,7% del PIB. En el mismo año, en ALC el producto per cápita era de 8495 USD, la formación bruta de capital del 20% del PIB y un déficit comercial en torno al -0,6% del PIB.

La restricción externa opera fuertemente en las economías de ALC, las divisas son determinantes para poder sostener las importaciones (consumo y bienes de capital) y favorecer el crecimiento. La mayor parte de los países de la región buscan sustituir importaciones de energía y fomentar la producción local, incluso de aquellos sectores con alta emisión de CO2. Las economías más grandes Brasil, México y Argentina tienen en sus planes de desarrollo el objetivo de la autosuficiencia energética, dando a las empresas de estado como PETROBRAS, PEMEX y YPF un papel determinante. Como se verá más adelante, esto no quiere decir que los países de ALC no incluyan en sus planes de desarrollo incentivos para la producción de energía renovable, todos los tienen. Pero es importante tener en mente que la restricción externa es la primera en operar. El aumento del déficit y su persistencia obliga a actuar con políticas contractivas que se reflejan en una menor tasa de crecimiento y reducen el espacio para las políticas sociales y productivas.

Cuadro 3: UE-ALC frente al nuevo escenario global
productivismo, transformación y reindustrialización

UE	ALC
• PIB per cápita 36000 USD	• PIB per cápita 8300USD
• Solicitudes patentes (EPO) 188.600	• Solicitudes patentes res. (OMPI) 8385
• Emisiones CO2 (TM per cap.) 6.1	• Emisiones CO2 (TM per cap.) 2.5
• Formación bruta cap. 23%	• Formación bruta cap. 18% (pond.)
• Exportaciones diversificadas (altas tecnologías)	• Exportaciones concentradas (RN, bajos salario)
• Balanza comercial (B/S) 3,2 %PIB	• Balanza comercial (B/S) -0,6 %PIB
<input type="checkbox"/> formalidad >	<input type="checkbox"/> informalidad >
<input type="checkbox"/> >desigualdad	<input type="checkbox"/> desigualdad >
<input type="checkbox"/> >pobreza >	<input type="checkbox"/> pobreza >

Como se describió más arriba, el patrón de desarrollo de ALC permanece en una trampa estructural. La baja productividad, la concentración de la estructura productiva y la difusa informalidad hacen difícil enfrentar la transición hacia el desarrollo sostenible y más aún lograrlo con una simultánea reducción de la pobreza y de la desigualdad. Un proceso de *catching-up* por parte de ALC requeriría mayor crecimiento y mayor competitividad, pero para lograrlo la *condición necesaria es aumentar y diversificar las inversiones*, y con ello la formación bruta de capital. Por ejemplo, Corea que llega a tener un producto per cápita similar al de la UE, el proceso de desarrollo fue sostenido por una dinámica virtuosa de las inversiones y una formación constante de capital en torno al 30% del PIB.

Es aquí uno de los temas centrales del desarrollo de ALC, la insuficiente inversión y su concentración en pocos sectores. En esta situación: ¿Cómo puede ALC enfrentar la transición hacia una economía sostenible y libre CO2? ¿Cómo puede simultáneamente mejorar los indicadores de pobreza y desigualdad? ¿Qué alianzas busca la región con el fin de cambiar su estructura productiva y diversificar sus sectores?

La capacidad de ALC de modificar su matriz energética, de acelerar la incorporación de tecnología digital, de fomentar la electromovilidad está condicionada por sus problemas estructurales y la necesidad de reducir las brechas con las economías avanzadas. La situación de los sectores vulnerables, la necesidad de los sectores informales y el empobrecimiento de las clases medias hace que las decisiones dejen en un segundo plano la sostenibilidad y se privilegie un mayor espacio fiscal para las necesidades de supervivencia de amplios sectores de la población y garantizar la estabilidad social.

Estas tensiones explican la diferencia entre ALC y la UE. ALC para enfrentar un proceso de desarrollo sostenible, requiere una política de estado sin discontinuidad, recuperar una regulación pro-inversión

y fomentar una duradera alianza público privada. Los problemas estructurales de la región requieren de incentivos estables y seguridad jurídica con el fin de incrementar establemente las inversiones para garantizar la autonomía energética, mejorar la eficiencia de las no renovables e incrementar la capacidad en renovables. Sabiendo también, que hoy ALC es la región con mayor proporción de energías renovables.

El objetivo de transformar la economía, reindustrializar el sistema productivo, reconvertir el sistema de infraestructuras, consolidar el cambio tecnológico están a la base de una alianza estratégica UE-ALC. Comprender las restricciones de ALC y actuar una *estrategia que promueva la reindustrialización* en las dos regiones es condición necesaria para obtener trayectorias convergentes hacia la sostenibilidad.

Mas allá de la intermitencia e inestabilidad de las políticas económicas y del estancamiento secular que ALC enfrenta, la región espera una alianza interdependiente e *implícitamente reciproca* en el comercio internacional, las inversiones y la transferencia de tecnologías. O sea, que haya un acuerdo que reconozca las asimetrías y las brechas, no solo declaratoriamente. Más bien en el funcionamiento económico de las variables que explican los problemas estructurales de ALC. El no lograrlo llevará a una atomización donde cada uno buscará su *autonomía* estratégica. A continuación, se hace referencia con más detalle a qué se entiende por reciprocidad *implícita* desde ALC,

“The need to speed up growth and absorb the underemployed gives rise to another key..., the idea that the periphery offers automatic or implicit reciprocity to the centre. In effect, each additional unit of foreign exchange the periphery obtains from international trade will be transformed into additional imports of capital and high-tech goods from the centre. These imports are indispensable for attaining higher rates of investment and growth. Automatic reciprocity implies that the periphery will not accumulate reserves but convert all its foreign exchange into growth with a view to reducing the size of the subsistence sector. Moreover, a corollary of the principle of implicit reciprocity is that the participation of the periphery in international trade is to a large extent a function of its own capacity to export. Limits to trade largely stem from the fact that the periphery lacks the technological capabilities required to participate more actively in the process of increasing division of labour at a world level, based on intra-industry trade. The idea that Prebisch and ECLAC opposed trade arises mainly from the identification of structuralism with import-substituting industrialisation. But Prebisch, at different times, made it clear that import-substitution was a second-best avenue for

industrialisation, which should be embraced solely when for some reason it would not be possible to diversify exports. In his own words:" (Cimoli y Porcile (2011) pg. 387)

"Trade is an essential condition for development since it provides the necessary goods that a periphery country cannot produce because of lack of natural resources or lack of technological and economic capabilities. It has to export to be able to buy these goods (...) Yet primary production is normally insufficient to play this role (...) Therefore exports of manufactures become a necessity. But in this point emerges a serious barrier, since the centers are generally unwilling to take peripheral manufactures at the rate required by development (...) There are two forms of correcting the disparity of elasticities [between peripheral exports and imports]: one is exporting new goods along with those traditionally exported (...); the other is to encourage the expansion of domestic production. The first alternative is to be preferred. But if this option is not available, then the second one should be adopted to foster development" (Prebisch, 1981, pp. 184–5)".

Las brechas entre la UE y ALC son una oportunidad para incentivar los flujos de inversiones y al mismo tiempo permitir el desarrollo de sectores y la producción de energías limpias. Como se señaló precedentemente el GGIA aporta a este proceso, crea los incentivos y promueve la transformación productiva hacia un patrón con mayor sostenibilidad. Pero en la actualidad no hay una percepción del peso que las políticas implementadas en el Norte Global tendrán sobre la economía productiva global, el comercio internacional y el acceso a las tecnológicas. Las brechas con ALC aumentarán y las asimetrías en la estructura productiva, el mercado de trabajo y la productividad serán mayores (Cimoli (2023)).

Es necesario también ser explícito que el ciclo "Keynesiano igualador" en muchos de los países de ALC llegó a callejón sin salida. No hay atajo al desarrollo, un enfoque "Keynesiano-igualador" sin una política industrial que aumente las inversiones, la productividad, la diversificación y el entramado productivo está destinado a la inestabilidad. La política industrial es el condicionante más importante para el éxito de las políticas expansivas y redistributivas. Una transición hacia un patrón con mayor productividad, diversificación y reindustrialización permitirá aumentar la eficacia y eficiencia de las políticas expansivas y redistributivas (Fiszbein, Kulfas, y Cimoli, M. (2023)).

5- LAS IED Y EL GGIA: CONVERGENCIA Y ALIANZA ESTRATÉGICA PARA EL DESARROLLO

En las últimas décadas, los flujos de inversiones extranjeras directas (IED) de la UE hacia el exterior se han concentrado en los países del bloque económico de la UE y en otras economías avanzadas. Este es el caso de Asia en desarrollo, especialmente China. ALC tras ser un destino preferente de las inversiones UE en la década de 1990 ha ido perdiendo protagonismo en los últimos años. Este fenómeno se explica por la coyuntura particular de los años noventa, con las importantes privatizaciones en la región que estimularon la inversión de la UE (empresas españolas, italianas y alemanas)².

A pesar de ello, la UE sigue siendo un actor determinante para el flujo y los acervos de las inversiones extranjeras directas (IED) en ALC, llegando al 33% en 2021 (cuadro 5). Mientras que EE. UU. mantiene una proporción entorno al 40 en los últimos tres años.

En 2015, el acervo de IED de la Unión Europea en América Latina y el Caribe ascendía a cerca de 500b, mientras que para el 2021 se estima entorno a los 700b, que representaba el 9% del total de sus inversiones en el exterior. En 2021, se registra que la UE es el principal origen del capital extranjero en Brasil, donde su acervo es de aproximadamente 370.000 millones, 40% del total. En los otros países, el acervo con origen en la UE sigue siendo una componente importante, como en Chile donde el acervo de las inversiones UE alcanzo los 64.000 millones de dólares en 2021 (26% del total).

En el periodo entre el 2016 y 2021, las inversiones de origen UE se mantuvieron entre el 34% y 43%, llegando a nivel más bajo en 2020 y mostrando una recuperación a partir 2021. A partir del 2020, la EE. UU. supera a la UE como origen de la IED. Por origen, en los últimos seis años, las inversiones desde la UE se distribuyeron en los siguientes países: Países Bajos 25%, España 24%, Italia 11%, Alemania 12%, Lux 9%, Francia 9%, Bélgica 4%, otros 6%. Y por destino, Brasil 47%, Chile 27%, Colombia 14% otros 12%.

Las inversiones de la UE se han dirigido a distintos sectores: automóvil, telecomunicaciones, infraestructura, metalmecánica y a aquellas actividades para la transformación de matriz energética. La IED de la UE confirma su papel también en la industria de autos y autopartes, manufactura avanzada

2 - Los datos de esta sección son elaboración del autor y CEPAL, La Inversión Extranjera Directa en ALC, varios números entre (2014) y (2022).

(Méjico y Brasil principalmente). Los anuncios en energías renovables por parte de la UE se consolidaron a partir de mediados del 2005, llegando a ser el 60% del total de los anuncios en los últimos quince años. Mientras, que el último año ha llegado a ser el 28% del total de los anuncios.

Durante el periodo 2010 y 2021 las inversiones en energías renovables aumentaron notablemente, llegando al 24% de los anuncios en 2021 y superaron así las no renovables que se redujeron al 5% en el mismo año. A partir del 2021 los anuncios de proyectos en energías no renovables aumentaron considerablemente, dado los precios y el descubrimiento/expansión de nuevos yacimientos.

Cuadro 4 - Cuadro IED activo estratégico

(Fuente: elaboración propia y CEPAL, La Inversión Extranjera Directa en ALC, varios números (2014 /2022))

IED Flujo/Acervo

- Flujo entrada de IED 32mil millones, 35% en participación. En 2015, el acervo de IED de la Unión Europea en ALC ascendía a cerca de 500.000 millones de dólares, lo que representa el 9% del total de sus inversiones en el exterior. En 2021, el acervo UE es el en Brasil es de aproximadamente 370.000 millones, 40% del total. En Chile, el acervo UE fue a 64.000 millones de dólares (26% del total). El acervo UE en ALC supera los 700 mil millones

IED : inversiones UE en ALC		
	Flujo IED	Participación %
2016	41	37
2018	53	43
2019	45	42
2020	26	34
2021	33	35

Sectores/Actividades

- Sector renovable crece a partir del 2005, llega 41 mil millones en los últimos cinco años (2016/2021).

IED : sectores UE en ALC (2021)		
Sectores	Valor	Participación %
Energía	41,5	28,4
Telecomunicaciones	12,1	8,2
Carbón, petróleo y gas	10,9	7,4
Autos y autopartes	10,2	6,9
Intensivas en tecnología	7,3	5
Trasporte	6,6	4,5
Metales	6,2	4,6
Resto	51,2	35
UE	146	100

Cuadro 5 ALC (11 países) distribución entradas IED por origen 2015-2022 (%)

Regiones /paises	2015/2019	2020	2021	2022
<u>China y HK (china)</u>	1	1	4	3
<u>Canadá</u>	5	6	7	4
<u>Oros orígenes</u>	12	13	10	11
<u>ALC</u>	10	7	9	14
<u>UE</u>	46	34	30	29
<u>EEUU</u>	26	38	40	38

(Fuente: elaboración propia y CEPAL, La Inversión Extranjera Directa en ALC, (2014 /2022))

Así como los gobiernos incentivaron políticas orientadas a incrementar la inversión en renovables, por otro lado, como se describió más arriba, la restricción externa y la dificultad de resolver las presiones sociales promovieron también la inversión en no renovables: exploración y explotación. Es fue uno de

los temas citados por parte de los líderes de ALC durante la cumbre. De hecho, el aumento de los precios, las nuevas exploraciones y las señales de los gobiernos de incrementar la producción de hidrocarburos/gas ha dado lugar a un aumento considerable de los proyectos en energías no renovables.

Para el año 2022 la IED en ALC alcanzó cifras récords: un 55% superior a las del 2021, llegan a ser el 4% del PBI para los mismos años. Dentro este incremento, los EE. UU. y la UE siguen manteniendo las proporciones de los últimos tres años (cuadro 4). Como se vio más arriba y se confirma con los datos del 2022 que la UE sigue jugando un papel importante en términos de flujo y acervos en ALC.

La IDE de la UE ya juega un papel determinante en la transformación productiva y la reindustrialización de la región. Dichas inversiones en telecomunicaciones, auto/autopartes y manufactura avanzada son ya el núcleo para una alianza estratégica reindustrializadora. ALC también viene consolidándose en los últimos años como un mercado atractivo para el desarrollo de proyectos de inversión dirigidos a la transición verde y en energías renovables (Nastasi y Polo (2023)).

En este contexto, el GGIA tiene que ser comprendido como un instrumento dirigido a complementar el acervo y el flujo de inversiones de la UE en ALC. Su fundamento está orientado a generar incentivos, recursos y plataformas desde la UE para incentivar las inversiones. Esto permite reducir la fragmentación de la inversión para el desarrollo de la UE y así apoyar a los países de ALC con mayor volumen de recursos e iniciativas a su principal problema: baja formación bruta de capital, persistente desindustrialización y poca diversificación. Como se indicó más arriba, la falta y la pobre diversificación de las inversiones en la región es una de las causas principales que explican sus problemas estructurales.

6- PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA EN ALC: PRIORIDADES, RESTRICCIONES Y SECTORES

Hoy la mayor parte de los países de ALC han formulado Programas para la Planificación Estratégica para el mediano y largo plazo (PPE). Algunos los llaman programas para el desarrollo otros lo definen como acciones estratégicas, pero todos tienen una hoja de ruta donde se definen los sectores y las prioridades. Muchos de los planes tienen: objetivos temporales para la actuación, presupuestos asociados a cada uno de ellos y fueron adoptados en los recientes shocks (crisis financiera, pandemia y guerra Ucrania).

En toda la región, los PPE reconocen que la reducción de la pobreza, la desigualdad y la informalidad, son objetivos prioritarios. Para ello se diseña y describen los objetivos de la política social y los instrumentos destinados a los diversos sectores y categorías sociales, con alcance focalizado y universal.

Los PPE tienen dos vertientes principales, una asociada a las inversiones en infraestructura y la otra focalizada en sectores industriales. Es de notar, que los lineamientos de los PPE asumen las brechas de ALC con los países avanzados como punto de partida para elaborar propuestas y presupuesto.

Una particular atención es dedicada a las infraestructuras físicas y digitales (vivienda, carreteras, movilidad, energética y digital), la producción de energía y la reindustrialización del aparato productivo. El cambio de la matriz energética es parte de los PPE, pero también la expansión de la producción de energías no renovables. A continuación, se presenta *la línea de base* que emerge del análisis de los PPE:

1) La infraestructura física en viviendas, carreteras, ferrocarril y puertos. No es solo importante para el desarrollo del sistema productivo, también es considerada central para facilitar el acceso de la población marginada a los mercados locales/servicios sociales y así mejorar los índices de pobreza (multidimensional).

Generalmente la población en áreas rurales y en áreas marginadas de las grandes ciudades requiere: de carreteras para su movilidad, viabilidad para sus poblaciones y mejora de las viviendas. Por otro lado, el sistema de producción de RN y agricultura requiere el acceso a puertos y centros intermodales para movilizar los productos. La movilidad se basa fundamentalmente en energías no renovables, como hidrocarburos.

2) El saneamiento y la construcción de las redes de servicios hídricos. Aguas potables y servidas. El déficit regional es elevado y generalmente concentrado en los sectores más vulnerables en grandes ciudades y poblaciones aisladas. Un objetivo determinante para mejorar la pobreza y reducir la desigualdad.

La infraestructura para la construcción y mejora de la red hídrica es un detonante para la generación de empleo formal. Estas actividades tienen multiplicador que se puede complementar con el de construcción de infraestructura para la viabilidad.

3) Movilidad y electromovilidad generalmente son parte de los PPE, que principalmente interesan a ciudades y grandes economías. Es de notar las expectativas de las mayores economías regionales. No solo importante para la movilidad, la producción de buses y otros medios de locomoción, son considerados estratégicos para el desarrollo industrial, la construcción de capacidades tecnológicas y productivas locales.

4) Las tecnologías de la información (ICT) y la digitalización. En todos los programas se hace referencia al acceso (ruralidad, informalidad), la modernización industrial y el gobierno. La modernización del sector industrial y los servicios entra como estrategia para generar empleos de calidad. La deficiente infraestructura física para la educación y su necesaria modernización necesita de acceso y difusión de la ITC. En este área, así como en los temas de infraestructura física, los PPE reflejan sus prioridades y la búsqueda de complementariedad con los temas sociales.

5) La explotación de los RN (recursos naturales) y su industrialización. El desarrollo de este sector se considera decisivo para mejorar las exportaciones, fomentar el desarrollo productivo y aumentar el empleo. La generación y difusión de las cadenas de valor entorno a los RN es puesta en estricta relación con las inversiones locales y el aporte de la IED.

La extracción y exploración de fuentes no renovables. Como se describió en los párrafos anteriores, este sector es central para contrarrestar la restricción externa y consolidar la soberanía energética. Las empresas estatales son claves en esta estrategia. PETROBRAS, PEMEX; YPF (quedan centrales, pero la expansión, perforación y búsqueda de nuevos yacimientos). Las reservas son altas y se continúa la exploración (Brasil: 21.943 mdb 2022, Mexico: 8.100 mdb en 2022; Argentina 2.074mdb 2022). GNL y eficiencia de fuentes tradicionales

La producción de energía renovable es incorporada para complementar a las energías no renovables. Dejando el financiamiento de esta última a las políticas para la atracción de IED.

De hecho, todos los PPE retoman el tema de la soberanía energética que requiere la utilización de combustibles fósiles. Sin estas energías, la restricción externa sería más aguda y repercutiría sobre las políticas públicas, más aún en un contexto de alta inflación y el aumento de los tipos monetarios.

En esta situación, transformar la matriz productiva topa con un **techo de cristal** definido por la restricción externa, el incremento de la deuda y las expectativas sociales.

La transformación del transporte/ movilidad que utiliza hidrocarburos no es viable en el corto/mediano plazo; la población informal quedaría inmediatamente afectada, dado que vive con un sustento que es diario y necesita llegar a los mercados locales y a los empleos en el sector servicios. Lo mismo puede decirse sobre las infraestructuras, donde las carreteras son necesarias para movilizar productos hacia los mercados locales y acceder a los puertos y aeropuertos. Se piense, en los pequeños productores locales y la población rural en territorios con grandes deficiencias en las vías de comunicación. Su subsistencia o actividad productiva requiere movilidad, de los contrario no garantizan el ingreso monetario y muchas veces es de subsistencia.

Es importante tener presente, que en las economías de ALC, una regulación y/o subsidio que favorezcan a las energías renovable es un **trade off** con el financiamiento política social y otros subsidios destinados a garantizar subsistencia del sector informal y reducir la pobreza. En este sentido, como se verá en el próximo apartado, es importante una mayor inclusión en el GGIA de las inversiones dirigidas a mejorar la eficiencia energética en los no renovables. Un canal dedicado a la gestión de las emisiones de hidrocarburos es necesario para garantizar la transición.

La mayor parte de los países grandes de la región (Argentina, Brasil, Colombia y México) se refieren explícitamente a una estrategia de **reindustrialización** de sus economías. En sentido amplio, diversificar su estructura productiva, su especialización internacional, transformar la matriz energética, crear empleo formal y aumentar la productividad. Las inversiones (IED) y plataforma GGIA tienen que ser leídas como parte del proceso. La demanda regional va más por una alianza para que la reindustrialización y transformación sean compartidas, asumiendo reciprocidad implícita.

El plan de autosuficiencia sanitaria aprobado en la cumbre CELAC en México es un articulado de políticas que van desde lo regulatorio a la producción: 1) necesidad de aumentar la integración y coordinación regionales para crear capacidades propias de desarrollo y producción de vacunas y medicamentos, 2) mecanismos de convergencia y reconocimiento regulatorio, 3) plataforma regional de ensayos clínicos, 4) mecanismos de compra de vacunas a nivel regional, consorcios para desarrollo y producción de vacunas, 5) flexibilidades normativas para acceder a propiedad intelectual, 6) mecanismos de compras públicas para desarrollo del mercado regional y 7) sistemas de salud primaria para el acceso equitativo y universal a medicamentos y servicios de acceso a las vacunas.

Los lineamientos de acción aceptados por los países de ALC tiene tres puntos definitorios: regulación, producción y acceso. En este sector, más allá del acceso a mercados es necesario empezar a nivel institucional. Las disparidades de las agencias regulatorias en ALC es un punto de partida de donde promover la integración en ALC y también la colaboración con la UE.

Lo digitalización en su dimensión regional se reforzaría si la alianza pone las bases para reforzar la propuesta del Mercado Digital Regional, ya aprobada por los países en el contexto de CELAC. Pensar en lo digital requiere poner en primer plato el tema de escala del “sector” y la necesidad de aproximar los estándares y regulaciones de los países de ALC: Sin un mercado regional, los temas de ciberseguridad y la instrucción de nuevas tecnologías como el 5G generarían mayores brechas y tensiones entre los países. El impacto sobre los sectores productivos tradicionales generaría desventajas en economías menos industrializadas e impactará en las relaciones comerciales. Como en los países de la UE, las economías más industrializadas de ALC ponen las TICs y la digitalización como driver para la modernización del sector productivo (industria, agricultura, servicios, turismo). Las TICs y la digitalización son vistas como condición necesaria para la reindustrialización

Los PPE muestran las prioridades y objetivos de los países de ALC. Como se verá en la próxima sección, tener presente la visión del otro y sus estrategias permitió un proceso de aprendizaje que acercó posiciones y afirmó al GGIA como un importante instrumento para la alianza UE- ALC.

7- EL GGIA PARA ALC: SU ALCANCE Y PRIORIDADES

El GGIA para ALC logró definir proyectos de inversión para cada país y también con carácter subregional y regional. Durante el proceso de definición de la agenda se reajustaron las expectativas en torno al GGIA y se amplió su alcance.

Las asimetrías y brechas fueron explícitamente presentes en los intercambios y en parte de las conclusiones. Y el diálogo previo a la cumbre y durante la misma permitió incorporar en la narrativa las demandas de los países de ALC y facilitó un mayor acercamiento entre las dos regiones.

Los países de ALC pusieron el acento en colocar el GGIA en una cooperación económica más amplia, donde conjuntamente se pueda dialogar y coordinar posiciones en torno a los problemas que afectan las economías de ingresos medios: el financiamiento al desarrollo, las tendencias del comercio internacional, el acceso a mercados, la propiedad intelectual y la transferencia de tecnología. O sea, pensar la estrategia de inversiones como parte de un diálogo institucional más amplio, donde las consultas sobre los temas económicos, comercial y tecnológico permita afianzar la alianza entre las dos regiones. Un espacio donde *reciprocidad implícita e interdependencia* consoliden el diálogo.

Por ejemplo, durante el BRT fue clara la referencia a la estrategia de inversiones como parte de instrumentos que incentiven la creación de cadenas de valor entre los países de ALC y entre ALC y la UE. Un paso importante para sustentar una alianza donde las inversiones sea un detonador para enfrentar conjuntamente **un proceso de reindustrialización y transformación productiva en asociación**.

A partir de los resultados del BRT y de entrevistas con dirigentes de ALC, es posible extraer algunas observaciones sobre el proceso, los resultados y las futuras líneas de acción,

1) En este primer paso, la GGIA se consolidó como un instrumento aceptado para impulsar una transformación productiva sostenible en ALC. Con propuestas de proyectos de inversión dirigidos a sectores e infraestructuras que habiliten la transición energética y el cambio de la matriz energética. La mayor parte de estos proyectos se concentran en diversas fuentes de energías renovable, el transporte con particular foco en electromovilidad, la investigación científica en sectores estratégicos, el desarrollo productivo en el entorno de los materiales críticos y estratégicos (RN).

Durante el proceso otras inversiones fueron tomando peso. A partir del diálogo con las autoridades, otras inversiones más tradicionales fueron incluidas, como la infraestructura para red hídrica (agua potable, residual y alcantarillado). Por otro lado, los temas centrales en los PPE como: carreteras, movilidad tradicional y otras fuentes de energía, como el gas líquido, no encontraron espacio en la agenda. Dado el peso de las no renovables y su importancia en la PPE, lograr una mayor flexibilidad enfocada en la eficiencia energética es determinante.

2) Los recursos anunciados que se aproximan a 45b. son recursos importantes, que permiten reorientar el financiamiento UE y reducir la **fragmentación** de la ayuda al desarrollo. La

reorientación de una alianza estratégica impulsada a sostener las inversiones es un aporte al desarrollo regional, una externalidad decisiva para salir de la trampa de ingresos medios.

Dada una presencia importante de la IED de parte de la UE, la reducción de la segmentación de los recursos y una mayor focalización del financiamiento podrán aumentar las externalidades con el sector privado y generar un lazo de cooperación más estructurado. Por otro lado, definir con claridad las fuentes y los mecanismos de financiamiento será fundamental para pasar de la aceptación que tuvo el GGIA en la cumbre a la puesta en acción de los proyectos de inversión.

3) La participación del sector público y privado está en la base de la puesta en acción del GGIA. El sector público que define la estrategia de desarrollo del país, indicando las prioridades sectoriales y dislocación territorial. Mientras, la participación del sector privado es determinante, toma riesgos y concentra la mayor proporción de las inversiones de un país. La búsqueda también de fuente de financiamiento y apalancamiento por parte de las bancas de desarrollo: BID, CAF y BEI fue y será aún más determinante. El modelo tripartito; gobierno, empresas y sistema financiamiento de las dos regiones es factor determinante para la alianza.

El diálogo con las bancas se demostró central. Pero, se observa la necesidad de aumentar el enforcement para obtener una mayor flexibilidad en la estrategia de financiamiento. Es determinante abrir espacios a sectores e infraestructuras menos sostenibles que son fundamentales para reducir brechas y generar estabilidad.

4) El proceso *bottom-up* para decidir sectores y actividades donde invertir, es un resultado importante de la agenda de inversiones, que es necesario valorizar y mantener en las etapas sucesivas. La definición de los sectores y actividades se fundamentó en el diálogo y consultas involucrando autoridades gobernativas, organizaciones locales (instituciones regionales, cámaras de comercio), empresas representativas de diversos sectores económicos y las bancas de desarrollo.

5) El diálogo y la concertación de la agenda de inversiones generó un capital social multi actor entre la UE y ALC, que es y será fundamental para consolidar y poner en marcha los proyectos. Este proceso permite la comprensión recíproca de los problemas y genera confianza

para el mediano y largo. Mas aún, es condición necesaria considerando que los proyectos requieren años para ser programados, financiados y ejecutados.

Es un diálogo que da origen a un nuevo patrón de cooperación. No quiere decir que sustituye al modelo de cooperación tradicional. Esta dinámica permitió construir un tejido de actores que en un proceso *bottom-up* para la toma decisiones sobre la estrategia de inversiones y habilitan resolver los problemas estructurales de la región.

6) Los PPE incorporan sectores e infraestructuras que no son necesariamente renovables. La mayor parte de los planes proponen inversiones en: infraestructura (accesos a mercados, movimiento producción y empleo); carreteras (extensión territorial, poblaciones desprotegidas); saneamiento aguas y sistemas hídricos (aguas blancas y servidas, empleo); sistema eléctrico (empleo); sanidad acceso (empleo); energético (hidrocarburos y renovables); movilidad urbana (tradicional y electromovilidad); política industrial y atracción inversiones (sin discrecionalidad sectorial). La GGIA por otro lado está dirigida casi exclusivamente a matriz energética renovable e infraestructura dirigida a la movilidad sustentable. La búsqueda de flexibilidad y la complementariedad de las dos estrategias tiene que seguir siendo explorado.

En la cumbre fue retomado el tema de la promoción y apoyo a las cadenas de valor. En este sentido se abre para ALC una estrategia que ya fue establecida en el GGIA para África en donde se afirma explícitamente: “Creating value through regional integration”, “The most promising value chains opportunities for Africa”, se vea: (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/attachment/874052/GG_Africa_ValueChains.pdf.pdf).

7) Las inversiones generadas en los países, la IED y la GGIA son determinantes para ALC. El diálogo y el proceso de definición de la agenda y la realización del BRT permitió consolidar la opinión de que las inversiones son una componente decisiva de la alianza estratégica. Pero también permitió comprender que si el diálogo no se extiende a las otras variables económicas el proceso puede quedar **truncado**.

Por lo tanto, así como se decidió **institucionalizar** el diálogo en lo político, es también decisivo construir un espacio donde se pueda dar seguimiento a la agenda de inversiones y seguir los temas económicos estratégicos. Por ejemplo, los temas de coyuntura macro, el financiamiento al desarrollo y la coordinación en los temas de comercio. En este sentido, la

institucionalización de un diálogo permanente y representativo de las autoridades económicas de los bloques, es un aporte a la estabilidad y a la convergencia de las estrategias. Consolida las decisiones en los temas inversiones, tecnología y comercio. En la lógica del EU-U.S. Trade and Technology Dialogue (TTD).

8) El seguimiento de los proyectos requiere una coordinación estable a nivel de país, regional y subregional. La agenda de inversiones a nivel país, regional y subregional fué decisiva para la afirmación de una alianza estratégica. Pero, a partir de la cumbre, el **seguimiento** y la **consolidación** de la agenda y de un diálogo económico estratégico entre la UE y ALC es decisivo. Toda inversión depende de los escenarios económicos y de las estrategias implementadas por los países y las empresas.

8- CONCLUSIONES: DESDE EL GGIA HACIA UNA ALIANZA ESTRATÉGICA DE REINDUSTRIALIZACIÓN

El desempeño poco dinámico de ALC se explicita con la persistencia de fuertes asimetrías productivas y tecnológicas. Asimetrías que se traducen en el consecuente aumento de la brecha de inversiones y productividad entre ALC y las economías avanzadas y reciente industrialización, como Corea y China. Las asimetrías no son rígidas, pero no se corrigen sin políticas públicas. Mientras que algunos países lograron reducirlas por medio de políticas dirigidas a incrementar las inversiones y diversificar sus estructuras productivas, ALC no ha generado políticas de estado consistentes con este objetivo (secciones 3 y 4).

Esta situación se hace más evidente en el nuevo contexto internacional (sección 2, 3 y 4). Los países más avanzados como la UE y USA han puesto en marcha paquetes dedicados a modificar y transformar la estructura productiva. Ingentes recursos son y será utilizados para promover la transición energética, hacer más resiliente la estructura productiva y promover un desarrollo industrial en sectores estratégicos, como industria 4.0, semiconductores, farmacéutica, infraestructura, digital, materiales críticos y nuevas energías. Esto no pasa desapercibido para los líderes y hacedores de política de ALC. Es importante notar, que en la mayor parte de los países de ALC (seguramente los más industrializados) interpretan explícitamente que “Norte Global” persigue una intensiva reindustrialización con nuevas políticas industriales, comerciales, y tecnológicas. Y en este lugar colocan a la UE con la cual se comparte la “calidad de su modelo de desarrollo” y se aprecia la calidad de sus inversiones en lo social y ambiental (cuadros 1,2 y 3).

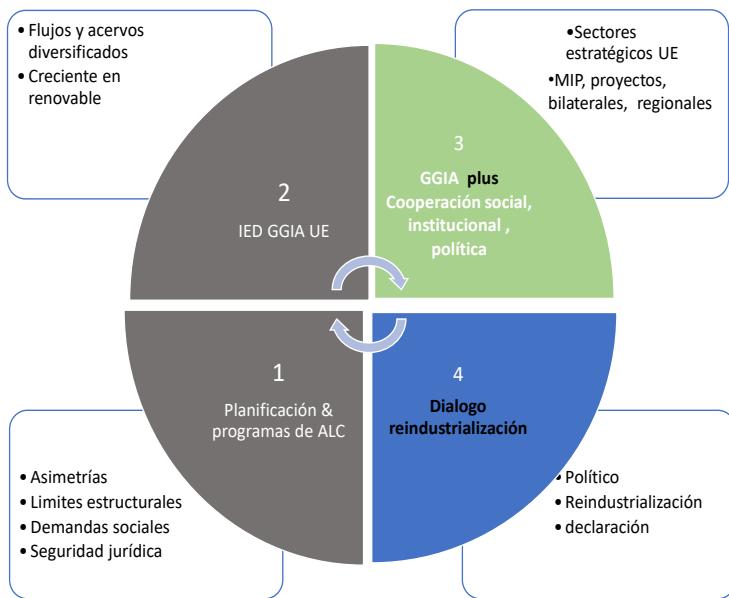
Frente a un mundo que incorpora tecnología en forma exponencial e interviene con políticas decididas a aumentar las inversiones públicas y privadas, ALC queda entrampada en su bajo nivel de inversiones y con una brecha de productividad creciente que no le permiten construir las condiciones estructurales para poder mejorar la productividad, reducir la pobreza, y crear un estado de bienestar. Una base productiva que genera informalidad, baja productividad y afecta negativamente a la desigualdad, pobreza y vulnerabilidad (sección 3).

A esta situación se suma el impacto ambiental del actual estilo de desarrollo, que lo hace insostenible y compromete el bienestar de las generaciones futuras (sección 4). Ningún país ha logrado hasta el momento elevar su PIB sin un sustancial incremento de las emisiones; la recuperación reciente del crecimiento se ha dado de forma concomitante con el retorno a los patrones previos a la pandemia. Si los países que hoy están en desarrollo reprodujeran la misma trayectoria de emisiones que los desarrollados, se superaría rápidamente el nivel máximo de emisiones compatible con el objetivo de mantener el aumento de la temperatura terrestre por debajo de los 2 C0 o aún de 1,5 C0 . La evidencia científica indica que las consecuencias de sobrepasar estos niveles críticos serían potencialmente catastróficas para la vida en el planeta.

En pocas palabras, mientras las economías más avanzadas buscan transformar su estructura y lograr una reindustrialización basada en nuevas tecnologías y energías limpias que se difunda en todos los sectores de la economía, las economías de ALC quedan entrampadas en su estructura productiva, desindustrialización, poca inversión y baja productividad. Una estrategia de autonomía que podría estancarse en crecientes proteccionismos.

Es necesario repensar en otro tipo de interdependencia donde la “reciprocidad implícita” en aceptar las condiciones productivas de las economías de ALC y asumir que las trayectorias de aprendizaje productivo, ambiental y social entre las dos regiones no son necesariamente convergentes. La persistencia de las asimetrías y brechas entre las dos regiones dará lugar a un *stop and go* no solo en ALC sino también en las relaciones entre las dos regiones. (sección 4). En este contexto, *una lectura más amplia de la estrategia del GGIA es necesaria, donde ALC y la UE propongan una alianza que abarque un proceso trasformador y de reindustrialización conjunta* (sección 7).

Figura 7 Articulación alianza estratégica UE ALC



En la **figura 7** se explora como a partir del GGIA se puede reforzar la alianza estratégica entre ALC y la UE. Partimos recordando que en la reciente cumbre se recalcó que las experiencias vividas durante las recientes crisis globales, nos llevan a revalorar un diálogo permanente con el objetivo de coordinar la toma de decisiones políticas y reforzar el diálogo económico. Una estrategia donde, se busque:

1) Reconocer la situación global, es también comprender las asimetrías y los límites estructurales de ALC. Las brechas entre la UE y ALC permiten comprender porque el camino hacia el cambio de la matriz energética no sigue la misma trayectoria, no tiene la misma velocidad (sección 3 y 4).

Las estrategias expuestas por los países divergen en sus necesidades y etapas. Las presión y la inestabilidad social en ALC están asociadas a la dificultad de enfrentar sus problemas estructurales y poder pasar de una economía 8500d per cápita a 32 000d per cápita. Poder sumar a esta situación la transición energética requiere una alianza estratégica que involucre un diálogo donde el pilar de la inversión sea parte de una estrategia de reindustrialización conjunta (sección 3 y 6).

Por parte de ALC, la seguridad jurídica y la estabilidad de las regulaciones que incentiven las inversiones, sigue siendo condición necesaria. Las inversiones, la transferencia de tecnología y

el acceso al mercado, se funda en la estabilidad de las regulaciones y normas jurídicas. En este sentido, la estabilidad de las relaciones entre la UE y ALC permite la transferencia de experiencias entre las dos regiones y la construcción de un patrón institucional más estable en ALC.

2) Reconocer que el debate que GGIA detonó sobre la complementariedad de las inversiones en el proceso de desarrollo y el modelo de cooperación “tradicional”, muestra que no pueden ser mutuamente excluyentes. Se requiere que los dos sean determinantes para una alianza estratégica entre las dos regiones.

La falta de inversiones, la baja formación bruta de capital, explica el pobre crecimiento, la débil generación de empleo y la falta de diversificación productiva (sección 3). La agenda de inversiones busca que el flujo de inversiones de la UE acompañe las inversiones locales y así se pueda detonar la reindustrialización y aumentar los empleos formales. El entorno propicio y la colaboración con el sector privado es determinante, no nos olvidemos que el sector privado contribuye por un 78% a la formación bruta de capital y el espacio fiscal es y será reducido.

La base de IED de la UE es más que el GGIA (sección 5). Valorizar más la IED en los sectores claves: telecomunicaciones, energía renovable, automóvil, mecánica y farmacéutica. Un flujo y acervo de inversiones no es solo importante por la dimensión, sino también es determinante por su *calidad* en términos de responsabilidad social, respeto de las normas de trabajo y medio ambiente.

El acervo de capital UE en ALC es grande y diversificado con una tendencia a incorporar los sectores sustentables, pero también en sectores tradicionales. Pero es importante reconocer que hay que incentivar también la llegada de inversiones dirigidas a: aumentar la eficiencia energética en hidrocarburos, gas y otras fuentes no renovables, infraestructura, carreteras, saneamiento aguas, puertos, viviendas, automóvil. Esto es una de aquella parte donde el ejercicio de *reciprocidad implícita* es decisivo.

3) Fomentar también la cooperación tradicional, aquella dirigida al intercambio de experiencias entre los gobiernos sobre la seguridad ciudadana, las políticas territoriales, los sistemas educativos y la coordinación entre las políticas sociales, son complementarias a la agenda de inversiones en el ámbito privado y público.

La cooperación al desarrollo es determinante para el diálogo político, económico, social e institucional. Un proceso que muchas veces permite construir redes intermedias entre funcionarios y sociedad civil y así reforzar la alianza en un sentido más amplio.

Reconociendo la importante diferencia en los procesos y el estado de la integración entre la UE y ALC, es decisivo impulsar los mecanismos regionales de coordinación en ALC. La digitalización, el sector farmacéutico y las infraestructuras, son determinantes en la medida que se apoye el proceso de integración. Elegir países, puede generar tensiones intrarregionales entre los países.

4) El seguimiento necesita de una institucionalidad del diálogo en lo político y en lo económico. La declaración de la cumbre instituye el diálogo político con una guía de las actividades acordadas antes de la cumbre e 2025.

El éxito depende de que los proyecto del GGIA se materialicen y para ello la capacidad de interlocución y convocatoria será determinante. Es necesario pensar en una alianza estratégica UE-ALC que se base en una transformación y reindustrialización compartida. Un seguimiento capaz de *institucionalizar* un diálogo referido a la estrategia de inversiones, a las decisiones económicas y comerciales. La transformación productiva y tecnológica que persigue la UE la está buscando también ALC.

9- BIBLIOGRAFÍA

Aydıntaşbaş A., J. Barnes-Dacey, S. Dennison, M. Dumoulin, F. Grare, Mark Leonard, Theodore Murphy, J. I. Torreblanca (2023), “Strategic Interdependence: Europe’s New Approach”, in A World of Middle Powers, *European Council on Foreign Relations*, Policy Brief, October 2023.

Bárcena, A. y Cimoli, M. (2020); “Asimetrías estructurales y crisis sanitaria: el imperativo de una recuperación transformadora para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe”. *Revista de la Cepal*, (132), pp. 17-46.

Bárcena, A. y Cimoli, M. (2022); “Repensar el desarrollo a partir de la igualdad”. *El Trimestre Económico*, 89 (353), pp. 19-37.

Cameron, R. (1985), “Source A New View of European Industrialization”, *The Economic History Review*, New Series, Vol. 38, No. 1, pp. 1-23

Cimoli M. ,G. Porcile, E. Calza (2014), “Still Blowin’ in the Wind: Industrial Policy, Distorted Prices, and Implicit Reciprocity”, in E. Paus, *Getting Development Right, Structural Transformation, Inclusion, and Sustainability in the Post-Crisis Era*, Palgrave Macmillan; New York, NY.

Cimoli, M. (2023), “Posglobalización y reindustrialización en América Latina. La condicionalidad de la política industrial y el “Keynesianismo-Igualitario”, *Ensayos Económicos*, BCRA, n. 82 Noviembre de 2023.

Cimoli, M. y G. Porcile (2009), “Crecimiento global y “reciprocidad implícita”. Un modelo estructuralista”, *Economía Teoría y Práctica*, (2009): núm. especial, vol. 1.

Cimoli, M. y Porcile, G. (2009); “Sources of Learning Paths and Technological Capabilities: An Introductory Roadmap of Development Processes”, *Economics of Innovation and New Technology*, Vol. 18, N° 7, octubre, pp. 675-694.

Cimoli, M. y Porcile, G. (2011); “Learning, Technological Capabilities and Structural Dynamics”, en Ocampo, J. A. y Ros, J. (eds.), *The Oxford Handbook of Latin American Economics*, Oxford University Press.

Cimoli, M., Dosi, G. y Stiglitz, J. (2009); *Industrial Policy and Development: The Political Economy of Capabilities Accumulation*. Oxford University Press, Oxford.

Cimoli, M., G. Porcile (2011), “Global growth and international cooperation: a structuralist perspective”, *Cambridge Journal of Economics*, Volume 35, Issue 2, March 2011, Pages 383–400.

Cimoli, M., Porcile, G. y Soseldorf, F. (2023), “Why We Need Industrial Policy: Inequality and Structural change in Latin America”, preparado para el seminario en honor a J. Stiglitz, Milán, 2023.

Demarais, A. (2024), “The bigger picture: Th Policy Brief e case for an EU-Mercosur free trade deal”, European Council on Foreign Relations, Policy Brief, October 2024.

Fiszbein, M., Kulfas, M., & Cimoli, M. (2023). “40 Años de Democracia. El desarrollo como promesa y condición”, *H-Industria, Revista de Historia de la Industria y el Desarrollo en América Latina*, (33), pp.175-195

Mitchell, B. (1975), “European Historical Statistics 1750-1970”, *MacMillan Pres*, London.

Prebisch, R. 1981. Capitalismo Periférico: Crisis y Transformación, México, Fondo de Cultura económica

Nastasi, F., P. Polo (2023), “Europa-America Latina e Caribe: alleanza strategica e Global Gateway. Un’opportunità per l’Italia?”. Osservatorio America Latina e Caribe, Brief n.3, CESPI, Roma

Soete, L., S. V. Kerckhoven • (2023), “Deglobalisation and competition policy: the challenge to European economic integration”, *Network and Law Review, Exploring the complex science of markets & digital law*, 30 August 2023

Soete, L., J. Stierna (2023), “Revisiting Schumpeter in Europe: Place-based innovation and transformative industrial policy”, UNU MERIT, wp 022.

Stiglitz, J. (2002); *Globalization and Its Discontents*, New York: W.W. Norton Company.

Torreblanca, J. I. (2023), “Onwards and outwards: Why the EU needs to move from strategic autonomy to strategic interdependence”, European Council on Foreign Relations, European Council on Foreign Relations, August 2023.