

Nota de Discusión de Políticas

Una Agenda Renovada para la Cooperación Regional:

Infraestructura, Eficiencia Energética e Integración



Segunda Reunión de Ministros de Hacienda de América y el Caribe

Viña del Mar, Chile - 3 de julio de 2009



BANCO MUNDIAL





BANCO MUNDIAL

SEGUNDA REUNIÓN DE MINISTROS DE HACIENDA DE AMÉRICA Y EL CARIBE

NOTA DE DISCUSIÓN DE POLÍTICAS

**Una Agenda Renovada para la Cooperación Regional:
Infraestructura, Eficiencia Energética e Integración**

(TEXTO ORIGINAL: INGLÉS)

Viña del Mar, Chile, 3 de julio de 2009

La presente nota es el resultado de un esfuerzo conjunto del Banco Interamericano de Desarrollo y Banco Mundial y una respuesta a la solicitud de los Ministros formulada durante la *Primera Reunión de Ministros de Hacienda de América y el Caribe*, que tuvo lugar en Cancún (México) el 23 y 24 de junio de 2008. El documento incluye los comentarios recibidos durante el Taller Preparatorio celebrado en Medellín (Colombia) el 28 de marzo de 2009.

El documento se basa en dos informes: *“Implementing Renewable Energy and Energy Efficiency Measures: Challenges and Opportunities for Latin America and the Caribbean”* y *“Logistics, Transport and Food Prices: Policy Guidance for Improving Efficiency and Reducing Costs”*, preparados por el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial.

Santiago Levy, Vicepresidente de Sectores y Conocimiento del Banco Interamericano de Desarrollo, y Augusto de la Torre, Economista Jefe para América Latina y el Caribe del Banco Mundial, supervisaron la preparación del presente documento.

El equipo responsable de la elaboración del documento estuvo liderado por Antoni Estevadeordal, Gerente del Sector de Integración y Comercio del Banco Interamericano de Desarrollo e incluye a Paolo Giordano (Banco Interamericano de Desarrollo), Jordan Schwartz (Banco Mundial) y Juan Pablo Bonilla (Banco Interamericano de Desarrollo). Elizabeth Beall, Kati Suominen, Wesly Ureña-Vargas y Luis Martín Uribe, Aurelio Garcia y Maria Lissette Romero (Banco Interamericano de Desarrollo) colaboraron en la producción del documento.

Las opiniones expresadas en este documento son exclusivas de los autores y no reflejan necesariamente la opinión del Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial, ni ninguno de sus países miembros.

RESUMEN EJECUTIVO

La presente Nota de Discusión de Políticas fue preparada como documento base para la discusión de los Ministros de Hacienda sobre una nueva agenda de cooperación en América y el Caribe.

En la reunión del G20, los líderes mundiales acordaron dar una respuesta coordinada a la crisis financiera y al mismo tiempo se comprometieron a sentar las bases para superar la crisis y avanzar hacia una recuperación sostenible. Sin embargo, América Latina y el Caribe aún carecen de los mecanismos institucionales e instrumentos necesarios para hacer frente como región a desafíos de desarrollo de largo plazo. La Reunión Anual de Ministros de Hacienda de América y el Caribe es una oportunidad para llenar este vacío.

Esta nota ofrece una visión general sobre la necesidad de coordinar intervenciones a nivel regional y de aumentar la provisión de bienes públicos regionales. Específicamente, el documento revisa los principales temas identificados por los Ministros durante la Primera Reunión en materia de infraestructura y eficiencia energética, evalúa los principales cuellos de botella que obstaculizan la cooperación regional, y plantea una serie de preguntas que los Ministros podrían considerar con el objetivo de preparar el terreno para acciones futuras.

En particular, los Ministros podrían debatir las siguientes preguntas:

- ¿Qué áreas de política requieren un enfoque regional y una mayor coordinación entre países? ¿Qué tipo de arquitectura institucional e instrumentos financieros se necesitan para promover e implementar una agenda de políticas concertada a nivel regional?
- ¿Cómo pueden las instituciones financieras internacionales y regionales fortalecer su función de impulsar la armonización de los marcos de políticas, legales y regulatorios con el objetivo de facilitar la ejecución de proyectos regionales y la integración? ¿Cuál es la distribución de funciones más adecuada entre dichas instituciones?
- ¿Necesitan las instituciones financieras internacionales y regionales desarrollar nuevos productos financieros para apoyar proyectos transfronterizos de integración regional, especialmente instrumentos de préstamo multipaís?
- ¿Necesitan los países de la región asistencia técnica y capacitación para crear un consenso técnico y estratégico de largo plazo sobre proyectos prioritarios que ofrezcan los mayores beneficios económicos y de integración?

I – Fundamentos para la coordinación y cooperación regional

La importancia creciente de los desafíos transfronterizos. Los desafíos transnacionales, como la crisis financiera internacional, el cambio climático, los cuellos de botella en la infraestructura regional o los marcos regulatorios para la inversión y el comercio, centran la agenda global y regional de los países. El G20, que ha catalizado esfuerzos imprevistos de coordinación a los niveles políticos más altos, es el ejemplo más ilustrativo de la creciente necesidad de actuar colectivamente a nivel internacional.

El valor de la cooperación regional. La cooperación entre países es una herramienta necesaria para corregir las fallas de coordinación regional y financiar políticas comunes en presencia de desafíos transfronterizos. Asimismo, mediante la creación y uso de fondos comunes, los países pueden obtener un beneficio mayor que el que obtendrían si actuaran de manera individual. La coyuntura actual ha puesto de manifiesto el alto precio que los países pagan individualmente cuando se carece de una infraestructura institucional colectiva para hacer frente a los desafíos globales. Es decir, la aparición de “males” regionales y globales ha resaltado el valor de los “bienes” públicos regionales y globales.

América Latina y el Caribe (LAC) siguen enfrentándose a una brecha considerable en materia de integración global y regional. La integración económica actúa como una fuerza contracíclica mediante la expansión de los mercados regionales y el fortalecimiento de la competitividad global, aumentando así sus retornos en el clima actual de crisis económica y potencial “desglobalización”, caracterizado por una reducción del comercio exterior y los flujos financieros internacionales.

Una nueva agenda de cooperación e integración regional. En momentos de crisis, es imperativo ofrecer respuestas pragmáticas específicas para cada región. El modelo de cooperación *bottom-up* (de abajo arriba) en Asia se basa en cadenas productivas regionalmente integradas y en una creciente integración financiera y de infraestructura física, apoyadas por una arquitectura institucional mínima y eficiente. Por su parte, Europa cuenta con un enfoque de integración amplio *top-down* (de arriba abajo) basado en la creación de instituciones supranacionales y la amplia disponibilidad de fondos regionales. Carente de la estructura institucional *top-down* de Europa y de las cadenas de producción integrada *bottom-up* de Asia, la región requiere de liderazgo, visión y compromiso al más alto nivel para lograr un mecanismo efectivo de coordinación de políticas. Al contrario que en regiones más pobres, la escasez de fondos concesionales para los países de ingresos medios hace necesario desarrollar instrumentos financieros innovadores e instituciones regionales que permitan absorber los costos de las fallas en la coordinación de políticas.

El papel catalizador de las instituciones regionales e internacionales. Las instituciones financieras multilaterales y regionales, por su alcance global y regional, gozan de una posición privilegiada para apoyar la concertación de políticas y acciones a nivel regional. Dichas instituciones pueden actuar como intermediarios imparciales (*honest brokers*), realizar investigaciones de políticas de alta calidad, desarrollar productos operativos multipaíses innovadores, y movilizar recursos para apoyar intervenciones a nivel regional. En definitiva, pueden ayudar a mejorar el papel de la región como “ciudadano global”.

II – Dos temas regionales estratégicos en el largo plazo: eficiencia energética e infraestructura para transporte

Durante la *Primera Reunión de Ministros de Hacienda de América y el Caribe*, los Ministros encargaron al BID y Banco Mundial la preparación de documentos de políticas sobre dos temas de alcance regional: cómo promover las energías renovables y medidas de eficiencia energética; y cómo reducir los costos de transporte y comercio para neutralizar el aumento de los precios de los alimentos. Estos temas estructurales son un componente clave de la competitividad de la región en el mercado internacional y esencial para lograr una recuperación sostenible una vez que pasen los efectos de la crisis financiera. Para hacer frente a ambos desafíos, y dada la presencia de amplias externalidades transfronterizas, es necesario el diseño de políticas públicas regionales: la falta de coordinación de las políticas de cambio climático perjudica la competitividad de los que actúan anticipadamente; la falta de planificación y financiación conjunta de corredores de infraestructura internacional reduce la tasa de retorno de las inversiones exclusivamente nacionales. Esta sección resume las principales conclusiones y recomendaciones de políticas¹.

Energías renovables y eficiencia energética

La transición a economías con bajas emisiones de carbono contribuirá a mejorar la seguridad energética regional. Según la Agencia Internacional de Energía (AIE), la demanda de energía primaria en 2030 será un 63% más alta que en 2006: la demanda de petróleo, gas natural y carbón crecerá un 30%, 100% y 150% respectivamente. La falta de diversificación de fuentes energéticas ha provocado que la región sea especialmente vulnerable a los vaivenes de los precios del petróleo. La combinación de políticas de cambio climático con los objetivos de desarrollo económico debería traducirse en un giro hacia economías bajas en carbono y una mayor capacidad de adaptación al cambio climático.

Contribución a la mitigación del cambio climático. Hasta la fecha, LAC ha mantenido una matriz de producción de energía más limpia comparada con otras regiones: el 30% de la energía de la región proviene de fuentes renovables, comparado con el 20% de promedio mundial. Sin embargo, los planes energéticos futuros pueden mejorar. Por ejemplo, LAC está aumentando su consumo de energía por unidad de PIB mientras que el resto del mundo lo está reduciendo. Aún más importante, siempre según la AIE, es el hecho de que las emisiones de gases de efecto invernadero per capita en LAC aumentarán a un ritmo notablemente superior que la media mundial a partir de 2015, salvo que se modifiquen los planes actuales. Por lo tanto, la región necesita un giro sustancial en las políticas energéticas.

Los retornos a largo plazo de la eficiencia energética. El actual consumo de energía mundial sería un 58% más alto en ausencia de las medidas de eficiencia energética adoptadas desde 1973. La AIE calcula que la eficiencia energética representaría más de la mitad de la reducción potencial de emisiones de gases de efecto invernadero en los próximos 20-40 años. A pesar de lo

¹ Véanse los documentos *“Implementing Renewable Energy and Energy Efficiency Measures: Challenges and Opportunities for Latin America and the Caribbean”* y *“Logistics, Transport and Food Prices: Policy Guidance for Improving Efficiency and Reducing Costs”*, preparados por funcionarios del BID y Banco Mundial y presentados en el Taller Preparatorio en Medellín (Colombia) el 28 de marzo de 2009.

que suele parecer, las medidas de eficiencia energética no comprometerían el bienestar de los hogares ni la competitividad de la región².

Establecimiento de incentivos adecuados para la oferta y la demanda. La implementación de políticas de eficiencia energética requiere de intervenciones adecuadas del lado de la demanda y un distanciamiento de políticas enfocadas exclusivamente en la oferta. En 2008, con la intención de proteger al consumidor y controlar la inflación, la región gastó alrededor de US\$50.000 millones en subsidios al combustible para el transporte. Pero estos subsidios también desincentivan las inversiones en eficiencia energética. Los gastos en subsidios podrían, al menos parcialmente, ser direccionados a consumidores o empresas que usen fuentes de energía más eficientes. Durante los próximos 10 años, una inversión de US\$16.000 millones en la región en medidas de eficiencia energética podría ahorrar aproximadamente US\$53.000 millones en inversiones en combustibles fósiles.

La inversión en energías renovables. La energía renovable ofrece la oportunidad de construir una trayectoria más sostenible en lo que respecta a la oferta, la reducción de las emisiones de carbono, y la seguridad energética. El crecimiento de las energías renovables en la última década nos ha enseñado no sólo a verlas como una alternativa ecológica sensata frente a los combustibles fósiles, sino también como una buena alternativa para reducir las importaciones y crear nuevos puestos de trabajo³. Según la AIE, la región necesitará una inversión total de US\$48.300 millones entre 2007 y 2030 si se realizan en fuentes de energía renovable (en comparación con los US\$64.100 millones que se requerirán si no se añaden energías renovables a la matriz energética de la región), pero podría recuperar el doble de dicha inversión. En este contexto, LAC debería superar los obstáculos en la generación de energía hidráulica que actualmente está desaprovechada (según los planes actuales sólo el 28% del potencial hidroeléctrico de la región será utilizado en 2015). Esto genera disyuntivas (*trade-offs*) importantes, que se pueden minimizar mediante el uso apropiado de salvaguardas ambientales.

Promoción de enfoques de integración regional. La integración regional de políticas y programas de eficiencia energética y energías renovables podría ayudar a LAC a reducir costos de implementación y facilitar la transferencia de conocimiento entre países. Las iniciativas nacionales se podrían beneficiar de la creación de redes de excelencia en energías renovables y eficiencia energética cuyo objetivo sea mejorar la capacidad técnica y ofrecer apoyo a los responsables de políticas. La armonización de estándares también conduciría al desarrollo de nuevos mercados regionales de materiales, equipamiento y tecnologías energéticas, lo cual se traduciría en economías de escala que a su vez reducirían costos⁴.

² Por ejemplo, México creó el Fideicomiso para el Ahorro de Energía Eléctrica (FIDE): en sus 6 años de vida, el programa FIDE ha ahorrado aproximadamente US\$632 millones y 5.274 gigavatios/hora de electricidad, lo suficiente para suministrar electricidad a 2 millones de familias durante un año, al mismo tiempo que ha evitado la emisión de 4 millones de toneladas de CO₂.

³ El ejemplo de Alemania muestra que los costos derivados de la implementación de la Ley de Recursos de Energía Renovables (EEG) alcanzaron aproximadamente los €3.300 millones en 2006, y produjeron unos beneficios extraordinarios: un 12% de fuentes renovables en la matriz de energía, reducción de más de 100 millones de toneladas en las emisiones de CO₂, 230.000 puestos de trabajo, y un ahorro de €9.400 millones en consumo de energía y prevención de costos ambientales.

⁴ Un ejemplo es el programa *Energy Star* que sólo en 2007 evitó la emisión de gases equivalente a la de 27 millones de coches y supuso un ahorro energético por valor de US\$16.000 millones.

Acceso conjunto a instrumentos financieros para energías renovables y cambio climático. El Informe Stern calcula que se necesita una inversión global equivalente al 1% del PIB mundial para mitigar los efectos del cambio climático (suponiendo una trayectoria hacia la concentración de gases de efecto invernadero en la atmósfera de 550 partes por millón⁵ de CO₂). Existen nuevos mecanismos financieros diseñados para ayudar a los países en vía de desarrollo en su lucha contra el cambio climático, como por ejemplo el *Climate Investment Fund* (Fondo de Inversión Climático - CIF), que otorga financiación concesional para la transición hacia economías bajas en carbón y resistentes al cambio climático. La coordinación de objetivos en materia de energías renovables y cambio climático y el establecimiento de prioridades a nivel regional podrían contribuir a definir la estrategia de acceso conjunto al CIF, maximizando así las economías de escala y el despliegue de fondos en la región.

Áreas potenciales para iniciativas de políticas

- Dar prioridad a la capacitación institucional para gestionar las energías renovables y la eficiencia energética.
- Aumentar las inversiones en tecnología, investigación, desarrollo y promoción.
- Crear incentivos para el despliegue de energías renovables y transición hacia combustibles alternativos según la matriz energética de cada país.
- Armonizar los estándares de eficiencia energética y etiquetado de productos y edificios en la región para facilitar una adopción rápida y aumentar así su aceptación y conocimiento público.
- Establecer objetivos de eficiencia energética en todos los sectores, con especial énfasis en el transporte y la construcción.
- Estimular la inversión en la producción sostenible de biocombustibles ofreciendo incentivos fiscales y subsidios sólo a aquellos biocombustibles que cumplen con los criterios de sostenibilidad.
- Educar a la población sobre cambio climático, eficiencia energética y energías renovables para facilitar su implementación y aceptación.
- Agrupar proyectos de mitigación en la región para facilitar el acceso a nuevos instrumentos de financiación como el CIF y otros instrumentos del Protocolo de Kyoto como el Mecanismo de Desarrollo Limpio que permite la creación de economías de escala a través de programas regionales.

Infraestructura y Costos Comerciales y de Transporte

Los costos logísticos y de transporte en la región son altos. Se sitúan entre un 16% y un 25% del PIB, comparado con una media del 9% en los países OCDE. Estos costos son más importantes que las tradicionales barreras comerciales. Por ejemplo, en alimentos, los aranceles *ad valorem* oscilan entre el 3% y el 12%, pero cuando el producto llega al consumidor final, el componente de logística supera a veces el 50% del precio final. Las pequeñas empresas –el motor del crecimiento y empleo en la región– son las que más sufren los elevados costos logísticos (una media del 48% del valor total de sus ventas).

Un gran potencial para la reducción de costos. Se estima que se podrían reducir los costos logísticos entre un 20% y un 25% mediante mejoras en la eficiencia de los puertos, transporte

⁵ Las estimaciones de los costos de mitigación dependen de la trayectoria en el nivel de concentración de gases de efecto invernadero. En 2008, la acumulación era de 338 ppm CO₂. El Informe Stern presenta un escenario de referencia en el que no se toman acciones, y otro con una concentración de 550 ppm donde se toman algunas acciones sin llegar a implementar la solución ideal. Otros escenarios más estrictos intentarían reducir la acumulación a 450 ppm o incluso a 350 ppm.

terrestre, despacho aduanero y tránsito internacional de mercancías, gestión de inventarios, y aumento en la capacidad y competencia entre almacenes. Estas mejoras se traducirían en una reducción permanente del precio base de los productos alimenticios que oscila entre el 5% y 25%⁶.

Las políticas públicas pueden contribuir a reducir los costos de transporte. Aunque los costos de los servicios logísticos están en manos del sector privado, los gobiernos influyen considerablemente en los precios de los servicios logísticos ya sea por acción u omisión: indirectamente, los gobiernos pueden influir en cada eslabón de la cadena logística, desde el transporte marítimo hasta la distribución por carretera y posterior almacenaje; directamente, pueden influir en el despacho aduanero de mercancías y tránsitos fronterizos. La reciente crisis de los precios de alimentos permite destacar algunas áreas prioritarias aptas para la intervención:

- **Costos del transporte marítimo.** Los países que cuentan con estrategias coherentes de desarrollo portuario, que facilitan la concentración de cargas, cuentan con rápidos sistemas de carga y descarga de grandes navíos, disponen de puertos bien conectados con redes internas de transporte, y tienen legislación antimonopolios que garantiza la competencia entre los transportistas, se benefician de reducciones de precios, economías de escala y un servicio ágil.
- **Transporte interior.** Tanto el costo del transporte internacional por carretera, como el del transporte nacional vienen determinados más por la calidad de la infraestructura y la competencia en el servicio que por la distancia a recorrer. Los gobiernos pueden influir significativamente en los precios de los alimentos conservando sus carreteras, e incentivando la competencia en el almacenamiento, transporte y distribución de productos.
- **Facilitación del comercio, despacho aduanero y tránsito internacional.** La facilitación del comercio desempeña un papel importante a la hora de facilitar o dificultar el movimiento de mercancías: los retrasos aduaneros en la región aumentan los costos de transporte entre un 4% y un 12%.

La coordinación regional puede contribuir a reducir los costos de transporte. Una mejor integración de corredores y redes de transporte a nivel regional reduciría el precio de las mercancías para el consumidor final. Doblando el número de cruces fronterizos disponibles se podrían reducir los costos de transporte en un 6% aproximadamente. La armonización de procedimientos fronterizos reduciría aún más los costos de transporte. Igualmente, la integración regional y la concentración de servicios de carga generarían economías de escala.

⁶ El impacto en las economías de la región sería heterogéneo. Para los importadores netos, el cuello de botella por excelencia son los costos derivados de los servicios y capacidad de carga. Para los exportadores netos, el almacenaje, manejo y transporte de graneles son las preocupaciones fundamentales. Los países de la Organización de Estados Caribeños del Este, por ejemplo, deberían centrarse en reducir el costo del tráfico en contenedores refrigerados. Por su parte, Perú, Brasil, Bolivia y Colombia, se beneficiarían más de una mejora en los procesos de importación y distribución de productos secos a granel.

Áreas potenciales para iniciativas de políticas

Transporte terrestre

- Concentrar esfuerzos en la velocidad y facilidad del viaje, así como en la competencia entre empresas transportistas.
- Mejorar el estado de las carreteras, teniendo en cuenta que el costo de mantener una vía regularmente es considerablemente inferior a rehabilitarla cada 10 años.
- Fortalecer la normativa para camiones y su aplicación.
- Incentivar el desarrollo de depósitos, almacenes y centros de distribución.
- Mejorar la planificación de inversiones en infraestructura de transporte en base a sofisticadas simulaciones de flujos de mercancías.

Transporte marítimo

- Centrar esfuerzos en las inversiones, eficiencia de operaciones, y las conexiones hacia el interior.
- Anticipar el crecimiento e invertir en la capacidad de carga marítima y terrestre.
- Introducir la planificación del territorio en los proyectos de ubicación y expansión de puertos.
- Incentivar la consolidación o coordinación de pequeños operadores privados.
- Activar las autoridades de competencia para investigar casos de concentración vertical y horizontal.

Facilitación comercial, aduanas y pasos fronterizos

- Agilizar los despachos y las inspecciones mediante una mayor colaboración transfronteriza y coordinación entre los servicios aduaneros y fitosanitarios.
- Usar el tiempo medio de despacho a la exportación como baremo para el despacho a la importación.
- Simplificar las declaraciones y procedimientos aduaneros.
- Usar sistemas de gestión de riesgo para las inspecciones.
- Armonizar la normativa aduanera a escala regional.
- Reducir las multas por pequeños errores documentales.

III – Temas de discusión para avanzar en la agenda de cooperación e integración regional

Algunos de los temas de discusión que podrían ser debatidos son:

- ¿Qué áreas de política requieren un enfoque regional y una mayor coordinación entre países? ¿Qué tipo de arquitectura institucional e instrumentos financieros se necesitan para promover e implementar una agenda de políticas concertada a nivel regional?
- ¿Cómo pueden las instituciones financieras internacionales y regionales fortalecer su función de impulsar la armonización de los marcos de políticas, legales y regulatorios con el objetivo de facilitar la ejecución de proyectos regionales y la integración? ¿Cuál es la distribución de funciones más adecuada entre dichas instituciones?
- ¿Necesitan las instituciones financieras internacionales y regionales desarrollar nuevos productos financieros para apoyar proyectos transfronterizos de integración regional, especialmente instrumentos de préstamo multipaís?
- ¿Necesitan los países de la región asistencia técnica y capacitación para crear un consenso técnico y estratégico de largo plazo sobre proyectos prioritarios que ofrezcan los mayores beneficios económicos y de integración?