



Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

Distr. general
15 de diciembre de 2010
Español
Original: inglés

Junta de Comercio y Desarrollo

Comisión de la Inversión, la Empresa y el Desarrollo

Reunión multianual de expertos sobre cooperación

internacional: Cooperación Sur-Sur e integración regional

Tercer período de sesiones

Ginebra, 23 a 25 de febrero de 2011

Tema 3 del programa provisional

**Utilización de los vínculos Sur-Sur para fomentar las
capacidades productivas de los países en desarrollo**

Fortalecimiento de las capacidades productivas: programa Sur-Sur

Nota de la secretaría de la UNCTAD

Resumen

Existe entre los economistas y los responsables de la formulación de políticas el convencimiento generalizado de que un aumento rápido y sostenido de la productividad es una condición *sine qua non* para elevar el nivel de vida. Al analizar la experiencia de las actuales economías avanzadas (incluidas las de Asia Oriental), es difícil evitar la conclusión de que para lograr un fuerte aumento de la productividad es necesario contar con un sector industrial diversificado. Una serie de regularidades empíricas vinculan el crecimiento al desarrollo industrial, en particular el subconjunto de las actividades manufactureras. En general, esas regularidades confirman la importancia de fomentar las capacidades productivas para alcanzar un elevado nivel de ingresos y beneficiarse de la mayor integración en la economía internacional. En consecuencia, el reto para los responsables de las políticas es encontrar las mejores políticas "productivistas" para generar un círculo virtuoso que vincule acumulación de capital, creación de empleo, diversificación económica, modernización tecnológica y mayores ingresos. Ha sido difícil alcanzar un consenso. En particular, la dificultad de fomentar las capacidades productivas y abrirse al mismo tiempo a las fuerzas del mercado internacional sigue suscitando considerables debates y divergencias. Esos debates se han intensificado desde la crisis financiera de 2008, ya que esta echó por tierra algunas de las verdades de las políticas recientes y que los ajustes económicos que obligó a introducir repercutirán negativamente en las perspectivas de desarrollo del Sur. En este contexto, en la presente nota de antecedentes se examina la forma en que el aumento de la cooperación Sur-Sur podría contribuir al fomento de las capacidades productivas en los países en desarrollo y, al hacerlo, ayudar a reducir las diferencias económicas existentes en la economía mundial.

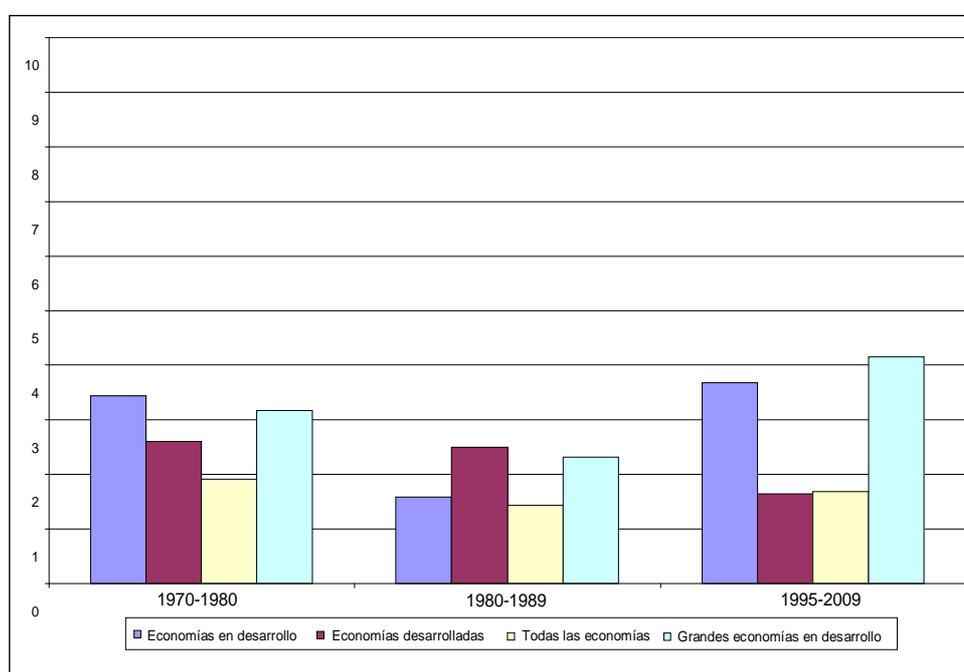
I. Desvinculación y convergencia económica: problemas de desarrollo después de la crisis

1. En promedio, los países en desarrollo llevan un tiempo registrando un crecimiento más rápido que los países desarrollados, con unos resultados notablemente mejores en el último decenio; de hecho, la diferencia en las tasas de crecimiento per cápita no tiene precedentes (gráfico 1). En consecuencia, la participación de los países en desarrollo en la producción mundial ha aumentado considerablemente desde 2000 (gráfico 2). Además, los efectos de la crisis económica iniciada en el mercado inmobiliario de los Estados Unidos en 2007 en general han sido menos graves en el sur que en el norte, y la recuperación ha sido más fuerte en muchos países en desarrollo.

Gráfico 1

Tasas medias de crecimiento per cápita: países desarrollados y en desarrollo

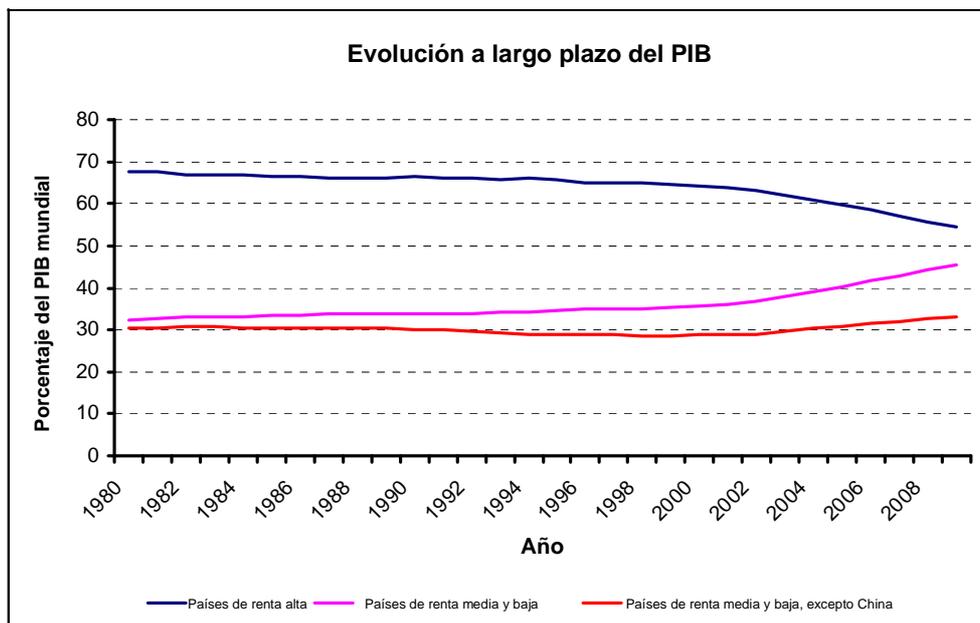
(En porcentajes)



Fuente: Unidad de Cooperación Económica e Integración entre los Países en Desarrollo, sobre la base de UNCTADstat.

Nota: La barra correspondiente a "Grandes economías en desarrollo" representa el promedio simple de las tasas de crecimiento per cápita de siete países: Brasil, China, India, Indonesia, Nigeria, Pakistán y Sudáfrica.

Gráfico 2
Distribución de la producción mundial



2. Si bien algunos países en desarrollo siguen siendo más vulnerables que otros al contagio de las recesiones y perturbaciones cíclicas de los países avanzados, la crisis ha reforzado la idea de una desvinculación del crecimiento de los países en desarrollo del de los países desarrollados. Esta circunstancia, atribuida por algunos (FMI, 2008) a la adopción de mejores políticas económicas acordes con las variables fundamentales, augura un crecimiento sostenido en los países en desarrollo aunque este siga siendo lento, como parece probable, en los países avanzados, lo que daría lugar a una convergencia de ingresos en todo el mundo. Desde una perspectiva aún más optimista, la recuperación en los países en desarrollo también podría permitir que los países desarrollados introdujeran ajustes más rápidos con una menor pérdida de bienestar, colocando así a todos en pie de igualdad en una nueva trayectoria de crecimiento mundial.

3. Esta tesis de la desvinculación se apoya en dos factores estrechamente relacionados:

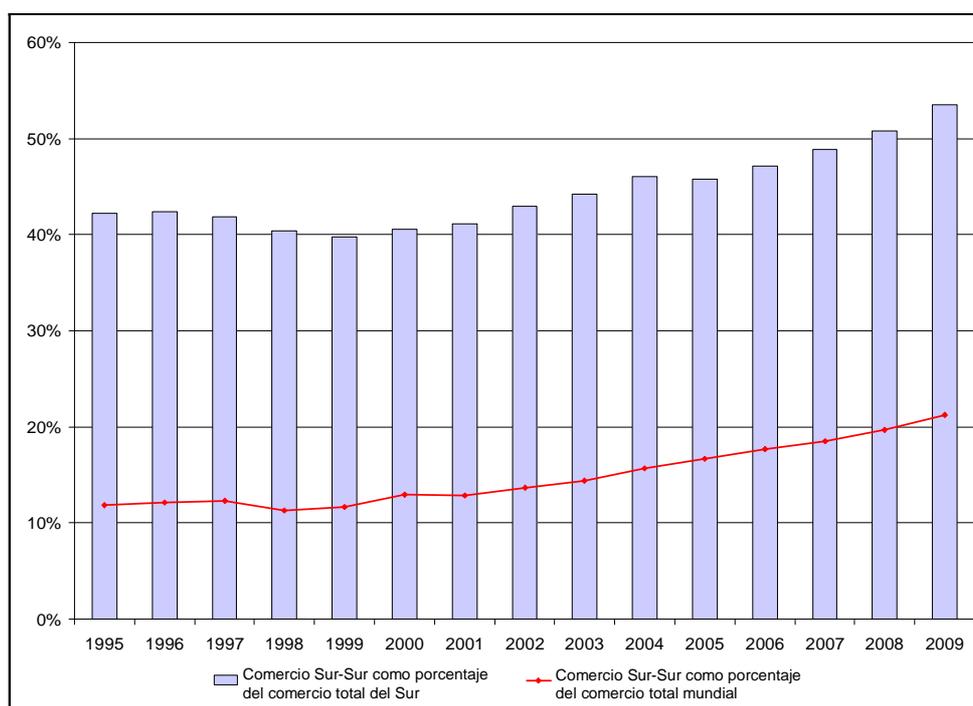
a) La aparición de polos de crecimiento fuerte y sostenible en el Sur;

b) El fortalecimiento de los vínculos económicos Sur-Sur gracias al aumento de las corrientes de comercio, capital, tecnología y mano de obra.

4. A diferencia del período de convergencia económica de los años setenta, y a diferencia de los años ochenta, cuando el crecimiento en los grandes países en desarrollo fue más lento que en las economías desarrolladas, entre 1996 y 2009 los grandes países en desarrollo alcanzaron una tasa de crecimiento per cápita superior a la media de los países desarrollados, lo que de paso contribuyó a un aumento de las tasas medias de crecimiento de los países en desarrollo que alcanzaron máximos históricos (gráfico 1). Esos polos de crecimiento pueden —como ha quedado demostrado históricamente— producir efectos positivos de difusión en otros países gracias a la creación de nuevos mercados de exportación y a la mejora de la relación de intercambio (en particular para los exportadores de productos básicos), así como a las nuevas fuentes de financiación del desarrollo y al acceso a las tecnologías.

5. Este ha sido también sin duda un período de rápido crecimiento de los vínculos Sur-Sur impulsado por las corrientes comerciales. Entre 1996 y 2009, el comercio Sur-Sur creció a un ritmo promedio de 12% anual, un 50% más rápido que el comercio Norte-Sur. Este comercio representa actualmente alrededor del 20% del comercio mundial y más de la mitad del comercio de los países en desarrollo (gráfico 3). La inversión extranjera directa (IED) Sur-Sur también registró un rápido aumento de aproximadamente un 20% anual durante ese mismo período, aunque partiendo de una cifra más reducida, y representa actualmente alrededor del 10% de las corrientes totales de IED (cuadro 1). Además, si bien los países de renta alta siguen siendo las principales fuentes de remesas para los países en desarrollo, la migración entre países en desarrollo es ahora mayor que la migración de los países en desarrollo hacia los países de la OCDE.

Gráfico 3

Evolución del comercio Sur-Sur, 1995-2009

Cuadro 1

Evolución de la inversión extranjera directa (IED) Sur-Sur, 1990-2006

Año	IED mundial (miles de millones de dólares)	IED Sur-Sur* (miles de millones de dólares)	IED Sur-Sur como porcentaje del comercio mundial	Tasa de crecimiento de la IED Sur-Sur
1990	241	12	5	-14
1991	198	9	5	-23
1992	203	16	8	81
1993	243	17	7	6
1994	287	25	9	41
1995	363	27	7	10
1996	396	35	9	29
1997	476	45	9	28

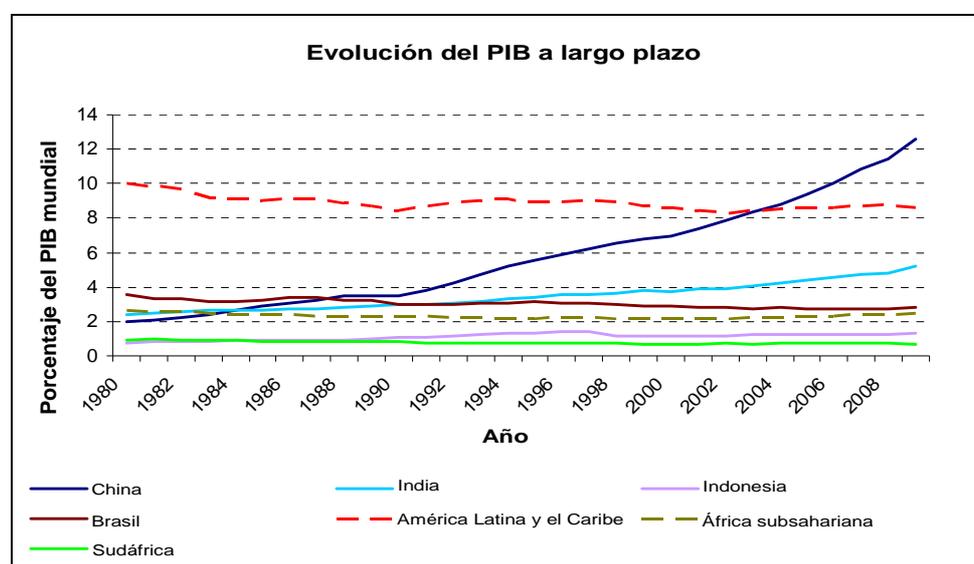
Año	IED mundial (miles de millones de dólares)	IED Sur-Sur* (miles de millones de dólares)	IED Sur-Sur como porcentaje del comercio mundial	Tasa de crecimiento de la IED Sur-Sur
1998	682	29	4	-36
1999	1 077	37	3	28
2000	1 233	35	3	-6
2001	753	41	5	16
2002	537	30	6	-26
2003	566	39	7	29
2004	920	77	8	96
2005	893	88	10	15
2006	1 411	145	10	64
2007	2 267	180	8	25
2008	1 928	187	10	4
2009	1 100	149	14	-20

* El cálculo excluye las Islas Caimán, las Islas Vírgenes Británicas y Hong Kong (China).

6. Sin embargo, debe observarse cierta cautela al determinar si estos vínculos Sur-Sur han pasado a formar parte de trayectorias virtuosas y sostenibles de crecimiento convergente en los países en desarrollo. En primer lugar, las estructuras de crecimiento han sido desiguales. De hecho, si se examina su evolución en los últimos tres decenios, sólo China y (más recientemente) la India han registrado un repunte fuerte y sostenido del crecimiento y un aumento de su participación en la producción mundial (gráfico 4).

Gráfico 4

Diferente evolución del crecimiento en el Sur



7. Asimismo, si bien es cierto que, en el último decenio, las economías en desarrollo no asiáticas han experimentado un crecimiento considerablemente superior al de las economías avanzadas, sigue habiendo una amplia brecha con respecto a China y la India. Incluso el Brasil —la principal economía de América del Sur— experimentó un

crecimiento per cápita inferior a un 2% anual, más de siete puntos porcentuales por debajo de China y menor que su propio crecimiento durante los años sesenta y setenta.

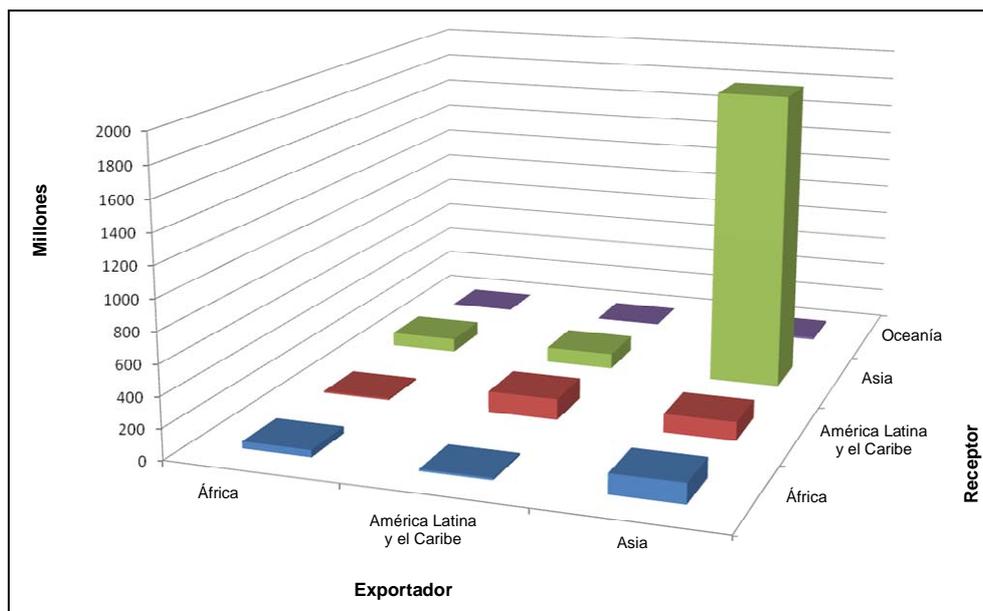
8. Otra diferencia fundamental entre los dos países asiáticos y otros polos de crecimiento del mundo en desarrollo se pone de manifiesto al examinar su correlación con los resultados económicos de los países de la OCDE. Mientras que en el último decenio las tasas de crecimiento per cápita de China y la India han mostrado una correlación mínima con los países de la OCDE (alrededor de 0,1 en ambos casos), en América Latina y el África subsahariana el crecimiento sigue estando fuertemente asociado a los resultados de las economías avanzadas, con tasas de correlación de 0,5 y 0,6 respectivamente. Esto parece indicar que el crecimiento sigue dependiendo enormemente de los mercados de las economías avanzadas y pone en duda las posibilidades de mantener un rápido crecimiento si el Norte entra en un período de desaceleración sistémica.

9. La primacía de China y la India también se refleja en la evolución de los vínculos Sur-Sur, que han estado muy fuertemente orientados hacia la región asiática. Esto es especialmente cierto en el sector comercio, ya que el comercio entre países asiáticos representa tres cuartas partes del total del comercio Sur-Sur (gráfico 5). Asia también domina las corrientes de IED Sur-Sur, aunque no de forma tan destacada.

Gráfico 5

Comercio Sur-Sur por región, 2009

(En millones de dólares)



Fuente: Unidad de Cooperación Económica e Integración entre los Países en Desarrollo, sobre la base de UNCTADstat.

10. También es importante señalar que el fortalecimiento de los vínculos Sur-Sur impulsados por las corrientes de comercio e IED se ha apoyado en una integración mundial más amplia impulsada por corrientes financieras transfronterizas muy importantes. Por el contrario, las corrientes de capital Sur-Sur han sido particularmente débiles incluso en Asia, donde las salidas de capital hacia los países avanzados han eclipsado las corrientes intrarregionales y otras corrientes Sur-Sur (cuadro 2). La relación entre la liberalización financiera, las corrientes financieras y el desarrollo económico sigue siendo objeto de controvertidos debates entre los economistas. Sin embargo, hay pocos indicios que sugieran que la explosión de las corrientes financieras transfronterizas se ha traducido en un rápido

crecimiento de la formación de capital (gráfico 6) o ha contribuido a acelerar el proceso de cambio estructural. De hecho, la apertura financiera ha coincidido con un proceso de regresión estructural en muchos países en desarrollo.

Cuadro 2

Activos de las inversiones de cartera, Asean y Asean+3, 2001-2005

(En porcentaje del PIB)

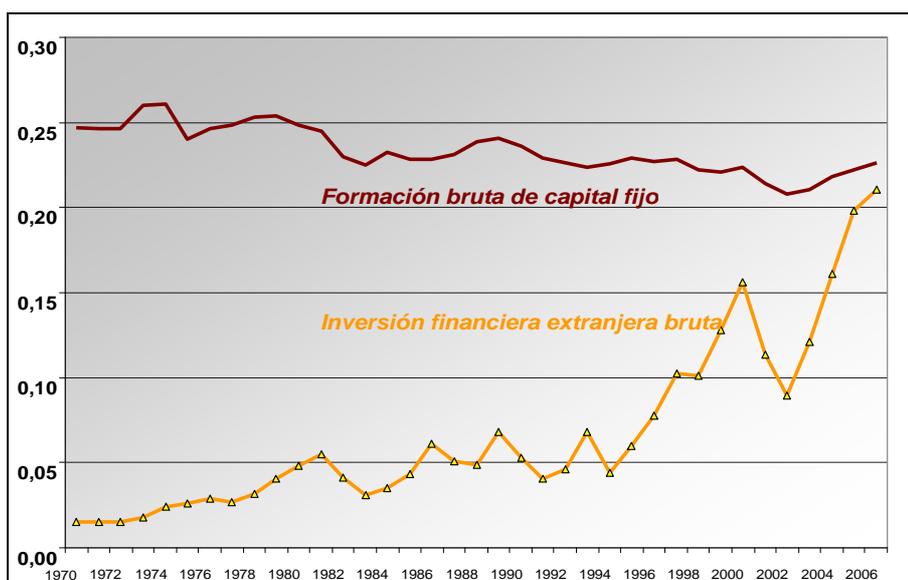
	2001	2002	2003	2004	2005
ASEAN					
Inversiones de cartera	21,2	21,9	24,4	27,4	26,7
Acciones	6,3	6,0	6,8	8,20	8,8
Intra-ASEAN	1,6	1,4	1,2	1,9	1,7
Extra-ASEAN	4,7	4,6	5,6	6,3	7,1
Deuda	14,9	15,9	17,5	19,2	17,9
Intra-ASEAN	0,8	0,9	1,5	2,2	2,0
Extra-ASEAN	14,1	15,0	16,0	17,0	15,9
ASEAN+3					
Inversiones de cartera	22,4	24,2	27,3	29,0	29,2
Acciones	4,2	3,9	4,6	5,6	6,1
Intra-ASEAN+3	0,2	0,3	0,3	0,4	0,4
Extra-ASEAN+3	3,9	3,7	4,3	5,2	5,6
Deuda	18,3	20,3	22,6	23,4	23,1
Intra-ASEAN+3	0,5	0,4	0,4	0,5	0,5
Extra-ASEAN+3	17,8	19,9	22,2	22,9	22,6

Fuente: Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, 2007 (más detalles en el cuadro 5.3 de la página 135).

Gráfico 6

Un clima de inversión mundial no tan saludable

(En porcentaje del PIB mundial)



11. Un último motivo de cautela en relación con la desvinculación es la atribución de las tendencias favorables a la "mejora de las variables fundamentales de las políticas". Incluso los países en desarrollo más importantes han seguido distintas trayectorias de crecimiento y desarrollo en el último decenio y han adoptado diferentes regímenes de políticas, en particular en lo que respecta a las políticas macroeconómicas y sectoriales. En consecuencia, es probable que la influencia de esos grandes polos de crecimiento en las perspectivas de desarrollo de otros países en desarrollo, a través de los mercados, recursos y tecnologías, haya variado significativamente.

12. Los procesos de recuperación y convergencia no son tan generalizados ni tan sólidos como parece indicar una simple tesis de desvinculación. Es más, el aumento de los vínculos y la cooperación Sur-Sur ofrece un gran potencial pero esto debe aprovecharse a fin de adoptar una estrategia de políticas y de cooperación más activa orientada al fomento de las capacidades productivas para asegurar la obtención de beneficios en todos los países en desarrollo.

13. Del mismo modo, Rodrik (2009) ha sugerido que, tras la crisis, la estrategia de desarrollo, que en su opinión consiste en la concertación de esfuerzos para transferir recursos de sectores tradicionales escasamente productivos a sectores modernos muy productivos, en particular los que producen bienes manufacturados comerciables, deberá adaptarse al debilitamiento de los vínculos Norte-Sur, especialmente de los vínculos comerciales. En ese contexto, destaca el papel fundamental de las políticas "productivistas" adoptadas por los países que han obtenido buenos resultados, entre otras las políticas industriales específicas, las devaluaciones monetarias y la represión financiera. Llega a la conclusión de que la adopción de dichas políticas ganará aún más importancia en un momento en que los países tratan de aumentar la demanda interna de bienes comerciables, pero que su éxito depende de que haya más cooperación entre los grupos de interés económico y de que exista suficiente espacio de políticas. Estas dos condiciones son igualmente importantes para adoptar un enfoque Sur-Sur, en la medida en que con ello se pretende desarrollar estrategias productivistas en el marco de las iniciativas destinadas a abrir nuevas vías de desarrollo tras la crisis.

II. Las teorías de Arthur Lewis recobran actualidad: Lecciones para la cooperación Sur-Sur

14. El debate sobre la integración y la cooperación Sur-Sur no es nuevo para los economistas. En un momento de creciente interés en la cooperación Sur-Sur, Arthur Lewis, en su discurso de aceptación del premio Nobel en 1979, anticipó en gran medida los últimos debates sobre la desvinculación y el crecimiento convergente. En su discurso, Lewis preguntó si el Sur podía seguir creciendo a un 6% anual si, como él preveía, la tasa de crecimiento del Norte disminuía drásticamente. Para Lewis, el vínculo fundamental era el comercio; para mantener un rápido crecimiento era necesario un fuerte aumento de las exportaciones pero, si la demanda disminuía en los mercados del Norte, ¿podrían otros países en desarrollo llenar ese vacío? Lewis sugirió que el comercio Sur-Sur podía llenar el vacío, tanto en general como en los posibles estrangulamientos sectoriales, como en el caso de la agricultura y los bienes de capital.

15. Sin embargo, Lewis reconoció que era mucho más importante reforzar los vínculos Sur-Sur que aumentar el número de acuerdos comerciales regionales. Es más, los acuerdos comerciales preferenciales, en particular entre los principales países en desarrollo, tendrían que ir acompañados de una serie de medidas complementarias para vincular el comercio Sur-Sur a un crecimiento convergente fuerte y autosuficiente en el Sur. Se trataría de medidas y mecanismos de financiación eficaces para hacer frente a los problemas de balanza de pagos, incluidos los que pudieran surgir entre el Norte y el Sur, así como de

niveles de financiación adecuados para aumentar las corrientes Sur-Sur. También previó la necesidad de contar con mecanismos de financiación compensatoria para ayudar a los países vulnerables y los exportadores de productos primarios que pudieran tener dificultades a corto y mediano plazo para orientarse a los nuevos mercados del Sur, así como con nuevas normas sobre las empresas transnacionales en vista del importante papel que pueden desempeñar en la expansión del comercio Sur-Sur de manufacturas y la posible amenaza de convergencia a la baja que podía entrañar esa tendencia. Por último, el fuerte impulso a la inversión nacional necesario para asegurar un crecimiento autosostenido requeriría el acceso a financiación para el desarrollo a largo plazo, al menos en las etapas iniciales.

16. En muchos aspectos, las posiciones de Lewis reflejaban las recomendadas por la UNCTAD en ese momento, en particular con respecto a la promoción de un sistema generalizado de preferencias entre los países en desarrollo, que se puso en marcha en 1976 con el objetivo de ampliar y diversificar el comercio entre los países en desarrollo y como medio para acelerar la industrialización y reforzar su autonomía económica colectiva, entre otras cosas ofreciendo más ventajas comerciales a los países relativamente menos desarrollados.

17. Si actualmente los países en desarrollo se encuentran ante otro "momento Lewis", es importante determinar si también se necesita un enfoque Sur-Sur igualmente amplio para promover un crecimiento convergente y autosostenido en el Sur. Como se indicó en la sección anterior, ahora las condiciones son, en algunos aspectos importantes, mejores que a principios de los años ochenta, pero siguen faltando muchos elementos y la evolución desigual de los vínculos Sur-Sur no parece apuntar a una distribución automática de los beneficios potenciales, lo que aumenta la posibilidad de que haya tendencias divergentes entre los países en desarrollo.

III. Diversificación económica e integración productiva

18. El aumento de la productividad, la diversificación económica y los niveles de ingresos están fuertemente correlacionados entre los distintos países y a lo largo del tiempo. La forma en que estas correlaciones explican el desarrollo económico sigue siendo objeto de debate. Sin embargo, como ha quedado demostrado históricamente, el fomento de las capacidades productivas en el sector industrial debe considerarse un eje fundamental. Es poco probable que una dicotomía Norte-Sur refleje la variedad de problemas a que se enfrentan los distintos países en desarrollo que tratan de fortalecer sus capacidades productivas. En investigaciones anteriores, la UNCTAD ha distinguido entre industrializadores maduros, industrializadores rápidos, industrializadores de enclave, desindustrializadores prematuros y países exportadores dependientes de los productos básicos. Esta tipología no es exhaustiva; excluye, en particular, a las economías en las que se ha producido un importante fortalecimiento de las capacidades productivas en los sectores agrícola y de servicios. Sin embargo, es un útil recordatorio tanto de la contribución fundamental del desarrollo industrial al crecimiento a largo plazo como de la diversidad de experiencias que probablemente tengan que incorporarse en las estrategias Sur-Sur.

A. Expansión del desarrollo industrial

19. El potencial del fomento del sector industrial es resultado, en lo que se refiere a la oferta, de una predisposición a las economías de escala, la especialización, el cambio tecnológico y el aprendizaje, y, en lo que concierne a la demanda, de unas elasticidades de

precios e ingresos favorables¹. Las series sucesivas de aceleración del crecimiento de la productividad, de aumento de la demanda y de rendimientos a escala crecientes propician un círculo virtuoso de crecimiento caracterizado por la expansión de la producción, del empleo y del consumo.

20. Con la expansión del mercado y la reducción de los costos de coordinación gracias al progreso tecnológico, surgen nuevas oportunidades de diferenciación de los productos, especialmente en los sectores de los bienes de capital y los bienes intermedios especializados, pero también una mayor variedad de bienes de consumo y de producción. Este proceso, por el que las empresas se deshacen de una serie de funciones para delegarlas en nuevas empresas especializadas, entraña un aumento de las transacciones mercantiles entre un número cada vez mayor de empresas del mismo sector. Todos estos aspectos son un gran complemento del conjunto de vinculaciones que hacen posible una buena dinámica de crecimiento.

21. Es probable que los vínculos creados por una división industrial del trabajo cada vez más desarrollada vayan más allá de la economía nacional. Las empresas nacionales que rebasan determinados tamaños y niveles de conocimientos tecnológicos tienden a comerciar cada vez más con el extranjero. Las exportaciones, a su vez, hacen que aumente el tamaño del mercado, por lo que es posible sacar mayor partido de las economías de escala. Al mismo tiempo, las empresas, al orientarse cada vez más hacia el exterior, pueden conocer nuevos productos y procesos, así como nuevos competidores. La diferenciación industrial aumenta el potencial de expansión del comercio dentro de un determinado ramo de la industria, en particular entre los países con estructuras económicas y capacidades tecnológicas similares. En consecuencia, las mismas regiones que dominan la industria mundial son también las que dominan el comercio mundial (cuadro 3).

Cuadro 3

Comercio total, comercio de manufacturas y valor agregado manufacturero en UE-15, TLCAN y Asia Oriental, 2000, 2005 y 2009

Proporción del comercio total con respecto al comercio mundial			
	1995	2000	2009
UE-15	40,4	35,8	32,6
TLCAN	16,5	19,0	12,9
Asia Oriental	19,4	19,4	21,5
Total	76,3	74,2	67,0
Proporción del comercio regional de manufacturas con respecto al comercio mundial de manufacturas			
	1995	2000	2009
UE-15	41,8	37,6	36,7
TLCAN	17,0	20,5	12,5
Asia Oriental	24,9	24,7	29,0
Total	83,7	82,8	78,2

¹ Los hechos estilizados, en los que se prima el desarrollo industrial, están relacionados con la literatura teórica clásica sobre el desarrollo, como se señala en las investigaciones de Myrdal, Prebisch, Kaldor, Lewis, Hirschman y otros.

Proporción del comercio intrarregional de manufacturas con respecto al comercio mundial de manufacturas

	1995	2000	2009
UE-15	24,9	22,4	20,3
TLCAN	8,1	11,4	6,3
Asia Oriental	8,0	8,1	10,7
Total	41,0	42,0	37,3

Proporción del valor agregado manufacturero mundial

	1995 ^a	2000	2009 ^b
UE-15	26,2	26,1	28,6
TLCAN	28,4	31,8	22,3
Asia Oriental ^c	28,9	26,3	25,5
Total	83,4	84,2	76,4

Fuente: Unidad de Cooperación Económica e Integración entre los Países en Desarrollo/UNCTAD, sobre la base de UNCTADstat e indicadores del desarrollo mundial.

22. Al medida que crecen, las empresas manufactureras podrían también tratar de encontrar nuevas ventajas creando filiales en el extranjero. Los flujos de IED resultantes corresponden principalmente a empresas grandes y tecnológicamente avanzadas que intentan aumentar rentas a partir de sus activos específicos, y la ubicación se determina en función de alguna combinación de diferencias de costos, gran tamaño del mercado y elevado nivel tecnológico. Además, se observa que, con el aumento del número de países que progresan, es probable que los flujos de IED en el mismo sector lleguen a ser considerables, por ejemplo, gracias a los flujos intraindustriales.

23. Una forma de trasladar la producción al extranjero es reproducir instalaciones enteras en otro país, pero la IED también puede manifestarse en la desintegración vertical de industrias desde el punto de vista geográfico, separando y reubicando determinadas actividades. El grado de fragmentación variará de un sector a otro, según la medida en que las nuevas tecnologías contribuyan a reducir los costos de coordinación, y según la intensidad de las vinculaciones en el caso de determinadas actividades. Las "redes de producción internacional" resultantes de ese proceso probablemente acelerarán el movimiento transfronterizo de componentes y productos semielaborados, que en muchos casos adoptará la forma de comercio intraempresarial (*TDR 2002*, parte 2, cap. III).

24. Cuando en los países vecinos tiene lugar un proceso similar de despegue industrial y de diversificación, cabe esperar que se intensifiquen las vinculaciones transfronterizas a nivel sectorial y de empresa. La integración productiva mediante corrientes comerciales y el reparto de la producción dependen en última instancia de la decisión de las empresas, no de los gobiernos; sin embargo, las políticas industriales nacionales pueden apoyar ese proceso, y la coordinación y la armonización de esas políticas pueden contribuir a mejorar la eficacia de las políticas industriales nacionales.

25. Una vez que las vinculaciones externas alcanzan cierto nivel de intensidad, los productores presionarán, al principio a nivel regional, para que se reduzcan o se eliminen los diversos obstáculos al comercio y la inversión intrarregionales, en particular los trámites administrativos, las restricciones legales y los procedimientos administrativos incompatibles, y exigirán que se mejore la infraestructura de los transportes y de las

comunicaciones. Es probable que esas decisiones vayan acompañadas de la creación de instituciones destinadas a favorecer una cooperación más estrecha².

- a) ¿Sigue siendo la industria clave para lograr el crecimiento y el desarrollo? ¿Qué función desempeñan los servicios modernos?
- b) ¿Ofrecen las redes de producción Sur-Sur una nueva vía para lograr un crecimiento sostenible?
- c) ¿Respaldan mejor los vínculos Sur-Sur la creación de empleo productivo y el aumento de los salarios?

B. Cooperación Sur-Sur y desarrollo industrial

26. La cooperación formal no es requisito previo para una integración *de facto*, pero probablemente hará falta una interacción dinámica entre ambas si se quiere que sus beneficios sean mayores y más inclusivos. Al principio, esa colaboración tenderá a centrarse en cuestiones técnicas (obstáculos al comercio, normas, etc.), pero, cuanto mayor vaya siendo la integración de los sistemas de producción y de comercio entre los países vecinos, tanto más necesarias serán la coordinación y la colaboración. Históricamente la cooperación Sur-Sur ha evolucionado más a nivel regional.

27. El acceso a un mercado más amplio, como forma de conseguir economías de escala y diversificar la producción, es desde hace largo tiempo una de las razones de que se concierten acuerdos regionales entre países en desarrollo, lo que puede evitar algunos de los peligros de la protección excesiva que podría acompañar a los intentos iniciales de fomentar las capacidades productivas mediante estrategias de sustitución de importaciones. En América Latina, región en la que varios países iniciaron un proceso de desarrollo industrial durante el período de entreguerras, se consideró durante mucho tiempo que la integración regional proporcionaría los elementos necesarios para la modernización industrial, ya que las nuevas estructuras industriales, más complejas, necesitaban obtener las economías de escala que se lograrían con un mercado más amplio. Además, cada vez era mayor la convicción de que sin esa modernización industrial seguiría aumentando la brecha que separaba a esos países de los países industrializados más avanzados. Desde esta perspectiva, la dinámica relación existente entre las inversiones, las exportaciones y el crecimiento de la productividad respaldaba el llamamiento para establecer vínculos Sur-Sur más estrechos.

28. Muchas investigaciones posteriores confirman que las exportaciones de un país influyen en sus perspectivas de crecimiento a largo plazo, ya que los países con buenos resultados aplican políticas comerciales e industriales estratégicas para pasar a sectores de bienes comerciables de mayor uso de tecnología y de mano de obra calificada y que pueden producir efectos de difusión tecnológica y otro tipo de efectos secundarios en el resto de la economía y en los países vecinos. Sin embargo, la extensión de la actividad industrial a las economías vecinas no es un proceso automático; el distinto volumen del comercio intrarregional entre los diferentes bloques regionales en desarrollo da una idea del proceso desigual de desarrollo industrial, incluso en los casos en que se han concertado acuerdos regionales formales (cuadro 3).

29. En el *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, 2007* de la UNCTAD se señala que el comercio Sur-Sur está orientado a los bienes manufacturados, incluso productos

² El comercio intraindustrial en Europa Occidental ya era importante en los años cincuenta, pero muchas veces fue el sector empresarial el que presionó para que se siguiesen reduciendo los costos de transacción mediante la eliminación de trabas administrativas y de otros obstáculos. Ese fue el caso del Programa del Mercado Único de 1992.

relativamente más sofisticados, y puede producir mayores efectos de aprendizaje y de difusión de tecnología. Para los países latinoamericanos, los mercados regionales constituyen los principales destinos de sus exportaciones de manufacturas, especialmente por lo que se refiere a las manufacturas de gran intensidad de mano de obra calificada y de tecnología; en el MERCOSUR, el 50% de las exportaciones de manufacturas de alta y mediana intensidad de mano de obra calificada y de tecnología van destinadas a países de América Latina, aunque las exportaciones totales a países latinoamericanos representan sólo el 29% de las exportaciones totales del MERCOSUR. Incluso en el Brasil y en Chile, países para los que el mercado latinoamericano es menos importante (debido, en el Brasil, a su tamaño, y, en Chile, a su especialización en productos primarios), cerca del 45% de esa categoría de productos (es decir, las exportaciones de manufacturas de mayor intensidad de tecnología y de cualificaciones) se destinan al mercado regional.

30. En cuanto a África, si bien las exportaciones de manufacturas del COMESA, por ejemplo, representan únicamente una pequeña fracción de sus exportaciones totales, cabe destacar no obstante que las manufacturas representan más del 40% de las exportaciones dentro del COMESA y casi el 50% de las exportaciones a otros países africanos; la mitad de ellos son de alta y mediana intensidad de tecnología y de mano de obra calificada. La parte de las exportaciones intrarregionales correspondiente a las manufacturas es particularmente grande dentro de la SADC y en el comercio con otros países de África, aunque en general el nivel sigue siendo muy bajo.

31. La estructura del comercio de toda la región del Asia Oriental y Sudoriental tiene una proporción muy elevada de comercio intrarregional de manufacturas y refleja la manera en que está organizada su estructura de producción. La región importa bienes de alta y mediana intensidad de tecnología, incluidos bienes de capital, principalmente de países desarrollados; piezas y componentes de productos electrónicos, principalmente del interior de la región, y productos primarios, principalmente de otras regiones en desarrollo. Exporta una gran proporción de manufacturas de gran intensidad de mano de obra y productos electrónicos acabados a países desarrollados, mientras que el comercio de bienes de alta y mediana intensidad de tecnología y piezas y componentes de productos electrónicos se desarrolla en gran parte dentro de la región.

32. Si bien estos datos indican que el comercio Sur-Sur puede beneficiar a todos los países en desarrollo, aún no está claro que ello haya dado lugar a una transformación estructural a más largo plazo. Klinger (2009) ha señalado que la imagen de relativa sofisticación del comercio Sur-Sur es efímera y que comienza a debilitarse a medida que los países se industrializan. Otros, como Shefaeddin (2008), han indicado que este sigue siendo no tanto una parte integrante de otra estrategia de desarrollo como una respuesta "defensiva" a los riesgos de depender demasiado de los mercados del Norte y un medio de mejorar las posiciones negociadoras en las negociaciones multilaterales o bilaterales. Además, probablemente la distribución de los beneficios entre los miembros de un bloque económico Sur-Sur siga siendo muy desigual.

33. Un indicador revelador de la distribución de los beneficios es la estructura de los superávits y déficits comerciales. La asimetría entre los socios más fuertes y los más débiles puede verse agravada por el hecho de que los superávits comerciales de los miembros más grandes y más desarrollados representan generalmente una pequeña proporción de su PIB, mientras que los déficits de los miembros más pequeños y menos desarrollados suelen representar una considerable proporción de su PIB. Esas asimetrías obedecen en gran parte a factores estructurales, pero las políticas económicas y el hecho de que los miembros de un bloque regional tengan capacidades financieras e institucionales diferentes también pueden acentuar las asimetrías existentes en el bloque.

34. En las actividades de cooperación regional entre países en desarrollo se ha prestado relativamente poca atención a la lucha contra los desequilibrios y las desigualdades. No

obstante, en África y en América Latina hay ejemplos de una mayor concienciación acerca de la necesidad de adoptar un enfoque colectivo respecto de esas cuestiones. El MERCOSUR ha establecido un Fondo para la Convergencia Estructural (FOCEM) que aborda el problema de las asimetrías económicas existentes en el mercado común y el acuerdo de la SACU contiene disposiciones que promueven el desarrollo de los miembros menos avanzados y la diversificación de sus economías mediante un fondo común de ingresos.

35. Las economías en desarrollo y las economías en transición tienen grandes posibilidades de beneficiarse de las ventajas de la proximidad geográfica y cultural cuando intentan desarrollar sus industrias y mejorar su producción. Para lograr resultados satisfactorios, los miembros del bloque regional tendrán que cooperar en determinadas esferas de política, por ejemplo acordando la plena liberalización del comercio intrarregional o, en las uniones aduaneras, estableciendo un arancel externo común. Sin embargo, rara vez la liberalización del comercio bastará por sí sola para impulsar una dinámica regional. Como en el caso del proceso de recuperación del retraso de un determinado país, un esfuerzo común para reducir la brecha con respecto a las economías más avanzadas tiene mayor probabilidad de éxito cuando las medidas relacionadas con el comercio y las finanzas se complementan con otras medidas. Para que la integración regional sea viable a largo plazo, tal vez haya que establecer algunas políticas e instituciones regionales comunes para que no siga aumentando la disparidad de ingresos entre los distintos países miembros y dentro de ellos como resultado de la integración, lo que podría dar lugar a medidas defensivas por parte de los miembros desfavorecidos y debilitar el proceso de integración.

36. Otro enfoque consistiría en considerar que la integración regional y demás vínculos Sur-Sur entre países en desarrollo dejan margen para una estrategia de desarrollo basada en la industrialización. Esto tiene mayores probabilidades de éxito que las estrategias nacionales aisladas, especialmente en el caso de los países con pequeños mercados internos y capacidades tecnológicas limitadas. Ello podría requerir renunciar a cierto grado de soberanía en la formulación de políticas nacionales, pero al mismo tiempo los miembros podrían ampliar su espacio de políticas mediante iniciativas de cooperación en esferas en que la ampliación de los mercados y los recursos compartidos pueden contribuir a promover la inversión y el cambio estructural. La aceptación de una libre circulación relativa de mercancías no bastaría para garantizar la sostenibilidad de ese marco. También se deberían elaborar políticas económicas regionales proactivas y establecer otras formas de cooperación Sur-Sur para promover el cambio estructural, aprovechar las posibles complementariedades y la especialización de los países miembros y aumentar la capacidad de producción de los países miembros menos desarrollados.

C. ¿Pueden los vínculos Sur-Sur ayudar a los exportadores de productos básicos a diversificar sus exportaciones?

37. La necesidad de fomentar las capacidades productivas no debería identificarse exclusivamente con el desarrollo industrial. De hecho, en muchos países en desarrollo el aumento de la productividad agrícola es tanto o más importante. La cooperación Sur-Sur puede desempeñar un papel fundamental a este respecto.

38. Sin embargo, hay que reconocer que los efectos que tenga sobre el desarrollo la mayor integración entre países en desarrollo pueden ser limitados, según el grado de desarrollo de los miembros del grupo. Los países y las regiones que aún no disponen de un sector importante de bienes de capital siguen estando obligados a obtener las divisas necesarias para importar bienes de capital y bienes intermedios, que adquirirían en los países industrializados o en los países en desarrollo industrialmente más avanzados.

Análogamente, los países en desarrollo cuyas exportaciones se concentran en un reducido número de productos primarios se encuentran generalmente con las limitaciones de los mercados de su propia región y de otros países en desarrollo. Por estos dos motivos, los países en desarrollo que siguen dependiendo de los productos primarios o cuyo desarrollo industrial es incipiente no pueden beneficiarse tanto de una integración regional con países que se encuentran en una fase similar de desarrollo como los países cuya estructura productiva está ya más diversificada. Aun así, para los países que desean diversificar su producción y aumentar sus ventajas en el sector primario, el fortalecimiento de los vínculos Sur-Sur tiene algunos beneficios potenciales que es preciso tener en cuenta.

39. El uso de las exportaciones de productos básicos para generar crecimiento económico a largo plazo y reducir la pobreza es un antiguo problema de desarrollo. Muchos estudios afirman que la "maldición de los recursos" limita las perspectivas de desarrollo de muchos países pobres (Sachs y Warner, 1995). Por otra parte, otros estudios sugieren que los recursos naturales pueden convertirse en un verdadero activo de desarrollo cuando las rentas son administradas eficazmente y se combinan con inversiones en capacitación y tecnología (Lederman y Maloney, 2007, y documento TD/B/C.I/MEM.2/3 de la UNCTAD).

40. Los avances logrados en la esfera del desarrollo se han maximizado gracias a la promoción de los eslabonamientos hacia atrás y hacia delante entre los sectores del petróleo y la minería y el resto de la economía. Estos eslabonamientos aumentan el uso de insumos locales (adquisición de bienes y servicios) en la cadena de suministro, lo que, a su vez, produce efectos positivos en las capacidades locales y en la economía nacional. Sin embargo, en varios países las posibilidades que tiene ese sector de generar beneficios se han visto limitadas por dificultades internas, como un débil marco normativo, déficits de infraestructura y capital humano y otros problemas estructurales. Del mismo modo, los beneficios para el desarrollo se han visto restringidos en el sector agrícola por limitaciones de la oferta, en particular baja productividad, escasez de financiación, inadecuada infraestructura relacionada con el comercio y falta de innovación tecnológica. En conjunto, estas limitaciones reducen las oportunidades de diversificación vertical, incluida la adición de valor. No obstante, la investigación de Kaplinsky (2010) sugiere que la creación de eslabonamientos en el sector extractivo podría acelerarse y profundizarse en función de factores específicos de cada sector, de la estructura de propiedad, de una infraestructura adecuada, de los vínculos con los sistemas nacionales de innovación, de los efectos de difusión de conocimientos especializados, de las capacidades regionales y del entorno normativo adecuado.

41. La diversificación de los mercados y productos o la ampliación del comercio a nuevos mercados dinámicos del Sur, así como dentro de las regiones en desarrollo, también puede aumentar los beneficios para el desarrollo, aunque puede plantear muchas dificultades. Por ejemplo, la diversificación vertical permitiría a los países productores agregar más valor a sus exportaciones y retener así más valor o renta en la economía local. Sin embargo, ello requiere: a) mayor acceso al crédito; b) mayor capacidad para ajustarse a normas y requisitos técnicos como los sistemas de producción y elaboración (véanse los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio (OMC) sobre medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF) y obstáculos técnicos al comercio (OTC)), así como otras normas privadas o prescripciones del mercado; c) la solución de los problemas de infraestructura; y d) la eliminación de las barreras arancelarias y no arancelarias, por ejemplo, los trámites aduaneros y demás procedimientos administrativos.

42. La diversificación horizontal mediante productos básicos no tradicionales y productos de subsistencia locales y la diversificación vertical hacia una posición más elevada en la cadena de suministro pueden ayudar a reducir o a eliminar la vulnerabilidad económica que entraña depender de unas pocas exportaciones de productos básicos. Sin embargo, la diversificación requiere importantes inversiones, el perfeccionamiento de los

conocimientos especializados y, en el caso de los nuevos productos, obliga a competir con actores ya establecidos (véase el documento TD/B/COM.1/EM.18/2 de la UNCTAD). Los eslabonamientos y la diversificación brindan la oportunidad de desbloquear los beneficios en materia de desarrollo en el sector de los productos básicos, pero para ello es necesario un entorno normativo propicio que promueva: a) el desarrollo de los recursos humanos mediante la capacitación, la educación y la I+D; b) la innovación tecnológica para aumentar la competitividad de los proveedores; y c) la mejora de la infraestructura para superar las limitaciones de la oferta.

D. ¿Puede la cooperación Sur-Sur contribuir a salir de la trampa de la renta media?

43. Para lograr una transformación estructural en el núcleo del desarrollo económico es preciso que los países en desarrollo modifiquen progresivamente su estructura de producción sustituyendo los bienes de bajo valor añadido por productos más elaborados. Por lo general un país de renta baja depende en gran medida de los recursos extractivos, la agricultura de subsistencia, las exportaciones de los monocultivos y la ayuda externa. El despegue económico se inicia con el fomento de las capacidades productivas de las empresas manufactureras que se dedican al simple montaje o la transformación de productos de la industria ligera para la exportación (por ejemplo, prendas de vestir, calzado y productos alimenticios).

44. En estas etapas preliminares, el crecimiento es impulsado por las innovaciones realizadas en el país y los países en desarrollo comienzan a producir bienes ya producidos en otros lugares y a diversificar su producción y la estructura de sus exportaciones. Muchos países pobres siguen haciendo frente a las deficiencias y limitaciones que es preciso superar para poner en marcha un proceso de crecimiento más autosostenido basado en la diversificación económica. La mayor ventaja del fortalecimiento de la cooperación Sur-Sur para estos países puede ser el acceso a nuevos mercados. Sin embargo, el acceso a una financiación de las inversiones a largo plazo y el intercambio de experiencias en materia de políticas podrían mejorar considerablemente el enfoque Sur-Sur.

45. La diversificación no es suficiente para mantener el proceso de desarrollo. Un país debe ser capaz de mejorar progresivamente su capital humano, aumentar el valor añadido interno mediante la producción y exportación de productos manufacturados de alta calidad y hacer frente a competidores más avanzados. En última instancia, se necesitan capacidades para desarrollar y patentar nuevos productos y procesos.

46. Por consiguiente, a medida que los países se desarrollan, pueden observarse tres cambios importantes. En primer lugar, la diversificación de la producción se ralentiza y luego incluso se invierte al alcanzar la renta per cápita un determinado umbral elevado (desindustrialización), y los países se especializan más en la prestación de servicios. En segundo lugar, la inversión disminuye y la innovación se acelera. En tercer lugar, el sistema de educación y capacitación pasa de centrarse en el perfeccionamiento de los conocimientos especializados a adoptar tecnología y adaptarla a fin de preparar a los trabajadores para que puedan desarrollar nuevos procesos y productos.

47. Sin embargo, estos cambios no se han producido en muchos países en desarrollo de renta media. Las mejoras y el abandono de las políticas de innovación dentro de las fronteras para situarse a la vanguardia de la innovación no son procesos automáticos. Muchos países que han superado con éxito la fase de subsistencia e iniciado su crecimiento económico luego no han logrado mejorar su capital humano. La mayoría de los países de América Latina, por ejemplo, sigue teniendo una renta media pese a haber alcanzado una renta relativamente alta ya a finales del siglo XIX; y la magnitud y el ritmo del crecimiento

han variado de manera significativa incluso entre los grupos de países que se consideran "exitosos". Ohno (2009) ha calificado este fenómeno como la "trampa de la renta media".

48. El caso del Asia Oriental es particularmente interesante. En la región hay países que han evitado la trampa, y se han utilizado con éxito los fuertes lazos regionales para apoyar el crecimiento en países vecinos con diferentes niveles de desarrollo. Sin embargo, la crisis reciente ha puesto de manifiesto la vulnerabilidad de algunos países de la región a las perturbaciones del comercio.

49. El fuerte aumento del volumen del comercio intrarregional del Asia Oriental señalado en párrafos anteriores, que en gran medida se produjo gracias al comercio intraindustrial de bienes intermedios combinado con las corrientes intrarregionales de IED, es una característica esencial de la exitosa experiencia del Asia Oriental. En esta región, la integración vertical ha fomentado la aparición de dos tipos de redes regionales de producción que funcionan principalmente en las industrias eléctrica y electrónica y el sector de las prendas de vestir y están integradas por grandes empresas transnacionales (ETN) que producen conjuntos normalizados de mercancías en varios lugares y grupos de pequeñas y medianas empresas (PYMES) situadas en diferentes países y vinculadas mediante subcontratación internacional a una empresa coordinadora que dirige las actividades (*Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, 2007* de la UNCTAD).

50. En este contexto, sin embargo, muchos países del Asia Oriental y Sudoriental han pasado a depender enormemente de las exportaciones de piezas y componentes, más recientemente a China, lo que ha aumentado su exposición a las conmociones de la demanda a causa no sólo de los mercados de productos acabados de los países avanzados, sino también a causa del aumento de la competencia de los proveedores de otras partes de la región.

51. En particular, si bien las nuevas economías industrializadas (NEI) de segundo nivel han alcanzado el nivel de las exportaciones industriales que alcanzaron las de primer nivel a finales de los años setenta, no han establecido el sector manufacturero diversificado logrado por esos países (con sus sectores emergentes de bienes de capital, sus fuertes redes de proveedores locales y sus niveles de especialización y de I+D). Tal vez sea motivo de especial preocupación el hecho de que en esos países no se realicen las exportaciones de tecnología media que fueron tan importantes para la mejora de las NEI de primer nivel. La consiguiente libertad de localización de las actividades existentes hace que las ventajas derivadas de la ubicación puedan ganarse o perderse fácilmente por pequeños cambios o por la aparición de localizaciones alternativas que compitan para atraer a las ETN.

52. Es probable que después de la crisis China adquiera cada vez más importancia en la región, en particular si, como parece probable, pasa a depender más de fuentes internas de crecimiento. Esto podría reducir el número de proveedores de piezas y componentes de la región, incluso si China sigue creciendo gracias al aumento del consumo interno. Para reducir la dependencia de la región de los mercados del Norte probablemente sea necesario pasar de una especialización más vertical y un comercio basado en redes a una especialización horizontal basada en el producto y un comercio intrarregional de productos acabados.

53. Es poco probable que las fuerzas del mercado produzcan por sí solas la transformación estructural necesaria en esos países. Por tanto, es preciso iniciar debates regionales para establecer un marco de colaboración industrial renovado, que incluya una mejor armonización de los incentivos a la IED, que pueda encajar la estructura de la producción en la estructura de la demanda interna y regional y promover una reducción de las diferencias en la región en materia de capacidad productiva y de ingresos. Para salir de la trampa y desarrollar plena capacidad de innovación, los países en desarrollo deben aplicar políticas industriales adecuadas, que suelen variar a lo largo del proceso de

desarrollo. Si bien la liberalización y la integración comercial pueden facilitar la atracción de capitales y fomentar la expansión de las empresas manufactureras de base, se necesitan medidas de política bien orientadas a la mejora de los recursos humanos industriales y el fomento de actividades más productivas para hacer frente a las externalidades y los problemas de coordinación asociados a las últimas etapas del proceso de desarrollo.

54. Las normas de la OMC y la proliferación de acuerdos de libre comercio (ALC), sin embargo, han reducido el espacio de políticas de los países que se han integrado más tarde en el proceso, haciendo que sea vez cada más difícil mejorar su especialización y tecnología y romper las barreras invisibles que impiden su paso a etapas más avanzadas del proceso de desarrollo (*Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, 2007* de la UNCTAD). Los acuerdos entre países en desarrollo con niveles de desarrollo relativamente similares (acuerdos Sur-Sur) son diferentes, en la medida en que tienen por objeto establecer zonas económicas y políticas que mantengan o aumenten las opciones de política de sus participantes con respecto a los demás países. En este sentido, el aumento de la cooperación Sur-Sur puede representar una potencial salida de la trampa de la renta media para los países que siguen luchando por ampliar su capacidad de suministro y mejorar su estructura industrial al conectarlos a nuevos polos de crecimiento del Sur.

E. Espacio de políticas, capacidades productivas y cooperación Sur-Sur

55. Las teorías económicas convencionales son ambivalentes con respecto al fortalecimiento de la cooperación Sur-Sur al considerarlo una fuente probable de mala asignación de recursos y una posible causa de reducción del bienestar, aumento de la captación de rentas y disminución de la transferencia de tecnología. No obstante, la lógica de desviación del comercio en que se basa esta conclusión se apoya en una visión idealizada y en gran medida estática de los mercados, que no tiene en cuenta una serie de posibles beneficios dinámicos asociados a la creación y el fortalecimiento de las capacidades productivas en los países en desarrollo.

56. En los últimos años ha proliferado el número de acuerdos regionales y bilaterales de libre comercio o de acuerdos de comercio preferencial. Sin embargo, incluso cuando dichos acuerdos han sido concluidos por países en desarrollo, ha habido pocas iniciativas encaminadas a reforzar las políticas nacionales proactivas que se centran en la creación de unas condiciones favorables a la formación de capital, a la industrialización y al cambio estructural, en comparación con las iniciativas destinadas a fomentar la liberalización del comercio y de las inversiones más allá de lo que se ha conseguido en el plano multilateral. Al diseñar programas de cooperación más eficaces, es importante adoptar un enfoque integrado ante el reto de fomentar las capacidades productivas. Las políticas estratégicas comerciales e industriales, las políticas macroeconómicas favorables a la inversión, las medidas financieras y las políticas destinadas a mejorar el mercado de trabajo deben aplicarse eficazmente con ese mismo objetivo. Un enfoque integrado para superar estas limitaciones fue el que se adoptó durante los primeros debates sobre el Sistema Global de Preferencias Comerciales, con el objeto de aumentar y diversificar el comercio entre países en desarrollo a través de medidas encaminadas a reducir los obstáculos al comercio combinadas con actividades complementarias para acelerar la industrialización.

57. En la literatura sobre el desarrollo se han señalado: a) diversas limitaciones y lagunas que pueden perturbar la dinámica del crecimiento acumulativo; y b) casos en que mediante una cooperación más estrecha entre los países en desarrollo se podrían complementar de manera útil las estrategias nacionales de desarrollo. Al nivel más sencillo, ello consistiría en reducir los obstáculos técnicos y administrativos al comercio y en velar por la difusión de una masa crítica de información sobre las posibilidades comerciales y el apoyo institucional a la comercialización de las exportaciones. El fortalecimiento de los

vínculos Sur-Sur también promovería la cooperación en una variedad de servicios relacionados con el comercio, como los seguros, los créditos a la exportación y la facilitación del comercio.

58. La armonización de normas y leyes a nivel regional y la agrupación de recursos son esenciales para garantizar una gestión más eficaz de acuerdo con las necesidades y las condiciones locales. La creación de infraestructura física, particularmente en forma de redes de transporte y de comunicaciones, probablemente sea, a largo plazo, tanto o más importante que la reducción de las barreras arancelarias y de las restricciones cuantitativas formales. El suministro y la gestión de la energía siguen siendo una limitación muy importante del proceso de industrialización en muchos países en desarrollo, por lo que una cooperación efectiva en esa esfera puede ayudar a crear capacidades productivas que amplíen sus posibilidades de comercio y de crecimiento. Si bien en muchos aspectos la experiencia europea no es un modelo adecuado para la cooperación regional entre países en desarrollo, que tiene que concebirse en circunstancias históricas, económicas y políticas muy distintas, sí parece indicar que para superar unas dificultades comunes, como la aceleración de la diversificación en sectores dinámicos, el mejoramiento de la estructura industrial y el aumento de la productividad en la agricultura, aunar los recursos regionales podría ser un modo razonable de progresar.

59. Hay otras limitaciones que afectan el proceso de crecimiento a las que es preciso hacer frente desde una perspectiva Sur-Sur, como las que guardan relación con el desarrollo tecnológico, ya que la mayoría de los países en desarrollo dependen mucho del extranjero para acceder a la tecnología e incorporarla en los sistemas nacionales de producción. Incluso los países en desarrollo cuentan con considerables conocimientos y capacidades tecnológicas y, aunque hay oportunidades de colaboración, ello también podría originar nuevas divergencias.

60. Los sistemas nacionales de innovación podrían incluir explícitamente una dimensión regional o Sur-Sur que abarcara actividades como la investigación en colaboración, planes de formación y reunión de información, y podrían ampliarse a cuestiones institucionales complejas como la concepción de regímenes de propiedad intelectual.

61. Se considera que un elemento importante de la ampliación del enfoque Sur-Sur consiste en colmar las brechas tecnológicas mediante la IED Sur-Sur. No sólo se considera que a las ETN del Sur les podría resultar más fácil desarrollar su actividad empresarial en otros países en desarrollo, sino también que los acuerdos de propiedad basados en relaciones estatales o familiares más fuertes podrían fomentar los efectos de difusión de tecnología y otros conocimientos especializados conexos. Sin embargo, en general no se ha comprobado que las ETN de los países en desarrollo produzcan más efectos de difusión que la IED Norte-Sur, por lo que es preciso seguir investigando esta cuestión.

62. La coordinación y la supervisión regionales pueden ser más útiles para configurar el tipo de espacio de políticas necesario para gestionar eficazmente la IED, particularmente en los sectores dinámicos donde se corre el peligro de que haya un exceso de inversión. La falta de coordinación de las políticas encaminadas a captar IED puede llevar a una convergencia a la baja en la que los gobiernos pugnen por aligerar la normativa y ofrecer generosos incentivos fiscales en una guerra antieconómica por ofrecer mejores condiciones que permitan atraer a las ETN, en vez de tratar de lograr un equilibrio favorable entre costos y beneficios (*Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, 2005* de la UNCTAD, cap. III, secc. F). Los acuerdos regionales pueden ser una manera razonable de resolver algunos de estos problemas, pues permiten llegar a consensos y establecer una posición negociadora común en esferas tales como la armonización de la legislación aplicable a las sociedades, la ejecución de contratos, los incentivos fiscales, la evasión fiscal y la fijación de precios de transferencia.

63. La mayor cooperación financiera entre los países en desarrollo también podría contribuir al proceso de industrialización, en particular cuando el acceso a los mercados internacionales de capital es costoso, poco fiable o inexistente. Las instituciones regionales pueden responder mejor a las necesidades y exigencias regionales y también pueden ser más eficaces para: a) suministrar bienes públicos regionales, en especial los que requieren grandes inversiones iniciales y mecanismos de coordinación regionales, como las infraestructuras transfronterizas necesarias para establecer mercados de capital regionales; b) armonizar sus sistemas normativos; y c) coordinar y ayudar a financiar las actividades regionales de innovación tecnológica. Será fundamental reforzar este tipo de iniciativas para lograr un enfoque Sur-Sur más integrado.

64. La experiencia de los bancos regionales y subregionales de desarrollo sugiere que en ellos los países en desarrollo prestatarios pueden tener mucha más voz, así como un mayor sentido de identificación y control. Esto ocurre en particular en el caso de las instituciones exclusivamente Sur-Sur, como la Corporación Andina de Fomento, en las que los países son a la vez clientes y accionistas. Los bancos regionales y subregionales de desarrollo también son más sensibles a los peligros de la condicionalidad excesiva y pueden permitir que los desembolsos de recursos se realicen en una forma mucho más oportuna y flexible. Dichos bancos son particularmente valiosos para los países pequeños y medianos con poca influencia en las instituciones mundiales y muy escaso poder para negociar con las grandes instituciones mundiales. Esos países pueden hacer oír mucho más su voz y satisfacer mejor sus necesidades en los bancos regionales o subregionales de desarrollo. Además, la competencia entre dos o más tipos de organizaciones, por ejemplo, subregionales, regionales y mundiales, para la prestación de servicios de banco de desarrollo parece ser la mejor modalidad, ya que ofrece a los países pequeños y medianos alternativas para financiar el desarrollo (Ocampo, 2006).

65. Por último, las instituciones regionales pueden intercambiar mejor su experiencia de desarrollo institucional. De hecho, la capacidad de los bancos regionales de desarrollo de transmitir y utilizar los conocimientos específicos de la región puede hacerlos especialmente útiles para ayudar a los países a formular las políticas más adecuadas a sus necesidades económicas y restricciones políticas. Sin embargo, puede ser más difícil adquirir conocimientos de experiencias extrarregionales que de una institución mundial.

66. Desde los años noventa se viene prestando particular atención a la cooperación financiera y monetaria entre países en desarrollo, en parte porque las perspectivas de desarrollo de muchos países han sido determinadas más por la mundialización de las actividades financieras que por la expansión del comercio mundial. Las crisis financieras en las economías de mercado emergentes han puesto de manifiesto los riesgos que entraña la volatilidad de los flujos internacionales de capitales privados, especialmente los flujos especulativos a corto plazo, y también los efectos perjudiciales que las vicisitudes de los mercados financieros internacionales pueden tener sobre el comercio internacional y el crecimiento sostenido. También han puesto de relieve la falta de un marco reglamentario internacional eficaz que permita hacer frente a esos riesgos. Además, cundió el descontento entre los gobiernos, porque la condicionalidad iba más allá de lo que podía justificarse por la necesidad de salvaguardar los recursos del Fondo Monetario Internacional (FMI), violando indebidamente así la soberanía de los países que recurrían a empréstitos, y porque no tenía en cuenta las circunstancias específicas de cada país.

67. La experiencia ha dado nuevos bríos a los acuerdos financieros regionales como otra manera de hacer frente a las conmociones financieras y a sus repercusiones. Han alentado aún más esta tendencia el creciente volumen del comercio intrarregional y de los flujos de inversión, la sincronización de los ciclos económicos dentro de las regiones y el creciente distanciamiento de los bloques regionales de países en desarrollo con respecto a los bloques regionales más avanzados. Algunos observadores creen que esos acuerdos apuntan hacia

nuevas tendencias de la cooperación regional, en la que las instituciones financieras regionales asumen una función mucho más activa en la determinación de la forma que adopta el proceso de integración mediante la coordinación macroeconómica, la gestión de los tipos de cambio y la unión monetaria (ediciones de 2001 y 2007 del *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo* e *Informe sobre los países menos adelantados, 2010* de la UNCTAD).

68. Siguen siendo considerables los obstáculos institucionales y políticos para seguir avanzando, por lo que han sido precarios los progresos realizados en la aplicación de medidas concretas. Aún no se han establecido verdaderos sistemas de vigilancia financiera y de coordinación política o coordinación de los tipos de cambio. Sin embargo, dado que sólo se han introducido reformas limitadas en la gestión de las finanzas mundiales, sigue siendo importante en muchos países en desarrollo la creación de mecanismos de defensa colectiva contra las conmociones externas, así como el fortalecimiento de la coordinación macroeconómica en el plano regional. En todas las regiones geográficas, se ha prestado considerable atención a la forma de estabilizar los tipos de cambio a fin de prevenir las crisis y a la forma de potenciar el comercio y la competitividad, en particular mediante el uso de monedas regionales.

69. Las diferencias existentes entre los países en cuanto a su solvencia y en cuanto a los tipos de flujos que tienen probabilidades de captar permiten establecer en el plano regional distintos tipos de cooperación, coordinación y vigilancia financieras. En el caso de los países que no tienen acceso a los mercados comerciales o que sólo tienen un acceso limitado a esos mercados, la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) sigue siendo clave para financiar el desarrollo. En la actualidad se debate cuál es la mejor manera de gestionar los flujos de la ayuda; sin embargo se coincide en que la actual combinación de disposiciones bilaterales y multilaterales hace que la ayuda esté demasiado politizada y sea demasiado imprevisible, condicional y difusa como para servir de catalizador del crecimiento y de la movilización de los recursos internos. Una dimensión Sur-Sur y regional más fuerte en la coordinación y canalización de los flujos de ayuda podría ser una manera de mejorar la eficacia del sistema de ayuda.

70. El estrechamiento de la cooperación regional no excluye otras formas de cooperación internacional o de cooperación Sur-Sur. De hecho, la proximidad puede ser importante en algunas esferas de cooperación, pero puede carecer de interés en otras. Un ejemplo de la necesidad de cooperación Sur-Sur en el que la proximidad no es necesariamente un factor importante puede ser la coordinación de políticas para captar IED, especialmente en el sector primario, en el que países de distintas regiones, pero con recursos naturales similares "compiten" frecuentemente por el capital extranjero. Por otra parte, la cooperación regional reviste mayor importancia cuando se trata de coordinar las medidas de captación de IED en los sectores manufacturero o de servicios, donde son mayores las probabilidades de que los intereses contrapuestos de los países de la misma región puedan dar lugar a una convergencia a la baja al ofrecer demasiados incentivos a los posibles inversores extranjeros. La cooperación regional en esa esfera resultaría más sencilla si ya estuviesen presentes otros elementos de la cooperación regional. De hecho, en algunos casos la cooperación regional en otras esferas es posible precisamente porque ya existen determinados acuerdos institucionales de cooperación y coordinación.

71. Si se estima que las instituciones mundiales no han promovido suficientemente los intereses de los países en desarrollo, se puede considerar que los acuerdos financieros regionales ofrecen el tipo de sensibilidad a las condiciones nacionales y de familiaridad con esas condiciones que se necesitan para conciliar las diferentes necesidades y objetivos nacionales con las oportunidades y limitaciones internacionales. Como lo demuestra la experiencia europea, un sistema monetario y financiero cada vez más sofisticado puede llevar a una mayor estabilidad en una región. De no reformarse a fondo el sistema

financiero internacional, este tipo de acuerdos puede también contribuir a una mayor coherencia en la gobernanza económica mundial. El hecho de que varios países en desarrollo hayan acumulado considerables reservas de divisas brinda nuevas oportunidades de cooperación monetaria y financiera entre países en desarrollo en general y en el plano regional, en particular.

72. Por último, si bien la liberalización de los mercados se centra en los precios en el plano microeconómico, la estabilidad de las relaciones comerciales y financieras, unida a unas condiciones macroeconómicas que favorezcan la inversión, exigen que los precios macroeconómicos (es decir, los tipos de interés y los tipos de cambio) sean correctos. A falta de un marco multilateral adecuado, es probable que la coordinación y la cooperación regionales y el establecimiento de un régimen de política macroeconómica adecuada, que incluya, en particular, la gestión monetaria y de los tipos de cambio, sean una segunda solución óptima viable.

Preguntas para los expertos

- ¿Son las corrientes comerciales y de inversión Sur-Sur más favorables al crecimiento convergente y la transformación estructural que las corrientes Norte-Sur? ¿Por qué?
- ¿Cómo contribuye el grupo BRIC a comprender las perspectivas de desarrollo del Sur? ¿Existe el peligro de una excesiva competencia entre los países del Sur?
- ¿Puede el fortalecimiento de los vínculos Sur-Sur hacer que las economías en desarrollo sean más o menos vulnerables a las crisis y desequilibrios mundiales?
- ¿Qué combinación de políticas macroeconómicas, comerciales y "productivistas" puede contribuir mejor al fortalecimiento de los vínculos Sur-Sur?
- ¿Cómo contribuyen los bancos de desarrollo a nivel nacional, regional y extrarregional a fomentar las capacidades productivas?
- ¿Se pueden coordinar políticas de fomento de la integración productiva más allá del plano regional?
- ¿Cómo pueden los acuerdos comerciales Sur-Sur ser más favorables al desarrollo?
- ¿Qué tipo de acuerdos de cooperación financiera y monetaria a nivel regional y Sur-Sur fomentarían mejor las capacidades productivas?
- ¿Qué servicios relacionados con el comercio deben promoverse a nivel Sur-Sur?
- ¿Qué obstáculos impiden reforzar las infraestructuras de energía y transporte a nivel regional y Sur-Sur?
- ¿Cómo ha sido la experiencia de modernización del sector primario a través de las cadenas de valor Sur-Sur?
- ¿Producen las corrientes de IED Sur-Sur efectos de difusión importantes?
- ¿Qué tipo de acuerdos institucionales se necesitan para facilitar la libre circulación de tecnología en el Sur?