



Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

Distr. general
23 de abril de 2015
Español
Original: inglés

Junta de Comercio y Desarrollo

Comisión de Comercio y Desarrollo

Reunión multianual de expertos sobre la promoción de la integración y la cooperación económicas

Tercer período de sesiones

Ginebra, 2 y 3 de julio de 2015

Tema 3 del programa provisional

Fortalecimiento del diálogo y la cooperación subregionales, regionales e interregionales y sus contribuciones a la integración y desarrollo económicos

Fortalecimiento del diálogo y la cooperación subregionales, regionales e interregionales y sus contribuciones a la integración y desarrollo económicos: lecciones de política para la integración regional orientada al desarrollo

Nota de la secretaría de la UNCTAD

Resumen

En esta nota se examina cómo el fortalecimiento del diálogo y la cooperación subregionales, regionales e interregionales puede contribuir a la integración y el desarrollo económicos de los países en desarrollo y los países con economías en transición. Para promover procesos de integración regional es fundamental determinar las principales limitaciones a la integración regional y los medios de hacer frente a las dificultades, y es necesario analizar los enfoques que hayan dado mejor resultado para impulsar la capacidad productiva en un marco de integración regional. Los objetivos de la presente nota son extraer algunas lecciones clave de política para la integración regional orientada al desarrollo e identificar lagunas importantes en la comprensión de estas cuestiones.

La nota estudia las condiciones en las que el comercio podría ser un motor del crecimiento en un proceso de integración regional; se sugiere que hay que dejar atrás la liberalización y la facilitación del comercio, e integrar la política comercial en un marco de políticas más amplio orientado al desarrollo de la capacidad productiva a nivel nacional y regional. Se debate la capacidad productiva como base de la integración regional orientada al desarrollo. Las infraestructuras siguen siendo uno de los factores clave relacionados con la oferta que se han de abordar para conseguir una integración productiva regional más amplia. En esta nota se destaca la posible función de las cadenas de valor regionales en la

GE.15-08186 (S) 130515 180515



* 1 5 0 8 1 8 6 *

Se ruega reciclar



integración regional orientada al desarrollo y se analizan cuestiones relacionadas con la financiación de este tipo de integración. Cerrar la brecha entre las necesidades de inversión —en particular las necesidades infraestructurales— de los países en desarrollo y los países con economías en transición, y disponer de financiación para ello, es esencial para todas las formas de integración productiva regional más amplia.

Índice

	<i>Página</i>
Introducción	4
I. Condiciones en las que el comercio podría convertirse en un motor del crecimiento en un proceso de integración regional.....	4
A. Las estrategias de crecimiento basadas en las exportaciones podrían alcanzar su límite en una época de escaso crecimiento del comercio internacional	4
B. Reorientación hacia la demanda nacional y regional	6
C. El comercio como motor del crecimiento	7
D. Lecciones de política	8
II. La integración productiva como base de la integración regional orientada al desarrollo	10
A. Capacidad productiva	10
B. Asuntos institucionales y cuestiones relacionadas con la oferta	11
C. El papel determinante de las infraestructuras	12
D. Las cadenas de valor mundiales y regionales como posible medio de progresar	14
III. La financiación de la integración regional orientada al desarrollo	16
A. Disponibilidad de recursos financieros: el problema capital de la insuficiencia de infraestructuras	16
B. Lecciones de las experiencias positivas: el Banco Europeo de Inversiones	17
C. ¿Cómo podrían las nuevas instituciones de financiación modificar el panorama de la financiación para el desarrollo en un futuro próximo?	17
IV. Preguntas para el debate	19

Introducción

1. La integración económica orientada al desarrollo de los países en desarrollo en la economía mundial puede incentivar el crecimiento global y reducir la pobreza y la desigualdad. Sin embargo, encontrar los medios adecuados para lograr esa integración sigue representando un desafío temible. En una situación caracterizada por la demanda mundial insuficiente y un entorno comercial menos favorable, las estrategias de crecimiento basadas en las exportaciones están alcanzando su límite. Adaptarse a la dinámica cambiante de la economía mundial exigirá necesariamente una mayor confianza en los mercados regionales y nacionales. No obstante, la integración regional a diversos niveles hace frente a varios desafíos, y las soluciones pueden abarcar toda una serie de opciones institucionales y de políticas.

2. En esta nota se examina cómo el fortalecimiento del diálogo y la cooperación subregionales, regionales e interregionales puede contribuir a la integración y el desarrollo económicos de los países en desarrollo y los países con economías en transición. Es necesario analizar y debatir los enfoques que den mejor resultado para potenciar la capacidad productiva en un marco de integración regional; los objetivos de esta nota son extraer lecciones clave de política para la integración regional orientada al desarrollo e identificar lagunas importantes en la comprensión de estas cuestiones.

3. En el capítulo I se estudian las condiciones en que el comercio podría convertirse en un motor del crecimiento en un proceso de integración regional; se sugiere que hay que dejar atrás la liberalización y la facilitación del comercio, y que la política comercial debe integrarse en un marco de políticas más amplio orientado al desarrollo de la capacidad productiva a nivel nacional y regional. En el capítulo II se debate la capacidad productiva como base de la integración regional orientada al desarrollo. Las infraestructuras siguen siendo uno de los factores clave relacionados con la oferta, que hay que abordar para mejorar la integración productiva regional. En este capítulo se destaca el papel que pueden desempeñar las cadenas de valor regionales en la integración regional orientada al desarrollo. En el capítulo III se abordan cuestiones relacionadas con la financiación de esta integración. Cerrar la brecha entre las necesidades de inversión —en particular las necesidades infraestructurales— de los países en desarrollo y los países con economías en transición y disponer de financiación para ello, es esencial para todas las formas de integración productiva regional más amplia. Han de crearse mecanismos para financiar las grandes necesidades de inversión en estos países, en particular con respecto al desarrollo de infraestructuras.

I. Condiciones en las que el comercio podría convertirse en un motor del crecimiento en un proceso de integración regional

A. Las estrategias de crecimiento basadas en las exportaciones podrían alcanzar su límite en una época de escaso crecimiento del comercio internacional

4. La aceleración del crecimiento que experimentaron muchos países en desarrollo en los años noventa, y en particular en el período 2003-2008, respondió a un aumento de la proporción del comercio internacional en la composición de su demanda agregada. Hasta la crisis financiera, el rápido crecimiento de la producción en muchos países en desarrollo y países con economías en transición fue el resultado del fuerte aumento de sus exportaciones

de manufacturas a los países desarrollados. Esto contribuyó a su vez a elevar los ingresos de exportación de otros países en desarrollo exportadores de productos primarios. Junto con un entorno económico externo generalmente favorable, caracterizado entre otras cosas por el crecimiento de las importaciones de los países en desarrollo y los precios sin precedentes de los productos básicos, la mayor orientación exterior de los países en desarrollo y los países con economías en transición contribuyó —y en muchos casos, condujo— a su crecimiento económico.

5. En los dos decenios anteriores a la crisis actual, el comercio internacional se expandió más del doble que la producción mundial, con unos promedios anuales del 6,8 % y 3,0% respectivamente. Pero la crisis de 2008-2009 marcó un punto de inflexión. Tras una fuerte recuperación en 2010, como resultado de la coordinación internacional de medidas fiscales y monetarias para relanzar el crecimiento, el comercio internacional perdió impulso en 2011 y desde entonces su crecimiento ha sido más lento que el de la producción mundial. La insuficiencia de la demanda mundial, hace sumamente improbable que el comercio internacional se baste por sí solo para reactivar el crecimiento mundial¹.

6. Los responsables de las políticas en los países en desarrollo y los países con economías en transición, incluidos los que exportan principalmente manufacturas, tienen ante sí un problema importante: es probable que durante varios años el lento crecimiento del gasto final de los países en desarrollo repercuta de forma desfavorable en el crecimiento de las exportaciones. En algunos de estos países en desarrollo, la producción de manufacturas para el mercado mundial ha impulsado la expansión de los sectores modernos de la economía formal. Sin embargo, en la mayoría de ellos la demanda interna no ha aumentado al mismo ritmo, debido en parte a la debilidad de los vínculos entre el sector exportador y el resto de la economía —incluida la participación en las cadenas de valor mundiales— y en parte también a la estrategia de intensificar la competitividad internacional manteniendo salarios bajos.

7. Tarde o temprano esta estrategia podría alcanzar su límite, dado que los salarios bajos frenan directamente el crecimiento de la demanda interna y, en último término, la demanda de exportaciones. En el clima mundial prevaleciente, el lento proceso de desapalancamiento y reparación de los balances generales en los países desarrollados se suma al problema de la demanda insuficiente. En tales circunstancias, seguir aplicando estrategias de crecimiento basadas en las exportaciones y que dependen exclusivamente de la competencia salarial y fiscal exacerbaría los daños causados por la desaceleración del crecimiento en los mercados de exportación, y reduciría cualquier beneficio global.

8. En los países en desarrollo y los países con economías en transición que exportan productos básicos, la falta de demanda de manufacturas ralentiza el crecimiento de la demanda de los principales artículos de exportación. El incremento de la demanda de productos primarios en los países en desarrollo en rápido crecimiento provocó la subida de los precios internacionales de muchos de estos productos antes de la crisis, por lo que es probable que el debilitamiento de las tendencias anteriores tenga un efecto desfavorable en los precios de los productos básicos. Además, en respuesta a los elevados precios aparecieron nuevas capacidades de suministro, en particular en la minería y los hidrocarburos. En consecuencia, tras el máximo alcanzado en 2011, la mayoría de los precios de los productos básicos han ido bajando poco a poco.

¹ UNCTAD, 2014, *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, 2014: Gobernanza mundial y espacio para políticas de desarrollo* (Nueva York y Ginebra, publicación de las Naciones Unidas).

B. Reorientación hacia la demanda nacional y regional

9. Es probable que a medio plazo se reduzcan las perspectivas de crecimiento de los países desarrollados, por lo que los países en desarrollo y los países con economías en transición pueden verse obligados a adoptar una perspectiva más amplia y a más largo plazo, con los consiguientes cambios en las estrategias de desarrollo para conceder más importancia a la demanda nacional y regional como motor de crecimiento. Este cambio hacia una trayectoria de crecimiento más equilibrada podría compensar los perjuicios de la desaceleración de las exportaciones a los países desarrollados. Además, una estrategia de crecimiento más equilibrada podría ser aplicada de forma simultánea por todos los países en desarrollo y los países con economías en transición, sin provocar efectos de "empobrecimiento del vecino"².

10. Sin embargo, la adopción de una estrategia de crecimiento más equilibrada entraña diversos problemas, como el de promover el poder adquisitivo nacional y gestionar la expansión interna sin aumentar excesivamente las importaciones. También es necesario que la composición sectorial de la producción nacional pueda ajustarse a la nueva estructura de la demanda. Como quiera que los mercados internos de muchos países en desarrollo y países con economías en transición son pequeños, puede hacer falta un mercado regional para que los productores obtengan beneficios de las economías de escala. Centrar las estrategias de desarrollo en los mercados internos no significa minimizar la importancia de las exportaciones. Por el contrario, estas podrían aumentar más si varios asociados en la integración regional logran incrementar su crecimiento económico al mismo tiempo.

11. La posibilidad de pasar rápidamente a una estrategia regional de crecimiento orientada a la demanda depende mucho de la medida en que la estructura sectorial de la producción nacional esté vinculada a la estructura de la demanda regional. Este vínculo puede ser muy débil en los países que exportan principalmente productos primarios. La experiencia histórica demuestra que es más difícil lograr la integración regional entre países cuando su capacidad productiva está menos desarrollada y sus economías no son tan diversificadas. Esto se debe a que los países de una región que dependen sobre todo de la producción de productos primarios no están en condiciones de atender a las crecientes necesidades recíprocas de productos manufacturados y bienes del capital.

12. Los datos del comercio intrarregional muestran que los países africanos son los que menos comercian entre sí³. En 2013, solo el 14% del comercio total de estos países se realizó con países de la región. En el caso de América Latina el porcentaje fue del 20%. Los países asiáticos en desarrollo son más comparables con los países desarrollados; el comercio intrarregional de estos países es del 55%, cifra que solo superan los países desarrollados, con un 67%. Es importante señalar que los países asiáticos en desarrollo son la parte del mundo con el mayor crecimiento del producto interno bruto (PIB), tanto antes como después de la crisis, y que en ellos están los principales centros de manufacturación. Debido a la larga transición de una economía de planificación central a otra basada en el mercado, y a la apertura de sus economías, la proporción del comercio intrarregional de los países con economías en transición se redujo del 27% del total en 1995 al 17% en 2013.

² UNCTAD, 2013, *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, 2013: Adaptación a la dinámica cambiante de la economía mundial* (Nueva York y Ginebra, publicación de las Naciones Unidas).

³ Cálculos de la secretaría de la UNCTAD a partir de datos de UNCTADStat, disponibles en <http://unctadstat/EN/Index.html> (consultado el 9 de marzo de 2015).

C. El comercio como motor del crecimiento

13. Como muestran los datos del comercio intrarregional, el comercio puede ser el motor del crecimiento en un proceso de integración regional. Comparando los casos de África y América Latina con los de los países asiáticos en desarrollo puede verse que la estructura productiva y los marcos de políticas de los distintos países o regiones influyen en el tipo y la dirección del comercio, así como en la dinámica general del crecimiento.

14. Si depende exclusivamente de las fuerzas de mercado, un país que participe en el comercio internacional se especializará en parte en función de la estructura existente de la dotación de factores entre los países (ventajas comparativas), y también del conjunto más amplio de sus capacidades productivas que condicionan la productividad de las empresas, y la influencia y las estrategias de los agentes dominantes en los mercados internacionales. Por ejemplo, la abundancia de recursos naturales, junto con un marco de políticas ampliamente basado en las prescripciones de política económica del Consenso de Washington, ha tenido como consecuencia el deterioro de la capacidad manufacturera (desindustrialización prematura) de muchas economías de África y el refuerzo de una pauta de especialización basada en la explotación de recursos naturales⁴. La proporción de la actividad manufacturera en África fluctuó en torno al 14% del PIB a partir de los años setenta, empezó a disminuir a finales de los años noventa, y cayó al 9,1% en 2012. En cambio, la proporción de actividades no manufactureras en la industria (minería y canteras, construcción y electricidad, gas, agua y servicios sanitarios) ha ido en aumento; en 1970 representaba aproximadamente la mitad del valor total añadido de la industria, mientras que ahora constituye tres cuartas partes. El comercio intrarregional de África es escaso debido en gran parte a la floja capacidad productiva y a la falta de diversificación económica. Es esta pauta subyacente de transformación estructural la que ha obstaculizado el comercio y la integración regionales en África.

15. Si bien el comercio intrarregional de América Latina es de nivel algo más alto que en África, también se ha visto obstaculizado por la especialización de la producción y el comercio en la región. La escalada de los precios de las materias primas, resultante de la fuerte demanda de Asia, ha contribuido en los 15 últimos años a la desindustrialización y reespecialización de la producción de productos primarios en muchos países de América Latina. Escapan a esta tendencia algunos países de América del Sur que utilizaron los mayores ingresos fiscales para financiar políticas industriales, y México y algunos países de América Central, que se especializaron en manufacturas de alta densidad de mano de obra (sobre todo ensamblaje) con destino al mercado de los Estados Unidos de América⁵.

16. Entre los países asiáticos en desarrollo, la alta proporción de comercio intrarregional en el comercio total se debe a la existencia de sólidas redes regionales de producción. Esta característica es especialmente acentuada en Asia Oriental y Sudoriental, donde estas redes se han desarrollado más (según un estudio, las redes de producción de Asia Oriental son las más avanzadas del mundo en términos de magnitud, extensión y sofisticación)⁶. Aunque el comercio de piezas y componentes y el ensamblaje final en redes de producción ha crecido más rápidamente que el comercio mundial de manufacturas, esta clase de comercio ha predominado sobre todo en Asia Oriental. China ha adquirido protagonismo en las redes

⁴ J. Williamson, 1990, *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* Instituto de Economía Internacional, Washington, D.C.

⁵ Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2014, *Integración regional: hacia una estrategia de cadenas de valor inclusivas* (Santiago de Chile, publicación de las Naciones Unidas).

⁶ F. Kimura y A. Obashi, 2011, "Production networks in East Asia: What we know so far", Documento de trabajo N° 320, Instituto del Banco Asiático de Desarrollo, Tokio.

regionales de producción, como centro principal de ensamblaje final y como exportador de productos finales a mercados extrarregionales⁷.

17. Las redes regionales de producción en Asia Oriental se basan en un dinámico proceso de industrialización, con atención especial a la mejora de la producción manufacturera. El desarrollo de la producción de manufacturas suele ir acompañado de la aparición de complementariedades entre los productores de un país. A medida que la especialización y la división de las actividades de producción (como en el ejemplo de la fábrica de alfileres de Adam Smith) permiten desprenderse de actividades o externalizarlas, se van creando vínculos entre los productores de un mismo país y después, si la infraestructura regional es suficiente, de distintos países. En particular, como el éxito de la integración en la economía mundial depende del aumento sostenido de la productividad, la creación de una base manufacturera sólida sigue siendo un elemento esencial del éxito de la estrategia comercial en la mayoría de los países en desarrollo.

D. Lecciones de política

18. Cuando se promueve una estrategia de integración en la economía global que trata de superar a otra basada exclusivamente en ventajas comparativas, deben considerarse varias regularidades empíricas relacionadas con la manufacturación, como las siguientes: se ha comprobado que la manufacturación contribuye más al crecimiento que su proporción en el producto total; un crecimiento más rápido de la producción manufacturera genera un crecimiento más rápido de la productividad de la manufacturación; y un crecimiento más rápido de la manufacturación está relacionado con un crecimiento también más rápido de la producción y la productividad en otros sectores de la economía. Parece que una fuerte correlación positiva entre el nivel de ingresos de un país y el grado de diversificación de su economía está también estrechamente relacionada con la ampliación de la capacidad industrial.

19. Es obvio que no se puede establecer automáticamente la causa de una tendencia general. Los impulsos dinámicos y creativos no son exclusivos del sector manufacturero. Sin embargo, los datos muestran que es más probable que la manufacturación aporte ventajas relacionadas tanto con la oferta (especialización, economías de escala, progreso tecnológico y actualización de conocimientos) como con la demanda (elasticidades de precios e ingresos favorables) que, combinadas, podrían contribuir a poner en marcha y mantener un círculo virtuoso de productividad, empleo e ingresos crecientes. De ello se infiere que la creación de vínculos sólidos entre inversión y exportaciones será probablemente esencial para obtener beneficios dinámicos de la participación en la división internacional del trabajo.

20. Un medio de ampliar el comercio es la facilitación del comercio, es decir, la mejora de los procedimientos e instituciones relacionadas con el flujo de bienes a través de las fronteras⁸. No obstante, estas reformas son difíciles de aplicar, y los ejemplos que se suelen citar, como la administración y los procedimientos aduaneros forman parte de un proceso en curso de creación de Estados desarrollistas u ofrecen soluciones apresuradas a las prácticas corruptas en la frontera. Es probable que la reforma de la administración aduanera se inserte en una reforma más amplia de los servicios judiciales o de la administración pública. La facilitación del comercio por sí sola es mucho menos eficaz que si se lleva a

⁷ P. Athukorala, 2010, "Production networks and trade patterns in East Asia: Regionalization or globalization?", Serie de documentos de trabajo sobre la integración económica regional N° 56, Banco Asiático de Desarrollo, Manila.

⁸ Véase por ejemplo B. Hoekman y A. Nicita, 2011, "Trade policy, trade costs and developing country trade", *World Development*, 39(12): 2069-2079.

cabo en el marco de un esfuerzo global para sentar las bases institucionales de una economía de mercado moderna. La aplicación de estas reformas lleva tiempo y aborda solo parte del problema. En muchos países en desarrollo y países con economías en transición, la estructura de producción es un obstáculo mucho mayor que limita drásticamente las posibilidades del comercio intrarregional.

21. La capacidad de exportación también se puede fortalecer mediante la presencia de filiales extranjeras en la economía nacional. Sin embargo, los esfuerzos destinados simplemente a atraer flujos de inversión extranjera directa mediante la estabilidad macroeconómica, los tratados bilaterales de inversión, las políticas fiscales ventajosas, un mercado de trabajo débil y otros reglamentos, aunque tengan éxito, conllevan el riesgo de restringir las ventajas estáticas a las plataformas exportadoras, muy poco vinculadas a la industria nacional. Este riesgo es especialmente alto si los flujos comerciales se basan en un acceso preferencial a los mercados, que exige que los insumos para la producción provengan de un país que sea interlocutor comercial.

22. Por lo tanto, cada vez hay más interés en incluir una dimensión regional más acentuada en la estrategia de desarrollo de los países en desarrollo. Por ejemplo, un estudio destaca que las economías en desarrollo más grandes están desplazando sus estrategias de desarrollo hacia las redes regionales de producción y la política industrial regional⁹. Esto es especialmente cierto en el caso del Brasil, China, la Federación de Rusia, la India y Sudáfrica, y sus regiones circundantes. Mientras que China es el país que más ha avanzado en esta vía, los otros cuatro Estados también están orientando sus economías para convertirse en centros regionales de comercio.

23. Efectivamente, estos esfuerzos deben entenderse como un intento de poner en práctica el concepto de regionalismo desarrollista¹⁰. Este concepto, o estrategia de desarrollo, que se propuso inicialmente en el contexto de posibles estrategias de desarrollo para países menos adelantados, acoge los posibles beneficios derivados de una mayor apertura y el acceso a nuevas tecnologías, pero rechaza el enfoque de la globalización basado en las finanzas y el mercado que ha desviado estos beneficios en los últimos años. El objetivo del regionalismo desarrollista es obtener los máximos beneficios de los vínculos económicos transfronterizos con los mercados y empresas vecinos, mediante la cooperación regional y la coordinación de políticas. Este objetivo no es una finalidad en sí, sino solo un medio de acelerar el desarrollo humano, económico y social, con especial atención a la potenciación de la capacidad productiva y a la creación de capacidades, de las que depende en último término un crecimiento fuerte de la productividad. De por sí, el regionalismo desarrollista se ocupa del desarrollo económico interno y de la integración nacional, así como de la integración estratégica de una región en la economía mundial.

24. Existen grandes oportunidades para el logro de economías de escala mediante el suministro de diversos bienes públicos regionales, que podrían beneficiar a los países en desarrollo en las agrupaciones regionales. Entre estos bienes se pueden incluir distintos tipos de infraestructuras físicas de apoyo al transporte, las comunicaciones y la energía, así como infraestructuras y sistemas de innovación científicos y tecnológicos.

25. En lo que respecta al marco de políticas, el desarrollo de sistemas regionales de producción se cimenta en políticas que vayan más allá de la liberalización del comercio

⁹ W. Milberg, X. Jiang y G. Gereffi, 2014, "Industrial policy in the era of vertically specialized industrialization", en: J. M. Salazar-Xirinachs, I. Nubler y R. Kozul-Wright, eds., *Transforming Economies: Making Industrial Policy Work for Growth, Jobs and Development*, 151-180, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra.

¹⁰ UNCTAD, 2011, *Informe sobre los países menos adelantados, 2011: La contribución potencial de la cooperación Sur-Sur al desarrollo incluyente y sostenible* (Nueva York y Ginebra, publicación de las Naciones Unidas).

hacia una transformación regional, industrial y estructural. Los sistemas de producción regionales necesitan marcos de políticas más integrados y centrados en el progreso social y económico, que vean en la política comercial un instrumento de desarrollo cuyo éxito se mide no solo en función del crecimiento del comercio sino también por la calidad de las exportaciones (valor añadido) y el efecto en el desarrollo de la capacidad productiva de la economía. Está claro que, a nivel nacional, la política comercial debe integrarse en un marco de políticas más amplio con miras a desarrollar la capacidad productiva. Si se quiere que el comercio se convierta en un motor del crecimiento dentro de un proceso de integración regional, también es necesaria la cooperación macroeconómica e industrial a nivel regional.

II. La integración productiva como base de la integración regional orientada al desarrollo

A. Capacidad productiva

26. Como se indicó en el capítulo I, las regiones con poco comercio intrarregional también son regiones de débil capacidad productiva. La única excepción son los países asiáticos en desarrollo, y en particular los del Asia Oriental, en los que el intento deliberado de crear un sector manufacturero sólido a nivel nacional ha sido fundamental para la creación de redes regionales de producción. Así pues, las políticas pueden determinar las pautas de integración y las ventajas que los países obtienen al integrarse más en la economía internacional.

27. El término capacidad productiva designa la expansión de los recursos productivos, la adquisición de capacidades tecnológicas y la creación de eslabonamientos productivos para que los países puedan ampliar su oferta de bienes y servicios cada vez más sofisticados y facilitar la integración provechosa en la economía mundial. La clave del desarrollo sostenido y la reducción de la pobreza es situar el desarrollo de las capacidades productivas —y la correspondiente expansión del empleo productivo— en el centro de las políticas nacionales e internacionales de promoción del crecimiento económico¹¹.

28. La capacidad productiva se desarrolla a través de tres procesos interrelacionados: la acumulación de capital, el progreso tecnológico y el cambio estructural. La acumulación de capital y el progreso tecnológico no solo conducen a la expansión del potencial productivo existente, sino que facilitan los procesos de diversificación de sectores que se caracterizan por rendimientos decrecientes a sectores que se caracterizan por rendimientos crecientes. El cambio estructural da lugar a variaciones en la composición intrasectorial e intersectorial de la producción y el sistema de vinculaciones entre las empresas y sectores. La nueva estructura de producción influye a su vez en el potencial para seguir invirtiendo e innovando.

29. Estos procesos también pueden provocar un cambio en la forma de integrar a los países en desarrollo y los países con economías en transición en la economía mundial. Las empresas nacionales que superan determinados tamaños y niveles de conocimientos tecnológicos tienden a comerciar cada vez más con el extranjero. A su vez, las exportaciones 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

¹¹ UNCTAD, 2006, *Informe sobre los países menos adelantados 2006: Desarrollo de las capacidades productivas* (Nueva York y Ginebra, publicación de las Naciones Unidas).

dentro de un determinado ramo de la industria, en particular entre los países con estructuras económicas y capacidades tecnológicas similares.

30. A medida que crecen, las empresas manufactureras podrían tratar de obtener nuevas ventajas creando filiales en el extranjero. Los flujos resultantes de inversión extranjera directa corresponden principalmente a empresas grandes y tecnológicamente avanzadas que intentan aumentar las rentas a partir de sus activos específicos, y la ubicación se determina en función de alguna combinación de diferencias de costos, tamaño del mercado y nivel tecnológico. Además, al aumentar el número de países que progresan, es probable que los flujos de inversión extranjera directa en el mismo sector lleguen a ser considerables gracias a los flujos intraindustriales. Si estos flujos coinciden con el refuerzo de las capacidades nacionales mediante la aplicación de las medidas políticas y el apoyo adecuados, es probable que aumenten los beneficios indirectos.

31. Una forma de trasladar la producción al extranjero es reproducir instalaciones enteras en otro país, pero la inversión extranjera directa también puede manifestarse en la desintegración vertical de industrias desde el punto de vista geográfico, a medida que las diversas actividades se separan y se ubican de nuevo. 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 de transporte, y la intensidad de las vinculaciones de determinadas actividades. Las redes internacionales de producción resultantes de ese proceso probablemente acelerarán el movimiento transfronterizo de componentes y productos semielaborados, que en muchos casos adoptará la forma de comercio intraempresarial.

B. Asuntos institucionales y cuestiones relacionadas con la oferta

32. Cuando en los países vecinos tiene lugar un proceso similar de despegue industrial y diversificación, cabe esperar que se intensifiquen las vinculaciones transfronterizas a nivel sectorial y de empresa. La integración productiva mediante flujos 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.

33. 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 estrecha.

34. 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, esta cooperación suele centrarse en cuestiones técnicas (obstáculos al comercio, normas, etc.), pero a medida que va aumentando la integración de los sistemas de producción y comerciales entre los países vecinos, más necesarias son la coordinación y la colaboración. El acceso a un mercado más amplio como forma de conseguir economías de escala y diversificar la producción, ha sido desde hace tiempo una de las razones de que se concierten acuerdos regionales entre países en desarrollo.

35. La integración regional y los lazos Sur-Sur entre países en desarrollo dejan margen para aplicar una estrategia de desarrollo regional basada en la industrialización. Tal estrategia tiene más posibilidades de éxito que las estrategias nacionales aisladas,

especialmente en el caso de los países con pequeños mercados internos y capacidades tecnológicas limitadas. Si bien una estrategia regional podría requerir la renuncia a cierto grado de soberanía en la formulación de políticas nacionales, los miembros podrían ampliar su espacio de políticas mediante iniciativas de cooperación en esferas en las que la ampliación de los mercados y los recursos compartidos pueden contribuir a promover la inversión y el cambio estructural. 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 productiva de los países miembros menos desarrollados. A medida que avance la integración productiva será necesario crear instituciones regionales que faciliten la integración regional orientada al desarrollo.

C. El papel determinante de las infraestructuras

36. La diversificación económica necesita importantes inversiones y el perfeccionamiento de los conocimientos especializados y, en el caso de los nuevos productos, obliga a competir con actores ya establecidos. Las vinculaciones y la diversificación brindan la oportunidad de desbloquear los beneficios de desarrollo, pero para ello es necesario un entorno de políticas que promueva el desarrollo de los recursos humanos mediante la formación, la educación y la investigación y el desarrollo, la innovación tecnológica para aumentar la competitividad de los proveedores, y la mejora de la infraestructura para superar las limitaciones de la oferta.

37. Con el regionalismo desarrollista, la aplicación de políticas comerciales estratégicas debe ser coherente con las políticas industriales nacionales de cada Estado miembro. Las políticas comerciales estratégicas pueden incluir instrumentos más o menos tradicionales, como aranceles, contingentes de importación y de exportación y normas técnicas y fitosanitarias. Con arreglo a esta visión integral del desarrollo, también se puede promover el comercio regional mediante la inversión coordinada en áreas estratégicas como el transporte regional y otras infraestructuras auxiliares.

38. Dar prioridad a las inversiones en áreas estratégicas en las que el interés y las limitaciones son comunes puede contribuir a superar los prejuicios históricos contra el comercio regional, que en algunos casos datan del período colonial europeo. Muchos países en desarrollo, en particular de África, siguen teniendo mejores conexiones, logísticas con otros continentes que con algunos países vecinos y, por ende, todavía no pueden beneficiarse plenamente de las posibles ventajas de la integración regional. En este contexto, la facilitación del comercio regional y los proyectos de inversión en infraestructuras pueden reducir directamente los costos de transporte del comercio intrarregional e iniciar un círculo virtuoso de aumento del comercio y de las economías de escala en el sector del transporte, y de reducción de los costos de transporte, lo que a su vez puede estimular aún más el comercio intrarregional¹².

39. Hay grandes oportunidades de cooperación regional no aprovechadas, por ejemplo en inversiones en infraestructuras físicas y centros de tecnología regionales que aprovechan recursos mancomunados (en el capítulo III se trata la cuestión de la financiación). La eficacia de la inversión en infraestructuras y las reformas de facilitación del comercio se multiplica cuando los proyectos forman parte de una iniciativa transfronteriza o regional. La creación de corredores de transporte es un ejemplo de una iniciativa que destina inversiones públicas y público-privadas y esfuerzos regionales conjuntos a solucionar problemas comunes de facilitación del comercio y de congestión del transporte en las fronteras nacionales. La creación de infraestructuras transfronterizas contribuye a reforzar

¹² UNCTAD, 2011.

las iniciativas de integración regional. La construcción de estructuras transnacionales como carreteras, ferrocarriles, vías de navegación y transporte aéreo, redes de telecomunicaciones y líneas de suministro de energía (corredores de desarrollo) influye más en el desarrollo de la capacidad productiva de los países vecinos si va acompañada de proyectos de desarrollo local en diversos sectores, por ejemplo la agricultura o la industria.

40. La cuestión de la infraestructura regional es especialmente pertinente en los 32 países en desarrollo sin litoral (16 en África, 10 en Asia, 4 en Europa Central y Oriental y 2 en América Latina) que comparten una característica: la falta de acceso territorial directo al mar y, a menudo, la lejanía de los mercados importantes. Esta característica ejerce un impacto profundo en el alcance y la dinámica de la integración de estos países en el sistema del comercio mundial. Su dependencia de las rutas de transporte y de las instalaciones de tránsito para el comercio de mercancías aumenta los costos de las transacciones, disminuye la competitividad internacional y disuade a los inversores extranjeros. Un proceso de integración regional centrado en la infraestructura regional mejoraría considerablemente las perspectivas de crecimiento de los países en desarrollo sin litoral.

41. Un ejemplo logrado del desarrollo de infraestructuras regionales como condición para una integración productiva regional más amplia es el programa de Iniciativas de Desarrollo Espacial que puso en marcha Sudáfrica. De las 11 iniciativas, la que ha tenido más éxito ha sido el Corredor de Desarrollo de Maputo, que incluye la carretera de peaje del Corredor de Maputo, el ferrocarril entre Ressano Garcia a Maputo y el puerto de Maputo, así como proyectos en agricultura, minería y turismo. Basándose en el éxito de esta iniciativa, en 2012 la Comunidad de África Meridional para el Desarrollo aprobó el Plan Maestro para el Desarrollo de Infraestructuras Regionales.

42. Otro ejemplo es el proyecto de la Subregión del Gran Mekong, que comenzó en 1992 bajo la coordinación del Banco Asiático de Desarrollo. En este proyecto participan todos los Estados y entidades importantes de la zona, a saber China, Tailandia, Viet Nam, los tres países menos adelantados de la región (Camboya, la República Democrática Popular Lao y Myanmar), y la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental y sus asociados para el desarrollo, incluido el Japón. El principal objetivo es mejorar las infraestructuras para el desarrollo industrial de la región mediante la ejecución de programas de desarrollo de los recursos humanos, transporte, telecomunicaciones, energía, turismo, facilitación del comercio, inversiones y agricultura¹³. La estrategia básica consiste en atraer inversión privada a la región y facilitar el comercio exterior, la inversión y el turismo mediante la mejora de los vínculos infraestructurales de la región.

43. También hay proyectos regionales en América Latina que han tenido éxito. Uno de los más completos es la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional de América del Sur, emprendida en 2000. El proyecto identificó las infraestructuras de transporte, comunicaciones y energía como las más importantes para estrechar la integración regional en América del Sur y, entre otras cosas, elaboró una estrategia energética continental para 12 países sudamericanos.

¹³ D. Chang, 2011, "Opportunities for least developed countries in integrating East Asia: From new regional division of labour to inclusive regional development network", Documento de antecedentes N° 1, *Informe sobre los países menos adelantados 2011*, UNCTAD.

D. Las cadenas de valor mundiales y regionales como posible medio de progresar

44. El aumento de las complementariedades de la producción entre los países desarrollados y los países en desarrollo y la mayor fragmentación de los procesos de producción en muchos sectores diferentes podrían hacer que las decisiones de las grandes empresas extranjeras tuvieran cada vez más peso en la configuración de las futuras oportunidades y resultados económicos de los países más pobres. Esto no tiene por qué ser un problema en sí, salvo que reduzca más la autonomía de las políticas en los países en desarrollo respecto de la formulación de estrategias de desarrollo que fomenten la creación de empresas, capacidades y mercados nacionales.

45. La medida en que las cadenas de valor mundiales generen beneficios indirectos, en particular en las áreas de la tecnología y las competencias, es fundamental para su probable repercusión en el desarrollo. Preocupa que una mayor dispersión geográfica de las actividades de producción asociadas con las cadenas de valor mundiales pueda reducir los beneficios indirectos, ya que se reduce el conjunto de tecnologías y conocimientos necesarios en un lugar (país), y las vinculaciones transfronterizas en ambos sentidos se refuerzan en detrimento de las nacionales. Además, si solo está implicada una pequeña parte de la cadena de producción, las empresas transnacionales podrán elegir entre más lugares —ya que estas actividades adquieren un carácter más transmisible— y colocarse en mejor posición para negociar con el país receptor. Esto podría provocar una competencia excesiva y malsana entre los países en desarrollo a medida que empiecen a ofrecer más incentivos fiscales y comerciales a las empresas transnacionales, agravando así las desigualdades en la distribución de los beneficios derivados del comercio y de la inversión internacionales entre estas empresas y los países en desarrollo¹⁴.

46. El principal problema de políticas de los países en desarrollo y los países con economías en transición es asegurar que la participación en las cadenas de valor mundiales sea uno de los diversos elementos complementarios de una estrategia de desarrollo centrada en la rápida formación de capital, la diversificación económica y la modernización tecnológica. En relación con las economías industrializadas de primer nivel de Asia Oriental, cabe destacar que las estrategias de desarrollo incluyeron la industrialización basada en la sustitución de las importaciones en un esfuerzo por pasar del ensamblaje de componentes importados a su producción en el país.

47. Si el objetivo de desarrollo de las políticas industriales y comerciales es el aumento del valor añadido nacional, la producción, los ingresos y el empleo a partir de las exportaciones, las experiencias de los países muestran que el establecimiento de vínculos en las cadenas de valor mundiales no necesariamente conduce a alcanzar estos objetivos. Algunos países con una participación elevada en las cadenas de valor mundiales han experimentado una caída en su coeficiente exportaciones-PIB y en el contenido de valor añadido nacional de sus exportaciones.

48. La obra pionera de autores como Gary Gereffi, Raphael Kaplinsky, Timothy Sturgeon y otros ha generado una extensa bibliografía sobre cuestiones relacionadas con las cadenas de valor mundiales. Según un estudio reciente que contiene un análisis empírico de la participación en las cadenas de valor mundiales, los países que se han beneficiado de su participación en esas cadenas arrojan un balance positivo en el coeficiente exportaciones-PIB y en el valor añadido de las exportaciones¹⁵. Suiza y los Estados Unidos son dos claros ejemplos de ello. México y Sudáfrica han experimentado cambios positivos

¹⁴ UNCTAD, 2014.

¹⁵ R. Banga, 2013, "Measuring value in global value chains", Documento de antecedentes N° RVC-8, Integración orientada al desarrollo en Asia Meridional, UNCTAD.

en los dos índices, pero su participación en las cadenas de valor mundiales es baja, lo que denota que las ganancias provienen de empresas nacionales. China participa mucho en las cadenas de valor mundiales; su coeficiente exportaciones-PIB bajó nueve puntos porcentuales en 2009 en comparación con 2005, pero la variación porcentual en el valor añadido nacional de sus exportaciones fue positiva. Los datos de la Federación de Rusia son similares, aunque la variación en el valor añadido nacional de sus exportaciones fue mucho mejor que en el caso de China, y la proporción de sus exportaciones en el PIB es considerablemente más baja. En lo que respecta a los países del grupo del Brasil, China, la Federación de Rusia, la India y Sudáfrica, el Brasil, cuyo nivel de participación en las cadenas de valor mundiales es bajo, ha aumentado el valor añadido nacional en las exportaciones, mientras que en la India, cuyo nivel de participación también es bajo, (aunque el coeficiente exportaciones-PIB del país ha mejorado) el contenido de valor añadido nacional de las exportaciones se redujo.

49. La forma en que están organizadas muchas cadenas de valor mundiales parece obstaculizar la creación de un nexo fuerte entre la inversión y los beneficios para los proveedores locales de los países en desarrollo y los países con economías en transición. Muchas medidas fiscales, por ejemplo, aumentan la rentabilidad de las empresas principales. Para contrarrestar este hecho, hay que utilizar instrumentos fiscales tales como desgravaciones fiscales y un régimen fiscal de favor, a fin de aumentar los beneficios de las empresas nacionales y permitirles establecer fondos de reserva contra riesgos que puedan utilizarse para aplazar el pago de impuestos sobre los beneficios. En cada situación, los responsables de las políticas deben establecer la combinación correcta de instrumentos y mecanismos que conduzcan a una inversión sostenible y una economía más diversificada y de mayor valor añadido.

50. Como alternativa a las cadenas de valor mundiales, los países en desarrollo y los países con economías en transición pueden estudiar la posibilidad de crear cadenas de valor regionales. Recientemente, el comercio Sur-Sur de ensamblajes finales ha ido a la zaga de la expansión de las oportunidades de mercado en el Sur, lo que hace pensar que las cadenas de valor Sur-Sur siguen siendo débiles y subdesarrolladas. Sin embargo, el fortalecimiento de estas cadenas no se debe plantear como un problema independiente de la creación de capacidad industrial en el Sur.

51. Parece que hay un gran potencial para crear cadenas de valor regionales en el Sur. Por ejemplo, un estudio analiza el potencial de comercio intrarregional de cuero y productos de cuero y la posibilidad de crear cadenas de valor regionales entre países miembros del Mercado Común de África Meridional y Oriental, la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental y la Unión Aduanera de África Meridional¹⁶. En el estudio se calcula un modelo gravitacional dinámico para el período 2002-2011 y se concluye que las elevadas barreras arancelarias y no arancelarias dificultan el crecimiento del comercio intrarregional. La eliminación de aranceles sobre el cuero y sus productos podría hacer que el comercio intrarregional aumentase de 245 a 997 millones de dólares de los Estados Unidos por año, es decir, casi cuatro veces más. Eliminar todas las barreras arancelarias y no arancelarias para todos los sectores podría multiplicar por diez el promedio actual de comercio intrarregional. En consecuencia, hay un gran potencial no aprovechado para aumentar el comercio intrarregional en el África Subsahariana. Se puede sacar una conclusión similar para América Latina y el Caribe¹⁷.

¹⁶ R. Banga, de próxima publicación, "Identifying and promoting regional value chains in leather and leather products in Africa", Documento de antecedentes, UNCTAD.

¹⁷ Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2014.

III. La financiación de la integración regional orientada al desarrollo

A. Disponibilidad de recursos financieros: el problema capital de la insuficiencia de infraestructuras

52. Según se indica en esta nota, el desarrollo de infraestructuras es fundamental para la integración regional. Este desarrollo puede facilitar y fomentar el comercio intrarregional y contribuir a la aceleración del crecimiento, la reducción de la pobreza y el desarrollo de los mercados regionales. Sin embargo, la falta de fondos con que financiar las infraestructuras es una traba importante para el desarrollo sostenible¹⁸.

53. La disponibilidad de recursos es un elemento clave de la insuficiencia de las infraestructuras. Los cálculos de la financiación adicional que se necesitaría para ampliar las infraestructuras regionales existentes a fin de favorecer la aceleración del crecimiento y el desarrollo en el mundo en desarrollo apuntan a una cifra situada entre 1,6 y 2,0 billones de dólares de los Estados Unidos por año hasta 2020¹⁹. Por lo tanto, el quid de la cuestión está en cómo financiar las necesidades de infraestructuras de los países en desarrollo.

54. El capital privado puede ser una fuente de financiación importante. Sin embargo, normalmente los proyectos de infraestructura generan ventajas sociales a largo plazo, que suelen ser mucho mayores que los beneficios privados que puedan captar los inversores. Así pues, las empresas privadas con fines de lucro tienen pocos alicientes para invertir en infraestructuras y, cuando invierten, se centran en segmentos solventes del mercado, que de ordinario no son los más importantes para la sociedad. Hay muchos factores que frenan la inversión privada en infraestructuras, entre ellos la percepción de riesgo excesivo por parte de los posibles inversores. Asimismo, los que conceden los préstamos no pueden valorar los riesgos fácilmente porque no cuentan con información suficiente. Asimismo, los proyectos infraestructurales acostumbran a ser a largo plazo, lo que implica mayor riesgo e incertidumbre. En relación con los proyectos regionales en particular, los inversores son reacciones a emprenderlos porque los consideran demasiado complejos debido, entre otras cosas, a cuestiones de coordinación. Estos problemas son frecuentes en la financiación de bienes públicos.

55. Los bancos de desarrollo, multilaterales y de otro tipo, han desempeñado un papel primordial en la financiación de proyectos de infraestructura y tienen el potencial necesario para contribuir a enjugar el fuerte déficit de financiación, en particular para el desarrollo de las infraestructuras regionales. Estos bancos pueden hacer frente a los problemas colectivos de acción y coordinación (que son comunes en los proyectos transfronterizos), porque disponen de conocimientos acumulados y de instrumentos²⁰. No obstante, a pesar de su situación ventajosa para financiar proyectos transfronterizos, han financiado muy pocos de estos proyectos. De acuerdo con un estudio, los préstamos de tres grandes bancos de desarrollo regionales —el Banco Africano de Desarrollo, el Banco Asiático de Desarrollo y

¹⁸ M. Fay, M. Toman, D. Benitez y S. Csordas, 2011, Infrastructure and sustainable development, en: S. Fardoust, Y. Kim, C. Sepulveda, eds., *Post-crisis Growth and Development*, 329-372, Banco Mundial, Washington, D.C.

¹⁹ Véase por ejemplo A. Bhattacharya, M. Romani y N. Stern, 2012, "Infrastructure for development: Meeting the challenge", Documento de política, *Centre for Climate Change Economics and Policy*.

²⁰ S. Griffith-Jones, D. Griffith-Jones y D. Hertova, 2008, "Enhancing the role of regional development banks", Intergubernamental de los Veinticuatro, Serie documentos de debate, N° 50, UNCTAD.

el Banco Interamericano de Desarrollo— para bienes públicos regionales, incluidos proyectos infraestructurales, fueron inferiores al 1% del total de sus préstamos anteriores²¹.

B. Lecciones de las experiencias positivas: el Banco Europeo de Inversiones

56. El Banco Europeo de Inversiones ha sido en gran medida una excepción en lo que se refiere a la concesión de préstamos para proyectos regionales. Esto es debido en parte a que se creó con el mandato explícito de financiar infraestructuras para apoyar la integración regional a nivel de la Unión Europea. En consecuencia, después de su creación en los años cincuenta, en un principio el Banco asignó a proyectos de infraestructuras el 48% —y más adelante el 44%— del total de préstamos. Esta particular atención a las infraestructuras ha hecho que el Banco desempeñe un papel esencial en el proceso de integración europea. Además, la integración se ha practicado en un sentido amplio, que ha incluido el objetivo de políticas de reducir las diferencias de ingresos en Europa. Así pues, cuando ingresan nuevos países miembros, aumenta mucho la financiación destinada al progreso de sus regiones menos desarrolladas²².

57. Actualmente el Banco Europeo de Inversiones es el mayor prestamista multilateral, que aporta financiación y conocimientos para promover objetivos de políticas de la Unión Europea. Más del 90% de la actividad del Banco Europeo de Inversiones se lleva a cabo en Europa. Una de las prioridades del Banco son las infraestructuras estratégicas. Se trata en lo esencial de apoyar a redes transeuropeas que vinculen infraestructuras regionales y nacionales en materia de transportes, tecnologías de la información y la comunicación, y energía, a fin de dotar a Europa de sistemas de redes coherentes. Entre otros objetivos, esta política persigue promover la integración económica y social, la libre circulación de personas, bienes y servicios, y el suministro y producción competitivos de energía.

58. La financiación del Banco Europeo de Inversiones se realiza en su mayor parte a través de préstamos, que suelen representar el 30% de la financiación total de un proyecto, aunque a veces la proporción puede alcanzar el 50%. Además, desde la crisis mundial el Banco ha ejercido una activa función anticíclica para mantener el nivel de ingresos e inversión en Europa y proteger las infraestructuras y la capacidad productiva de la región de los efectos de la gran recesión económica. En su papel de proveedor financiero, el Banco realiza una función de apalancamiento, al combinar recursos de otras fuentes de financiación como el presupuesto de la Unión Europea y el sector privado, con lo que se multiplica el efecto en la economía. El Banco presta asesoramiento para la financiación, diseño y gestión de proyectos, a fin de facilitar su aplicación y ejecución²³.

C. ¿Cómo podrían las nuevas instituciones de financiación modificar el panorama de la financiación para el desarrollo en un futuro próximo?

59. El éxito del Banco Europeo de Inversiones confirma la idea de que se podrían crear otros bancos multilaterales de desarrollo para favorecer la integración regional en el mundo en desarrollo. En años recientes se han tomado iniciativas para diseñar y establecer este tipo

²¹ N. Birdsall, 2006, "Overcoming coordination and attribution problems: Meeting the challenge of underfunded regionalism", en: *The New Public Finance: Responding to Global Challenges*, I. Kaul y P. Conceicao, eds., Oxford University Press, Oxford.

²² S. Griffith-Jones, 2008.

²³ Banco Europeo de Inversiones, 2015, véase <http://www.eib.org/about/index.htm> (consultado el 9 de marzo de 2015).

de bancos, como los recién creados Nuevo Banco de Desarrollo y Banco Asiático de Inversión en Infraestructuras²⁴.

60. Parece que estos bancos se hayan creado oportunamente, dada la necesidad de financiar el desarrollo de infraestructuras, como se explica en la presente nota, y el volumen de las reservas de divisas en poder de las economías emergentes. Parte de estos ahorros, que están colocados en fondos soberanos y se han invertido en activos de bajo rendimiento en países desarrollados, podrían utilizarse mejor para financiar las necesidades de infraestructura del mundo en desarrollo, con lo que además se obtendrían rendimientos mucho mayores.

1. El Nuevo Banco de Desarrollo

61. El Nuevo Banco de Desarrollo se creó para apoyar proyectos de infraestructuras y desarrollo sostenible en los Estados que lo crearon y en otros países en desarrollo. Dentro de este amplio objetivo, el banco podría apoyar activamente procesos de integración regional que actualmente tienen lugar en distintas partes del mundo. El Banco, que fue creado con un capital inicial autorizado de 100.000 millones de dólares de los Estados Unidos (y un capital suscrito de 50.000 millones de dólares), tiene entre sus objetivos la movilización de recursos para infraestructuras. El Banco está todavía en una fase inicial de diseño, por lo que este objetivo se puede ampliar de modo que abarque las infraestructuras para la integración regional, a fin de potenciar al máximo el efecto del Banco en el desarrollo.

62. El Nuevo Banco de Desarrollo podría contribuir al diálogo y la cooperación interregionales. Su función a este respecto es decisiva para estrechar lazos entre países en desarrollo y países con economías en transición, así como con los países en desarrollo.

2. El Banco Asiático de Inversión en Infraestructuras

63. El Banco Asiático de Desarrollo calcula que las necesidades de financiación de las infraestructuras en Asia ascienden a unos 720.000 millones de dólares al año durante el período 2010-2020. Sin embargo, su nivel anual de aprobación de préstamos es de solo 13.000 millones de dólares²⁵. Por consiguiente, el déficit de financiación de las infraestructuras en Asia es considerable.

64. El Banco Asiático de Inversión en Infraestructuras se creó para enjugar este déficit mediante la financiación de proyectos infraestructurales en la región de Asia y el Pacífico. Además de los proyectos nacionales de infraestructura, el objetivo del Banco es financiar proyectos regionales de infraestructura que puedan favorecer el comercio y el mayor desarrollo de las redes de producción de la región²⁶. El principal mecanismo de financiación será la emisión de bonos en los mercados regionales y mundiales.

65. Junto con el Nuevo Banco de Desarrollo, el Banco Asiático de Inversión en Infraestructuras puede ser el motor de la creación de una red activa de bancos de desarrollo que colaboren entre sí, generando sinergias y complementariedades. Estos dos bancos pueden colaborar estrechamente con bancos multilaterales, como el Banco Mundial; con bancos regionales de desarrollo, como el Banco Africano de Desarrollo, el Banco Asiático de Desarrollo y el Banco Interamericano de Desarrollo; con bancos subregionales, como la

²⁴ El Nuevo Banco de Desarrollo fue creado en julio de 2014 por el Brasil, China, la Federación de Rusia, la India y Sudáfrica. El Banco Asiático de Inversión en Infraestructuras fue creado en Beijing en octubre de 2014. Ninguno de los bancos está aún en funcionamiento.

²⁵ D. R. O. Junio, 2014, "Asian Infrastructure Investment Bank: An idea whose time has come?", *The Diplomat*, 4 de diciembre.

²⁶ *Ibid.*

Corporación Andina de Fomento, y con diversos bancos nacionales de desarrollo. Una de las modalidades de cooperación puede ser la cofinanciación de grandes proyectos. Así pues, una competencia sana y, sobre todo, la cooperación pueden crear valiosas externalidades con otras instituciones financieras de desarrollo.

3. El posible papel de las iniciativas financieras no bancarias

66. La financiación de la integración regional no tiene por qué provenir de los bancos. Fortalecer la cooperación financiera y monetaria regional por una vía distinta de la creación de bancos de desarrollo podría ser otro modo de avanzar hacia la integración. El Fondo de Convergencia Estructural del Mercado Común del Sur en América del Sur, y el Fondo de la Ruta de la Seda que acaba de crear China, son buenos ejemplos de instituciones no bancarias creadas con este fin.

67. El Fondo de Convergencia Estructural se creó para mejorar la integración del Mercado Común del Sur. Más concretamente, su objetivo estriba en financiar programas en favor de la convergencia estructural regional, la competitividad y la integración social entre los países de América del Sur que pertenecen al Mercado Común del Sur²⁷. En años recientes su financiación ha superado la cifra de 1.000 millones de dólares destinados principalmente a las dos economías más pequeñas de la región (Paraguay y Uruguay). Combinado con otras fuentes de financiación incluidos los bancos de desarrollo, el Fondo puede ejercer una importante función de apalancamiento.

68. El Fondo de la Ruta de la Seda es un instrumento de 40.000 millones de dólares, creado recientemente para financiar proyectos infraestructurales que refuercen el transporte y otros vínculos entre China y otros países asiáticos. Se prevé que China aporte aproximadamente el 65% del Fondo. Si bien el objetivo es crear vínculos en Asia, algunos analistas proponen que esta iniciativa se amplíe para incluir a países africanos. El Fondo podría beneficiar a África al favorecer el desarrollo de las infraestructuras y de la industria, como parte de la estrategia de reubicación industrial de China²⁸.

IV. Preguntas para el debate

69. Se proponen las siguientes preguntas para el debate:

- 1) ¿En qué condiciones podría el comercio convertirse en un motor del crecimiento en un proceso de integración regional?
- 2) ¿Cuál es la mejor manera de poner en práctica el concepto de regionalismo desarrollista?
- 3) ¿Modifican las cadenas de valor mundiales el marco de desarrollo de modo que la sustitución de las importaciones ya no es relevante para un país en desarrollo típico?
- 4) ¿Cómo tratan los países con economías en transición de promover la integración productiva regional?
- 5) ¿Qué lecciones de integración productiva regional se pueden extraer de las experiencias de grandes economías (como el Brasil, China, la Federación de Rusia, la India y Sudáfrica), y cuáles podrían no ser tan pertinentes para países más pequeños?

²⁷ Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe, 2011, "Oportunidades, perspectivas e instrumentos de financiación de la Cooperación Sur-Sur en América Latina y el Caribe", julio, disponible es: [http://www.sela.org/attach/258/default/Documento_Final_Oportunidades,_perspectiva_e_instrumentos_\(Sur-Sur\)_6-7-11.pdf](http://www.sela.org/attach/258/default/Documento_Final_Oportunidades,_perspectiva_e_instrumentos_(Sur-Sur)_6-7-11.pdf) (consultado el 20 de abril de 2015).

²⁸ J. Y. Lin, 2015, "Industry transfer to Africa good for all", *China Daily*, 20 de enero.

6) ¿Qué lecciones de política se pueden aprender de las experiencias positivas de la financiación de la integración regional?

7) ¿Cómo podrían las nuevas instituciones como el Nuevo Banco de Desarrollo y el Banco Asiático de Inversión en Infraestructuras modificar el panorama de financiación para el desarrollo en un futuro próximo?
