



**Conferencia de las
Naciones Unidas sobre
Comercio y Desarrollo**

Distr.
GENERAL

TD/420
8 de febrero de 2008

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

12º período de sesiones
Accra (Ghana)
20 a 25 de abril de 2008
Tema 8 c) del programa provisional
Promover un entorno más propicio, a todos los niveles,
para fortalecer la capacidad productiva, el comercio
y la inversión: movilizar los recursos y aprovechar
los conocimientos para el desarrollo

**DESARROLLAR LAS CAPACIDADES PRODUCTIVAS
EN LOS PAÍSES MENOS ADELANTADOS**

Nota de la secretaría de la UNCTAD

I. EL CONTEXTO DE LAS POLÍTICAS ACTUALES

1. En los últimos años, el crecimiento del producto interno bruto (PIB) del conjunto de los países menos adelantados (PMA) ha registrado una mejora considerable. Sin embargo, varios de estos países, en particular en África, siguen experimentando un crecimiento muy lento o una regresión económica. Además, incluso en los países más prósperos, el crecimiento asociado con el modelo actual de inserción en la economía mundial, basado en la exportación de productos básicos, las manufacturas de bajo contenido tecnológico y el turismo, sigue siendo muy vulnerable a los embates y crisis recurrentes. No se observan en la economía progresos desde el punto de vista de la productividad, el valor añadido por los productores nacionales o el cambio estructural a largo plazo. Más importante aún, los Documentos de Estrategias de Lucha contra la Pobreza (DELP) han dado lugar a un tipo de crecimiento económico que no incentiva suficientemente las inversiones productivas ni crea suficientes puestos de trabajo.

2. Muchos PMA se encuentran ahora en un momento crítico de transición económica en el que se enfrentan a un doble desafío. En primer lugar, cada vez hay más personas que buscan trabajo en los sectores no agrícolas y la urbanización se está acelerando. Considerando el

conjunto de los PMA, el decenio de 2000 a 2010 será el primero en el que, según las predicciones, el crecimiento de la población económicamente activa no perteneciente al sector agrícola superará al crecimiento de la población económicamente activa de este sector. Esta transición afectará a más de la mitad de los PMA durante estos diez años, y aún más en la década de 2010 a 2020. En segundo lugar, los PMA deben negociar esta transición en un contexto económico abierto. En la actualidad muy pocos de esos países aplican regímenes comerciales restrictivos, y la mayoría de ellos han emprendido un proceso rápido y amplio de liberalización del comercio. Sin embargo, las estructuras actuales de la producción y el comercio de estos países ofrecen muy pocas oportunidades en un mundo en rápido proceso de globalización, basado en productos nuevos de alta especialización, con condiciones exigentes de entrada en los mercados. Al mismo tiempo, la rápida apertura de los sectores más tradicionales expone a los actuales productores a una competencia mundial sin precedentes. Para aprovechar los recientes adelantos tecnológicos es preciso alcanzar y superar nuevas cotas en materia de capital humano, investigación y desarrollo y prácticas de gestión, y la mayoría de las economías de los PMA han carecido de los recursos necesarios para ello. La lógica despiadada de la relación de causalidad acumulativa amenaza con hacer retroceder aún más a los PMA.

3. El auge actual de los productos básicos puede representar una inmejorable oportunidad para muchos PMA. Pero para ello, esos ingresos inesperados deben utilizarse de forma provechosa para crear una base productiva y una trayectoria de crecimiento más sostenibles.

II. UN CAMBIO DE PARADIGMA BASADO EN LAS CAPACIDADES PRODUCTIVAS

4. Está ampliamente aceptado que es preciso encontrar alternativas pragmáticas y constructivas al modelo económico único que se ha aplicado hasta la fecha. La UNCTAD ha planteado en el *Informe sobre los países menos adelantados* de 2006 y 2007 que para lograr un desarrollo sostenible y la reducción de la pobreza en los PMA es fundamental colocar el desarrollo de las capacidades productivas -y la consiguiente expansión del empleo productivo- en el centro de las políticas nacionales e internacionales. Esto supondrá una rectificación del rumbo de las políticas, de modo que faciliten el proceso de diversificación mediante la acumulación de capital y la aceleración de los cambios tecnológicos, con el fin de modificar la estructura de la economía dando mayor importancia a los sectores con mayor valor añadido nacional.

5. En consonancia con el principio de diversidad de políticas, dada la variedad de los PMA, la heterogeneidad de condiciones de mercado que se observa en países que se encuentran en etapas diferentes de desarrollo y las asimetrías estructurales mundiales, al adoptar un enfoque de política basado en la capacidad productiva se deberá demostrar flexibilidad y tener en cuenta las diferencias de desarrollo y nivel de ingresos, las estructuras económicas y las dotaciones de factores de producción. Pero para dar prioridad al reforzamiento de la capacidad productiva será necesario que cambie el paradigma de las políticas nacionales e internacionales actuales, es decir que la reducción de la pobreza, las capacidades productivas y el comercio internacional se enfoquen con un criterio diferente.

III. LA NATURALEZA DEL CAMBIO DE PARADIGMA

A. El enfoque de la reducción de la pobreza

6. El cambio de paradigma preconizado en el presente documento coloca la producción y el empleo en el centro de los esfuerzos de reducción de la pobreza. Esto no significa que el gasto en el sector social y las metas de desarrollo humano carezcan de importancia. Por el contrario, la salud, la educación y el bienestar social deberían considerarse parte del proceso de fomento de la capacidad productiva. Pero el cambio de modelo llega más lejos, pues asocia la reducción sostenida y sustancial de la pobreza con el desarrollo de la base productiva de la sociedad. La capacidad de consumo de una sociedad está relacionada con su capacidad de producción. La expansión del empleo está en el centro de la reducción de la pobreza.

B. El enfoque de las capacidades productivas

7. La idea de desarrollar las capacidades productivas no está ausente en la orientación actual de las políticas. Sin embargo, el cambio de paradigma preconizado en el presente documento supone un planteamiento diferente con respecto al desarrollo de esas capacidades.

8. Actualmente, la prioridad es mejorar el clima general de inversión, en particular reduciendo los gastos derivados de trámites burocráticos y otros aspectos administrativos que entorpecen los negocios. Pero aunque eso es importante, no es suficiente en el contexto de los PMA, que se caracterizan por profundas debilidades estructurales. En ese entorno, es preciso adoptar un enfoque más proactivo del desarrollo de las capacidades productivas mediante:

- a) Políticas macroeconómicas orientadas a la promoción del crecimiento, la inversión y el empleo;
- b) Un planteamiento multidimensional que no sólo trate de establecer las instituciones marco y el entorno macroeconómico, sino que además incluya políticas destinadas a cambiar las estructuras de producción y las instituciones de nivel intermedio y que procure reforzar la sinergia positiva entre los procesos macroeconómicos y microeconómicos; y
- c) Un planteamiento activo para promover la iniciativa empresarial.

9. Este enfoque supone que se preste mucha más atención al fortalecimiento de las capacidades empresariales y las vinculaciones de la producción, y también a la promoción de una transformación estructural. Sin esa condición, no se podrá sacar provecho de los procesos de globalización en marcha ni lograr un tipo de crecimiento que reduzca sustancialmente la pobreza.

C. El enfoque del comercio internacional

10. El cambio de paradigma propugnado también supone un planteamiento diferente con respecto al comercio internacional. Desde el principio de los años ochenta, prevalece una marcada tendencia a aplicar los principios de la teoría del comercio internacional al estudio de los procesos de desarrollo. Esta tendencia se originó en comparaciones entre el éxito relativo de las estrategias de desarrollo "orientadas a la exportación" y las que se "dirigían al mercado

interno", que acompañan a determinados regímenes de política comercial. Pero se reforzó en los años noventa con el argumento de que la integración rápida y total en la economía mundial era fundamental para aprovechar las oportunidades que brindaba la globalización y minimizar el riesgo de quedarse excluido de ellas. Así pues, la integración mundial se empezó a convertir en el principal objetivo de las políticas de los gobiernos, en desmedro del desarrollo nacional.

11. La experiencia reciente demuestra que ese criterio es demasiado simplista y, de hecho, los países en desarrollo más prósperos no han seguido lo que prescribían las políticas ortodoxas. Según el planteamiento propugnado en el presente documento, el comercio internacional es fundamental para el desarrollo de las capacidades productivas y el desarrollo de las capacidades productivas es fundamental para el comercio internacional. El cambio de paradigma consiste en encarar esa relación entre comercio y desarrollo empezando por el desarrollo y no por el comercio. Las políticas nacionales e internacionales que podrían facilitar este cambio deben basarse en un enfoque del comercio impulsado por el desarrollo y no en un enfoque del desarrollo impulsado por el comercio. Así pues, la política sugerida se centra primero en la producción, y luego, partiendo de esa base, busca determinar la manera en que el comercio internacional puede impulsar la acumulación de capital, el cambio tecnológico, el cambio estructural, la creación de empleo y la reducción de la pobreza. Lo que importa no es maximizar el comercio, sino maximizar sus efectos positivos.

IV. TEMAS PRINCIPALES DE DEBATE

12. Los participantes en la mesa redonda examinarán la necesidad de realizar el cambio de paradigma propugnado en este documento y analizar lo que significa dar prioridad al desarrollo de capacidades productivas para la formulación de políticas nacionales de fomento del desarrollo y reducción de la pobreza en los PMA y de medidas internacionales a favor de esos países por sus asociados para el desarrollo.

13. **Primer tema.** ¿Es correcto el enfoque que consiste en colocar las capacidades productivas en el centro de las políticas nacionales e internacionales de fomento del desarrollo y reducción de la pobreza? ¿Cuán radical sería el cambio con respecto a las políticas actuales?

14. Los PMA emprendieron sus primeras reformas económicas a principios de los años ochenta. El proceso se aceleró considerablemente al terminar la década y a principios de los noventa, para luego intensificarse con la realización de reformas de segunda generación, en particular mediante la puesta en práctica de los DELP. Hay un descontento muy amplio con los resultados que esas políticas han tenido en la vida de las personas. Puesto que en 2007 se cumplieron los 25 años del proceso, ¿no habrá llegado el momento de pensar en un cambio e ir más allá de los procesos de estabilización, ajuste y reforma? ¿Qué repercusiones tendría el enfoque centrado en las capacidades productivas en el planteamiento de los DELP, que abarca tanto las políticas nacionales como una estrategia de ayuda internacional, así como la elaboración de estrategias nacionales de reducción de la pobreza?

15. **Segundo tema.** Dada la magnitud de las debilidades estructurales de los PMA, ¿cuáles deberían ser las prioridades del desarrollo de las capacidades productivas y qué políticas serían las más efectivas para conseguirlos?

16. En el *Informe sobre los países menos adelantados* de 2006 se plantea que las políticas nacionales e internacionales de desarrollo de las capacidades productivas deben centrarse en la atenuación de las principales limitaciones que obstaculizan la acumulación de capitales, el progreso tecnológico y el cambio estructural. Los principales factores que obstaculizan el desarrollo de las capacidades productivas son los siguientes: a) el bajo nivel de la infraestructura física y los recursos humanos; b) el mal funcionamiento o la inexistencia de las instituciones (en particular los sistemas financieros y de conocimientos); y c) la debilidad del sector empresarial nacional (ausencia de un nivel intermedio) que se suma a una falta de demanda efectiva. ¿Son éstas las prioridades estratégicas apropiadas?

17. Las políticas de desarrollo de las capacidades productivas son multidimensionales y complejas. Sin embargo, en el *Informe sobre los países menos adelantados* se indicó que las finanzas y el conocimiento eran los dos elementos esenciales del proceso de desarrollo de las capacidades productivas. Las políticas deben tenerlos en cuenta.

18. **Tercer tema.** ¿Pueden el conocimiento, el aprendizaje tecnológico y la innovación ser la base sobre la cual se formulen políticas destinadas a fomentar el desarrollo de las capacidades productivas de los PMA?

19. El conocimiento está adquiriendo cada vez más importancia en la producción mundial, y existe el peligro de que los PMA se vean incluso más marginados de lo que ya están si no aumentan el contenido en conocimientos de sus economías y no las diversifican mediante el aprendizaje y la innovación. Como se indicó en el *Informe sobre los países menos adelantados* de 2007, las actuales pautas, basadas en el mercado, de las corrientes tecnológicas con destino a los PMA (el comercio, la inversión extranjera directa y la concesión de licencias) no contribuyen a reducir la disparidad de conocimientos a nivel mundial. No es posible lograr un crecimiento económico sostenido ni una sustancial reducción de la pobreza en el actual contexto de liberalización e integración mundial sin el aprendizaje ni la innovación. Está previsto un debate sobre, entre otras cosas, lo que los encargados de formular políticas a nivel nacional y sus asociados para el desarrollo pueden hacer para remediar esa situación, con miras a encontrar solución a los siguientes problemas:

- a) ¿Cómo pueden las políticas de ciencias, tecnología e innovación orientadas a la convergencia tecnológica integrarse en las estrategias de desarrollo y reducción de la pobreza de los PMA?
- b) ¿Cómo afectan a los procesos de desarrollo tecnológico de los PMA los regímenes estrictos de derechos de propiedad intelectual, y qué medidas podrían adoptar esos países para mejorar el entorno del aprendizaje?
- c) ¿Cómo hacer frente a la pérdida de recursos humanos calificados a causa de la emigración?
- d) ¿Cómo pueden los PMA y sus asociados para el desarrollo emplear la ayuda en materia de ciencia, tecnología e innovación (como parte de la asistencia oficial para el desarrollo) para apoyar el aprendizaje y la innovación en los PMA?

20. **Cuarto tema.** ¿Cuál es la mejor manera de fomentar la movilización de recursos internos y reducir la dependencia de la ayuda?

21. Desde 2000, la AOD destinada a los PMA ha aumentado en valores nominales (llegando a cerca de 25.000 millones de dólares en 2004) pero esto se debe en gran medida al incremento de la ayuda de emergencia y a donaciones por concepto de condonación de la deuda. En los últimos años se ha reforzado esa tendencia a largo plazo de desviar la ayuda de los sectores productivos hacia los sectores sociales. Debido a los bajos niveles de movilización de recursos internos, los PMA siguen en un estado de dependencia malsana de la ayuda. Estos países deberían reducir esa dependencia mediante políticas que aceleren el crecimiento económico, ideando estrategias alternativas de financiación del desarrollo, destinadas a incrementar la movilización de recursos internos, incrementar las ganancias procedentes de las exportaciones y otros recursos que no sean los de la ayuda. Para ello, necesitan espacio de política para crear sus propios mecanismos de financiación del desarrollo. Los donantes internacionales deberían apoyar esos mecanismos autóctonos de financiación.

22. Las cuestiones más importantes son:

- a) ¿Cómo pueden los PMA valerse de la Declaración de París para reducir su dependencia de la ayuda?
- b) ¿Cómo pueden galvanizar sus recursos internos para financiar el desarrollo de capacidades productivas?
- c) ¿Qué deberían hacer los gobiernos de los PMA para lograr una mejor gestión de la ayuda?
- d) ¿Cómo pueden redirigirse las corrientes de AOD hacia las capacidades productivas y la infraestructura económica?

23. **Quinto tema.** ¿Es posible elaborar una generación nueva y más efectiva de medidas internacionales de apoyo a los PMA basada en la priorización del desarrollo de capacidades productivas?

24. Uno de los principales objetivos de la mesa redonda será el de contribuir a la búsqueda de consenso político y a la construcción de una base analítica para una nueva generación de medidas internacionales de apoyo a los PMA. Esas medidas deberían concordar con las políticas nacionales y coadyuvar con más eficacia al crecimiento sostenido, la creación de empleo productivo y la reducción de la pobreza. En la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados, celebrada en Bruselas, la idea más innovadora fue la iniciativa "Todo menos armas" de la Unión Europea. El objetivo general debería ser ahora alejarse de la dependencia exclusiva de los modelos basados en las preferencias de acceso a los mercados y dirigirse hacia una iniciativa de similar envergadura centrada en el desarrollo de las capacidades productivas de los PMA. Ésta podría incluir los elementos siguientes:

- a) El reconocimiento de la necesidad de ampliar el alcance de la ayuda en materia de conocimiento y reorientarla hacia la esfera de la ciencia, la tecnología y la innovación y el desarrollo de las capacidades productivas de los PMA;

- b) Diferentes iniciativas internacionales destinadas a establecer fondos nacionales de innovación financiados por los donantes, a fin de utilizar la ciencia, la tecnología y la innovación como principal instrumento de desarrollo y reducción de la pobreza en los PMA;
- c) Un mejor aprovechamiento de la ayuda para financiar la creación de empresas en los PMA;
- d) El establecimiento de redes y alianzas orientadas hacia la investigación en materia de ciencia, tecnología e innovación entre los institutos de investigación y desarrollo de los PMA y otros países.
- e) La realización de estudios sobre cuestiones como el examen de las mejores prácticas internacionales en materia de creación de capacidades productivas, sus consecuencias para los PMA y el papel del Estado en ese nuevo marco de políticas; y
- f) Programas de capacitación para el fortalecimiento de las capacidades productivas, por ejemplo, programas de fomento de la capacidad en la esfera de la ciencia, la tecnología y la innovación para los encargados de formular políticas en los PMA.

V. BIBLIOGRAFÍA

25. Los análisis de la presente nota se basan en:
- a) *Informe sobre los países menos adelantados*, de 2006: Desarrollo de las capacidades productivas; y
 - b) *Informe sobre los países menos adelantados*, de 2007: El conocimiento, el aprendizaje tecnológico y la innovación para el desarrollo.
26. En estos informes figura información empírica más detallada sobre las tendencias que se destacan en el desarrollo de las capacidades productivas de los PMA, los resultados de las políticas nacionales e internacionales actuales y propuestas de nuevas políticas nacionales e internacionales dirigidas al desarrollo de las capacidades productivas.
