



Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

Distr. general
10 de febrero de 2012
Español
Original: inglés

13° período de sesiones

Doha (Qatar)

21 a 26 de abril de 2012

Tema 8 c) del programa provisional

Respuesta a los retos persistentes y emergentes en materia de desarrollo, en relación con sus implicaciones para el comercio y el desarrollo y cuestiones conexas en los ámbitos financiero, tecnológico, de inversión y de desarrollo sostenible

Mesa redonda IV de la XIII UNCTAD – Respuesta a los retos persistentes y emergentes en materia de desarrollo: enfoque integrado de la promoción de la transformación estructural

Nota temática preparada por la secretaría de la UNCTAD

I. Retos persistentes y emergentes

1. La UNCTAD ha sostenido sistemáticamente que para lograr un desarrollo incluyente y sostenible en los países en desarrollo hace falta un cambio estructural y el desarrollo de las capacidades productivas. La transformación estructural es importante porque el desarrollo económico requiere desviar los recursos de actividades poco productivas para destinarlos a actividades altamente productivas. El sector industrial ha desempeñado históricamente un papel fundamental como motor de la transformación estructural. Además, los países pobres necesitan un crecimiento fuerte y sostenido para realizar avances significativos en la creación de empleo y la reducción de la pobreza. Las exportaciones de productos básicos pueden dar lugar a un fuerte crecimiento pero, como ha demostrado la experiencia de los países exportadores de petróleo, ese crecimiento es difícil de sostener y no siempre conduce a la creación de empleo. Por consiguiente, para lograr sus objetivos nacionales de desarrollo, los países en desarrollo pobres deben someterse a un proceso de transformación estructural que entrañe la disminución de la parte de la producción correspondiente a la agricultura y el aumento de la parte correspondiente a la industria y los servicios modernos. No obstante, la priorización del cambio estructural no implica que la industrialización deba lograrse en detrimento del desarrollo agrícola. En particular, si bien el cambio estructural hace que disminuya la parte de la producción correspondiente a la agricultura, es importante que esa transformación permita un aumento de la productividad y la producción agrícolas para mejorar la seguridad alimentaria y crear

un entorno nacional que favorezca el logro de un crecimiento económico sostenido e incluyente.

2. La transformación estructural se produce mediante un complejo proceso socioeconómico que no es automático. La experiencia de los países desarrollados y las economías emergentes indica que se necesitan medidas deliberadas del gobierno, y más concretamente políticas industriales, para promover la industria y provocar el cambio estructural. No obstante, si bien hacen falta políticas industriales en los países en desarrollo, es importante reconocer que este enfoque no siempre dio lugar a una transformación estructural en el pasado, en particular cuando se estructuró en torno a un proceso descendente centrado en prestar apoyo a unos empresarios escogidos sin exigirles resultados y sin tener debidamente en cuenta otros objetivos de política socioeconómica. A fin de evitar esos errores del pasado es preciso adoptar un nuevo enfoque basado en los siguientes principios rectores: a) un mejor proceso de consulta entre el Estado y el sector privado; b) mecanismos disciplinarios eficaces para los casos de desempeño deficiente de las empresas y sectores; c) una mayor importancia a la educación y la especialización; y d) mecanismos creíbles para el seguimiento y la evaluación de las políticas. Asimismo, ahora resulta evidente que, sin un sector de exportaciones dinámico, es probable que la transformación estructural quede estancada.

3. El aprendizaje y la modernización en el ámbito de la tecnología están estrechamente vinculados al proceso de la transformación estructural, al contribuir a mejorar la productividad y crear ventajas comerciales dinámicas. Dado que el mercado tiende a no invertir lo suficiente en la creación de conocimientos y que las ventajas de los pioneros en el mercado suelen provocar divisiones persistentes entre los primeros y los últimos fabricantes de tecnología, muchas veces los países en desarrollo necesitan un apoyo activo del sector público para fortalecer el aprendizaje y la capacidad científica, tecnológica y de innovación a nivel local. La UNCTAD ha sostenido que una estrategia nacional de innovación puede ayudar a coordinar las diversas actividades y políticas para reforzar los conocimientos y la capacidad de aprendizaje necesarios para cerrar la brecha tecnológica en los países en desarrollo.

4. Los Estados desarrollistas que han prosperado han sido capaces de superar los desafíos de la transformación estructural y la modernización tecnológica. Pero ello no siempre ha permitido lograr un desarrollo incluyente. Los cambios resultantes tienen costos sociales y beneficios económicos y, si no se adoptan políticas eficaces, el aumento de los niveles de desigualdad puede acabar dando lugar a presiones desestabilizadoras que socavan el crecimiento y el desarrollo a largo plazo.

5. El nuevo enfoque de la política de desarrollo debe también adaptarse a la rápida evolución del entorno mundial. El entorno económico mundial ha cambiado fundamentalmente en el último decenio de una manera que ha afectado gravemente al crecimiento, el empleo y la reducción de la pobreza en los países en desarrollo. El aumento de los precios de los alimentos y la energía se ha convertido en un importante elemento de la economía mundial que los encargados de la formulación de políticas deben afrontar. También ha aumentado la frecuencia de los fenómenos meteorológicos extremos, debido en gran medida al cambio climático, y la forma en que ello puede afectar al crecimiento en el futuro preocupa cada vez más a los encargados de la formulación de políticas. Y, a su vez, el problema del cambio climático está poniendo de relieve otros daños que el proceso de desarrollo está provocando en el entorno natural. Además, la crisis económica y financiera mundial de 2008-2009 ha aumentado la inestabilidad macroeconómica y ha mermado parcialmente los progresos económicos realizados por los países en desarrollo desde el cambio de milenio. Por último, los grandes países en desarrollo están desempeñando un papel cada vez más importante en el comercio, la inversión, las finanzas y la gobernanza

mundial, lo que plantea nuevos desafíos y oportunidades para las relaciones Sur-Sur y Norte-Sur.

6. Todo esto hace que sea más difícil solucionar el persistente problema del logro de una transformación estructural sostenida. Ello plantea numerosos problemas de política en los ámbitos de las finanzas, la tecnología, la inversión y el desarrollo sostenible. En la mesa redonda se abordarán problemas de política en cinco ámbitos considerados esenciales para promover la transformación estructural y generar desarrollo en el nuevo entorno mundial.

II. Principales esferas de interés

A. Agricultura y seguridad alimentaria

7. Para que la transformación de las economías en desarrollo sea satisfactoria es preciso que la industrialización complemente el desarrollo agrícola. Esto es necesario para hacer frente al problema cada vez más importante de la inseguridad alimentaria en esos grupos de países. Muchos países en desarrollo y países menos adelantados (PMA) no alcanzarán el primer Objetivo de Desarrollo del Milenio de reducir a la mitad la pobreza extrema y el hambre para 2015 debido al estancamiento de su productividad agrícola. La liberalización del sector agrícola por lo general no ha beneficiado a los países en desarrollo. Por el contrario, la liberalización del comercio ha convertido a muchos países exportadores netos de alimentos en importadores netos de alimentos, lo que ha aumentado la inseguridad alimentaria. Las políticas destinadas a eliminar los controles sobre los precios, privatizar las explotaciones agrícolas, reducir los impuestos sobre las exportaciones agrícolas, eliminar las subvenciones a los insumos y fomentar la competencia no han tenido buenos resultados.

8. La reciente crisis alimentaria ha puesto de relieve la vulnerabilidad de los países en desarrollo a las perturbaciones externas y debe considerarse una llamada de atención a los gobiernos y la comunidad internacional para que adopten medidas proactivas encaminadas a aumentar la productividad y la producción agrícolas y mejorar el acceso a los alimentos en los países pobres. Para ello es necesario invertir más en el sector agrícola y promover cambios tecnológicos mediante la aplicación de tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) e innovaciones para todos los agricultores, incluidos los pequeños agricultores, y establecer vínculos dinámicos con las industrias y los servicios a nivel local y nacional.

B. Movilización de recursos internos

9. El control nacional del proceso de desarrollo es fundamental para el logro de la transformación estructural. Ha quedado demostrado que los avances en la movilización de recursos internos permiten a los gobiernos ejercer un mayor control sobre la elección de las políticas de desarrollo. También facilitan el acceso a la financiación a largo plazo necesaria para llevar a cabo la transformación estructural. A ese respecto, los países en desarrollo deben reforzar la movilización de recursos internos, por ejemplo mediante la promoción de un crecimiento de base amplia, el aumento de la base imponible, la utilización más eficaz de los recursos públicos, la reforma del régimen aduanero y la lucha contra la fuga de capitales.

C. Promoción de la innovación científica y tecnológica

10. Uno de los desafíos más importantes de los países en desarrollo es el de crear capacidad en materia de ciencia, tecnología e innovación (CTI). Los países en desarrollo que han logrado mejorar sus capacidades de CTI se han beneficiado considerablemente en lo que respecta al crecimiento económico y el desarrollo. Se trata de una actividad compleja y debe ser una prioridad fundamental en todas las estrategias nacionales de desarrollo. La mayoría de las soluciones a los actuales problemas económicos y sociales a nivel mundial y local tienen un importante componente tecnológico. En la actualidad se reconoce ampliamente que los países de renta baja no podrán abordar adecuadamente los desafíos del desarrollo económico si no incorporan en sus estrategias básicas de desarrollo económico cuestiones relativas a la ciencia y la tecnología. Los encargados de la formulación de políticas de los países de renta baja y renta media están llegando cada vez más a menudo a la conclusión de que deben fomentar su capacidad en CTI para: a) avanzar en el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio; b) aumentar la productividad, la riqueza y el nivel de vida desarrollando actividades económicas nuevas y competitivas para atender a los mercados locales, regionales y mundiales; y c) hacer frente a los problemas sociales, económicos y ambientales. El fomento de la capacidad en CTI y la promoción expresa de la transferencia de tecnología mejorarán las perspectivas de transformación estructural en los países en desarrollo.

D. Desarrollo de infraestructura de transporte resistente al clima

11. Uno de los principales obstáculos a la transformación estructural y el crecimiento en los países en desarrollo es el deficiente estado de la infraestructura, en particular el transporte, que ha aumentado los costos de las transacciones y ha hecho que a las empresas nacionales les resulte difícil competir en los mercados de exportación mundiales. Por tanto, para lograr la transformación estructural y el crecimiento en los países en desarrollo es imprescindible eliminar las restricciones al transporte.

12. La inadecuación e insuficiencia de la infraestructura de transporte, incluidos los ferrocarriles, carreteras y puertos, contribuyen a aumentar los costos del transporte y el comercio, en especial en los países en desarrollo cuyos gastos de transporte son relativamente mayores. Por ejemplo, se estima que los costos de transporte en los PMA africanos absorben hasta un 40% del valor de los productos comercializados; en comparación, se estima que el costo medio en los países desarrollados es de un 4%. Un déficit de infraestructura de transporte, que provoca el aumento de los costos de transporte, la ineficiencia de los servicios de transporte y la escasa conectividad, dificulta el comercio y sigue siendo uno de los problemas de desarrollo persistentes a que se enfrentan muchos países en desarrollo.

13. Asimismo, las infraestructuras, las operaciones y los servicios de transporte pueden sufrir, directa e indirectamente, los efectos actuales y previstos del cambio climático. Los riesgos, vulnerabilidades y costos asociados pueden ser considerables, en particular para las naciones en desarrollo con escasa capacidad de adaptación, como los PMA y los pequeños Estados insulares en desarrollo. Dada la larga vida útil de la infraestructura de transporte y la importancia estratégica de evitar cualquier perturbación en el funcionamiento de las cadenas mundiales de suministro, la adaptación efectiva en el sector de los transportes requiere un pronto replanteamiento de las prácticas y los enfoques establecidos, pese a algunas incertidumbres en torno al cambio climático y sus implicaciones más generales a largo plazo para el transporte y el comercio. Esto reviste especial importancia en el caso de la infraestructura de transporte marítimo. Habida cuenta de que más del 80% del volumen del comercio mundial de mercancías se maneja en los puertos, su integridad y resiliencia al

clima son vitales para que todos los países, incluidos los que carecen de litoral, puedan acceder a los mercados mundiales.

E. Suministro de energía

14. Para que la transformación estructural sea fructífera hace falta un acceso fiable y estable a la energía. Pero los países en desarrollo siguen teniendo dificultades para ofrecer a las personas y las empresas un suministro adecuado, fiable y asequible de energía. Para superar estas dificultades hace falta, entre otras cosas, aumentar la inversión pública y privada en el sector de la energía y encontrar nuevos métodos para financiar el suministro de energía.

15. Los países en desarrollo se enfrentan a un importante problema de políticas para decidir qué combinación de tecnologías de energías tradicionales, con bajas emisiones de carbono y renovables les permitirá emprender una senda de desarrollo sostenible y determinar las repercusiones de la energía escogida en la creación de empleo y el potencial de exportación, y su contribución a las iniciativas mundiales encaminadas a mitigar el cambio climático. Los objetivos pueden ser complejos, ya que deben incluir componentes para el alivio de la pobreza y el desarrollo de las capacidades productivas. Cabe destacar el caso de las infraestructuras de servicios, como las telecomunicaciones y el transporte, que dependen por completo del acceso a la energía. La creación de capacidades tecnológicas para la adaptación, difusión y utilización de las actuales tecnologías de energía con bajas emisiones de carbono y renovables es fundamental para permitir la transformación estructural necesaria para impulsar el crecimiento económico de los países en desarrollo. La promoción de elevados niveles de crecimiento empresarial en las primeras etapas del cambio estructural requiere un acceso fácil y asequible a la energía.

III. Preguntas para el debate

1. ¿Cómo encaja el sector agrícola en el proceso de transformación estructural? ¿Qué nivel de autosuficiencia necesitan los países para alcanzar la seguridad alimentaria?
2. ¿Cómo debe contribuir la movilización de recursos internos a la financiación del proceso de transformación estructural de los países en desarrollo? ¿Cómo pueden los gobiernos reforzar la capacidad de movilización de recursos internos?
3. ¿Cuáles son las limitaciones al fomento de una capacidad eficaz de innovación científica y tecnológica en los países en desarrollo y qué políticas es preciso adoptar para superar esas limitaciones?
4. ¿Cómo pueden los países en desarrollo financiar mejor sus necesidades de infraestructura de transporte a fin de lograr una transformación estructural?
5. ¿Cómo pueden los países promover un mayor acceso a la energía y una combinación energética apropiada y eficiente para la transformación estructural?
6. ¿Cómo pueden los países en desarrollo lograr la transformación estructural sin poner en peligro la sostenibilidad ambiental?