



Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

Distr. general
4 de julio de 2011
Español
Original: inglés

Junta de Comercio y Desarrollo

58º período de sesiones

Ginebra, 12 a 23 de septiembre de 2011

Tema 6 del programa provisional

El desarrollo económico en África: El fomento del desarrollo industrial de África en el nuevo entorno mundial¹

Nota de la secretaría de la UNCTAD

Resumen

En la publicación *Economic Development in Africa Report 2011* (Informe sobre el desarrollo económico en África 2011) se analiza el estado del desarrollo industrial de África, con particular atención a la identificación de los "hechos estilizados" del sector manufacturero africano. También se ofrece un análisis de los pasados intentos de promover el desarrollo industrial de la región y las lecciones extraídas de esas experiencias. Además, se hacen recomendaciones de políticas sobre la manera de promover el desarrollo industrial de África en el nuevo entorno mundial caracterizado por los cambios de las normas de comercio internacional, la creciente influencia de las potencias industriales del Sur, la internacionalización de la producción y una preocupación creciente por el cambio climático.

En el informe se afirma que es necesaria una nueva política industrial para provocar una transformación estructural y generar el desarrollo de las economías africanas. Se propugna un enfoque estratégico de la política industrial sobre la base de un diagnóstico industrial y se propone un marco de formulación de la estrategia industrial que tenga en cuenta la heterogeneidad de las economías africanas, se adapte a las circunstancias específicas de cada país y sea producto de la colaboración y la participación en la concepción de políticas, en estrecha consulta entre las autoridades estatales y el sector privado. En el informe se sugiere asimismo que las actividades encaminadas a promover el desarrollo industrial de África deberían centrarse en: a) promover la innovación científica y tecnológica; b) crear vínculos en la economía nacional; c) promover la iniciativa empresarial; d) mejorar las capacidades de los Estados; e) adoptar políticas monetarias y fiscales adecuadas; f) evitar la sobrevaloración de los tipos de cambio; g) potenciar la movilización de recursos; h) fortalecer la integración regional; e i) mantener la estabilidad política. En la nota se describen las principales conclusiones y las recomendaciones de políticas del informe.

¹ La presente nota es un resumen que ha de leerse junto con la versión íntegra del *Economic Development in Africa Report 2011* (Informe sobre el desarrollo económico en África 2011) (UNCTAD/ALDC/AFRICA/2011).

I. Principales conclusiones

El papel de las manufacturas en las economías africanas es limitado

1. La porción del valor añadido manufacturero (VAM) en el producto interno bruto (PIB) de África cayó del 12,8% en 2000 al 10,5% en 2008. Durante ese mismo período en América Latina cayó del 17% al 16% y en los países en desarrollo de Asia aumentó del 22% al 35%. También disminuyó la importancia de las manufacturas en las exportaciones de África. Concretamente, la proporción de las manufacturas en las exportaciones totales de África cayó del 43% en 2000 al 39% en 2008. Los factores que han contribuido a la debilidad de la industria en África son, entre otros, las deficiencias de la política interna, la falta de espacio de política para poner en práctica políticas de desarrollo alternativas y los problemas estructurales, como las malas infraestructuras, la escasez de capital humano y la dimensión reducida de los mercados nacionales.

La actividad industrial no es igual en todos los países africanos

2. Concretamente, hay una gran diferencia entre países tanto en cuanto al nivel como al crecimiento del valor añadido manufacturero (VAM) *per capita*. En 1990, 6 de los 52 países africanos de los que hay datos tenían un VAM *per capita* al menos de 200 dólares de los Estados Unidos y en 2010 eran 9 los países que alcanzaban un VAM *per capita* de al menos 200 dólares. En cuanto al crecimiento del sector manufacturero, de 1990 a 2010, el VAM *per capita* de 23 países africanos tuvo crecimiento negativo y el de 5 países fue superior al 4%.

África sigue representando una proporción pequeña del sector manufacturero mundial

3. África sigue estando marginada en el comercio mundial de las manufacturas. Su contribución al VAM mundial cayó del 1,2% en 2000 al 1,1% en 2008. En el mismo período, la de los países en desarrollo de Asia aumentó del 13% al 25% y en el caso de los de América Latina cayó del 6% al 5%. En cuanto a las exportaciones, la contribución de África a las exportaciones mundiales de manufacturas aumentó del 1% en 2000 al 1,3% en 2008.

África está perdiendo terreno en la manufactura intensiva en mano de obra

4. Las manufacturas de baja tecnología e intensivas en mano de obra tienen un papel limitado en el sector manufacturero de África. La contribución de las actividades de manufacturas de baja tecnología al VAM cayó del 23% en 2000 al 20% en 2008. Asimismo, la proporción de las exportaciones de manufacturas de baja tecnología respecto de las exportaciones manufactureras totales de África disminuyó del 25% en 2000 al 18% en 2008.

África ha logrado ciertos avances promoviendo las manufacturas intensivas en tecnología

5. La proporción del VAM total de África correspondiente a las actividades de tecnología media y alta aumentó del 25% en 2000 al 29% en 2008. Asimismo, la contribución de las exportaciones de tecnología media y alta a las exportaciones manufactureras totales aumentó del 23% al 33% durante el mismo período.

África es muy dependiente de las manufacturas basadas en los recursos naturales

6. África es muy dependiente de las manufacturas basadas en los recursos naturales. Concretamente, representaban el 52% de las exportaciones manufactureras totales de África en 2000 y el 49% en 2008. Ello contrasta con la situación de América Latina y Asia Oriental y el Pacífico, donde la porción de las exportaciones manufactureras totales de 2008 correspondiente a manufacturas basadas en recursos naturales era del 34% y el 13%, respectivamente.

En el sector manufacturero africano predominan las pequeñas empresas informales

7. En la mayoría de los países africanos, el sector de las manufacturas está compuesto por pequeñas empresas o por microempresas que operan al lado de unas pocas grandes empresas extranjeras o públicas. Además, son en su mayoría empresas informales. Estas son más pequeñas, producen por encargo, están administradas por dirigentes que disponen de escaso capital humano, no tienen acceso a financiación externa, no anuncian sus productos y los venden sobre todo a clientes del sector informal, en efectivo. Además, las empresas informales rara vez se regularizan al crecer.

Las aglomeraciones industriales juegan un papel importante en el sector manufacturero africano

8. Hay elementos que indican que las aglomeraciones industriales han contribuido a impulsar la competitividad de las empresas pequeñas y medianas de África. Las aglomeraciones facilitan el acceso al mercado, propician la transmisión de tecnología y reducen los costos derivados de la geografía y los costos de información de las empresas. También abarcan una gama amplia de actividades, desde las relacionadas con los recursos naturales a las de industrias de alta tecnología, como las de componentes de vehículos automotores y de fabricación de computadoras.

II. Recomendaciones de políticas

9. El informe indica que los países africanos deberían intensificar sus esfuerzos por desarrollar las manufacturas, pues brindan grandes oportunidades de crecimiento sostenido, empleo y reducción de la pobreza. Además, se afirma la necesidad de una intervención pública deliberada en África para promover el desarrollo de las manufacturas, provocar una transformación estructural y generar desarrollo. Las experiencias de los países hoy avanzados y de las economías emergentes indican que los gobiernos desempeñan un papel importante en el inicio de la transformación estructural. Concretamente, esos países utilizaron las políticas industriales para reorientar los recursos y la producción hacia las

actividades prioritarias que se consideraban necesarias para promover la industrialización. Por consiguiente, en el informe se recomienda que los gobiernos de África actúen con el propósito de promover la industrialización mediante la política industrial.

10. Si bien hay razones que justifican una política industrial en África, también se reconoce que los planteamientos de la promoción de la industrialización del pasado no cumplieron el objetivo de transformación económica. Tampoco las antiguas políticas industriales, adoptadas durante la etapa de industrialización para la sustitución de las importaciones, ni las reformas del mercado y del clima inversor, han llegado a provocar la transformación estructural de la región. En este sentido, el informe destaca que los gobiernos de África deben adoptar un nuevo enfoque de la política industrial basado en los siguientes principios: a) apoyar a las empresas, y acicatearlas; b) crear relaciones eficaces entre el Estado y las empresas; c) reconocer la viabilidad política de las actividades propuestas; d) centrarse en eliminar las limitaciones; y e) establecer un mecanismo de vigilancia, evaluación y rendición de cuentas.

11. En el informe se propugna un enfoque estratégico de la política industrial basado en un diagnóstico industrial; se propone un marco de concepción de la estrategia industrial acorde con la heterogeneidad de las economías africanas, y adaptado a las circunstancias específicas de cada país. Se presenta una tipología de la industrialización de los países africanos, que en una primera etapa podría servir para considerar posibles opciones estratégicas para los distintos países. La tipología que se presenta en el recuadro 1 se basa en dos indicadores: su nivel de industrialización en 2010 y su crecimiento industrial en el período 1990-2010².

12. En el informe se subraya asimismo la necesidad de que la política industrial ponga de relieve: a) la promoción de la innovación científica y tecnológica; b) la creación de vínculos en la economía nacional; c) el fomento de la iniciativa empresarial; y d) la mejora de la capacidad de los Estados.

Promoción de la innovación científica y tecnológica

13. La acumulación de conocimientos y capacidades en el ámbito tecnológico es fundamental para provocar una transformación estructural y adquirir ventaja competitiva en los mercados de exportación. Los países africanos deberían prestar mayor apoyo a la tecnología y la innovación. Para ello podrían estimular la producción nacional de conocimientos tecnológicos ofreciendo incentivos a los empresarios, o bien facilitar el acceso a la tecnología existente mediante la inversión extranjera directa (IED), la concesión de licencias y la adquisición de bienes de equipo. Los países africanos asimismo deberían invertir en educación y formación de competencias para garantizar que las empresas dispongan de la mano de obra cualificada necesaria para producir bienes de alta calidad que resistan a la competencia en los mercados internacionales. Se debería prestar particular atención a mejorar la educación y la capacitación en materias técnicas y científicas como las ingenierías, que son las más útiles para el desarrollo industrial.

² Atendiendo a las características esenciales, se ha excluido un tercer indicador, la contribución de cada país a las manufacturas totales de África. Esta dimensión es menos fundamental para nuestro análisis, ya que consideramos la situación vigente en cada país y no la influencia de los países en el sector manufacturero de África. Sin embargo, ha de señalarse que, debido a su gran población y su alto VAM *per capita*, Sudáfrica y Egipto, representan hoy más del 50% de la capacidad manufacturera africana.

Creación de vínculos en la economía nacional

14. Los países africanos deberían ocuparse prioritariamente de crear o desarrollar vínculos en la economía nacional para asegurar que la promoción del desarrollo industrial genere efectos indirectos positivos en otros sectores de la economía. Hay varias maneras de crear vínculos en la economía nacional. Por ejemplo, la promoción de las agroindustrias es un medio para desarrollar los vínculos nacionales entre los sectores industrial y agrícola. Además, es posible crear vínculos entre empresas nacionales y extranjeras fomentando la capacidad tecnológica nacional. También son importantes las políticas de apoyo a las aglomeraciones industriales.

Fomento de la iniciativa empresarial

15. Los países africanos deberían intensificar sus esfuerzos de promoción de la iniciativa empresarial creando un entorno económico que propicie la inversión nacional y extranjera. Concretamente, deberían reducir la incertidumbre respecto de las políticas, fortalecer la oferta de infraestructuras y mejorar el acceso de las empresas, en particular las pequeñas y medianas empresas (PYMES), a la financiación. También deberían dotar de incentivos a las empresas para que inviertan en descubrir nuevas actividades que potencien la competitividad y la diversificación de las exportaciones.

Mejora de la capacidad de los Estados

16. Para promover el desarrollo industrial, los países africanos deben asegurarse de que en el alcance y el nivel de intervención se tenga en cuenta la capacidad de los Estados. La debilidad de las instituciones públicas dificulta que los Estados apliquen debidamente sus programas y políticas de desarrollo industrial. En este contexto, los gobiernos africanos deberían atender prioritariamente a mejorar la capacidad del Estado para concebir, formular y aplicar políticas. Pueden hacerlo dispensando formación y organizando actividades de fomento de la capacidad para los funcionarios públicos con el apoyo de organizaciones internacionales como la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) y la UNCTAD.

17. En el informe se indica que la política industrial no puede aplicarse de forma aislada, sino que ha de ser coherente con las demás políticas para lograr mejores resultados en materia de desarrollo. En este sentido, se recomiendan las siguientes medidas adicionales y complementarias.

Evitar la sobrevaloración de los tipos de cambio

18. La política de tipos de cambio influye en el desarrollo de las empresas manufactureras y en su capacidad de competir en los mercados internacionales. En particular, un tipo de cambio competitivo promueve la exportación y permite a las empresas aprovechar las oportunidades que surgen en los mercados internacionales. Cuando el tipo de cambio está sobrevalorado respecto de su valor de equilibrio, supone un impuesto implícito sobre las exportaciones y un desincentivo para la inversión empresarial en el sector de la exportación. Los países africanos deberían evitar la sobrevaloración de los tipos de cambio, por ejemplo, controlando la inflación, gestionando la riqueza procedente de los

recursos naturales de un modo que minimice el riesgo de que se produzca el síndrome holandés, y, cuando proceda, adoptando regímenes cambiarios más flexibles³.

Adoptar políticas monetarias y fiscales adecuadas

19. La eficacia de los programas y políticas industriales también depende en parte del grado de coherencia de las políticas monetaria y fiscal con el objetivo de promover el desarrollo industrial. En particular, la combinación de políticas monetarias y fiscales debe facilitar a las empresas un mejor acceso al crédito, y hacer que los tipos de interés real no presenten niveles disuasivos para la inversión. Es necesario armonizar las políticas monetaria y fiscal con el objetivo de promover el desarrollo industrial, velando al mismo tiempo por que las medidas adoptadas para lograr esa armonización no generen inestabilidad macroeconómica a medio o largo plazo.

Promover la movilización de recursos

20. La promoción del desarrollo industrial requiere movilizar recursos para financiar las inversiones en las áreas identificadas como prioritarias. En su política industrial, los gobiernos africanos han tendido a centrarse en la asignación y no en la movilización de recursos. Los países africanos deberían atender más a la movilización de recursos y reforzarla impulsando el ahorro nacional, tomando préstamos de las instituciones de financiación del desarrollo, promoviendo la IED, aprovechando la cooperación Sur-Sur como fuente de financiación del desarrollo, y alentando a los tradicionales asociados para el desarrollo a que destinen más asistencia oficial para el desarrollo a promover el desarrollo industrial de la región.

21. En el informe se reconoce asimismo la importancia de la integración regional y la estabilidad política para desarrollar y sostener la industrialización de África⁴. Por consiguiente, se pide a los gobiernos africanos que refuercen la integración regional y potencien la estabilidad política.

Fortalecer la integración regional

22. Hace falta crear un mercado regional robusto para liberar el potencial manufacturero de África y prepararla a competir en los mercados de exportación mundiales. La integración regional puede contribuir a crear mercados regionales robustos, por ejemplo, mediante la cooperación para desarrollar la infraestructura regional, la armonización de políticas y el mantenimiento de la estabilidad política. Dada la dimensión reducida de los mercados nacionales de las economías africanas, el mercado regional puede ser una fuerza de desarrollo industrial en la región. Ello es importante porque, a diferencia de las exportaciones africanas hacia el resto del mundo en las que los productos básicos tienen más peso que las manufacturas, las exportaciones intraafricanas presentan una alta proporción de manufacturas. En 2009, las manufacturas constituían alrededor del 40% de las exportaciones intraafricanas, mientras que representaban alrededor del 18% de las exportaciones africanas hacia el resto del mundo. Además, África es una región en rápido

³ UNCTAD. *Informe sobre el comercio y el desarrollo 2010: Empleo, globalización y desarrollo* (cap. 1) y el *Informe sobre el comercio y el desarrollo 2009: Respuesta a la crisis económica mundial: La mitigación del cambio climático y el desarrollo* (caps. 2 y 4).

⁴ UNCTAD. *Economic Development in Africa Report 2010 – South-South Cooperation: Africa and the New Forms of Development Partnership* y *Economic Development in Africa Report 2009: Strengthening Regional Economic Integration for Africa's Development*.

crecimiento, tanto de población como de renta. En consecuencia, se está convirtiendo en una fuente cada vez más importante de la demanda de exportaciones, que podrían ser el fundamento para iniciar y sostener el desarrollo industrial.

Mantener la estabilidad política

23. La estabilidad política es una condición necesaria para el desarrollo industrial sostenible de África. Sin estabilidad política, fracasaría incluso un programa de industrialización bien concebido y aplicado. Así pues, los gobiernos africanos deberían esforzarse por reducir la incidencia de las crisis políticas, por ejemplo, mediante una mejor gobernanza política y económica. Además, habría que reforzar el papel de las instituciones regionales, como la Comisión de la Unión Africana y las comunidades económicas regionales, en materia de prevención, gestión y solución de crisis.

Recuadro 1

Tipología de los países africanos en función de su nivel de industrialización y su crecimiento industrial

El nivel de industrialización de cada país queda reflejado en el valor añadido manufacturero (VAM) *per capita*. Ese indicador nos permite identificar los países africanos con una capacidad manufacturera significativamente más alta que la media regional, así como los que todavía no poseen actividades industriales considerables. Dado que el VAM medio *per capita* es de 100 dólares de los Estados Unidos, los países africanos que tienen un nivel de VAM *per capita* de 200 dólares o más tienen un nivel de industrialización relativamente avanzado. Cabe señalar que el umbral de referencia es el doble de la media regional.

El crecimiento industrial queda reflejado en la tasa compuesta de crecimiento anual del VAM *per capita*. Ese indicador permite reconocer los países de África con una industrialización más dinámica, así como los países estancados y en desindustrialización. Se considera que los países cuya tasa de crecimiento del VAM *per capita* es superior al 2,5% tienen un crecimiento relativamente muy alto. El umbral del 2,5% equivale aproximadamente a 3,5 veces al crecimiento medio del VAM *per capita* en África, que es del 0,7%.

Según estos indicadores, los países africanos pueden dividirse en cinco grupos (véase la figura 1):

- a) El primer grupo de países (adelantados) sigue una trayectoria de crecimiento sostenido a largo plazo, con un nivel de industrialización al menos dos veces mayor que la media africana, y una tasa de crecimiento industrial de al menos un 2,5%.
- b) El segundo grupo de países (en progresión) también ha alcanzado un nivel de industrialización *per capita* relativamente alto. Sin embargo, su crecimiento industrial no alcanza el umbral del 2,5%.
- c) El tercer grupo de países (en fase de recuperación) sigue una prometedora trayectoria de crecimiento rápido que, de persistir, puede llevarlos a acrecentar considerablemente su nivel de industrialización en un plazo relativamente corto.
- d) El cuarto grupo de países (retrasados) solo tiene un nivel de industrialización relativamente bajo y, contrariamente a los países en fase de recuperación del retraso, no consiguen una tasa de crecimiento industrial suficiente para mejorar su situación de forma significativa.

e) El último grupo de países (en fase inicial) tiene un nivel de industrialización muy bajo, y un crecimiento industrial muy limitado. Muchos países de este grupo han tenido en los últimos años un crecimiento negativo del VAM *per capita*. No está claro si son capaces de iniciar un proceso de industrialización. Hasta ahora, su capacidad manufacturera equivale a menos de la décima parte de la de los países en progresión o los adelantados, y hay pocos indicios de una mejora del crecimiento de sus manufacturas.

Fuente: UNCTAD.

Figura 1
Actividad industrial de los países africanos

