



Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

Distr. general
20 de octubre de 2015
Español
Original: inglés

Junta de Comercio y Desarrollo

Comisión de Comercio y Desarrollo

Reunión Multianual de Expertos sobre la Promoción de un Entorno

Económico Favorable a Todos los Niveles en Apoyo de un Desarrollo

Incluyente y Sostenible

Tercer período de sesiones

Ginebra, 14 y 15 de diciembre de 2015

Tema 3 del programa provisional

Diseñar métodos para estimular la diversificación económica y promover la producción de valor agregado, entre otras cosas mediante la inversión, con el fin de ofrecer igualdad de oportunidades económicas a todos, en particular a las mujeres y los jóvenes

Nota de la secretaría de la UNCTAD

Resumen

La transformación y diversificación sectoriales, la acumulación de capital y la inclusión social son factores fundamentales del desarrollo. Estos procesos no obedecen de forma espontánea a las fuerzas del mercado únicamente, sino que requieren la acción de los agentes sociales y económicos, en particular de los Estados desarrollistas. En la presente nota de antecedentes se expone la evolución de la composición sectorial del valor añadido y el empleo en los últimos 40 años con sus avances y retrocesos, se examinan las tendencias recientes de las políticas industriales y se analizan algunos problemas fundamentales en la formulación y aplicación de políticas de fomento del desarrollo sostenible e incluyente.



Introducción

1. El tercer período de sesiones de la Reunión Multianual de Expertos sobre la Promoción de un Entorno Económico Favorable a Todos los Niveles en Apoyo de un Desarrollo Incluyente y Sostenible se centra en los aspectos esenciales de los problemas relacionados con el desarrollo que podrían plantearse después de 2015, examinando los procesos de cambio estructural que pueden ampliar y diversificar la capacidad productiva de un país, ayudar a transferir recursos a actividades de mayor productividad, fomentar la modernización tecnológica y mejorar las perspectivas de creación de más empleos decentes. En combinación con los motores más cuantitativos del desarrollo, como las tasas elevadas de formación de capital y el aumento de las exportaciones, el logro de la diversificación económica no solo es fundamental para la integración satisfactoria en la economía mundial, sino también necesario para impulsar la demanda interna en los sectores en expansión.

2. En sus términos más amplios, el logro de la transformación estructural está asociado a movimientos de población de las zonas rurales a las urbanas, y a una reasignación constante de la mano de obra en la economía urbana hacia actividades más productivas. El empleo agrícola disminuye a medida que la mecanización llega al sector primario, y los vínculos entre el crecimiento de la producción y el aumento de la productividad, que se refuerzan mutuamente, ayudan al sector manufacturero a absorber el incremento de la mano de obra antes de que el empleo industrial comience a disminuir en los niveles de ingreso más altos. Las complementariedades entre los servicios y el sector manufacturero garantizan una progresión constante del empleo y la producción en los sectores del transporte, la energía, las finanzas y el suministro de bienes públicos.

3. Los aspectos concretos de esta evolución de la transformación económica vienen determinados por la ubicación geográfica, la disponibilidad de recursos, el tamaño del mercado y la situación de las instituciones, de modo que algunas combinaciones favorecen más que otras la transformación estructural y el aumento de los ingresos. Los países que logran buenos resultados suelen tener altas tasas de ahorro, una gran proporción de la producción manufacturera en el producto interior bruto (PIB) y un porcentaje elevado de beneficios en el sector manufacturero. Estas características, que se apoyan mutuamente, apuntan a la importancia de un nexo ganancias-inversiones sólido a la hora de establecer una senda de desarrollo sostenible.

4. No obstante, es poco probable que esta senda surja en un entorno económico cerrado. Desde la perspectiva de los países más pobres, el aumento del comercio y el acceso a los mercados externos puede desencadenar una movilización del excedente que permitiría utilizar mano de obra y tierras desaprovechadas para producir productos primarios y con un uso intensivo de mano de obra para la exportación, atenuando las limitaciones impuestas por la balanza de pagos e introduciendo beneficios dinámicos a través de la especialización y las economías de escala. Aunque esos beneficios derivados del comercio pueden ser importantes, en especial en las primeras etapas de desarrollo, la UNCTAD y otros agentes sostienen que el comercio no es una panacea. Se necesitan políticas complementarias para no bloquear a los países en una estructura establecida de producción que, aun cuando se utilizaran eficientemente los recursos del país, podría no generar los beneficios más dinámicos de productividad necesarios para impulsar un crecimiento convergente. Estas políticas dependen de diversos factores macroeconómicos, estructurales y tecnológicos necesarios para que surja un nexo inversión-exportaciones sólido y que apoye una estructura económica más diversificada.

5. Es improbable que surja espontáneamente el tipo de vínculo entre la inversión y las exportaciones que sea compatible con el crecimiento y el desarrollo sostenibles,

aun en el caso de los exportadores de productos básicos y de las empresas manufactureras con gran densidad de mano de obra, en los cuales radican las principales ventajas de muchos países en desarrollo en términos de recursos y de costos. Si se trata de emprender vías de desarrollo más incluyentes y sostenibles, no es solo el volumen del comercio lo que importa. En su mayoría, los países parecen haber diversificado su perfil en materia de producción y comercio a medida que han aumentado su renta, para luego reducir su diversidad a medida que sus economías pasan a sustentarse más en los servicios a niveles superiores de desarrollo¹. Esa diversificación parece estar estrechamente vinculada a la mejora de las condiciones de empleo y el aumento de la resiliencia económica frente a las perturbaciones externas.

6. La experiencia histórica demuestra que los vínculos de apoyo recíproco entre los beneficios, las inversiones y las exportaciones que promueven el crecimiento y el desarrollo sostenibles no surgen espontáneamente del libre juego de las fuerzas del mercado. Además, los problemas planteados por las políticas aumentan considerablemente a medida que el proceso de producción incrementa las economías de escala y requiere un uso más intensivo de conocimientos técnicos, ya que las capacidades tecnológicas y organizativas necesarias para competir a nivel internacional se vuelven más costosas y más difíciles de gestionar y el clima de inversiones se vuelve cada vez más difícil. Por consiguiente, es preciso analizar detenidamente el papel de los agentes sociales y económicos, en particular de los Estados desarrollistas, a fin de comprender la mejor forma de combinar y gestionar los procesos de diversificación económica e inclusión social. Ello será fundamental para cumplir los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

7. En los últimos decenios, dichos procesos de transformación han registrado avances parciales y desiguales, de manera que ha habido notables logros en algunos países y regiones, pero también importantes retrocesos, como el caso de algunos países que han quedado a la zaga y de otros que han sufrido un dañino proceso de desindustrialización prematura, al tiempo que se ha documentado a menudo una expansión del empleo informal, incluso en las economías que han gozado de rachas de sólido crecimiento².

8. El tercer período de sesiones de la Reunión Multianual de Expertos brinda la oportunidad de examinar las razones de estos diferentes resultados y reconsiderar la forma de adaptar las estrategias de desarrollo al contexto actual. En el capítulo I de la presente nota se examinan brevemente algunas de las tendencias generales de la diversificación económica entre los países en desarrollo; en el capítulo II se analiza el renovado interés en las políticas industriales; y en el capítulo III se abordan algunos retos futuros.

I. Tendencias del valor añadido y el empleo sectoriales

9. El cuadro reproduce la historia reciente (1970-2013) y las tendencias actuales de la distribución sectorial del valor añadido en los países en desarrollo, los países con economías en transición y los países desarrollados. Si bien las categorías presentan un elevado nivel de agregación, pueden observarse algunas tendencias fundamentales al

¹ J. M. Imbs y R. Wacziarg, 2003, "Stages of diversification", *American Economic Review*, 93 (1): págs. 63 a 86.

² Organización Internacional del Trabajo, 2013, *La economía informal y el trabajo decente: una guía de recursos sobre políticas, apoyando la transición hacia la formalidad* (Ginebra); D. Rodrik, 2015, *Premature deindustrialization*, documento de trabajo núm. 20935 de la Oficina Nacional de Investigación Económica; y UNCTAD, 2015a, *Informe sobre el comercio y el desarrollo 2015: Hacia una arquitectura financiera internacional al servicio del desarrollo* (Nueva York y Ginebra, publicación de las Naciones Unidas).

examinar las cifras. Por ejemplo, una es la reducción a largo plazo de la proporción de la agricultura en el PIB. Esta fue particularmente pronunciada en los países en desarrollo (del 25% en 1970 a menos del 10% en 2013), seguidos de los países con economías en transición (de alrededor del 17% en 1970 a menos del 6% en 2013) y los países desarrollados, donde este cambio ya se había producido en gran medida en decenios anteriores. Esta tendencia se corresponde con un hecho estilizado bien conocido en el proceso de desarrollo, por el que la agricultura es sustituida primero por la industria como principal actividad económica, y la industria es sustituida posteriormente por los servicios.

10. La importancia relativa de los sectores industriales (minería, manufactura, servicios públicos y construcción) ha variado entre los países desarrollados, los países en desarrollo y los países con economías en transición. La proporción de estos sectores en el PIB ha registrado un descenso constante en los países desarrollados (del 36% en 1970 al 23% en 2013), que sigue siendo acorde con los hechos estilizados normales correspondientes a las economías maduras. La industria también registró un descenso muy significativo en los países con economías en transición entre 1990 y 2000. No obstante, en este caso la disminución se debió al fracaso de una estrategia de desarrollo anterior y, por lo tanto, obedeció más a una desindustrialización prematura (ya que el descenso se debió íntegramente a la manufactura) que a la consecuencia lógica de que la industrialización alcanzara su madurez. Por último, los países en desarrollo han seguido una tendencia mixta, ya que los sectores industriales registraron un declive entre 1980 y 2000 (puesto que las tendencias negativas de África y América Latina fueron superiores a las tendencias positivas del Asia Oriental y Sudoriental) y se recuperaron después de 2000. Las variaciones entre los sectores obedecieron en gran medida a las diferencias entre las políticas aplicadas en los distintos países o en el mismo país en distinto momento.

11. Los servicios en general (las tres últimas categorías sectoriales del cuadro) fueron la principal fuente de valor añadido en los tres grupos de países en 2013, con un total del 52,3%, el 58,2% y el 75,0% en los países en desarrollo, los países con economías en transición y los países desarrollados, respectivamente. Además, la proporción de este sector en el PIB es la que más había aumentado. Sin embargo, se trata de un sector muy heterogéneo, en el que coexisten subsectores con niveles de productividad muy altos y muy bajos. Por consiguiente, es necesario examinar la forma en que han evolucionado los diferentes componentes de este sector para evaluar mejor la influencia de la expansión del sector de los servicios en el crecimiento y el desarrollo. Además, es preciso analizar la interrelación entre varios servicios modernos (como los servicios de transporte, de información y comunicaciones y financieros y empresariales) y otras actividades económicas como la agricultura, la manufactura y las industrias extractivas. Algunos subsectores emergentes dinámicos del sector de los servicios pueden generar crecimiento, comercio y oportunidades de empleo. Por ejemplo, la logística y la distribución podrían beneficiar en gran medida a los sectores agrícola (incluida la agroindustria y el comercio de alimentos) y manufacturero de África, mientras que los servicios de infraestructura, que abarcan los servicios de transporte, telecomunicaciones, agua, energía y finanzas, son fundamentales para el desarrollo económico³. A la inversa, el crecimiento de esos servicios depende del desarrollo de otros sectores modernos. La repercusión general del sector de los servicios en el proceso de desarrollo depende también del empleo que genera y de su contribución a la expansión de los mercados internos.

³ UNCTAD, 2015b, *El desarrollo económico en África: Aprovechamiento de las posibilidades del comercio de servicios de África para el crecimiento y el desarrollo* (Nueva York y Ginebra, publicación de las Naciones Unidas).

Cuadro
Distribución sectorial del valor añadido por grupo económico, 1970-2013

(En porcentaje)

		1970	1980	1990	2000	2013
Países en desarrollo	Agricultura, caza, silvicultura, pesca	24,7	16,4	15,3	10,4	9,4
	Minería, manufactura, servicios públicos	27,1	34,4	30,3	30,8	32,0
	Construcción	5,3	6,9	5,7	5,6	6,4
	Transporte, almacenamiento y comunicaciones	5,9	6,4	6,8	7,8	6,9
	Comercio mayorista y minorista, restaurantes y hoteles	13,3	12,2	14,2	14,8	14,4
	Otros servicios	23,7	23,7	27,8	30,5	31,0
	Valor añadido total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Países con economías en transición	Agricultura, caza, silvicultura, pesca	16,5	11,4	20,3	10,3	5,5
	Minería, manufactura, servicios públicos	38,0	38,3	37,0	31,7	29,1
	Construcción	7,8	7,9	9,7	6,3	7,1
	Transporte, almacenamiento y comunicaciones	4,3	4,6	9,5	9,6	9,0
	Comercio mayorista y minorista, restaurantes y hoteles	8,2	12,8	6,5	20,1	18,1
	Otros servicios	25,3	25,1	16,9	22,0	31,2
	Valor añadido total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Países desarrollados	Agricultura, caza, silvicultura, pesca	4,6	3,5	2,6	1,6	1,5
	Minería, manufactura, servicios públicos	29,8	28,4	24,8	21,0	18,5
	Construcción	6,4	6,5	6,3	5,5	4,9
	Transporte, almacenamiento y comunicaciones	8,4	8,1	7,9	8,4	8,3
	Comercio mayorista y minorista, restaurantes y hoteles	14,5	14,3	14,3	13,9	13,4
	Otros servicios	36,1	39,1	44,1	49,6	53,3
	Valor añadido total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Secretaría de la UNCTAD, a partir de datos sobre las cuentas nacionales de la División de Estadística de las Naciones Unidas.

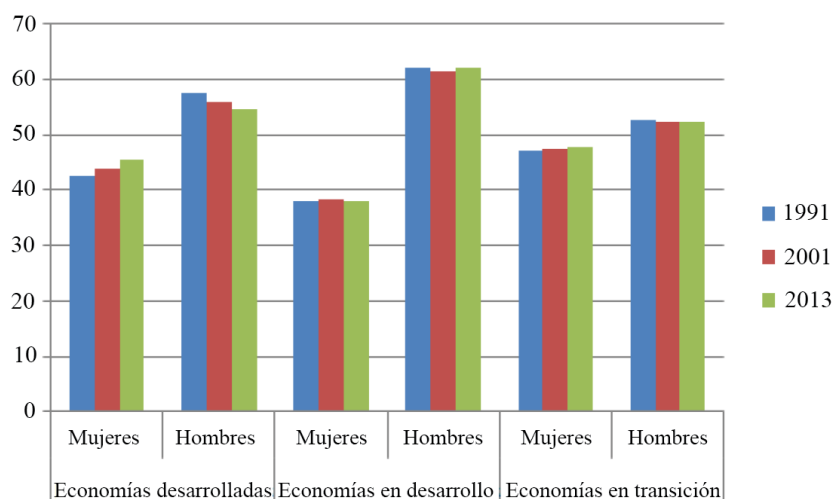
Nota: "Otros servicios" abarca las categorías J a P de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme.

12. Si se examinan las tendencias del empleo en lugar del valor añadido, puede observarse que la desindustrialización fue más amplia en todas las regiones y más fuerte a partir de 1990. Asimismo, la desindustrialización parece comenzar en etapas más tempranas en los países en desarrollo, es decir, que se produce con niveles de renta más bajos que en los países desarrollados, y es particularmente pronunciada en los países más pobres. Estas tendencias son particularmente visibles en el África Subsahariana, que comenzó a desindustrializarse a partir de niveles máximos anteriores muy bajos. Este tipo de desindustrialización es más que prematura y se ha descrito como desindustrialización anterior a la industrialización⁴.

⁴ F. Tregenna, 2015, *Deindustrialization, structural change and sustainable economic growth*, documento de antecedentes núm. 2015-032 de la Universidad de las Naciones Unidas.

13. Los datos sobre empleo también pueden poner de manifiesto otras importantes características del proceso de transformación en las economías en desarrollo. En el gráfico 1 se muestra la composición del empleo por género en las economías desarrolladas, en desarrollo y en transición. El empleo de las mujeres es inferior al de los hombres en todos estos grupos, en particular en las economías en desarrollo, donde más del 60% de la población empleada es masculina. El desequilibrio es especialmente marcado en el África Septentrional, el Asia Meridional y el Asia Occidental, mientras que tiende a disminuir en América Latina y el Caribe. En cambio, las economías en transición muestran un mayor equilibrio de género en la participación en los mercados de trabajo.

Gráfico 1

Composición del empleo por grupo económico y género

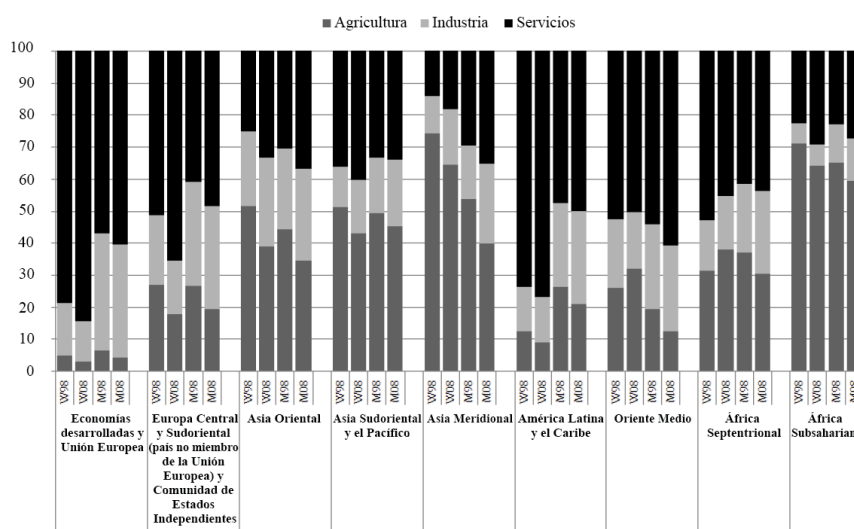
Fuente: Secretaría de la UNCTAD, a partir de la base de datos Key Indicators of the Labour Market (Indicadores Clave del Mercado de Trabajo), de la Organización Internacional del Trabajo.

14. La tasa de población joven ocupada es generalmente inferior a la de los adultos, y ha venido disminuyendo en muchas regiones. En los países en desarrollo en su conjunto, entre 2000 y 2013 la proporción de empleo de los jóvenes disminuyó del 49,0% al 46,7% en el caso de las mujeres y del 76,3% al 74,5% en el de los hombres.

15. En el gráfico 2 se muestra la distribución sectorial del empleo por región y género en 1998 y 2008. El sector de los servicios es, con mucho, la mayor fuente de empleo de hombres y mujeres en las economías desarrolladas y en transición (es decir, Europa Central y Sudoriental) y en América Latina y el Caribe, aunque el empleo de las mujeres en el sector de los servicios es mayor que el de los hombres en las tres regiones, y sigue aumentando. El empleo en la agricultura predomina en el Asia Sudoriental, el Asia Meridional y el África Subsahariana tanto en el caso de las mujeres como en el de los hombres; gran parte de ellos trabajan por cuenta propia o en un negocio familiar⁵. La industria es una fuente de empleo más importante para los hombres que para las mujeres en todo el mundo, aunque la proporción de mujeres y hombres en la industria es similar en el Asia Oriental y el Asia Sudoriental.

⁵ UNCTAD, 2010, *Informe sobre el comercio y el desarrollo 2010: Empleo, globalización y desarrollo* (Nueva York y Ginebra, publicación de las Naciones Unidas).

Gráfico 2
Distribución sectorial del empleo por región y género, 1998 y 2008



Fuente: Secretaría de la UNCTAD, a partir de los cuadros A6b y A6c de *Tendencias mundiales del empleo de las mujeres, 2009*, de la Organización Internacional del Trabajo (Ginebra).

Nota: W98 se refiere a la participación de las mujeres en 1998, W08 a la participación de las mujeres en 2008, M98 a la participación de los hombres en 1998 y M08 a la participación de los hombres en 2008.

16. Al igual que la distribución sectorial del valor añadido, una cuestión clave que es preciso estudiar más a fondo es la trayectoria del empleo industrial, ya que este tipo de empleo ha sido el principal medio por el que tanto las mujeres como los hombres por lo general han accedido a empleos formales y mejor remunerados asociados al crecimiento y el desarrollo. Además, como los servicios son cada vez más la principal fuente de empleo en los países de todos los niveles de desarrollo, aunque también constituyen un sector muy heterogéneo, es importante entender mejor su potencial de generar trabajo decente⁶.

II. Las políticas industriales en un entorno cambiante

17. El logro de la transformación económica en los países en desarrollo se ha beneficiado por lo general de un entorno económico externo favorable caracterizado por una demanda mundial sostenida y/o la utilización eficaz de instrumentos de política en apoyo de la industrialización. Dada la probabilidad de que el estancamiento secular en los países desarrollados limite durante un período de tiempo prolongado la demanda de exportaciones de productos manufacturados de los países en desarrollo, estos tendrán que adaptar sus políticas de desarrollo para alcanzar los objetivos de una ambiciosa agenda transformadora para el desarrollo después de 2015. En este contexto, la política industrial es un elemento pertinente en los enfoques multilaterales y las alianzas mundiales que promueven la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

18. Las economías avanzadas actuales han aplicado políticas industriales activas para apoyar, dirigir y coordinar los procesos de acumulación de capital y transformación estructural (como también se ha visto en recientes experiencias

⁶ UNCTAD, 2015b.

satisfactorias en el mundo en desarrollo). Esto no es sinónimo de propiedad estatal o de selección de los ganadores, aunque prácticamente todas las economías han utilizado esos métodos. Más bien forma parte de un proceso coordinado de búsqueda y descubrimiento por el cual los gobiernos y las empresas detectan las deficiencias del mercado, toman conocimiento de los costos subyacentes y las oportunidades de ganancia de las nuevas actividades y tecnologías, evalúan las posibles externalidades de distintos proyectos y utilizan la información y las competencias adquiridas para impulsar a la economía por una senda de más diversificación y valor añadido. Las políticas industriales que han prosperado a menudo se han centrado en la expansión de los sectores intensivos en capital y conocimientos de tecnología avanzada, han fomentado los vínculos multidireccionales y el crecimiento de la demanda global, y han aflojado las restricciones de la balanza de pagos mediante la creación de nuevas ventajas competitivas. Estos sectores estratégicos tienden a concentrarse en la manufactura. Sin embargo, como estos aspectos están presentes en otros sectores de la economía de muchos países en desarrollo, en particular de los países menos adelantados, lo más probable es que estas políticas partan de las esferas prioritarias de la agricultura, debido a su importancia económica, su vinculación potencial con otros sectores, su importancia para la balanza de pagos, y el hecho de que una cuantiosa población pobre sigue viviendo en las zonas rurales⁷.

19. Las estrategias de desarrollo sostenible también han tratado, dentro de los límites del caso, de empujar constantemente la frontera tecnológica incorporando determinados proyectos de alta productividad que exhiben un perfil tecnológico y técnico más avanzado y niveles superiores de investigación y desarrollo. Ello se vincula a menudo a inversiones en la educación superior o parques científicos o a iniciativas para atraer de vuelta a la diáspora especializada en la expectativa de que habrá otras transferencias de especialistas como resultado de la renovación de puestos o la apertura de pequeñas empresas. La UNCTAD ha destacado que una estrategia nacional de innovación puede ayudar a coordinar las diversas actividades y políticas, tanto en el sector público como en el privado, para reforzar los conocimientos y la capacidad de aprendizaje necesarios para cerrar la brecha tecnológica⁸.

20. En todos los niveles de desarrollo, el fortalecimiento de los sectores no comercializables también ha de contribuir a garantizar un crecimiento sostenible e incluyente. Esos sectores son, entre otros, la infraestructura (carreteras, puertos y aeropuertos, plantas de generación y líneas de transmisión de electricidad, vivienda, abastecimiento de agua y alcantarillado), que podría beneficiarse de programas de obras públicas en gran escala, y los sectores de menor productividad como, por ejemplo, la construcción, los talleres de reparación y las fábricas de productos de consumo perecederos, que tienen un considerable potencial de generación de empleo y capacitan a quienes ingresan en los mercados de trabajo. En estos sectores es posible que se plantee la disyuntiva entre el fomento de la productividad y la expansión del empleo. Y no es posible determinar la mejor manera de resolver este dilema al margen de las circunstancias particulares de cada caso.

21. En los últimos años se ha observado un renovado interés en las políticas industriales. Muchos países en desarrollo han puesto en marcha nuevas iniciativas o adaptado otras antiguas, a menudo afrontando el reto de fomentar un aumento de los vínculos internos para el cambio estructural y promover la competitividad internacional. Los instrumentos concretos varían de un país a otro, pero suelen consistir en incentivos para aumentar las inversiones en sectores prioritarios, por

⁷ UNCTAD, 2009, *Informe sobre los países menos adelantados 2009: La gobernanza del Estado y del desarrollo* (Nueva York y Ginebra, publicación de las Naciones Unidas).

⁸ UNCTAD, 2007, *Informe sobre los países menos adelantados 2007: El conocimiento, el aprendizaje tecnológico y la innovación para el desarrollo* (Nueva York y Ginebra, publicación de las Naciones Unidas).

ejemplo los incentivos a la industria del automóvil y las exportaciones en el Brasil, la infraestructura y los sectores industriales fundamentales en la India y las agrupaciones industriales prioritarias en Indonesia. Esas medidas de política destinadas a acelerar la industrialización se han adoptado a menudo en un esfuerzo por reproducir la exitosa transformación económica de las economías del Asia Oriental, pero en algunos casos se han tomado por temor a quedar a la zaga por una desindustrialización prematura. Ese temor se ha debatido bajo el término “trampa de la renta media”, que denota la dificultad cada vez mayor de los países para diversificarse más allá de las etapas de escasa productividad del proceso de fabricación. Esos riesgos han surgido en el contexto de las políticas inspiradas en el Consenso de Washington desde los años ochenta o del considerable aumento de los ingresos de exportación de productos básicos en los últimos años. Las políticas activas relacionadas con la oferta también pueden tratar de adaptar las capacidades productivas de los países en desarrollo a la evolución de la estructura de la demanda, en la que la demanda interna y regional tiene un papel más importante (que las exportaciones a los países desarrollados) y, en algunos países, una mayor proporción de consumo público y privado y una menor participación de la inversión fija, como en el caso de China⁹.

22. Asimismo, muchos países desarrollados han llegado a reconocer de manera expresa el importante papel que las políticas industriales pueden desempeñar para el desarrollo de tecnologías limpias y el mantenimiento de un sector manufacturero sólido con miras a aprovechar los beneficios derivados para el aumento de la productividad, la innovación y el empleo¹⁰. Esto se hizo en parte para tratar de contener la penetración de los países en desarrollo en la industria manufacturera mundial. No obstante las economías avanzadas han reconocido, en especial a raíz del inicio de la crisis y la recesión financieras mundiales, que los países basados principalmente en actividades de servicios (especialmente en la construcción, el comercio minorista y las finanzas) parecen ser más vulnerables a las perturbaciones externas negativas que aquellos con una considerable base manufacturera.

23. A veces el uso de las políticas industriales se ha considerado indeseable, incluso cuando pueden señalarse las limitaciones específicas de un país a la transformación y la industrialización. Ello se debe a las dudas sobre la existencia de las capacidades de gestión necesarias para aplicar las políticas industriales en contextos institucionales específicos. Sin embargo, a pesar de los problemas de aplicación (para la que muchos países en desarrollo necesitan asistencia técnica y fomento de la capacidad), una combinación de refuerzo positivo y negativo, por ejemplo mediante la introducción de la medición de los resultados de los programas económicos o mediante la institucionalización de mecanismos para hacer llegar la información de determinados grupos a los proveedores de servicios públicos, puede y debe proporcionar un marco de gobernanza apropiado que permita la aplicación de determinadas opciones de política en un clima de cooperación entre gobierno y empresas¹¹. Ese marco de gobernanza también debe garantizar que la política industrial forme parte de una

⁹ 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).

¹⁰ 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); y R. Wade, 2014, "The paradox of United States of America industrial policy: The developmental State in disguise", en J. M. Salazar-Xirinachs, I. Nübler y R. Kozul-Wright, eds., 2014, *Transforming Economies. Making Industrial Policy Work for Growth, Jobs and Development* (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo).

¹¹ R. Devlin y G. Mogueillansky, 2013, "What's new in the new industrial policy in Latin America?", en J. Stiglitz, J. Lin y J. Esteban, eds., *The Industrial Policy Revolution I* (Houndsmill, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Palgrave MacMillan); y UNCTAD, 2006, *Informe sobre el comercio y el desarrollo 2006: Alianza mundial y políticas nacionales para el desarrollo* (Nueva York y Ginebra, publicación de las Naciones Unidas).

estrategia de desarrollo coherente y tenga vínculos que se refuercen mutuamente con otras políticas económicas del gobierno¹².

24. La transformación económica estructural requiere el apoyo de los actores sociales, y al mismo tiempo modifica la estructura social y el peso económico y político de los distintos actores. Es preciso tomar en consideración esos aspectos sociales y políticos de la transformación económica, ya que son esenciales para la sostenibilidad de una estrategia de desarrollo. Por consiguiente, las funciones respectivas de las pequeñas y medianas empresas y las grandes empresas como fuentes de valor añadido, empleo, ingresos, exportaciones y vínculos productivos, así como la interrelación entre ellas y con el Estado, son una cuestión clave que la Reunión Multianual de Expertos tal vez desee examinar en su tercer período de sesiones.

25. La reciente aprobación de nuevas iniciativas de política industrial se ha beneficiado del hecho de que los acuerdos comerciales multilaterales han mantenido algunas flexibilidades en lo que respecta a la aplicación de las políticas comerciales e industriales que los encargados de la formulación de las políticas consideren más convenientes para lograr la transformación estructural y la industrialización, y también de cierto trato especial y diferenciado previsto en esos acuerdos para los países menos adelantados. Por otro lado, la aplicación de las políticas industriales se ha visto cada vez más limitada por los acuerdos bilaterales o regionales de comercio e inversión, así como por las normas privadas que pueden imponer las principales empresas de las cadenas de valor mundiales o las asociaciones industriales importantes¹³.

26. Esto parece indicar la necesidad de promover el logro de los nuevos objetivos de desarrollo, ambiciosos y transformadores, mediante el fortalecimiento de las alianzas mundiales para reforzar los mecanismos multilaterales incluyentes que preservan, y preferiblemente amplían, el espacio de políticas de los países en desarrollo¹⁴. La adopción de una arquitectura de integración Sur-Sur más sólida también podría promover la agenda para el desarrollo después de 2015. Las oportunidades de estudiar la contribución de la cooperación Sur-Sur son otra cuestión que quizás desee abordar la Reunión Multianual de Expertos en su tercer período de sesiones.

III. Futuros retos

27. La actual falta de dinamismo en las principales economías desarrolladas es un importante obstáculo al crecimiento continuo en el mundo en desarrollo. Las economías en desarrollo ya no pueden depender como antes de los mercados de la economía desarrollada para su crecimiento¹⁵.

28. En este contexto, uno de los principales retos que las economías en desarrollo tienen ante sí en la actualidad es el de restablecer el equilibrio entre sus motores de crecimiento. Algunas economías asiáticas están tomando medidas en ese sentido, ya que la expansión de los mercados nacionales permite la adopción de estrategias de crecimiento con una orientación más nacional y regional. Las economías basadas en otras zonas geográficas, sin embargo, están quedando rezagadas. Además, la dependencia de los mercados nacionales se ve limitada por el tamaño del mercado, en particular en el caso de las economías más pequeñas.

¹² J. M. Salazar-Xirinachs, I. Nübler y R. Kozul-Wright, eds., 2014.

¹³ UNCTAD, 2014.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ UNCTAD, 2013; y UNCTAD, 2015a.

29. Muchos países en desarrollo, y en particular los menos adelantados, afrontan también el reto fundamental de la disminución y el estancamiento de la productividad. El descenso de la productividad es especialmente grave en la agricultura, ya que la productividad se ve frenada por una serie de limitaciones, como el pequeño tamaño de las explotaciones agrícolas y la debilidad de la infraestructura, así como otras limitaciones relacionadas con el capital humano, la tecnología y el acceso al crédito. No obstante, los sectores manufacturero (por ejemplo, las plantas de montaje) y de los servicios (por ejemplo, el comercio al por menor informal) también se caracterizan por un gran número de empleos de escasa cualificación y baja productividad en muchos países en desarrollo. Esto se debe tener en cuenta al determinar la mejor forma en que la integración en las cadenas de valor regionales y mundiales puede impulsar la industrialización, la diversificación y el crecimiento de la productividad en las manufacturas.

30. La participación en redes internacionales de producción puede ser una oportunidad para que las industrias incipientes de los países en desarrollo en una fase inicial de industrialización se dediquen a producir bienes de mayor valor añadido, lo que puede ayudar a los países en desarrollo a aumentar el empleo y los ingresos y acumular conocimientos básicos y otras capacidades necesarios para acometer una industrialización basada en actividades manufactureras más sofisticadas desde el punto de vista tecnológico.

31. En los últimos 20 años, la modernización de la infraestructura de transporte, la logística y los servicios comerciales transfronterizos, así como del entorno empresarial, el comercio y las inversiones, ha permitido a varios países en desarrollo mejorar sus capacidades productivas. Sin embargo, el ascenso en la cadena de la adición de valor no es un proceso automático ni fácil. De hecho, los países en desarrollo con capacidades productivas limitadas pueden verse atrapados en las actividades con menor valor añadido que se encuentran en los eslabones inferiores de las cadenas de valor regionales y mundiales, y compitiendo por ellas, y para salir de esas trampas se precisan políticas activas encaminadas a estimular las capacidades productivas, ampliar la base de productos y hacer que estos sean más competitivos¹⁶. Por consiguiente, sin unas políticas industriales adecuadas, este primer paso hacia la industrialización puede ser también el último. Los gobiernos deben promover activamente medidas, y disponer de los medios necesarios para ponerlas en marcha, con objeto de crear efectos indirectos a nivel local y apoyar la integración local¹⁷. De lo contrario, la participación en las cadenas de valor mundiales no generará mejoras en la producción nacional, sino que amenazaría con crear una trampa de la renta media. Una alternativa a esos problemas relacionados con la oferta y la demanda consiste en basarse cada vez más en fuentes internas de demanda como nuevos motores de crecimiento, y promover al mismo tiempo el desarrollo en los principales sectores productivos (en particular la manufactura y los servicios modernos) mediante políticas industriales activas y una integración estratégica en el comercio regional y mundial.

32. La diversificación productiva, la modernización tecnológica y el cambio estructural son esenciales para generar un mayor crecimiento sostenido, ya que aumentan la gama de productos nacionales para satisfacer las necesidades de la demanda interna y contribuyen a la expansión de la propia demanda gracias al crecimiento del empleo y la subida de los salarios sobre la base del aumento de la productividad. A su vez, los mercados extranjeros complementarían a los mercados internos, lo que es vital para evitar los estrangulamientos de la balanza de pagos. A este respecto, y en vista de la pérdida de dinamismo en los mercados desarrollados, es

¹⁶ UNCTAD, 2015c, *De las decisiones a las acciones – Informe del Secretario General de la UNCTAD a la XIV UNCTAD* (Nueva York y Ginebra, publicación de las Naciones Unidas).

¹⁷ UNCTAD, 2014.

importante que las economías en desarrollo estudien a fondo las oportunidades existentes en el mundo en desarrollo. Para lograr este objetivo, la cooperación Sur-Sur puede ayudar a crear un espacio regional que promueva la industrialización y los nuevos mercados, en particular para los productos manufacturados.

33. Otro reto es la selección de sectores e industrias específicas para apoyar las políticas, que varía de un país a otro en función de sus puntos fuertes, su potencial de mejora y sus ventajas comparativas dinámicas. En este contexto, se necesita un Estado desarrollista para encauzar los recursos de los sectores de baja productividad hacia los de mayor productividad. Es fundamental que el Estado se mantenga eficiente y eficaz mediante una política industrial y medidas de incentivos focalizadas en los sectores estratégicos. Es especialmente importante contar con una regulación para hacer frente a los fallos y las distorsiones de los mercados y promover el desarrollo del sector privado¹⁸.

34. Por último, es importante destacar que, en la actualidad, los países en desarrollo diseñan sus políticas industriales en un entorno mundial más limitado que en el pasado cuando, por ejemplo, la industrialización orientada al exterior del Asia Oriental que tuvo lugar de 20 a 40 años antes combinaba la protección de las industrias incipientes con la disciplina del mercado al condicionar la financiación del banco estatal a los resultados de exportación. No obstante, el uso generalizado de los aranceles de importación como instrumento de protección puede verse limitado actualmente por la Organización Mundial del Comercio y otros acuerdos comerciales regionales y bilaterales. Por consiguiente, las economías en desarrollo deben maximizar el uso del espacio de políticas mediante la adopción de políticas innovadoras o instrumentos normativos que estén menos sujetos a las restricciones de los acuerdos internacionales, y mediante el establecimiento de nuevas sendas de desarrollo industrial y transformación económica. Así pues, es esencial que conserven suficiente espacio de políticas para adoptar estrategias de desarrollo.

35. Teniendo en cuenta algunas de las consideraciones expuestas en la presente nota, se invita a la Reunión Multianual de Expertos en su tercer período de sesiones a que tome nota de la función estratégica de la política industrial desarrollista en apoyo de la capacidad productiva y a que examine, si lo desea, las siguientes cuestiones:

1. ¿Sigue siendo la industrialización un objetivo central del cambio estructural y la diversificación productiva?
2. ¿Cómo deben evaluarse las últimas iniciativas en materia de política industrial?
3. ¿Cuál es la función de los mercados internos y externos?
4. ¿Cómo pueden las políticas sociales y de ingresos promover la inclusión (en particular de las mujeres y los jóvenes) y fortalecer los mercados nacionales?
5. ¿Cuáles son los efectos de la diversificación productiva en el empleo?
6. ¿Es necesario que un Estado desarrollista adopte políticas activas y, de ser así, cuáles?
7. ¿Cómo deben los servicios de infraestructura vincularse al desarrollo de la manufactura y la industrialización?

¹⁸ UNCTAD, 2015c.

8. ¿Cómo influyen las políticas industriales de los países desarrollados en el comercio internacional de los países en desarrollo?
 9. ¿Cómo pueden las políticas de diversificación productiva afectar a la estructura económica y social (incluidos los sectores público y privado, las empresas pequeñas y grandes y las zonas rurales y urbanas)?
-