



Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

Distr. general
4 de julio de 2013
Español
Original: inglés

Junta de Comercio y Desarrollo

60º período de sesiones

Ginebra, 16 a 27 de septiembre de 2013

Tema 3 del programa provisional

Segmento de alto nivel: tras doblar la curva: la UNCTAD y las nuevas pautas de crecimiento para el comercio y el desarrollo

Nota de la secretaría de la UNCTAD

Resumen

Varios países en desarrollo se han erigido en nuevos impulsores del crecimiento económico mundial. Este "auge del Sur" ha venido acompañado de un crecimiento de los flujos de comercio e inversión entre los países en desarrollo. Sin embargo, gran parte de este crecimiento sigue estando vinculado a la suerte de los países desarrollados. El largo período previsto de lento crecimiento en los países desarrollados obliga a los responsables políticos a buscar otras alternativas. A nivel internacional, es preciso volver a regular el sistema financiero internacional y poner coto a la invasión por las disciplinas multilaterales y los acuerdos bilaterales de comercio e inversión del espacio de políticas de los países en desarrollo. A nivel nacional, unas políticas macroeconómicas apropiadas, junto con una política industrial y unas políticas activas del mercado de trabajo, pueden contribuir a impulsar el empleo generado por el crecimiento y a aumentar la parte correspondiente a los salarios, fomentando así un crecimiento incluyente. Es preciso que los países productores de productos básicos obtengan una parte justa de las rentas generadas por los recursos y puedan adoptar decisiones sobre medidas de ahorro e inversión que mejoren la diversificación de su economía, en particular mediante el fomento de los eslabonamientos. Asimismo, es preciso coordinar medidas internacionales para eliminar las causas de la volatilidad excesiva de los precios de los productos básicos y para contener sus efectos adversos.

I. La nueva geografía del crecimiento, la producción, el comercio y la financiación

1. La forma de la economía mundial ha cambiado de manera significativa en las dos últimas décadas. Varios países y regiones en desarrollo se han erigido en nuevos impulsores del crecimiento económico mundial. Esta nueva geografía mundial del crecimiento se ha combinado con los cambios en la manera en que se organiza la producción mundial, así como con las nuevas pautas del comercio, la inversión, las finanzas y la innovación.

2. La diferencia entre el crecimiento medio de los países en desarrollo y de los países desarrollados ha aumentado considerablemente en los tres últimos decenios: alrededor de 2,5 puntos porcentuales en los años noventa, más de 4,5 puntos en el período de rápido crecimiento mundial entre 2004 y 2007, y cerca de 5 puntos porcentuales en el período 2008-2012. El crecimiento más rápido registrado en los países en desarrollo es la causa de que la contribución de este grupo de países al crecimiento mundial haya pasado de ser aproximadamente un tercio en los años noventa a casi el 90% en los cinco años últimos.

3. No todos los ciudadanos se han visto beneficiados por ese crecimiento económico. Está bien documentado el rápido aumento de la desigualdad de ingresos en los países desarrollados en los tres últimos decenios. En particular, este rasgo pone de manifiesto el considerable aumento de la proporción de ingresos correspondiente a los perceptores de retribuciones más altas, así como una reducción del grupo de ingresos medios, que se caracteriza por la disminución del sueldo y la pérdida de empleo de los trabajadores de ingresos medios en comparación con otros trabajadores. En las regiones en desarrollo, las tendencias en la distribución del ingreso han ido divergiendo desde el cambio de milenio, sobre todo en Asia, donde la desigualdad es generalmente menor que en otras regiones en desarrollo: la desigualdad ha aumentado desde la década de los ochenta, tanto en la disparidad de ingresos en todos los grupos de ingresos como en la participación de los grupos de rentas más altas en el ingreso total. Sin embargo, esta mayor desigualdad se ha visto acompañada por un rápido crecimiento económico. Por el contrario, en América Latina y en algunas partes de África y el Asia Sudoriental la disparidad de ingresos se ha reducido en la última década. Todo ello ha tenido lugar en el contexto de una mejora de las condiciones externas, especialmente de la subida de los precios internacionales de productos básicos, y de la reducción de la carga del servicio de la deuda. Algunos países ricos en recursos naturales, en especial de América Latina, han logrado transformar las ganancias derivadas de la mejora de la relación de intercambio en un aumento amplio de los ingresos en el conjunto de la economía desde el año 2002, lo que ha permitido reducir las disparidades de ingresos. Eso se ha logrado gracias al aumento de los ingresos fiscales y de unas políticas fiscales e industriales precisas, que han ayudado a crear empleos de buena calidad fuera del sector de los productos básicos.

4. Las diferencias entre países en cuanto a la evolución de la desigualdad interna de ingresos ponen de relieve la necesidad de evaluar la desigualdad en el mundo basándose en las diferencias en los niveles de ingresos ponderados en función de su población, tanto entre los países como dentro de cada país. El desglose de la desigualdad con arreglo a este criterio muestra que en 2008 tres cuartas partes aproximadamente de la desigualdad total era consecuencia de las diferencias entre países, mientras que el resto se debía a las diferencias en el interior de los países. Una comparación del ingreso *per capita* de los 15 países más ricos con el de los 15 más pobres en los últimos decenios confirma la ampliación de la diferencia: los ingresos de los países más ricos eran 44 veces mayores que los de los más pobres en el decenio de los ochenta, 52 veces en los años noventa y 60 veces

en el primer decenio del siglo XXI. Sin embargo, se ha producido un cambio de tendencia en el último decenio, al pasar esta ratio de 62,3 en 2000 a 55,8 en 2009¹.

5. Gran parte del crecimiento reciente de los países en desarrollo es resultado de unas estrategias orientadas a la exportación, dirigida principalmente a los países desarrollados. El papel cada vez más importante adquirido por el reparto mundial de la producción, organizado en torno a las cadenas de valor mundiales, ha sido un elemento importante de esa estrategia. En este contexto, la integración de China en la economía mundial ha sido muy significativa, ya que este país se ha erigido en el principal fabricante del mundo y ha conseguido sextuplicar su participación en la producción manufacturera mundial en los dos últimos decenios. Las actividades manufactureras son también más prominentes en muchos otros países en desarrollo, especialmente de Asia. Por el contrario, África y algunas partes de América Latina se han visto afectadas negativamente por la desindustrialización con respecto a su situación en los años ochenta.

6. La creciente importancia del comercio Sur-Sur dentro de los intercambios mundiales se ha visto acompañada de cambios en las pautas del crecimiento y producción mundiales. Si bien el grueso del comercio Sur-Sur de manufacturas ha consistido en bienes de producción intermedios y ha estado vinculado al reparto mundial de la producción, África y algunos países de América Latina han experimentado un incremento creciente de sus exportaciones de productos primarios a economías asiáticas que se encuentran en una rápida fase de industrialización y urbanización. La aceleración del comercio Sur-Sur ha coincidido también con un aumento de los flujos de inversión extranjera directa entre países en desarrollo.

7. La importancia relativa de los países en desarrollo como receptores de flujos internacionales de capital ha cambiado significativamente en las últimas décadas. Experimentó una expansión entre 1976 y 1982 y otra entre 1991 y 1996, seguida en ambos casos de una abrupta caída. Los países en desarrollo alcanzaron su mayor participación en los flujos mundiales de capitales en el período 2008-2011 y en África y América Latina, así como China, los niveles correspondientes a 2010-2011 superaron los niveles previos a la crisis. La composición de los flujos de capital hacia los países en desarrollo ha cambiado considerablemente y los flujos de fuentes privadas son más importantes que los oficiales. Una entrada masiva de capitales sigue siendo un problema para los países en desarrollo, sobre todo porque sus monedas se suelen apreciar y generan una burbuja de crédito en el país, y también porque tras una gran afluencia a menudo se produce un retroceso agudo y abrupto, que, a veces, da lugar a crisis financieras².

8. La difusión mundial de las tecnologías de la información y las comunicaciones ha ampliado el alcance de la transferencia de conocimientos y la ubicación de la innovación. Los países en desarrollo han aumentado considerablemente sus inversiones en capital humano, así como en ciencia y tecnología. Algunos de ellos han aumentado drásticamente su número de patentes registradas. Aunque en muchos mercados menos desarrollados el número de solicitudes de patentes no es el indicador más informativo sobre las actividades innovadoras relacionadas con el desarrollo, sí que es un dato que hay que tener en cuenta. Es en esos campos donde persisten las mayores diferencias con los países desarrollados. A fin de facilitar la transformación estructural y la modernización tecnológica los países tienen que crear capacidades nacionales para permitir a las personas, las empresas y las organizaciones participar en los procesos de aprendizaje³. En este contexto, los gobiernos deben intentar adoptar políticas que ayuden a ampliar oportunidades de ese tipo de

¹ *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo 2012*, UNCTAD.

² Informe del Secretario General de la UNCTAD a la XIII UNCTAD "La globalización orientada al desarrollo: hacia vías de desarrollo sostenibles e incluyentes", documento UNCTAD(XIII)/1 de 2012.

³ *Informe sobre la Economía de la Información 2012*, UNCTAD.

aprendizaje, sobre todo en las nuevas industrias que ofrecen amplias perspectivas en este sentido. El sector del *software* es ese tipo de industria. En cuanto a tecnología de fines múltiples, el *software* tiene numerosas aplicaciones en el conjunto de la economía y la sociedad. También se caracteriza por no requerir una inversión inicial excesivamente alta y es muy probable que siga siendo un sector de mucho interés en el futuro.

9. No obstante, los países en desarrollo están siendo testigos de la aceleración de la demanda interna, especialmente del gasto de las familias en bienes de consumo, que proporciona fuertes incentivos para que las empresas nacionales se dediquen a la creación de nuevos modos de comercialización y distribución, así como para la innovación de productos que permitan a esas empresas competir con éxito con empresas de países desarrollados y aprovechar las posibilidades que brinda la aceleración del crecimiento de la demanda en su mercado nacional. Hay que apoyar este proceso con inversiones coordinadas y proactivas en varios ámbitos, por ejemplo en capital humano, infraestructura y mecanismos e incentivos para el aprendizaje en colaboración, así como posibilitar la acumulación y la difusión de conocimientos y promover el cambio estructural mediante la especialización productiva en sectores de elevada productividad. A pesar de algunos casos de éxito en Asia, no parece que sea tarea fácil su emulación generalizada en los países en desarrollo de ingresos medios para ayudarles a penetrar en los mercados de bienes con un mayor contenido tecnológico.

10. Si se pudiesen superar esas dificultades y se mantuviesen esas tendencias, los países en desarrollo podrían llegar a ser un motor aún más potente del crecimiento económico mundial y continuar por una senda propia, ajenos a los malos resultados de los países desarrollados. Sin embargo, gran parte de lo que a veces se ha llamado "el auge del Sur" tiene mucho que ver con la suerte de las economías desarrolladas. Varios países también se han visto perjudicados por asignar incorrectamente capital humano a sectores de escasa cualificación profesional y baja productividad, lo que podría entrañar consecuencias a largo plazo para su capacidad de asimilar conocimientos y adoptar estrategias de crecimiento basadas en la innovación. Es preciso seguir estudiando los pros y los contras, así como las posibles complementariedades, de los distintos modelos de desarrollo de los países. A su vez, el rápido crecimiento de los países desarrollados antes de la crisis recibió un gran impulso gracias a la separación de los mercados financieros de la economía real y la consiguiente vinculación de la creación de riqueza a la rápida acumulación de deuda y el incremento de los precios de los activos —y no a una mejora constante de la productividad y un aumento de los ingresos del trabajo— y a la concentración de la innovación en la ingeniería financiera en vez del progreso tecnológico. Esa estrategia de crecimiento no ha propiciado la estabilidad económica ni ha sido socialmente justa. El rápido crecimiento registrado en los países en desarrollo desde el inicio de la crisis económica y financiera se ha atribuido a la adopción de amplios paquetes de medidas de estímulo anticíclico. La reciente desaceleración del crecimiento en esos países indica que los efectos de esos estímulos se están desvaneciendo y plantea la cuestión de si los responsables políticos disponen de políticas alternativas.

II. Hacia una agenda de desarrollo para después de la crisis

11. La economía mundial todavía no ha superado la herencia de los descalabros de los mercados financieros e inmobiliarios en los principales países desarrollados, que marcaron el inicio de la Gran Recesión. Las familias han reducido fuertemente su deuda mediante su pago gradual, lo que ha tenido efectos negativos en el consumo, o a menudo, declarándose insolventes. El efecto combinado de los rescates financieros y la recesión ha provocado un aumento del déficit público, que ha desencadenado una crisis de la deuda soberana en algunos países y ha detenido la recuperación en otros. En todos los países la creación de

empleo ha ido siempre a la zaga, lo que ha despertado el espectro de un aumento del desempleo y del proteccionismo. Esos problemas económicos de los países desarrollados están empezando a manifestarse en las economías en desarrollo y en transición a través de una menor demanda de sus exportaciones, un aumento de la volatilidad de los flujos de capital y de los precios de los productos básicos y una reducción de la ayuda para el desarrollo.

12. Los principales países desarrollados adoptaron políticas monetarias y fiscales anticíclicas y expansivas, especialmente los Estados Unidos de América, inmediatamente después del inicio de la Gran Recesión. Es evidente que en algún momento habrá que abandonar esas políticas de estímulo. El momento, el ritmo y el modo apropiados para dejar de aplicar políticas anticrisis dependerán del estado de la economía y de la salud del sistema financiero. Sin embargo, un temor exagerado a mantener los estímulos demasiado tiempo y, presuntamente, distorsionar así los incentivos privados y crear riesgos para la inflación y la estabilidad financiera y fiscal, ha llevado a algunos países a aplicar medidas de consolidación fiscal incluso antes del inicio de una recuperación autosostenida. Con ello se corre el riesgo de desencadenar una espiral descendente de menor crecimiento, inversión y demanda, sin resolver por ello el problema del endeudamiento excesivo.

13. A fin de evitar que un entorno de dificultades económicas, que probablemente no desaparecerán en los próximos años, repercuta negativamente en los países en desarrollo, la adopción de una batería de medidas de política económica y de reformas institucionales en los planos nacional e internacional puede ayudar a mejorar los niveles de vida en esos países, así como su resiliencia a los impactos externos (en particular, mediante la acumulación de reservas y la instauración de controles a los movimientos de capitales), y facilitar el logro de su objetivo de integrarse de manera equilibrada en la economía global. En el plano internacional, es crucial volver a regular el sistema financiero internacional e impedir que las disciplinas multilaterales y los acuerdos bilaterales de comercio e inversión invadan el espacio de políticas de los países en desarrollo, espacio que sigue siendo necesario para fomentar las capacidades productivas del país y con ello estimular el crecimiento incluyente.

14. Potenciar la repercusión del crecimiento en la creación de empleo y aumentar la proporción de los salarios son aspectos de especial importancia para lograr un crecimiento incluyente. En muchos países en desarrollo donde crece muy rápidamente la fuerza de trabajo, sobre todo en las zonas urbanas, la creación de empleo sigue siendo la única manera segura de luchar de manera sostenida contra la pobreza. Sin embargo, si se quiere conseguir un desarrollo incluyente, el empleo también tiene que propiciar un constante aumento del ingreso de las familias y una expansión de los mercados locales. En este sentido, en muchos países en desarrollo y economías en transición la proporción de los salarios (dentro del ingreso nacional) se ha reducido desde principios de los años ochenta. Este fenómeno es principalmente consecuencia de la adopción casi universal de estrategias de crecimiento orientadas a la exportación durante los años ochenta y noventa, que llevó a las empresas de las economías en desarrollo y en transición a tomar sus decisiones sobre salarios y empleo en función de la demanda externa y la competencia en los mercados mundiales. La reducción de la proporción de los salarios se acentuó por otros factores, como los avances tecnológicos, la globalización del comercio, la financiarización y la reducción de la densidad sindical, factores todos ellos que han mermado la capacidad de negociación de los trabajadores.

15. Unas políticas macroeconómicas más adecuadas, junto con unas políticas activas en el mercado de trabajo, pueden ayudar a controlar las amenazas que se ciernen sobre el empleo. Las políticas de ingresos y empleo, como la implantación por ley de un salario mínimo legal, complementadas con un mayor empleo público, pueden despejar esas amenazas, junto con estrategias encaminadas a mejorar la viabilidad de la producción en

pequeña escala, incluida la agraria. Además, existe toda una serie de medidas, desde subsidios sociales o planes de microfinanciación hasta programas de obras públicas, que pueden tomarse para mejorar la eficacia de los mercados de trabajo incluso en los países más pobres. En los países en desarrollo con amplios sectores económicos no estructurados y una agricultura de subsistencia, las políticas deben tener por objeto eliminar los obstáculos para entrar en la economía convencional. Estas políticas pueden tener un cariz técnico, como el fomento de la empresa y la infraestructura básica, o regulador, como las políticas en materia de derechos de propiedad y sobre la tierra y las políticas financieras incluyentes. En cuanto a la industria, se pueden estimular las actividades de eslabonamiento descendente y lateral tomando como base las actividades de explotación de los recursos naturales, en particular la minería en pequeña escala y la venta minorista de productos energéticos.

III. Política industrial

16. El desarrollo industrial sigue siendo prioritario para muchos países en desarrollo por las posibilidades que brinda para aumentar la productividad y los ingresos y para sacar el máximo partido del comercio internacional. Sin embargo, se necesita un enfoque sectorial amplio, en particular un enfoque para el sector primario en muchos de los países menos desarrollados, con el fin de que las medidas de diversificación de la actividad económica sean compatibles con la creación de empleo, la garantía de la seguridad alimentaria y energética y las respuestas eficaces a los problemas del cambio climático.

17. Se ha reavivado el debate sobre el papel de la política industrial en el desarrollo. Uno de los factores que han permitido volver a examinar esa cuestión fue la constatación en el último decenio de que no se materializaban las predicciones del Consenso de Washington, que excluía que la política industrial pudiese desempeñar un papel importante. Por ello, los países en desarrollo y algunos desarrollados empezaron a buscar estrategias de desarrollo alternativas. Esta búsqueda de alternativas ha venido acompañada de un redescubrimiento de las ideas clásicas del desarrollo económico, en particular el reconocimiento de la importancia tanto de la demanda interna como de la estructura sectorial de la economía para la creación de vínculos y el aumento de la productividad. Estas tendencias se han visto estimuladas por la crisis económica y financiera, que ha animado el debate sobre los fallos del mercado y sobre la necesidad de instituciones y normas que regulen los mercados. Además, cada vez es más difícil obviar y descartar los datos acumulados sobre casos que prueban la capacidad de las instituciones y las políticas para propiciar un desarrollo real. Con ello se abre la vía para que los responsables políticos tengan la posibilidad y la voluntad de experimentar y encontrar soluciones de su propia cosecha. Muchos de los experimentos tienen una buena dosis de política industrial, como en los casos del Brasil, China y Sudáfrica. La necesidad de superar un número cada vez mayor de retos para el desarrollo, como la seguridad energética en el contexto de los condicionantes que impone el cambio climático, o la seguridad alimentaria, es un factor importante del renovado interés por el nexo entre política industrial y política de innovación⁴.

18. El uso de la política industrial para superar los retos económicos tras salir de la crisis es diferente según el grupo de países de que se trate. Sin embargo, un elemento común es la constatación de que la división mundial del trabajo exige cada vez más conocimientos, calificaciones profesionales y capacidades tecnológicas. La capacidad de los países para mantener las mejoras en los ingresos y el bienestar social depende de su posibilidad de

⁴ Véase *Technology and Innovation Report 2011* (Informe sobre tecnología e innovación 2011), caps. 3 y 5, UNCTAD.

emprender actividades en las que sus competencias y capacidades se beneficien de algunas rentas de innovación.

19. Países desarrollados como Francia y los Estados Unidos de América han recurrido a la política industrial para conservar actividades manufactureras o relocalizar actividades previamente deslocalizadas. Las economías ricas en recursos naturales tendrán que invertir en nuevas actividades y estimular la producción y la diversificación de las exportaciones. Los países integrados en las cadenas de suministro mundiales recurrirán a la política industrial para redefinir sus vínculos con la economía global con el fin de ascender en la cadena de valor. Las economías en desarrollo y en transición con estrategias de crecimiento que hayan privilegiado las exportaciones de manufacturas a los mercados desarrollados tendrán que basarse más en la demanda interna para crecer y recurrir a la política industrial para ajustar la estructura sectorial de la producción a fin de adaptarse mejor a la estructura sectorial de la demanda interna. Huelga decir que las estrategias de crecimiento basadas en la demanda interna y el desarrollo de productos para el mercado interno no excluyen la participación de empresas extranjeras, que podrían ayudar a potenciar las necesarias capacidades productivas e innovadoras.

20. A fin de que las políticas nacionales e internacionales sean aún más favorables para el desarrollo, hay que reconsiderar la forma de la alianza mundial para el desarrollo. Es preciso que la cooperación Norte-Sur recobre su vigor. Por eso, debe hacerse de una manera que tenga en cuenta el mayor peso de los países en desarrollo en la economía global y no solo dando a los países en desarrollo un nuevo puesto en la mesa con derecho de voz. Más bien debería reconsiderarse la agenda con miras a reconfigurar las normas e instituciones que condicionan el espacio de políticas del que disponen los países que se han incorporado tardíamente al desarrollo. Por otra parte, los países en desarrollo deben esforzarse por sacar el máximo partido de la cooperación Sur-Sur, así como de la cooperación regional entre tales países. En este sentido, revestirá una importancia especial la idea de que las relaciones Sur-Sur suelen basarse en la equidad y el beneficio mutuo.

IV. Fomento del papel de los productos básicos en el desarrollo nacional

21. El sector de los productos básicos contribuye de manera importante al empleo y también a la obtención de divisas (ingresos privados y públicos) en la mayoría de los países en desarrollo que producen productos básicos. La última escalada de los precios de los productos básicos, que se inició en 2002 y se considera la más amplia y duradera, ofrece a los países en desarrollo exportadores de tales productos una gran oportunidad para aprovechar esos beneficios extraordinarios con el fin de emprender la senda del crecimiento sostenible. Sin embargo, para lograr ese objetivo tienen que conseguir que una parte mayor de los ingresos extraordinarios resultantes de la subida de esos precios y adoptar pautas de inversión que amplíen la diversificación de sus economías como base de un desarrollo autosostenido que depare mayores oportunidades de empleo e ingresos, incluida la reducción de los niveles de pobreza.

22. No obstante, persisten importantes factores que obstaculizan el proceso. Entre esas trabas figuran la desigual distribución de las rentas generadas por los recursos naturales, la elevada volatilidad e inestabilidad de los precios de los productos básicos y la inseguridad alimentaria y energética. Sin unas políticas adecuadas, toda mejora significativa de la relación de intercambio de los países en desarrollo exportadores de productos básicos puede acrecentar su dependencia de esos productos, ya que puede reforzar la ventaja comparativa del sector exportador de productos básicos y captar más recursos para dicho sector en detrimento de otras actividades importantes. En este contexto, las decisiones sobre ahorros e inversiones a medio plazo resultan cruciales para formular una política de desarrollo que

mejore las posibilidades de crear vínculos entre el sector de los productos básicos y los sectores manufacturero y de servicios relacionados con dichos productos.

23. Las respuestas de los actores públicos y privados estratégicos, en particular del Estado, serán determinantes para saber hasta qué punto podrán aprovecharse esas oportunidades. Todos estos actores tienen que aunar esfuerzos para dar prioridad al fomento de los vínculos productivos en esas economías. Ello implicará fomentar la transformación y la distribución de los productos básicos y de las industrias relacionadas con ese tipo de productos y estimular el comercio interno y los nuevos sectores económicos, en particular el sector manufacturero. Además, los responsables políticos tendrían que prestar más atención a la ampliación y profundización de las vinculaciones hacia arriba y hacia atrás (el suministro de insumos al sector de los productos básicos) y a tal fin tendrían que aprovechar las ganancias extraordinarias obtenidas de la exportación de productos básicos. En el sector extractivo, donde la distribución de la rentas entre los países receptores y las empresas transnacionales es muy desigual, la respuesta inicial podría consistir en una negociación o renegociación de los contratos para garantizar un reparto más equitativo de las rentas en favor de los países receptores para que puedan financiar las actividades de diversificación y fomento de la capacidad productiva.

24. En el plano internacional, sería preciso estudiar con mayor detenimiento las causas de la volatilidad de los precios de los productos básicos y coordinar medidas internacionales para minimizarla.
