



Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

Distr. general
16 de agosto de 2017
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 Inclusivo y Sostenible,
y la Integración y la Cooperación Económicas
Primer período de sesiones
Ginebra, 26 y 27 de octubre de 2017
Tema 3 del programa provisional

Aprovechar las redes internacionales de producción para fomentar el crecimiento inclusivo y las capacidades productivas locales

Nota de la secretaría de la UNCTAD

Resumen

La conjunción de la caída de los precios de los productos básicos, el aumento de la volatilidad de los mercados financieros y la debilidad de la demanda mundial ha repercutido negativamente en el comportamiento del crecimiento en las economías en desarrollo en estos últimos años. Ante lo difícil de la situación, se han depositado grandes esperanzas en las oportunidades para el comercio y la industrialización que ofrecen las redes internacionales de producción. Sin embargo, como se documenta en el *Informe sobre el comercio y el desarrollo 2016*, que lleva por título “La transformación estructural al servicio de un crecimiento inclusivo y sostenido”, es débil la evidencia de una relación positiva entre la participación en las cadenas mundiales de valor y la industrialización.

En el presente período de sesiones de la Reunión de Expertos se examinarán una serie de enfoques estratégicos para establecer vínculos con las cadenas de valor mundiales a fin de modernizar las capacidades productivas locales y promover un proceso sostenido de crecimiento inclusivo. Los trabajos se focalizarán en las oportunidades que ofrecen las cadenas de valor regionales y la cooperación Sur-Sur a este respecto y se examinará el papel que las políticas industriales pueden desempeñar para hacer de la integración y la modernización en las cadenas de valor mundiales un factor que impulse el desarrollo económico. Se prestará una especial atención al caso de África Meridional y los conocimientos que pueden adquirirse de la experiencia de otras regiones del Sur.



I. Introducción

1. La economía mundial ha experimentado un considerable cambio desde que los países desarrollados iniciasen su industrialización y desde que el primer grupo de economías de industrialización tardía de Asia Oriental iniciasen su exitosa “convergencia económica”. En la actualidad, la economía mundial es un espacio mucho más abierto y disputado, no solo por los numerosos acuerdos multilaterales y bilaterales de comercio e inversión, sino también por la plena incorporación de las antiguas economías de planificación centralizada al sistema mundial de comercio. También es un espacio más concurrido, donde muchos países emprenden simultáneamente esfuerzos para hacer realidad las prometedoras posibilidades de una industrialización impulsada por las exportaciones, propiciando con ello un nuevo incremento de la oferta mundial de mano de obra poco calificada. Por otra parte la economía mundial se ha transformado, no obstante, en un espacio más controlado, por cuanto la conjunción de grandes empresas internacionales con posiciones dominantes en el mercado y los avances en las tecnologías de la información y las comunicaciones han hecho que resulte más fácil y económico organizar redes de producción extensas, lo que ha contribuido a la aparición de cadenas de valor mundiales que tienen un peso cada vez mayor en el comercio internacional, el producto interno bruto y el empleo mundiales.

2. Como resultado de la presión ejercida por una mayor competencia, una mayor exposición a la libre competencia y un mayor control, en muchos sectores la producción ahora se encuentra fragmentada entre varios países, lo que crea vínculos entre empresas, trabajadores, productores y consumidores de todo el mundo. Ya no se fabrican las mercancías en un solo país y se transportan a otro para su venta. De hecho, las mercancías suelen pasar por muchas etapas, cruzar varias fronteras geográficas y organizativas e incorporar componentes y valor añadido antes de llegar a su mercado de destino. Esto ha propiciado un acusado incremento del comercio entre intermediarios y la especialización vertical (el contenido importado de las exportaciones). Por ello, los encargados de la formulación de políticas se están volcando cada vez más en la integración y la modernización de las cadenas de valor mundiales como forma de impulsar el desarrollo económico, estimular la transformación estructural, generar empleo e incrementar los ingresos.

3. Las cadenas mundiales de valor abarcan todos los sectores de la economía. Sin embargo, por motivos bien fundados, la creación y la modernización de la capacidad manufacturera sigue siendo un objetivo inamovible para la mayoría de los países en desarrollo¹. Sin embargo, el contexto externo de la industrialización y la política industrial se ha visto alterado de manera significativa. El surgimiento de las cadenas de valor mundiales, junto con otros factores externos, como la creciente influencia de los mercados financieros en la gobernanza de las empresas, la mayor concentración del mercado, el aumento de las estrategias rentistas, la contracción del espacio de políticas, y los cambios en las estructuras de producción y demanda, han desempeñado un papel destacado en este respecto. Con todo, en un entorno como este que se halla en constante mutación, el principal problema para el desarrollo industrial sigue siendo cómo utilizar la integración del mercado mundial para favorecer el aprendizaje, la transferencia de tecnología y la capacitación para desarrollar la capacidad productiva nacional y posibilitar la transformación que permita actividades de mayor valor añadido. Asimismo, habida cuenta de los altos niveles de desigualdad y concentración de la riqueza en las economías tanto desarrolladas como en desarrollo, se debería prestar una mayor atención a la capacidad de este proceso de transformación para lograr el crecimiento inclusivo y una distribución equitativa de los beneficios económicos.

¹ UNCTAD, 2016, *Informe sobre el comercio y el desarrollo 2016: la transformación estructural al servicio de un crecimiento inclusivo y sostenido* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta S.16.II.D. 5, Nueva York y Ginebra).

4. En este contexto, el objetivo principal de este período de sesiones es examinar los desafíos y las oportunidades que enfrentan los países en desarrollo en el actual panorama económico mundial. La Reunión de Expertos examinará los siguientes puntos principales:

a) Formas de integración internacional de la producción que favorezcan el crecimiento inclusivo y el empoderamiento local, focalizándose en el caso de África Meridional;

b) Papel que puede desempeñar la política industrial para convertir la integración y la modernización en las cadenas de valor mundiales en un factor que impulse el desarrollo económico.

II. Cadenas mundiales de valor, capacidad local y crecimiento inclusivo

5. La economía mundial se encuentra en un estado de debilidad. El estancamiento del comercio mundial, las bajas tasas de inversión, la desaceleración de la productividad y la mayor incertidumbre política han alargado una de las más lentas recuperaciones de una crisis económica de las que se tenga constancia. Las economías en desarrollo, que inicialmente resistieron mucho mejor la convulsión financiera y económica del período 2008-2009 que las economías avanzadas, sufren ahora los efectos colaterales de la pérdida de pujanza económica de las economías avanzadas. Ante lo difícil de la situación, se han depositado grandes esperanzas en las oportunidades para el comercio y la industrialización que ofrecen las cadenas de valor mundiales coordinadas por empresas multinacionales mediante redes o filiales, socios contractuales o proveedores independientes². La importancia de esas cadenas se refleja en el gran volumen del comercio de bienes intermedios, que representó el 46% del comercio total de mercancías en 2014.

6. Desde sus modestos inicios, principalmente en el sector de la confección de prendas de vestir a finales del decenio de 1960, los intercambios en el seno de redes internacionales de producción ya se han extendido a muchos otros sectores. En los últimos años, no obstante, la externalización y las cadenas de valor impulsadas por los productores han tendido a concentrarse especialmente en sectores intensivos en capital y tecnología, como los del automóvil, la electrónica y la maquinaria. La lógica que subyace a esta reorientación es que las actividades intangibles (la investigación y el desarrollo, el diseño, la mercadotecnia y la creación de marcas) son menos proclives a la competencia, puesto que se basan en recursos y capacidades únicas en su género que son difíciles de adquirir por otras empresas —por lo que son fuentes de rendimientos superiores³. En cuanto a los aspectos financieros, la externalización genera mayores beneficios, al haber menos necesidad de reinvertir en capacidad de producción, se dedica una parte cada vez mayor de esos beneficios a maximizar el valor para los accionistas. Esta dinámica está adquiriendo una preponderancia cada vez mayor en una era que se caracteriza por una elevada rentabilidad, una baja inversión y un énfasis en convertir los beneficios en rendimientos en efectivo⁴.

7. Es frecuente considerar que las cadenas mundiales de valor son el resultado inevitable de los cambios tecnológicos y de una evolución natural del sistema mundial de comercio; por ese motivo se presentan como una prometedora base para una mayor liberalización del comercio y la inversión⁵. Desde el punto de vista del desarrollo, a menudo

² UNCTAD, 2013, *World Investment Report 2013: Global Value Chain—Investment and Trade for Development* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta E.13.II.D.5, Nueva York y Ginebra); UNCTAD, 2015, *Global Value Chains and South–South Trade* (publicación de las Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra).

³ R. Kaplinsky, 2005, *Globalization, Poverty and Inequality: Between a Rock and a Hard Place* (Polity Press, Cambridge, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte).

⁴ W. Milberg y D. Winkler, 2013, *Outsourcing Economics: Global Value Chains in Capitalist Development* (Cambridge University Press, Nueva York).

⁵ Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, 2013, *Interconnected economies: Benefiting from global value chains – Synthesis Report* (París); Organización Mundial del Comercio, Fung

se considera que las cadenas de valor mundiales son un primer y accesible peldaño de la escalera de la industrialización que permite una integración más equilibrada en el sistema de comercio mundial. En lugar de tener que desarrollar todo un producto o entrar en un mercado sumamente competitivo por sí solos, los países pueden especializarse en determinadas tareas o componentes para multitud de cadenas de valor, empezando desde la parte más baja de la cadena, que es relativamente la más accesible. No obstante, compaginar la participación en las cadenas de valor mundiales y el desarrollo no es necesariamente una tarea sencilla. La evidencia presentada⁶ en la edición de 2016 del *Informe sobre el comercio y el desarrollo de la UNCTAD*, por ejemplo, demuestra que cuando los incrementos del valor añadido de las exportaciones generado en el extranjero se producen en un contexto más amplio de mayor producción y exportación de manufacturas —como ocurre en gran parte de la región de Asia, por ejemplo— la participación en las cadenas de valor mundiales puede complementar la industrialización y el cambio estructural. No obstante, cuando ese incremento es reflejo de una reducción del abastecimiento interno en un contexto de debilidad de las exportaciones de manufacturas, la participación en las cadenas de valor mundiales incluso puede retrasar la transformación estructural, como sucede en muchas economías en desarrollo de África y América Latina.

8. Los que sostienen que las cadenas de valor mundiales pueden fortalecer la productividad y contribuir al crecimiento económico se basan en gran medida en modelos comerciales convencionales⁷ y suelen asumir que el conjunto de activos y capacidades técnicas que conlleva la inversión extranjera directa (IED) automáticamente se propagan a la economía local; sin embargo, es escasa la evidencia empírica que respalda esa idea⁸. Además, desde el punto de vista del desarrollo, sería preciso concretar analíticamente las particularidades de las estructuras de las cadenas de valor mundiales y la consiguiente distribución del poder a lo largo de la cadena de valor. Para economistas como Paul Streeten, ya era evidente esta necesidad en la década de 1970, años en los que empezaban a despuntar esas cadenas:

En cierto sentido, la doctrina de la ventaja comparativa parece reivindicarse, aunque de manera muy diferente a como se la entiende habitualmente. Son el capital, la gestión y los conocimientos especializados extranjeros, que tienen un alto grado de movilidad internacional, y no los nacionales, los que se combinan con una mano de obra nacional, inmóvil, abundante y semicalificada. La especialización entre países no concierne a los productos básicos, según su dotación factorial relativa, sino a los factores de producción: por una parte, los países pobres se especializan en actividades basadas en mano de obra poco calificada, mientras que, por otra, las retribuciones del capital, la gestión y los conocimientos especializados van a los propietarios extranjeros de esos factores escasos, aunque internacionalmente móviles. La situación es equiparable a una en la que lo que se exporta es el factor trabajo y no el producto del trabajo, puesto que la plusvalía del producto del trabajo respecto al salario [...] devenga en el extranjero [...].

Como las empresas operan en mercados oligopolísticos y oligopsonísticos, las ventajas competitivas en costos no necesariamente repercuten en los consumidores en forma de precios más bajos ni en los trabajadores en forma de salarios más altos, por lo que los beneficios devengan en favor de las empresas matrices. La continuidad de este tipo de especialización internacional depende de la persistencia de diferenciales salariales considerables [...]⁹.

Global Institute y Universidad Tecnológica de Nanyang, 2013, *Global Value Chains in a Changing World* (Organización Mundial del Comercio, Ginebra).

⁶ UNCTAD, 2016.

⁷ Véase Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, 2013.

⁸ Véase D. Winkler y T. Farole, 2015, *Global value chain integration and productivity: Evidence from enterprise surveys in Namibia, South Africa and Swaziland*, Working Paper 102986, Banco Mundial.

⁹ P. Streeten, 1993, *The multinational enterprise and the theory of development policy*, en S. Lall, ed., *United Nations Library on Transnational Corporations: Transnational Corporations and Economic Development*, vol. 3 (Routledge, Londres y Nueva York).

9. Como se señaló anteriormente, las cadenas de valor mundiales reducen las barreras de entrada en la parte inferior de la cadena de valor, lo que hace que en la actualidad a los países en desarrollo les resulte más fácil participar en las exportaciones mundiales de manufacturas. Sin embargo, las condiciones que facilitan el acceso también pueden actuar como obstáculos para ascender posiciones, ya que en las partes más accesibles de la cadena de valor los eslabonamientos progresivos o regresivos son escasos, el desarrollo institucional es limitado y las posibilidades de generar en el conjunto de la economía externalidades por difusión del conocimiento son mínimas. De hecho, la modernización tecnológica puede ser más difícil en las economías que son utilizadas por las empresas transnacionales principalmente como base para sus exportaciones a terceros mercados que en las economías en las que la IED persigue abrir mercados o eludir barreras arancelarias o derechos de aduana elevados. Como esta última forma de IED es más dependiente de la economía nacional, los gobiernos de los países receptores disponen de un mayor poder de negociación para utilizar la IED de manera selectiva y crear efectos indirectos y vinculaciones con la industria nacional en el marco de una estrategia más ambiciosa de industrialización. Los ejemplos de éxito en el uso de la IED en la industrialización y el progreso tecnológico proceden en su mayoría de países que han aprovechado esa ventaja.

10. Por consiguiente, las economías en desarrollo con una capacidad productiva limitada pueden seguir atrapadas, o compitiendo, en actividades de mínimo valor añadido en la parte inferior de las cadenas de valor, lo que, a la postre, puede dar como resultado una industrialización superficial y un crecimiento económico lento¹⁰. Estas actividades también son perjudiciales desde un punto de vista dinámico, puesto que no generan las capacidades productivas locales que resultan indispensables para un desarrollo significativo.

11. La participación en las cadenas de valor mundiales también conlleva el riesgo adicional de propiciar la especialización en solo una estrecha rama de producción y una base tecnológica igual de estrecha, así como una dependencia excesiva de las empresas multinacionales para acceder a las cadenas de valor mundiales¹¹. Esa integración superficial también se manifiesta en la asimetría de las relaciones de poder entre las empresas hegemónicas de las cadenas y los proveedores, así como en la debilidad de las posiciones negociadoras de los países en desarrollo. Por ejemplo, las experiencias de México y los países centroamericanos como ensambladores de manufacturas han estado ligadas a la creación de una economía de enclave con escasas vinculaciones con el resto de la economía nacional¹². Lo mismo cabe decir de los sectores de la electrónica y el automóvil en Europa Oriental y Central¹³ o del sector de la electrónica en América Central¹⁴. En esos casos, se ha observado una considerable mejora interna dentro de las filiales de empresas multinacionales, pero con pocos efectos indirectos en las economías locales en forma de una mejora general de la productividad y de emulación por parte de las empresas nacionales, en parte debido a la falta de vínculos entre las empresas multinacionales con las empresas y los mercados de trabajo locales. Ascender en la cadena hasta actividades productivas más intensivas en capital o de mayor valor añadido resulta extremadamente difícil en un entorno como ese, porque hay que mantener unas relaciones con las empresas hegemónicas de la cadena que, en última instancia, únicamente persiguen el mantenimiento de su rentabilidad y flexibilidad. De hecho, a veces esas empresas intencionadamente

¹⁰ G. Gereffi, 2014, Global value chains in a post-Washington Consensus world, *Review of International Political Economy*, 21(1):9–37; UNCTAD, 2014, *Trade and Development Report, 2014: Global Governance and Policy Space for Development* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta E.14.II.D.4, Nueva York y Ginebra).

¹¹ Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, 2013.

¹² UNCTAD, 2002, *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, 2002* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta S.02.II.D.2, Nueva York y Ginebra).

¹³ L. Plank y C. Staritz, 2013, “Precarious upgrading” in electronics global production networks in Central and Eastern Europe: The cases of Hungary and Romania, Working Paper No. 31, Capturing the Gains.

¹⁴ E. Paus, 2014, Industrial development strategies in Costa Rica: When structural change and domestic capability accumulation diverge, in JM Salazar-Xirinachs, I Nübler and R Kozul-Wright, eds., *Transforming Economies: Making Industrial Policy Work for Growth, Jobs and Development* (Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra), págs. 181 a 211.

utilizan en su propio beneficio las cadenas de valor mundiales para inducir e intensificar la competencia entre proveedores y países¹⁵.

12. Asimismo, las cadenas de valor mundiales parecen contribuir a la preocupante tendencia a la desigualdad de las rentas observada en los últimos decenios, tanto en los países avanzados¹⁶ como en desarrollo¹⁷. Como demuestran Timmer y otros autores, puede observarse una bifurcación en el contenido factorial de las cadenas de valor mundiales, donde el peso creciente de las rentas del capital y la mano de obra calificada se ve acompañado por la disminución del peso de las rentas de la mano de obra medianamente calificada y sobre todo de la escasamente calificada¹⁸. Según las estimaciones derivadas de la base de datos World Input-Output Database, el trabajo calificado y el capital capturaron el 55% del valor de las manufacturas en 1995, proporción que se incrementó hasta el 63% en 2008.

13. Una solución alternativa podría radicar en volcarse más en los mercados regionales del Sur. Las economías del Asia Oriental, en particular China —a pesar de que sus exportaciones e importaciones operan en un ámbito mundial— la República de Corea, Singapur y la Provincia China de Taiwán, son conscientes de la importancia de la red de producción regional de Asia Oriental. Asimismo, como reacción al hundimiento del comercio tras la crisis financiera de 2007-2008, varios proveedores de los países en desarrollo de otras regiones del mundo dejaron de considerar prioritarios sus mercados finales del Norte para concentrarse en los del Sur, en un esfuerzo por regionalizar sus cadenas de suministro. Así, por ejemplo, los fabricantes de prendas de vestir de Sudáfrica se interesaron por otros países de África subsahariana, como Lesotho y Swazilandia, lo que dio lugar a una expansión de la cadena de valor regional en la que los minoristas de Sudáfrica son hegemónicos¹⁹.

14. Las cadenas de valor regionales pueden resultar decisivas para generar un mayor valor añadido en las regiones en desarrollo. Teniendo en cuenta el tamaño, la capacidad y las capacidades de muchos países en desarrollo, las estrategias industriales de carácter local tendrían poco recorrido. Se puede superar este problema si se adopta una perspectiva regional, ya que podrían aprovecharse las distintas ventajas complementarias de la región y se podrían promover las economías de escala, la integración vertical y la especialización horizontal. Se trata de un aspecto sumamente importante para los países más pequeños, que consideran que las conexiones regionales son esenciales para complementar sus propias capacidades ante las limitaciones existentes por el lado de la oferta.

15. Las cadenas de valor regionales se caracterizan por que los productos finales son exportados por un país de una región, a menudo a un socio comercial regional, y por que desarrollan muchas actividades de gran valor añadido dentro de una región. Por ello, las cadenas de valor regionales pueden contribuir de manera significativa a la creación de valor a nivel local y ofrecer más oportunidades para participar, adquirir experiencia y crear las capacidades locales necesarias para competir a nivel mundial, lo que, a su vez, puede servir para abrirse camino hasta las cadenas de valor mundiales²⁰. Los mercados regionales también podrían presentar unas mejores posibilidades de modernización, en particular en lo que respecta, entre otras cosas, a la modernización funcional, como en el diseño, la mercadotecnia, la creación de marcas y la distribución. Sin embargo, las cadenas de valor regionales están mucho menos desarrolladas que las cadenas de valor mundiales —los

¹⁵ R. Phillips and J. Henderson, 2009, Global production networks and industrial upgrading: Negative lessons from Malaysian electronics, *Austrian Journal of Development Studies*, 25(2):38–61.

¹⁶ P. Temin, 2017, *The Vanishing Middle Class: Prejudice and Power in a Dual Economy* (Massachusetts Institute of Technology Press, Cambridge, Massachusetts, Estados Unidos de América).

¹⁷ UNCTAD, 2016; D. Baker, 2015, The upward redistribution of income: Are rents the story? Centre for Economic and Policy Research Working Paper; J. Dedrick, K. L. Kraemer y G. Linden, 2010, Who profits from innovation in global value chains? A study of the iPod and notebook PCs, *Industrial and Corporate Change*, 19(1):81–116.

¹⁸ M. P. Timmer, B. Los, R. Stehrer y G. J. De Vries, 2013, Fragmentation, incomes and jobs: An analysis of European competitiveness, *Economic Policy*, 28(76):613–661.

¹⁹ Gereffi, 2014.

²⁰ UNCTAD, 2015.

datos más recientes indican que, fuera de Asia Oriental y Sudoriental, la brecha entre ambas se ha ido ampliando en lugar de acortarse²¹. Comprender los nuevos mercados y las políticas de inversión y aprovisionamiento de las empresas que controlan *de facto* las cadenas y los compradores que venden en esos mercados será fundamental para promover la expansión de las cadenas de valor regionales.

III. Focalizarse en el valor añadido: África Meridional

16. Los nuevos mercados y cadenas de valor regionales también están adquiriendo una creciente importancia para los encargados de la formulación de políticas de África. En los últimos dos decenios, se ha reducido el peso de las exportaciones africanas a sus socios comerciales tradicionales (Unión Europea y los Estados Unidos de América). En 1995 la Unión Europea era el destino del 50% de las exportaciones de África, mientras que en 2013 la cifra era del 36%. En cuanto a los Estados Unidos, este porcentaje se redujo del 15% al 9% en el mismo período. En cambio, China se erigió en el socio comercial más importante en volumen de África, al absorber el 16% de las exportaciones africanas en 2013. Los países en desarrollo en su conjunto representan hoy por hoy el 46% de las exportaciones de mercancías de África y el 53% de sus importaciones, esto es, un 27% y un 34% más, respectivamente, que hace tan solo 15 años²².

17. Con todo, la diversificación geográfica de los socios comerciales de África no ha venido acompañada de la diversificación de sus productos de exportación: los productos básicos siguieron representando el 77% de las exportaciones de mercancías del continente entre 2000 y 2013. En parte como resultado del auge de los precios de los productos básicos en los primeros años del siglo XXI, el sector manufacturero continuó con un declive que comenzó en el decenio de 1990; su proporción en las exportaciones africanas disminuyó del 26% en 1995 al 21% en 2004 y al 18% en 2014²³.

18. En este contexto, el comercio intraafricano y las redes regionales de producción del continente pueden resultar fundamentales para aumentar el contenido industrial de las exportaciones africanas y, a la postre, promover la transformación estructural de la región. A diferencia del comercio extrarregional, el comercio intrarregional en África, aunque limitado en volumen, se articula en torno a las exportaciones de bienes manufacturados y bienes más sofisticados, como los materiales de construcción y los alimentos elaborados²⁴. De hecho, en 2013, alrededor de dos tercios del comercio intraafricano fue de productos manufacturados²⁵. Con todo, el comercio intraafricano ha experimentado un ligero aumento en el último decenio, aunque sigue siendo todavía muy inferior en proporción al de las exportaciones con destino a las regiones más desarrolladas, como los países en desarrollo de Asia, Europa y América Latina.

19. Si se adoptan medidas de política de apoyo adecuadas, el aumento de la demanda interna en principio puede servir de base para una expansión del comercio y de las redes de producción intrarregionales. La urbanización y el crecimiento económico de África están sirviendo de apoyo al incremento de la demanda de bienes y servicios en la región. Ello es evidente en el caso de África Meridional, donde se prevé que el consumo de alimentos elaborados de alto valor se multiplique por siete de aquí a 2040²⁶. El gran crecimiento de la demanda en el cono austral también ha servido de base para el desarrollo de cadenas de

²¹ B. Los, M. P. Timmer y G. de Vries, 2015, How global are global value chains? A new approach to measure international fragmentation, *Journal of Regional Science*, 55(1):66–92.

²² Comisión Económica para África, 2015, *Economic Report on Africa 2015: Industrializing through Trade* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta E.15.II.K.2, Addis Abeba).

²³ O. Pesce, S. Karingi, e I. Gebretensaye, 2015, Trade growth prospects: An African perspective, in B. Hoekman, ed., *The Global Trade Slowdown: A New Normal?* (Centre for Economic Policy Research Press, Londres).

²⁴ P. Fortunato y G. Valensisi, 2011, Regional trade integration and development opportunities: Some evidence from Africa, *Trade Negotiations Insights*, 10(6):8–9.

²⁵ Comisión Económica para África, 2015.

²⁶ D. Tschirley, S. Haggblade y T. Reardon, 2013, Africa's emerging food system transformation, White Paper, Global Centre for Food Systems Innovation.

valor regionales impulsadas por las cadenas minoristas de prendas de vestir de Sudáfrica²⁷, de supermercados²⁸ y empresas agrotransformadoras²⁹.

20. Se trata de una novedad en el panorama regional que cabe celebrar, ya que los mercados internos son demasiado pequeños para poder acometer una modernización industrial de calado y generar economías de escala en la mayoría de los países de África Meridional. Desde principios del siglo XXI, el crecimiento industrial en Sudáfrica ha venido siendo menor que en otras partes del continente, esto es, un 4% anual por término medio en el período 2000-2012. En particular, los resultados del sector manufacturero fueron insatisfactorios, ya que se registró un crecimiento, por término medio, de un 1%, aproximadamente. Los servicios absorben la mayor parte del empleo que se pierde en la agricultura, lo que deja el empleo de la industria estancado en torno al 8,4%. Ello obstaculiza las perspectivas de desarrollo, por cuanto la mayoría del empleo en el sector de los servicios es de carácter informal y sus niveles de productividad y salarios son bajos.

21. No obstante, las economías de África Meridional parecen estar en buenas condiciones para desarrollar cadenas de valor a nivel regional. Como señala la Comisión Económica para África en su informe económico sobre África de 2015 (*Economic Report on Africa 2015*), África Meridional, junto con África Oriental, es una región que se distingue de otras en términos de integración y complementariedad comercial. Consciente de estas peculiaridades y la importancia de la integración productiva regional como medio de revitalizar el sector industrial y fomentar el crecimiento económico, la Comunidad de África Meridional para el Desarrollo ha puesto en marcha recientemente una estrategia industrial común. Con esta estrategia se persigue promover el desarrollo de una base industrial integrada en la Comunidad mediante el aprovechamiento de las sinergias regionales en la generación de valor añadido y la mejora de la competitividad de las exportaciones, en particular mediante la colaboración para el desarrollo de cadenas de valor regionales con intervenciones selectivas (Marco de Políticas de Desarrollo Industrial de la Comunidad del África Meridional).

IV. Aprovechar la política industrial para respaldar el crecimiento inclusivo

22. Los encargados de la formulación de políticas de hoy ya no pueden esperar que la producción impulsada por las exportaciones y el comercio de manufacturas, que alimentaron la industrialización de las economías altamente desarrolladas del Asia Oriental (“Tigres del Asia Oriental”), produzca resultados similares. De hecho, como se señaló anteriormente, apostar por el crecimiento basado en la fabricación de manufacturas destinadas a la exportación o aumentar la participación en las cadenas de valor mundiales vinculadas con la producción de manufacturas no constituye una vía directa ni sencilla hacia la industrialización y el desarrollo. Ello no significa que los países tengan que dejar de buscar mercados de exportación. Por el contrario, es preciso un enfoque mucho más estratégico que permita a los países ser más selectivos en cuanto a las opciones de procesos, productos y mercados, pues tanto la composición de las manufacturas destinadas a la exportación —cuanto más intensivas y sofisticadas tecnológicamente mejor— y la parte de valor añadido nacional agregada determinan si, y en qué medida, las exportaciones inducirán el cambio estructural y el crecimiento de la productividad³⁰.

²⁷ M. Morris y C. Staritz, 2014, Industrialization trajectories in Madagascar’s export apparel industry: Ownership, embeddedness, markets and upgrading, *World Development*, vol. 56, págs. 243 a 257.

²⁸ R. das Nair y S. Chisoro, 2015, The expansion of regional supermarket chains: Changing models of retailing and the implications for local supplier capabilities in South Africa, Botswana, Zambia and Zimbabwe, Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo de la Universidad de las Naciones Unidas, Research Working Paper 2015/114.

²⁹ P. Ncube, S. Roberts y T. Zengeni, 2016, Development of the animal feed to poultry value chain across Botswana, South Africa, and Zimbabwe, Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo de la Universidad de las Naciones Unidas, Research Working Paper 2016/2.

³⁰ P. Fortunato y C. Razo, 2014, Export sophistication, growth and the middle-income trap, en I. Nübler, J. M. Salazar-Xirinachs y R. Kozul-Wright, eds., *Transforming Economies: Making Industrial Policy*

23. En este sentido, será crucial el tipo de participación en las cadenas de valor mundiales. Los países que pueden desarrollar capacidades productivas en sincronía con las que necesitan las redes internacionales de producción y puedan posicionarse en un nivel relativamente alto en la distribución mundial de tareas deberían estar en condiciones de respaldar un proceso de crecimiento más inclusivo. Sin embargo, desde una perspectiva de política industrial, no es probable que con limitarse simplemente a cumplir las exigencias de las empresas hegemónicas de esas cadenas se facilite la aparición del tipo de base industrial necesaria para el crecimiento sostenido y el desarrollo inclusivo. Hay pocos indicios de que las empresas multinacionales generen efectos indirectos, sean tecnológicos o de otro tipo, cuando un gobierno no dispone de capacidad de negociación ni medidas de política efectivas, aun cuando las inversiones en nueva planta hayan implicado el desarrollo de una mayor diversidad de actividades industriales, y cuando tampoco se aciertan a observar evidencias de una mejora de posición en el seno de las cadenas de valor. Por consiguiente, un Estado desarrollista sigue desempeñando un papel fundamental, especialmente para favorecer el surgimiento de una base industrial vigorosa, unos mercados locales sólidos y un sector empresarial dinámico³¹.

24. Por consiguiente, un marco de política industrial activa e integral seguirá recurriendo a las subvenciones y las regulaciones para apoyar la capacidad productiva interna, así como a entidades financieras públicas para movilizar y asignar el ahorro con el fin de apoyar las prioridades de inversión a largo plazo, asegurar la rentabilidad, socializar los riesgos y facilitar la internalización de las nuevas tecnologías. Ese marco de políticas también hará uso de las políticas de contratación pública, como las licitaciones y subastas inversas para apoyar a los sectores estratégicos y la utilización de la inversión pública para promover la investigación y el desarrollo y eliminar los estrangulamientos, sobre todo en infraestructura y sectores básicos. Permitirá desarrollar normas de defensa de la competencia y políticas específicas para limitar el poder de mercado, controlar la entrada en los principales sectores de crecimiento, remediar las deficiencias de coordinación y regular la propiedad de los bienes de producción, incluida la propiedad intelectual, a fin de apoyar la inversión y la innovación y maximizar los efectos indirectos en el aprendizaje. Además, se centrará en las medidas para abordar las desigualdades regionales, como los incentivos fiscales y el apoyo a la fuerza de trabajo debidamente calificada mediante programas de formación y educación. El desafío, teniendo en cuenta en concreto las limitaciones de los mecanismos de política de un carácter más vertical, consistirá en encontrar la necesaria combinación de organismos públicos que negocien eficazmente con empresas de localización indiferente y de instituciones públicas más descentralizadas que sean capaces de utilizar un conjunto más amplio de instrumentos y medidas de apoyo para crear los clústeres y las vinculaciones que se necesitan para que la estrategia de diversificación industrial sea eficaz.

25. La selección de los sectores e industrias beneficiarios del apoyo previsto en la política industrial es diferente según el país de que se trate, en función de las fortalezas y las posibilidades de modernización en ámbitos previamente existentes, su ventaja comparativa dinámica y, en las economías de mayor envergadura, la creación de empresas de cabecera nacionales que puedan convertirse en empresas de primer orden en los mercados internacionales. En América del Sur, el Brasil, que es un país con una gran base industrial, prioriza sectores como el de los bienes de equipo, la electrónica y los productos farmacéuticos. A modo de comparación, el Uruguay, consciente de las limitaciones impuestas por el reducido tamaño de su mercado interno, promueve sectores dedicados a la tecnología de la información y las comunicaciones y a la biotecnología, así como el sector de la cultura y el del automóvil, aunque en el marco más amplio de la integración productiva regional.

26. Con el tiempo estas nuevas políticas industriales están evolucionando y encarnando algunas características, aunque no todas, de las estrategias de desarrollo que han tenido buenos resultados en el pasado, lo que demuestra su capacidad de adaptación a los cambios

Work for Growth, Jobs and Development (Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra), págs. 267 a 287.

³¹ R. Kozul-Wright y P. Fortunato, 2015, Sustaining industrial development in the South, *Development*, 58(4):463–472.

en la escena internacional y a las condiciones y las circunstancias locales. Los acuerdos de comercio e inversión de carácter bilateral, regional y multilateral han restringido el espacio de políticas en algunas esferas fundamentales³², mientras que la desaceleración en los países desarrollados, así como la posibilidad de que hayan entrado en un período de estancamiento secular, está limitando las posibilidades de exportar a esas economías. Así pues, los países en desarrollo deben diseñar sus políticas industriales en este entorno más condicionado y reaccionar ante esta situación adoptando políticas innovadoras —o instrumentos de política menos sujetos a las restricciones impuestas por los acuerdos internacionales— y explorando nuevas vías para el desarrollo industrial.

27. Habida cuenta de las nuevas limitaciones del entorno exterior, la cooperación Sur-Sur está posibilitando nuevas oportunidades para impulsar el comercio y la integración productiva en la región con el fin de favorecer la transformación estructural. La experiencia de Asia Oriental es un extraordinario ejemplo del éxito de cómo la integración regional puede apoyar una rápida transformación de la producción³³. Otras regiones en desarrollo han establecido muchos acuerdos comerciales subregionales, pero han sido limitados los progresos sobre el terreno en términos de integración productiva y de un aumento considerable de los intercambios comerciales intrarregionales, debido a la falta de apoyo para la creación de capacidad productiva, la falta de servicios relacionados con el comercio (por ejemplo, los seguros y la financiación del comercio), la deficiente infraestructura física, la inestabilidad económica y la falta de coordinación de las políticas. A pesar de estos obstáculos, el Sur ha demostrado un interés renovado en los acuerdos comerciales regionales, dada la falta de dinamismo de la economía mundial y las dificultades que acarrea para la continuidad de la expansión del comercio mundial. La cooperación Sur-Sur puede impulsar iniciativas de integración comercial regional si ayuda a superar los obstáculos que han dificultado su desarrollo hasta la fecha. También puede instaurar nuevos mecanismos de financiación para el comercio y el desarrollo de la infraestructura. Y lo que es más importante, puede servir de apoyo a un programa de desarrollo más ambicioso centrado en la creación de capacidad productiva y en la transformación estructural a nivel regional.

28. Prestar más atención a la ampliación de los mercados internos también es fundamental para llevar a cabo un programa de desarrollo más ambicioso. Las medidas que persigan una distribución más equitativa de la renta mediante la fijación de salarios mínimos, la implementación de un sistema de impuestos directos y la mejora de los programas de bienestar social, serán fundamentales en esa estrategia. Estas medidas, que de hecho propiciarán aumentos salariales más cercanos al promedio de los incrementos de productividad, desempeñan una función doble: ayudan a sostener la demanda agregada y provocan mejoras de la productividad gracias a los avances técnicos impulsados por la demanda. El aumento del empleo en el sector público, junto con unas políticas activas de mercado de trabajo destinadas a mejorar tanto las capacidades profesionales reconocidas oficialmente como la formación en el lugar de trabajo, también será fundamental para el éxito de cualquier estrategia de ese tipo.

29. Reviste una importancia fundamental aprovechar los vínculos estratégicos entre la producción para las cadenas de valor mundiales o regionales y la demanda interna. En este contexto, la política comercial puede desempeñar un papel estratégico. De conformidad con los acuerdos internacionales, es posible proteger a los mercados nacionales de bienes finales y reservarlos para las empresas nacionales con el fin de crear capacidad y posibilitar el aprendizaje práctico en algunas líneas de industrias nacientes (de ahí la restricción que se impone a las empresas extranjeras que invierten directamente en el país para abastecer a los mercados locales, por ejemplo, a través de determinadas zonas económicas especiales o parques industriales). Además, la contratación pública puede ser un instrumento poderoso para apoyar esa estrategia, por lo que debe conservarse. Sin embargo, debe combinarse con medidas de creación de capacidad y una meta clara que fije un plazo razonable de tiempo para iniciar las exportaciones, dado que ello obligará a las empresas a mejorar la

³² UNCTAD, 2014.

³³ UNCTAD, 2007, *Informe sobre el comercio y el desarrollo, 2007: Cooperación regional para el desarrollo* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta S.07.II.D.11, Nueva York y Ginebra).

productividad y la competitividad y obtener acceso a procesos productivos, tecnología y normas modernas. Etiopía es un buen ejemplo al respecto: sus políticas industriales orientadas hacia los sectores de exportación prioritarios vinculan estratégicamente los incentivos de las políticas que fomentan la exportación y, al mismo tiempo, protegen el mercado interno³⁴.

V. Cuestiones para el debate

30. Los participantes tal vez deseen examinar las siguientes cuestiones:

a) ¿Qué pueden hacer los países para fomentar el crecimiento inclusivo y el desarrollo de las capacidades productivas nacionales cuando el escaso dinamismo del comercio internacional no ofrece posibilidades para un crecimiento impulsado por las exportaciones?

b) ¿Cuál es la mejor manera de aplicar en práctica el concepto de regionalismo desarrollista?

c) ¿Alteran las cadenas mundiales de valor el marco de desarrollo hasta el punto de que los países en desarrollo dejan de considerar relevante aplicar una política industrial activa?

d) ¿Qué condiciones posibilitarían que las cadenas de valor regionales puedan llegar a ser un motor del crecimiento y de transformación estructural en un proceso de integración regional?

e) ¿Qué podemos aprender en materia de integración productiva regional de la experiencia de África Meridional?

³⁴ C. Staritz, L. Plank y M. Morris, 2016, *Global Value Chains, Industrial Policy and Sustainable Development: Ethiopia's Apparel Export Sector* (Centro Internacional de Comercio y Desarrollo Sostenible, Ginebra).