



CONFERENCIA GENERAL

Noveno período de sesiones
Viena, 3 a 7 de diciembre de 2001
Tema 9 del programa provisional

FORO SOBRE DESARROLLO INDUSTRIAL

La lucha contra la marginación mediante el desarrollo industrial sostenido restricciones y oportunidades en un mundo globalizado

Documento presentado por la Secretaría

Resumen

Aunque una mayor integración mediante las corrientes transfronterizas de bienes, servicios y factores pueden reportar una mayor eficiencia mundial, muchos países se hallan en riesgo de perder por completo sus posibles ventajas. Por diversas razones, el sector empresarial es el más expuesto a los problemas de la mundialización; además, es la piedra angular de toda estrategia fructífera de integración. Sin embargo, cabe preguntarse cuáles son los retos concretos que afrontan las empresas de los países en desarrollo cuando intentan penetrar en el mercado mundial, y de qué manera pueden estos retos convertirse en posibilidades de integración eficaz. En el presente documento se pretende abordar algunas de estas cuestiones. En él se subrayan la complejidad y la urgencia de los problemas que afrontan los países en desarrollo y la necesidad de respuestas proactivas, que se harán aún más urgentes en los años venideros, a medida que los efectos económicos de los acontecimientos recientes repercutan en el mundo.

Introducción

1. En el marco de una labor sostenida para estimular un debate sustantivo sobre la evolución de la función de la ONUDI y su contribución al logro de los objetivos internacionales de desarrollo, el Foro sobre desarrollo industrial se celebrará en relación con el tema *La lucha contra la marginación mediante el desarrollo industrial sostenido - restricciones y oportunidades en un mundo globalizado*.

2. En las actividades anteriores del foro mundial organizadas por la ONUDI se ha puesto de relieve la necesidad de abordar los aspectos pendientes del programa actual de desarrollo internacional y se han subrayado, en términos amplios, las medidas complementarias que se deben adoptar. Aunque en actividades anteriores se ha debatido la importancia permanente de la industria para promover el desarrollo socioeconómico, en particular en esta era de integración y liberalización económicas cada vez mayores, la

Por razones de economía, sólo se ha hecho una tirada reducida del presente documento. Se ruega a los delegados que lleven consigo a las sesiones sus propios ejemplares de los documentos.

situación actual del desarrollo nos exige continuar avanzando y estudiar con más atención la forma en que la industria puede actuar como fuerza dinámica para instaurar un proceso de desarrollo sostenible. Así pues, el foro tiene por objeto estudiar las formas en que la ONUDI puede ayudar a los países a integrarse gradualmente en la economía mundial y aumentar con ello al máximo su contribución a la labor de invertir el proceso de marginación.

3. Si bien existe acuerdo general respecto de que los programas de reforma económica puestos en marcha por los países en desarrollo y las economías en transición han contribuido en gran medida a vincular a los países con las corrientes internacionales del comercio y la inversión, se reconoce al mismo tiempo que esos programas no han bastado para reflejar dichos progresos en un aumento sostenible de la productividad. De resultas de ello, se ha ido reduciendo el apoyo público general a la reforma económica, en particular en los países que no han logrado vincularse con eficacia al sistema económico internacional ni aprovechar las ventajas de la liberalización. Desde hace algún tiempo, la ONUDI ha señalado la necesidad de actualizar el programa internacional de desarrollo y convertir a la mundialización en una propuesta absolutamente ventajosa para todos los países. La Organización ha señalado que al tiempo que resulta urgente superar los desequilibrios actuales de las normas comerciales y financieras del sistema multilateral, también se debe hacer frente a la insuficiencia de las corrientes de información y de transferencia de capacidades y conocimientos hacia los países en desarrollo y entre ellos. Así pues, se requieren nuevas medidas para poder dar acceso a las empresas privadas dinámicas de los países en desarrollo a la información, la tecnología, las aptitudes y los conocimientos que requieren para participar en la economía mundial.

4. La actualización del programa de desarrollo de modo que la comunidad internacional pueda ocuparse de las dimensiones clave del desarrollo (el crecimiento económico, la productividad, la equidad social, la reducción de la pobreza y la protección del medio ambiente) es una labor de gran envergadura. Siendo así, sólo es posible concebirla como un esfuerzo conjunto de las instituciones multilaterales, incluida la ONUDI, a la que corresponde una función muy importante al respecto. Junto con otras organizaciones internacionales, la ONUDI debe continuar estudiando las mejores formas de prestar asistencia a los gobiernos y al sector privado para que cooperen en la tarea de promover la movilización de recursos nacionales y externos para el desarrollo económico y social.

5. La industria puede contribuir de manera especialmente importante al crecimiento, el aumento de los ingresos y la reducción de la pobreza en el mundo en desarrollo, debido a que:

- ? Es el factor principal para mejorar la estructura económica de los países en desarrollo con sectores de bajo crecimiento y baja productividad de modo que puedan contar con otros de alta productividad y dotados de un potencial de crecimiento;
- ? Es la usuaria y comunicadora más eficaz de tecnología para la economía;
- ? Fomenta la creación de aptitudes, conocimientos, el espíritu empresarial y la innovación;
- ? Promueve la movilidad social, es una generadora importante de empleos e ingresos y tiene una gran capacidad de captar recursos externos para el desarrollo.

6. En la mayoría de los países en desarrollo la industria ha dependido históricamente en gran medida de los factores y capacidades locales. Sin embargo, la rápida mundialización depende en medida cada vez mayor de recursos internacionalmente móviles, y en ocasiones inestables. En particular en el caso de los países menos adelantados, las estrategias de desarrollo deben hacer frente a los nuevos problemas causados por las dificultades para captar y conservar estos recursos y conjugarlos con recursos internos mejorados.

7. La comunidad internacional ha aprobado un conjunto de normas y convenciones cuyo objetivo es acelerar la mundialización y, al mismo tiempo, hacer frente a algunos de sus riesgos. Ello ha conducido con frecuencia a la fijación de normas más exigentes, que si no se enfocan correctamente pueden agravar las tendencias a la marginación de los descarrilados en el proceso de mundialización. Sin embargo, con frecuencia las empresas de los países en desarrollo pueden adoptar estrategias proactivas que les permiten transformar en oportunidades los problemas que se presentan en ámbitos como el medio ambiente y la calidad.

Grupo I. Desarrollo económico y social: Formas óptimas en que la industria puede contribuir a la lucha contra la pobreza

8. La reducción sustancial de la pobreza en el mundo, que se considera en la actualidad el objetivo global de la cooperación internacional para el desarrollo, puede lograrse únicamente mediante tasas lo bastante elevadas de crecimiento económico en los países en desarrollo. Habida cuenta de lo que se conoce respecto del proceso de crecimiento, corresponde a la industria manufacturera una función importante al respecto. Sin embargo, todavía queda por examinarse en detalle las formas de promover el crecimiento industrial en el mundo en desarrollo, dado el objetivo central antes señalado y las circunstancias actuales. Con respecto al objetivo, es importante la calidad, y no sólo la rapidez

del crecimiento. La pauta de crecimiento debe ajustarse correctamente a una reducción considerable de la pobreza y la desigualdad. El crecimiento y el desarrollo requeridos deben tener lugar en condiciones de integración rápida y multifacética de la economía mundial. El cumplimiento de este objetivo resultará más difícil en los años venideros por las consecuencias económicas de los recientes acontecimientos internacionales.

9. La mundialización se caracteriza en lo esencial por la intensificación sostenida de las corrientes de mercancías, servicios, recursos, conocimientos e información. Aunque estas corrientes pueden abarcar todo el planeta, la participación en ellas no se halla en absoluto garantizada en igual medida para todas las economías del mundo. Por el contrario, parecen existir considerables fuerzas de aglomeración, que quedan muy fuera del alcance de las políticas, y concentran los beneficios de la mundialización en algunas partes del mundo, manteniendo a otras en la marginación. El objetivo del desarrollo es en gran medida contrarrestar tales tendencias negativas.

10. Las oportunidades de vincularse a las diversas formas de las corrientes internacionales y beneficiarse de ellas dependen en gran medida de las circunstancias internas, incluidas la dotación de recursos y la orientación de las políticas. Estas circunstancias, incluso las relacionadas con las tendencias del desarrollo social y la creación de capacidad, van en rápida transformación, por la repercusión de la mundialización y de las corrientes internacionales relacionadas con ella. En resumen, para cumplir el objetivo de una reducción considerable de la pobreza en el mundo se requiere una labor resuelta destinada a vincular a las economías con las corrientes internacionales y garantizar la obtención de resultados positivos de la interacción entre dichas corrientes y los factores nacionales.

11. La mejor forma de abordar los temas que se decidió examinar en el Grupo I es en el contexto de la información actual sobre el carácter y las fuentes del crecimiento económico. Un aspecto fundamental de este conocimiento es el vínculo entre la reducción de la pobreza y el crecimiento por medio de la productividad, cuyo aumento es lo que permite elevar el nivel de vida. Sin embargo, ¿cómo se relaciona el crecimiento con los aumentos de la productividad en los países en desarrollo? ¿Y cuál es la fuerza principal del crecimiento? ¿La acumulación de factores -en particular de capital físico-, los aumentos de eficiencia en determinados sectores e instalaciones, o el paso a actividades más productivas? Desde luego, el crecimiento se basa en los avances en estos tres aspectos. No obstante, sus aportes respectivos pueden variar según el momento y el lugar y, en particular,

conforme a las circunstancias locales del desarrollo industrial.

Tecnología

12. Los métodos actuales para medir el cambio de la productividad establecen por lo general una línea divisoria entre la influencia de la cantidad y la calidad de los factores de producción y elementos “sin explicar” de gran envergadura. Con respecto a estos últimos, los aumentos de la productividad se consideran un elemento determinante en el progreso tecnológico, lo que a su vez está muy influido por las instituciones y el marco de incentivos.

13. En el contexto del crecimiento de los países en desarrollo, se debe distinguir básicamente entre el acceso a nuevas tecnologías por diversos conductos, por una parte, y su incorporación, adaptación y utilización eficaz, por la otra. Ocupan un lugar destacado la adaptación de las prácticas óptimas pertinentes, la difusión de tecnología y el mejoramiento de la eficiencia técnica, así como los procesos de aprendizaje conexos.

14. Aunque en las comparaciones de tasas de crecimiento en los distintos países resultan pertinentes las dimensiones de la innovación y la eficacia, en el caso de los países en desarrollo el debate se centra por lo general en la difusión y la eficiencia y en las labores que resultan indispensables para ellas. Las decisiones de política deben basarse en la información respecto de cuáles de estos esfuerzos son más rentables en las condiciones locales imperantes. Como característica general, tales decisiones entrañarán conjugar medidas que faciliten el acceso a las corrientes internacionales de tecnología con las que apoyen los procesos complejos correspondientes a su incorporación, adaptación y utilización eficiente.

15. Si bien la difusión y utilización eficiente de la tecnología son por ello determinantes en el crecimiento y el desarrollo, las observaciones empíricas revelan que su ritmo ha sido muy diverso de un país a otro. Incluso en la época actual de la mundialización, que sin duda ha facilitado y acelerado la difusión e incorporación de tecnologías en todo el mundo, muchos de los países menos desarrollados han quedado al margen de este proceso. Así pues, se requieren esfuerzos proactivos para promover la difusión de la tecnología moderna entre los países relativamente desfavorecidos y su incorporación eficaz en ellos. Esta labor comprende la preparación de programas especializados para fomentar la difusión de tecnología, así como iniciativas de previsión tecnológica para la evaluación y vigilancia permanentes del avance y la aplicación de la tecnología en los países en desarrollo. Además, se debe dar a estos países mayor acceso a esas tecnologías avanzadas, como

son las de información y comunicaciones y a la biotecnología, que cumplirán una función importante en el apoyo al desarrollo económico en los años venideros.

Inversiones y comercio

16. El avance tecnológico en el mundo en desarrollo depende en forma decisiva de las corrientes internacionales de conocimientos técnicos, como también de las costosas inversiones nacionales en tecnología. Con respecto al crecimiento y el desarrollo económico en general, resulta igualmente importante y convincente señalar la función de las corrientes internacionales de mercaderías y capitales. Estas corrientes han ido adquiriendo importancia cada vez mayor también como conductos para la transferencia de nuevas tecnologías. Se prevé que estos tres tipos de corrientes internacionales -conocimientos, capitales y mercaderías- contribuirán de manera importante al aumento de la productividad, y con ello al crecimiento.

17. Entre las corrientes de inversión, la inversión extranjera directa merece atención especial porque es una de las maneras más eficaces en que los países obtienen acceso a recursos extranjeros, en particular tecnología, conocimientos especializados sobre gestión y aptitudes. Desde la perspectiva del desarrollo, el problema principal de estas corrientes es su elevada concentración en determinados países, tanto en cuanto a su origen como a su destino. En particular, los países de bajos ingresos parecen verse cada vez más marginados incluso por lo que atañe a las inversiones internacionales. Los ámbitos en que deben introducirse políticas correctivas comprenden la capacitación de la mano de obra, la capacidad tecnológica, la infraestructura y los diversos costos de las operaciones.

18. El comercio de mercaderías es uno de los diversos conductos por los cuales pueden transferirse tecnología entre los países. Ello da pie al planteamiento de que la apertura y el aumento resultante del volumen del comercio pueden constituir un aporte considerable al crecimiento. Otro argumento convincente en favor de un vínculo entre el comercio y el crecimiento guarda relación con los efectos favorables al aprendizaje y el crecimiento de una orientación a las exportaciones. El hacer frente a la mayor competencia que ofrecen los mercados internacionales suele conducir a un mejor rendimiento de las empresas o industrias exportadoras.

19. Prestar atención a la función y la calidad de la apertura a fomentar la competitividad contribuye a dar mayor relieve a estos dos aspectos decisivos del comercio sin crear fricciones entre ellos. Antes bien, sólo conjugando un acceso apropiado a los mercados internacionales con esfuerzos internos para lograr que las empresas obtengan resultados satisfactorios en estos mercados es posible obtener los efectos deseados de fomento del crecimiento. Tal es el caso, en particular,

del sector manufacturero, en que el aumento de la competitividad debe concebirse como objetivo complejo y amplio y que, por esta razón, es objeto de gran atención de parte de los analistas y los encargados de formular políticas.

Grupo II. Las normas mundiales y la industria manufacturera nacional: Retos y oportunidades

20. Los programas de estabilización y ajuste de comienzos del decenio de 1980 se basaron en la expectativa de que una participación mayor en las corrientes internacionales de mercaderías, servicios y factores determinaría un crecimiento interno más rápido. Sin embargo, al mismo tiempo se advirtieron con claridad cada vez mayor las posibles consecuencias negativas de la liberalización económica; al afrontar presiones competitivas más fuertes, las empresas se veían ante el dilema de efectuar inversiones arriesgadas para mejorar sus líneas de producción y sus procesos tecnológicos u orientarse hacia productos más básicos y con menor valor agregado, simplemente para continuar existiendo. En forma paralela, la aplicación cada vez mayor de normas y convenciones internacionales relativas a la calidad y el medio ambiente reducían cada vez más sus posibilidades de competir entre las empresas que elaboraban productos de baja calidad, que pagaban sueldos reducidos y que perjudicaban el medio ambiente. Aunque estas normas y reglas se introducían casi invariablemente con la intención de promover resultados positivos, como la seguridad y salud públicas, la protección del medio ambiente y la estabilidad económica, limitaban también la capacidad de los países en desarrollo de procurar la integración mundial mediante la elaboración de productos de bajo valor agregado.

21. Esas tendencias son aspectos del mismo fenómeno. Ponen de relieve las grandes dificultades de los encargados de adoptar las políticas en los países en desarrollo en su empeño por estimular la movilización de recursos internos e integrar sus economías en las corrientes internacionales de inversiones, tecnología y comercio. Por ello, el Grupo se centrará en la función de las normas internacionales y evaluará su repercusión en el crecimiento de la industria manufacturera en los países en desarrollo; cabe preguntarse si éstas han contribuido a marginar más a los países en desarrollo o si, por el contrario, los han ayudado a incorporarse en las tendencias generales de la integración mundial. La respuesta depende en gran medida de la manera en que las empresas de los países en desarrollo hayan actuado para integrarse en los mercados regionales y mundiales, y de la forma en que hayan hecho frente a las normas internacionales conexas. Los datos empíricos revelan toda una gama de reacciones, desde una actitud estrictamente pasiva ante el cumplimiento de las normas internacionales, que por lo visto se consideran una

limitación, hasta la adopción proactiva de una postura estratégica para beneficiarse de las nuevas reglas del juego.

Medio ambiente

22. Por conducto de diversos medios y foros se ha alentado y apoyado la cooperación mundial para la protección del medio ambiente. Estos van desde tratados internacionales -como los relativos al cambio climático para apoyar opciones de energía sostenible, y a la diversidad biológica para garantizar la conservación de las especies, y al Protocolo de Montreal para eliminar gradualmente las sustancias que agotan la capa de ozono- a la demostración de los centros de producción más limpia, mediante la cual se revela que los procesos mejorados de producción y las medidas de eficiencia energética pueden resolver los problemas ambientales y económicos. Al respecto, la ratificación actual del Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes crea a la vez retos y oportunidades para las empresas de los países en desarrollo respecto del apoyo al programa internacional de desarrollo sostenible, que requiere claramente una relación estrecha entre la productividad, la competitividad y el cumplimiento de las medidas de protección del medio ambiente.

23. Por cierto, la aplicación de los tratados internacionales sobre el medio ambiente puede modificar radicalmente la estructura de los beneficios de las empresas de los países en desarrollo; las que no adopten medidas oportunas para cumplir las reglamentaciones vinculantes verán reducirse considerablemente sus mercados; será preciso mejorar los procesos y las tecnologías de fabricación; las pautas de la competencia y de las prácticas óptimas evolucionarán de maneras que resultarán en principio difíciles de comprender y más aún de prever. Por otra parte, en el caso de todo protocolo internacional basado en el reconocimiento de que el planeta constituye un patrimonio común, los países industrializados deberán aportar recursos y tecnologías considerables para facilitar el ajuste del mundo en desarrollo. La concertación de alianzas y el fortalecimiento de la cooperación serán determinantes para la aplicación satisfactoria de los diversos protocolos internacionales destinados a conservar el medio ambiente mundial.

Calidad

24. Las empresas manufactureras consideran la calidad como una variable estratégica, junto con el precio y el servicio a los clientes, y la han convertido en un elemento específico de la comercialización. Ha pasado a ser un atributo particular de las manufacturas,

imperativo que los países en desarrollo elaboren productos de la más alta calidad posible, si bien se requieren niveles mínimos, en particular en las industrias de alimentos y farmacéuticas, en que los niveles bajos fácilmente constituyen riesgos para la salud. Sin embargo, existen por cierto razones económicas de peso para que se mejore la calidad de la producción manufacturera, pues ello amplía el horizonte de sus mercados y les permite mejorar sus relaciones de intercambio.

25. Como en el caso de las normas ambientales, las reacciones de las empresas de los países en desarrollo ante las reglamentaciones y normas técnicas impuestas en los mercados externos pueden ser erráticas o sistemáticas. La reacción errática se orienta únicamente a garantizar que determinados productos y los procesos de fabricación correspondientes satisfagan las normas internacionales. Ello hace con frecuencia que las empresas de los países en desarrollo sufran una reducción temporal de sus márgenes de utilidad, porque su inversión en equipos avanzados y en una competencia técnica superior necesarios para cumplir las nuevas normas no reporta ganancias a corto plazo y sólo genera dividendos una vez que la empresa ha logrado penetrar nuevos mercados. En cambio, un enfoque sistemático que entrañe la aplicación de técnicas avanzadas de gestión de la calidad aumenta la capacidad de las empresas de los países en desarrollo de ajustarse a normas cada vez más exigentes y de lograr aumentos de productividad más rápidos y ambientalmente sostenibles. Además, ello reporta beneficios sociales inmediatos, por ejemplo, en los ámbitos en que la baja calidad puede reflejarse en riesgos para la salud.

26. La adopción de esta postura sistemática respecto de las normas internacionales de calidad y las exigencias del mercado por las empresas de los países en desarrollo se basa en su posibilidad de acceso a servicios adecuados en los ámbitos de las normas, la metrología, el ensayo, la evaluación de la conformidad, la calidad y la productividad. Ello requiere que los países en desarrollo interesados establezcan y mantengan capacidades institucionales importantes en estas esferas, lo que a su vez exige inversiones considerables en términos de capital físico y humano. Estas inversiones, que en muchos casos serán posibles únicamente con apoyo externo, pueden por ello cumplir una función decisiva para que los países en desarrollo puedan aprovechar las oportunidades de integrarse en las cadenas mundiales de valor que ofrece el proceso de mundialización, en lugar de quedar marginados a causa de éste.

Conclusión

27. En el presente documento se ha intentado demostrar que es posible, y por cierto indispensable, lograr que el proceso de mundialización y la elaboración concurrente de normas internacionales se conviertan en instrumento eficaz para reducir la pobreza y mejorar la situación económica y social de los sectores más desfavorecidos de la sociedad. Además, se ha procurado

demostrar que el desarrollo industrial puede aportar una contribución importante al respecto. En particular, este objetivo puede lograrse mediante dos enfoques distintos; en primer lugar ampliando la diversidad de las corrientes de recursos internacionales que potencian el valor de los recursos internos; en segundo lugar, mediante una reacción sistemática ante el número cada vez mayor de normas internacionales, a fin de convertir en oportunidades los retos que éstas plantean.