



CONFERENCIA GENERAL

Décimo período de sesiones

Viena, 1º a 5 de diciembre de 2003

Tema 12 del programa provisional

MARCO PROGRAMÁTICO DE MEDIANO PLAZO, 2004-2007

Propuestas del Director General

Se presenta un proyecto amplio de actividades propuestas para el próximo marco programático de mediano plazo, 2004-2007, como se indica en el párrafo 4 del documento GC.10/5.

ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
Introducción	1	2
Capítulo		
I. ACONTECIMIENTOS QUE DETERMINARON EL ESTABLECIMIENTO DEL MARCO PROGRAMÁTICO DE MEDIANO PLAZO, 2004-2007	2 - 10	2
II. PROGRAMA DE MEDIANO PLAZO, 2004-2007: LA RESPUESTA DE LA ONUDI	11 - 38	3
A. La estrategia institucional de la ONUDI.....	11 - 17	3
B. La puesta en práctica de la estrategia institucional.....	18 - 21	5
C. Esferas de hincapié en el mediano plazo, 2004-2007	22 - 38	5
Promoción de inversiones	23 - 24	6
Transferencia, difusión y gestión de la tecnología	25 - 29	6
Facilitación del comercio y acceso a los mercados	30 - 31	7
Desarrollo de las empresas del sector privado	32 - 35	8
Acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente	36 - 38	8
III. OTRAS CONSIDERACIONES	39 - 41	9
IV. MEDIDAS QUE SE SOLICITAN A LA CONFERENCIA	42	9
Anexo EL DESARROLLO DE LA INDUSTRIA: AUMENTO DE LA PRODUCTIVIDAD PARA EL PROGRESO SOCIAL		10

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.

Introducción

1. De conformidad con la práctica establecida y con lo previsto en el párrafo 4 del documento GC.10/5, en el presente documento se proporciona un proyecto amplio de marco programático de mediano plazo, 2004-2007. Con el fin de situar este proyecto en el entorno apropiado, la presente nota se inicia con algunas referencias oportunas al contexto normativo predominante y a la experiencia de la ONUDI en materia de ejecución de programas durante los últimos cinco años. A continuación se esboza la respuesta de la ONUDI, que adoptó la forma de la recientemente formulada estrategia institucional, y se examinan las esferas en las que deberá hacerse hincapié en las actividades de la ONUDI en el período comprendido entre 2004 y 2007 con arreglo a dicha estrategia. Por último, se concluye con un breve examen de otras consideraciones institucionales y de organización relativas a la ejecución del marco programático de mediano plazo, 2004-2007.

I. ACONTECIMIENTOS QUE DETERMINARON EL ESTABLECIMIENTO DEL MARCO PROGRAMÁTICO DE MEDIANO PLAZO, 2004-2007

2. La estrategia y el contenido del marco programático de mediano plazo, 2004-2007 obedecieron principalmente a las directrices y prescripciones normativas formuladas periódicamente por los Estados Miembros. Además, los objetivos internacionales de desarrollo establecidos por la comunidad internacional en conferencias, declaraciones y acuerdos internacionales, especialmente en acuerdos sobre el medio ambiente, las tendencias económicas, industriales y tecnológicas mundiales y por último la experiencia adquirida con la ejecución de los programas y proyectos de desarrollo por las organizaciones también han contribuido a conformar el marco programático de mediano plazo, 2004-2007.

3. En primer lugar, está el *Plan general de actividades relativo al papel y las funciones de la ONUDI en el futuro*, que hizo suyo la Conferencia General en la resolución GC.7/Res.1 de 4 de diciembre de 1997. Con arreglo al Plan general de actividades, la ONUDI debía realizar tanto actividades de cooperación técnica como actividades en calidad de foro mundial para fortalecer las capacidades industriales de los países en desarrollo y las economías en transición y para promover un desarrollo industrial sostenible. A la vez que preserva su carácter universal, la ONUDI debe centrar sus actividades en los países menos adelantados (PMA), en particular los de África, y en las agroindustrias y pequeñas industrias. El Plan general de actividades también subrayó que la ONUDI debía brindar su apoyo principalmente en forma de conjuntos

amplios de servicios integrados y continuar fortaleciendo la capacidad de que disponía a ese respecto mediante el establecimiento de equipos interdisciplinarios.

4. La ejecución asidua de los componentes programáticos del Plan general de actividades y las correspondientes reformas administrativas a lo largo de los últimos seis años se han traducido en un mejoramiento importante de las actividades de la ONUDI, que ha sido reconocido ampliamente por los Estados Miembros y por observadores independientes. Este reconocimiento se ha expresado no sólo en diversas declaraciones emitidas en sucesivas reuniones de los órganos rectores, sino también en una serie de informes sobre la Organización preparados en los últimos años. Es así que en el informe del Auditor Externo presentado ante el 18º período de sesiones del Comité de Programa y de Presupuesto en septiembre de 2002 se subrayó que la ONUDI había logrado pertinencia y estabilidad financiera y había mejorado la ejecución de la cooperación técnica y la calidad de sus servicios centrándose en actividades más concretas (PBC.18/3-IDB.26/2). De manera análoga, en el documento sobre estrategia institucional titulado *Working in Partnership with the United Nations Industrial Development Organization 2001-2005*, preparado por el Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido en junio de 2001, se establecía que “la ONUDI ha realizado cambios considerables para modernizar las prácticas de gestión. Los progresos logrados con la reforma de la ONUDI constituyen un buen ejemplo para otros organismos de las Naciones Unidas”.

5. Si bien reiteran la continua validez del Plan general de actividades, los Estados Miembros han reconocido la necesidad de que la ONUDI adapte sus funciones y prioridades y oriente sus actividades a las nuevas realidades y condiciones de un entorno económico mundial cambiante. Es en ese espíritu que la Junta de Desarrollo Industrial aprobó, en su 26º período de sesiones, las *Directrices estratégicas “Hacia el mejoramiento de la ejecución de los programas de la ONUDI”* en la decisión IDB.26/Dec.7 de 21 de noviembre de 2002. En esta decisión se pidió al Director General que tuviera plenamente en cuenta las directrices estratégicas al elaborar sus propuestas para el marco programático de mediano plazo, 2004-2007.

6. La ONUDI también debe prestar particular atención a las principales iniciativas de desarrollo de las Naciones Unidas al formular sus actividades futuras, a fin de garantizar que la Organización realice la contribución más eficaz posible a los objetivos internacionales de desarrollo y a los de los Estados beneficiarios. En este contexto, los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), aprobados en la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas, que reunió a dirigentes de todo el mundo en septiembre de 2000,

revisten particular importancia. En lo que respecta a las actividades de la ONUDI, son muy pertinentes los objetivos relacionados con la erradicación de la pobreza, la garantía de la sostenibilidad del medio ambiente, el fomento de una asociación mundial para el desarrollo y la promoción de la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer. Otras iniciativas importantes, que deben incluirse en el programa de desarrollo a mediano plazo de la ONUDI, son el Plan de Aplicación de las decisiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, celebrada en septiembre de 2002 en Johannesburgo; las prioridades establecidas por la Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD); las conclusiones y recomendaciones del informe final de la Comisión de Seguridad Humana (mayo de 2003); y los objetivos nacionales de desarrollo articulados en el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) preparados para diversos países.

7. Las actividades de la ONUDI en el período 2004-2007 también seguirán guiándose por una serie de acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente, que inciden en el sector industrial y en cuya ejecución se ha asignado a la ONUDI un papel específico. Entre esos acuerdos figuran el Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono; el Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático; el Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología del Convenio sobre la Diversidad Biológica; y el Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes. Además, la ONUDI realiza diversas actividades financiadas con cargo al Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) en los seis ámbitos abarcados por el FMAM, que incluyen no sólo la capa de ozono, el cambio climático y los contaminantes orgánicos persistentes a los que se hace referencia en los acuerdos enunciados más arriba, sino también la diversidad biológica y las aguas internacionales.

8. Además del Plan general de actividades, las directrices estratégicas y los mandatos emanados de diversas conferencias y acuerdos internacionales, han orientado también la formulación del marco programático de mediano plazo para 2004-2007 decisiones concretas adoptadas por los órganos rectores de la ONUDI. La decisión IDB.27/Dec.9 ha sido especialmente pertinente en este contexto, y en ella se pide a la ONUDI que tenga en cuenta en sus actividades programáticas el Programa de Acción en favor de los países menos adelantados para el decenio 2001-2010, aprobado por la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados, celebrada en Bruselas del 14 al 20 de mayo de 2001.

9. La preparación del marco programático de mediano plazo para 2004-2007 se ha caracterizado también por una apreciación de las tendencias económicas, industriales y tecnológicas mundiales y sus

repercusiones en los servicios de apoyo proporcionados por la ONUDI a los países en desarrollo y los países con economías en transición. En particular, el proceso de globalización en curso planteará continuos retos a la ONUDI en su prestación de asistencia a esos países para que puedan aprovechar plenamente las oportunidades ofrecidas por el posible acceso a los mercados mundiales. Del mismo modo, la ONUDI también estará llamada a desempeñar un papel cada vez más activo en lo que respecta a ayudar a esos países a adquirir, adoptar y asimilar los rápidos avances de las tecnologías industriales, incluidas tecnologías tan “nuevas” como las de la información y las comunicaciones, la biotecnología y la nanotecnología, que adquirirán una importancia creciente en los próximos años.

10. Al formular el marco programático de mediano plazo para 2004-2007, la ONUDI ha tenido también en cuenta su propia experiencia en la ejecución de servicios de cooperación técnica durante los últimos cinco años mediante mecanismos tales como los programas integrados y los marcos de servicios para los países, proyectos independientes e iniciativas temáticas. En casi todos los casos se ha determinado que las actividades que se traducen en un incremento de la productividad han sido las más sostenibles. Esta conclusión se ha visto reforzada también por la experiencia internacional más amplia.

II. PROGRAMA DE MEDIANO PLAZO, 2004-2007: LA RESPUESTA DE LA ONUDI

A. La estrategia institucional de la ONUDI

11. La ONUDI ha respondido a los mandatos encomendados por sus Estados Miembros tanto directamente, por conducto de sus órganos rectores, como indirectamente, atendiendo a los objetivos establecidos por conferencias y acuerdos internacionales, así como a las necesidades planteadas a raíz de los acontecimientos internacionales en los ámbitos económico, industrial y tecnológico, formulando una estrategia institucional amplia y coherente, que se reproduce en el anexo del presente documento. Esta estrategia, que se distribuyó a los Estados Miembros en el 27º período de sesiones de la Junta de Desarrollo Industrial en agosto de 2003, refleja el enfoque pragmático del desarrollo adoptado por la ONUDI sobre la base de la experiencia de los últimos 50 años en esa esfera, y trasciende toda ortodoxia económica o política.

12. La estrategia institucional de la ONUDI descansa sobre la premisa, derivada de la experiencia y las investigaciones empíricas, de que el fortalecimiento de la productividad, impulsado por técnicas mejoradas, mayores conocimientos y una tecnología perfeccionada, desempeña un papel esencial en la promoción de un

crecimiento más rápido. Si bien reconoce que el fortalecimiento de la productividad es un concepto que afecta a toda la economía, que requerirá ajustes y mejoras no sólo en sectores económicos determinados sino también en esferas como la gobernanza, la infraestructura y el desarrollo social, la ONUDI está no obstante convencida de que la industria puede realizar una importante contribución al logro de este incremento de la productividad. Por lo tanto, la ONUDI propone un nuevo enfoque para las actividades e intervenciones de la Organización, que se concentra en el aumento de la productividad como tema central de esas intervenciones, tanto para potenciar al máximo su eficacia como para proveer el necesario ajuste estratégico entre ellas. Este nuevo enfoque está destinado a promover un desarrollo industrial sostenible reforzando los múltiples vínculos entre la capacidad empresarial, la tecnología, el fortalecimiento de la productividad y el crecimiento, y a facilitar un mejor diseño conceptual y operacional de los servicios de apoyo de la Organización. Al adoptar este enfoque, la ONUDI se propone lograr una orientación más afinada y una mayor eficacia en el aprovechamiento de la experiencia y los conocimientos especializados de sus funcionarios.

13. Cabe observar a este respecto que la ONUDI ha elaborado una metodología para medir y seguir de cerca los cambios en la productividad total de los factores en diversos países y regiones. Esta metodología, que ha obtenido reconocimiento en destacadas publicaciones económicas, permite a la ONUDI comparar las prácticas de determinados países y regiones con medidas para fortalecer la productividad con arreglo a las mejores prácticas en términos de aptitudes y desarrollo de la tecnología, y prestar asistencia para repetir las lecciones aprendidas de esas experiencias en otros países.

14. Sobre la base de la estrategia subyacente de fortalecimiento de la productividad para el progreso social, la ONUDI procurará, en los próximos años, lograr una integración eficaz entre la conceptualización de los actuales retos en materia de políticas que afrontan los países en desarrollo y las economías en transición, y su enfoque de la cooperación técnica sobre el terreno. En este sentido, se realizará un esfuerzo por alcanzar una sinergia mucho mayor que la que ha existido hasta el momento entre las funciones de cooperación técnica y las que la Organización lleva a cabo en calidad de foro mundial, en cuyo marco la función de foro mundial servirá para identificar las esferas temáticas en las que se requiera la cooperación técnica de la ONUDI en los países en desarrollo y los países con economías en transición, y la función de cooperación técnica ayudará tanto a proporcionar insumos para la función de foro mundial como a identificar lagunas en las actividades de la ONUDI en calidad de tal. Por consiguiente, las actividades de cooperación técnica y en calidad de foro mundial se reforzarán mutuamente cada vez más en la búsqueda de pertinencia, eficacia e impacto.

15. Con respecto a la **función en calidad de foro mundial**, en la estrategia institucional se observa que, en su carácter de organismo especializado de las Naciones Unidas al que le ha sido encomendado el mandato de promover el desarrollo industrial, la ONUDI debe generar y difundir conocimientos acerca de los procesos de desarrollo industrial y cuestiones conexas, e iniciar y dirigir debates sobre desarrollo industrial y asuntos afines para influir en el programa de desarrollo en este ámbito. La función de foro mundial implica también el establecimiento de puntos de referencia comparativos del rendimiento industrial y la identificación de las mejores prácticas internacionales con miras a difundirlas; la organización del intercambio de información específica para determinados sectores y temas y de opiniones de expertos y encargados de la adopción de decisiones de diferentes países y regiones; y la difusión de conocimientos sobre tendencias, retos y oportunidades actuales y emergentes para orientar a los encargados de la formulación de políticas. En el cumplimiento de todos esos cometidos, las actividades de foro mundial de la ONUDI se basan en investigaciones llevadas a cabo dentro de la institución y en colaboración con asociados, así como en la rica gama de experiencias generadas por sus programas de cooperación técnica.

16. En lo que respecta a las **actividades de cooperación técnica** de la ONUDI, la estrategia institucional prevé que las intervenciones de la Organización se agrupen en torno a dos esferas clave de ventajas comparativas:

- La difusión de la tecnología; y
- La creación de capacidad para el acceso a los mercados y el desarrollo.

Si bien esta separación de los servicios de la ONUDI es conveniente desde el punto de vista analítico, es necesario tener en cuenta que existen sinergias importantes entre las actividades y los respectivos resultados en estas dos esferas.

17. En ambas esferas, se seguirá subrayando y acentuando la concentración en los países menos adelantados y en los pobres, tratando de obtener contribuciones tangibles a la lucha contra la pobreza y para el logro del progreso económico y social. La sostenibilidad ambiental del desarrollo industrial será también un ingrediente esencial mediante el hincapié en las tecnologías limpias y las prácticas de producción más limpia. Con este enfoque, la ONUDI tratará de convertir el desarrollo industrial en un mecanismo útil para contribuir al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

B. La puesta en práctica de la estrategia institucional

18. A fin de preparar el camino para una ejecución satisfactoria de la estrategia institucional durante el período 2004-2007, la ONUDI ha iniciado recientemente un análisis amplio de los nuevos ajustes a sus servicios y mecanismos de ejecución que se requieren para mejorar el rendimiento y el impacto de sus actividades. Este análisis se ha concentrado en tres cuestiones en particular:

- Un mejoramiento de las vinculaciones entre las actividades de la ONUDI en calidad de foro mundial y sus actividades de cooperación técnica a fin de fortalecer la participación de la Organización en el debate sobre desarrollo internacional y las contribuciones que realiza a ese debate, y determinar esferas críticas para sus servicios de cooperación técnica;
- Un refinamiento de los servicios de apoyo técnico ofrecidos por la ONUDI para ajustarlos más eficazmente a las prioridades mundiales de desarrollo;
- Una mayor redistribución hacia el terreno de autoridad y responsabilidades en materia de actividades de cooperación técnica, a fin de mejorar las repercusiones a nivel del terreno de esas actividades.

19. El examen de las vinculaciones entre las actividades de la ONUDI en calidad de foro mundial y sus actividades de cooperación técnica se ha traducido en una propuesta para establecer un programa básico de investigación que abarca cinco temas relacionados entre sí:

- ¿Cuál es la mejor manera de fomentar y vigilar la contribución del aumento de la productividad al progreso económico y social?
- ¿Cuáles son las repercusiones de la nueva situación mundial en esferas como el comercio, la inversión y los reglamentos internacionales en el alcance de las políticas de desarrollo industrial y en la contribución efectiva de la industria al aumento de la productividad a nivel de la economía en su conjunto y al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio?
- ¿Cuáles son los principales obstáculos que se oponen a la aceleración de la transferencia, la difusión y la absorción de tecnología y cuál es la mejor forma de eliminarlos con miras a

fortalecer el aumento de la productividad en los países en desarrollo?

- ¿Cómo pueden potenciarse al máximo los efectos del espíritu empresarial y las pequeñas y medianas empresas en el desarrollo?
- ¿Cuáles son los instrumentos normativos y las formas de gobernanza industrial más eficaces para promover y apoyar el desarrollo industrial en el nuevo marco mundial?

Además de este programa básico de investigación, se realizarán otras actividades en calidad de foro mundial, según proceda, para complementar las actividades de cooperación técnica de la ONUDI.

20. La reconsideración de los servicios de apoyo técnico de la ONUDI se ha traducido en una revisión a fondo de los ocho módulos de servicios de la Organización para que sean más compatibles con las prioridades mundiales de desarrollo, y los Objetivos de Desarrollo del Milenio en particular. Su *modus operandi* también se ha adecuado para armonizar más cabalmente sus productos con el tema central del fortalecimiento de la productividad mencionado en la estrategia institucional, y aumentar así las sinergias y el ajuste estratégico entre ellos. Esos módulos de servicios revisados, que seguirán siendo los componentes básicos de las actividades de cooperación técnica de la ONUDI, se presentan separadamente en un documento de sesión, junto con un esbozo de los servicios prioritarios para el período comprendido entre 2004 y 2007.

21. La evaluación de las perspectivas de un mayor traspaso de autoridad para la gestión y la ejecución de los proyectos de cooperación técnica a las oficinas extrasede se ha traducido en la elaboración de varias nuevas propuestas para una mayor descentralización de las actividades de la ONUDI. Éstas se presentan con mayores detalles en un documento separado. Cabe mencionar que el hincapié en la descentralización está totalmente de acuerdo con el objetivo de la estrategia institucional de fortalecimiento de la productividad para el progreso social. Reconociendo que el apoyo de la ONUDI a los incrementos de la productividad mediante la promoción del desarrollo industrial en las zonas relativamente pobres de un país es el medio más eficaz y sostenible de mitigar la pobreza, el enfoque de descentralización procura transferir los recursos de la ONUDI hacia el terreno, a los lugares donde resulten más necesarios.

C. Esferas de hincapié en el mediano plazo, 2004 a 2007

22. Como se indicó anteriormente, la ONUDI ha respondido a las demandas de servicios planteadas por

sus Estados Miembros y a la evolución del programa de desarrollo internacional formulando una estrategia institucional amplia centrada en el tema fundamental del fortalecimiento de la productividad para el crecimiento y el progreso social. Además, la ONUDI ha refinado sus módulos de servicios con arreglo a esos requerimientos para garantizar que satisfagan las plenas necesidades de los Estados Miembros, en particular en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Si bien toda la gama de servicios que habrá de proporcionar la ONUDI a los países en desarrollo y las economías en transición en el período comprendido entre 2004 y 2007 está incluida en esos módulos de servicios, se hará particular hincapié en las intervenciones que contribuyan a reforzar las capacidades productivas y al fortalecimiento del aumento de la productividad, sobre la base del mejoramiento, el aprendizaje y el progreso tecnológicos. Esto garantizará la competitividad y el crecimiento económico sostenible y a largo plazo, que son los únicos factores que pueden incidir decisivamente en la reducción de la pobreza en esos países. A continuación se esbozan las esferas en las que se hará hincapié a mediano plazo en el período comprendido entre 2004 y 2007 en las actividades de asistencia técnica y de foro mundial de la Organización derivadas de este enfoque.

Promoción de inversiones

23. Uno de los factores de estímulo más importantes de la productividad es la inversión en maquinaria y equipo, que trae aparejadas nuevas tecnologías e ideas que contribuyen a una mayor productividad y crecimiento. El cambio tecnológico se manifiesta a menudo a través de nuevos bienes de capital, de modo que la acumulación de capitales se convierte en el vehículo del progreso tecnológico y del fortalecimiento de la productividad. En este contexto, la promoción de la inversión, tanto nacional como extranjera, es de vital importancia. Las inversiones extranjeras directas (IED), en particular, se consideran como un importante factor de estímulo del rendimiento industrial, ya que se prevé que habrán de incidir directamente en el aumento de la productividad de las industrias aportando nuevos capitales, tecnologías y experiencia en cuestiones de gestión y mejorando los niveles medios de competencia y eficiencia de la industria.

24. La ONUDI prestará asistencia a los países en desarrollo y las economías en transición en la creación de un clima propicio para la inversión asesorándolos sobre las mejores prácticas y experiencias internacionales en materia de desarrollo industrial, promoción de inversiones y políticas y estrategias industriales eficaces. Al diseñar sus servicios de apoyo, el objetivo de la ONUDI será ayudar a los países beneficiarios a hacer frente de manera eficaz tanto a las deficiencias del gobierno como a las del mercado. Por ejemplo, entre las medidas que se adopten para subsanar las imperfecciones impuestas por el gobierno podrían

figurar el asesoramiento en materia de políticas para reducir la rigurosidad de reglamentaciones arbitrarias y exigencias improcedentes para el otorgamiento de licencias, un funcionamiento adecuado del mercado de trabajo y medidas apropiadas para facilitar la desaparición de empresas inviables. Con respecto a las deficiencias del mercado, los servicios de apoyo se dirigirán a subsanar las limitaciones de la información, proporcionando información sobre el desarrollo de aptitudes y tecnologías modernas, así como sobre las mejores prácticas para el perfeccionamiento y la adaptación de la tecnología. La red de Oficinas de Promoción de Inversiones y Tecnología (OPIT) se utilizará eficazmente para fomentar las inversiones extranjeras directas mediante la promoción de alianzas empresariales y de comercialización entre empresas de países en desarrollo y de economías industrializadas avanzadas, incluidas empresas multinacionales.

Transferencia, difusión y gestión de la tecnología

25. Una productividad en aumento es el motor del desarrollo y a su vez la productividad está impulsada principalmente por el progreso, el mejoramiento y la difusión de la tecnología. Por consiguiente, esta esfera de hincapié es básica en la estrategia institucional de la ONUDI. Los esfuerzos tecnológicos -de organización, gestión y mejoramiento de la tecnología- son decisivos para la industrialización de los países en desarrollo y las economías en transición. No obstante, los modelos de distribución de las fuentes y de la aplicación de los conocimientos tecnológicos son muy asimétricos, ya que los países industrializados producen la mayor parte de la innovación científica y tecnológica en términos de patentes y regalías provenientes de la concesión de licencias. Como se indica en el *Informe sobre el desarrollo industrial correspondiente a 2002/2003* de la ONUDI, los países en desarrollo en general y los países menos adelantados en particular se hallan muy a la zaga en lo que respecta a contribuir al acervo mundial de conocimientos tecnológicos. Esto plantea un reto clave para el desarrollo en términos de transferencia, adopción, asimilación, adaptación y gestión de la tecnología y las necesidades de inversión conexas, incluida la inversión para el suministro de bienes públicos destinados a superar las deficiencias del mercado en la esfera de la tecnología. La ONUDI procurará hacer frente a este reto proporcionando servicios de apoyo temáticos y sectoriales para reforzar la base tecnológica de las capacidades industriales de estos países. Se prestará especial atención a la promoción de tecnologías mejoradas específicas para los distintos subsectores agroindustriales, dado que la agricultura es el pilar de muchos países en desarrollo, especialmente de los PMA, y las técnicas de procesamiento agrícola proporcionan el medio más fundamental para fortalecer la productividad de esos países. Entre los subsectores abarcados figurarán los de elaboración de alimentos, textiles, madera, cuero y

maquinaria agrícola. La adopción de tecnologías modernas ayudará a los países en desarrollo, en particular a los PMA, a diversificar su estructura de producción para lograr un desarrollo económico sostenible.

26. El reto planteado por el modelo urbano industrial de desarrollo puede transformarse en una oportunidad de desarrollo sostenible si se integra el medio ambiente como elemento estratégico en los procesos de producción, nuevas inversiones y cambio técnico. En este aspecto, la tecnología y la ingeniería pueden desempeñar una función esencial para reducir los impactos ambientales de la producción, y en una amplia variedad de sectores industriales existen tecnologías más nuevas y limpias como alternativa a tecnologías antiguas y sucias. Estas tecnologías y procesos más recientes tienden a ser más eficientes en su utilización de la energía y de los materiales y producen menos contaminación y desechos. Por lo tanto, en el marco general de apoyo a la transferencia y gestión de la tecnología, la ONUDI hará especial hincapié en la selección y promoción de tecnologías limpias, modernas y ecológicamente racionales. En términos más generales, la Organización seguirá desarrollando los servicios de cooperación técnica ofrecidos por conducto de su red mundial de centros nacionales para una producción más limpia y programas nacionales de producción más limpia.

27. Un aspecto importante del mejoramiento de la tecnología para el logro de la sostenibilidad ambiental se relaciona con la aplicación de medidas e instrumentos de eficiencia energética en la industria. La energía es un tema clave en el programa internacional de desarrollo, con importantes repercusiones en el mejoramiento de la productividad, el cambio climático y el alivio de la pobreza. El fácil acceso a una energía fiable y asequible es muy desigual, tanto entre los países como dentro de ellos. Muchos países en desarrollo -en particular PMA- y países con economías en transición enfrentan la urgente necesidad de proporcionar servicios energéticos fiables y asequibles.

28. No obstante, la producción/generación, distribución y utilización de la energía causan contaminación y desechos a nivel mundial y aumentan considerablemente la concentración atmosférica de gases de efecto invernadero. Por consiguiente, es necesario aumentar la eficiencia energética para controlar la emisión de gases de efecto invernadero y proteger el clima. Además, al lograr una producción mayor con los mismos insumos de energía, la eficiencia energética promueve la eficiencia económica y el mejoramiento de la productividad así como la competitividad de las empresas consumidoras de energía. A mediano plazo, el programa de energía de la ONUDI se concentrará por lo tanto en la promoción de tecnologías, procesos e instrumentos eficientes en

términos de consumo de energía y que reduzcan la emisión de gases de efecto invernadero provenientes de combustibles fósiles.

29. Las tecnologías de la información y las comunicaciones y la biotecnología forman parte de las tres revoluciones tecnológicas (la tercera es la tecnología de las pilas de combustible) que se están desarrollando actualmente y que habrán de tener un efecto considerable en el desarrollo económico en años venideros. La ONUDI adoptará una serie de iniciativas en estas dos esferas en el período comprendido entre 2004 y 2007. Mientras que en el caso de las tecnologías de la información y las comunicaciones esas iniciativas se relacionarán con su aplicación a procesos industriales y sistemas de apoyo a la adopción de decisiones, en la esfera de la biotecnología la ONUDI dirigirá sus actividades hacia aplicaciones en las agroindustrias y las industrias de elaboración de alimentos, en particular en los ámbitos relacionados con la reglamentación, el acceso a tecnologías patentadas y el apoyo a la investigación estratégica.

Facilitación del comercio y acceso a los mercados

30. La globalización y la liberalización conexas de los regímenes de comercio multilaterales difícilmente garantizan que una gran parte del mundo en desarrollo pueda beneficiarse gracias a los mercados globales y lograr un rápido crecimiento económico. Contados son los países en desarrollo que han podido penetrar en esos mercados, pero otros, especialmente PMA, cuyo número preocupa por lo elevado, no han logrado hacerlo. Los principales impedimentos han sido la falta de las capacidades productivas y de exportación necesarias y el déficit acumulativo incorporado de la capacidad de los países en desarrollo para ajustarse a los requisitos de los mercados de los países desarrollados. Esos requisitos adoptan la forma de un sinnúmero de condiciones y obstáculos técnicos impuestos por reglamentos nacionales obligatorios, disposiciones relativas a la calidad, la salud, la seguridad y el medio ambiente y, hasta cierto punto, normas internacionales.

31. En la actualidad muchos países en desarrollo carecen de la capacidad para cumplir con esos requisitos de conformidad. El reto que enfrentan estos países consiste en reformar y mejorar su régimen de establecimiento de normas, crear mecanismos eficientes de ensayo, certificación y acreditación de laboratorios para ajustarse a las disposiciones de los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio (OMC) sobre obstáculos técnicos al comercio (OTC) y sobre la aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias, y defenderse ante los órganos normativos. En suma, necesitan de la difusión de la tecnología y la creación de capacidad para tener acceso a los mercados, las dos esferas clave de ventajas comparativas de la ONUDI que también sostienen el aumento de la productividad

que constituye la esencia de la estrategia institucional de la Organización. Mediante intervenciones específicas, la ONUDI prestará asistencia a los países en desarrollo en la creación de capacidad en las esferas mencionadas, y también procurará fortalecer la competitividad de las empresas de esos países con medidas de reestructuración, perfeccionamiento y mejoramiento de la calidad y la productividad y mediante vínculos con las redes de cadenas mundiales de suministros. Este papel se ha subrayado recientemente en el memorando de entendimiento firmado por la ONUDI y la OMC en septiembre de 2003.

Desarrollo de las empresas del sector privado

32. Un sector privado vibrante -con empresas que inviertan, creen empleo y mejoren la productividad- promueve el crecimiento y crea oportunidades para los pobres. En los países en desarrollo y las economías en transición son las empresas locales -pequeñas y medianas- las que realizan la mayor parte de las actividades económicas que tienen interfaces con el fortalecimiento de la productividad y la mitigación de la pobreza. Éste es en particular el caso en la esfera de las economías de base agrícola de África y los PMA, en las que viven la mayoría de los pobres y donde el desarrollo de pequeñas y medianas empresas agrícolas contribuiría a reducir la pobreza, fortaleciendo al mismo tiempo la productividad. La ONUDI continuará proporcionando apoyo para el desarrollo de las PYME mediante una serie de actividades de asistencia técnica en esta esfera de hincapié.

33. Hay dos categorías diferentes de pequeñas empresas, a saber, las empresas pequeñas y medianas modernas y las microempresas (empresas artesanales y familiares). Sus problemas son distintos y requieren un enfoque diferenciado. En el caso de las pequeñas empresas modernas el principal problema es el aislamiento, el hecho de funcionar solas en un entorno competitivo. Es aquí donde pueden resultar útiles las “agrupaciones” y las “redes”, y ambas configuraciones presentan ventajas competitivas. El mejoramiento de la “eficiencia colectiva” puede lograrse con ayuda de las economías locales externas así como mediante una acción conjunta con otras empresas y asociaciones industriales. La ONUDI ha estado promoviendo proyectos de desarrollo de grupos en Asia, África y América Latina a lo largo de los últimos seis años.

34. Las PYME modernas de los países en desarrollo y las economías en transición también pueden beneficiarse si se vinculan a las redes de suministros de las grandes empresas -nacionales, regionales e internacionales. Los programas de la ONUDI para la promoción de alianzas multisectoriales (como en el sector automotriz de la India) y de bolsas de subcontratación son muy eficaces en ese sentido. Además de proporcionar canales de comercialización,

estos programas promueven también el mejoramiento y la difusión de la tecnología. La ONUDI seguirá realizando estos esfuerzos, haciendo hincapié en la integración de las empresas pequeñas y medianas modernas en las cadenas de valor y las redes de suministros nacionales, regionales y mundiales para lograr el acceso a los mercados y el mejoramiento tecnológico.

35. El problema de las microempresas está vinculado a las cuestiones gemelas de la globalización y la reducción de la pobreza. Si bien los esfuerzos internacionales de desarrollo se orientan a integrar a los países en desarrollo, particularmente los PMA, en la corriente de la globalización, el logro de este objetivo requerirá años e incluso tal vez decenios de esfuerzos sostenidos. Mientras tanto, no deberá permitirse que se deterioren las condiciones económicas y sociales de los pobres que seguirán formando parte de todas estas sociedades. En estas circunstancias adquieren importancia medidas especiales para ayudar a las microempresas y pequeñas empresas. Los pobres, especialmente las mujeres, se dedican por lo general a estas actividades, la mayoría de las cuales se desarrollan en el sector no estructurado. Enfrentan gran cantidad de obstáculos, como el acceso limitado a la tecnología y al crédito, la falta de derechos de propiedad, bajos niveles de aptitudes, una infraestructura insuficiente y políticas y reglamentos inapropiados. Las medidas de apoyo de la ONUDI se orientarán a solucionar estos problemas y la cooperación técnica abarcará esferas como la transferencia de tecnologías simples y la asistencia para el establecimiento de instalaciones de fabricación de bajo costo con utilización de instrumentos básicos, capacitación para el mejoramiento de las competencias, microfinanciación y garantía del crédito, y medidas de política para abordar los problemas de reglamentos inapropiados y falta de derechos de propiedad. Desde un punto de vista sectorial, la elaboración de productos agrícolas con tecnologías simples puede constituir una manera apropiada de utilizar los recursos locales, incluidos los desechos agrícolas, para la fabricación de productos de bajo costo destinados a mercados locales de ingresos bajos. Con respecto a las zonas rurales y remotas, la ONUDI procurará proporcionar servicios de apoyo para promover el acceso de los pobres a la electricidad, a fin de que hagan un uso productivo de la energía derivada de recursos renovables como el sol, el viento, la biomasa y los recursos geotérmicos e hídricos.

Acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente

36. La degradación del medio ambiente nacional plantea uno de los mayores retos para las sociedades modernas. Entre los principales problemas figuran el agotamiento del ozono, el calentamiento de la Tierra, la contaminación del aire y del agua, las emisiones de contaminantes orgánicos persistentes y la degradación de suelos, incluida la erosión de las costas. A raíz de la

preocupación por estas cuestiones se ha llegado a la conclusión de que para que el desarrollo (incluido el desarrollo industrial) sea sostenible, es necesario proteger el medio ambiente e incorporar sistemáticamente las cuestiones ambientales en los paradigmas convencionales del desarrollo económico.

37. La comunidad internacional ha reaccionado ante estos retos celebrando una serie de acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente en los últimos años. Dado que el mejoramiento de la sostenibilidad ambiental de los procesos de producción industrial es una condición previa indispensable para el cumplimiento de esos acuerdos, la ONUDI puede realizar una importante contribución para que su aplicación tenga éxito. Al hacerlo, la Organización puede ayudar a cumplir varios importantes Objetivos de Desarrollo del Milenio, y también puede ayudar a fortalecer la productividad industrial de sus Estados Miembros de acuerdo con el objetivo básico de su estrategia institucional.

38. Entre los servicios ofrecidos por la ONUDI en apoyo de los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente figuran los siguientes:

- Eliminación de las sustancias que agotan la capa de ozono (SAO) en el marco del Protocolo de Montreal;
- Supresión gradual de los contaminantes orgánicos persistentes y las sustancias tóxicas persistentes en el marco del Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes con la asistencia del FMAM;
- Gestión y aprovechamiento sostenible de cuencas fluviales transfronterizas integradas, zonas pantanosas, zonas costeras y grandes ecosistemas marinos bajo los auspicios del FMAM;
- Desarrollo de metodologías y capacidades institucionales en relación con el mecanismo para un desarrollo limpio y una aplicación conjunta en el marco del Protocolo de Kyoto.

III. OTRAS CONSIDERACIONES

39. La ONUDI seguirá utilizando dos mecanismos principales para prestar sus servicios de cooperación técnica, a saber, los programas integrados y los marcos de servicios para los países, en los que se proporciona de manera coherente una selección de servicios en varios módulos de servicios que se refuerzan mutuamente; y proyectos individuales, que sólo

incluyen servicios ofrecidos en uno o dos módulos de servicios. Además, en los casos en que sea necesario superar problemas especiales de desarrollo industrial de manera holística, la Organización ofrecerá también sus servicios por medio de sus iniciativas temáticas. Ya se han presentado varias iniciativas de este tipo, que abarcan los temas de facilitación del acceso a los mercados, la energía rural para usos productivos y la rehabilitación posterior a las crisis. Otras podrán añadirse si es necesario. En todos estos casos, se extremarán los esfuerzos por mejorar su impacto y cobertura. Se publicará por separado un documento de sesión detallado sobre la ejecución de los programas integrados de la ONUDI y los marcos de servicios para los países en el que se actualizará la información presentada a la Junta de Desarrollo Industrial en su 27º período de sesiones.

40. Las necesidades de recursos para sufragar los gastos de ejecución de los dos primeros años del marco programático de mediano plazo, 2004-2007, se detallan en el programa y los presupuestos para 2004-2005 presentados al 19º período de sesiones del Comité de Programa y de Presupuesto en abril de 2003 y aprobados para someterlos al examen de la Conferencia General, con ajustes, por la Junta de Desarrollo Industrial en su 27º período de sesiones en agosto de 2003 (IDB.27/Dec.6). La Organización emprenderá también actividades dinámicas de movilización de fondos a fin de obtener recursos para sus servicios de cooperación técnica.

41. En la Sede se han racionalizado los arreglos de organización con miras a mejorar la capacidad de la ONUDI para prestar servicios con eficacia. También se están adoptando medidas para delegar más autoridad y responsabilidad a las oficinas extrasede para la ejecución de las actividades de cooperación técnica de la ONUDI. La gestión financiera y operacional de la Organización se está fortaleciendo con el funcionamiento de la Oficina del Contralor General, que se encarga de las funciones de supervisión interna, evaluación de programas y proyectos, vigilancia de las políticas programáticas, control financiero y gestión de la información y las comunicaciones. Se prevé que este arreglo habrá de garantizar, de manera coordinada, una utilización óptima de los recursos disponibles de la Organización.

IV. MEDIDAS QUE SE SOLICITAN A LA CONFERENCIA

42. La Conferencia tal vez desee examinar la información presentada en el presente documento y proporcionar orientación apropiada.

Anexo

EL DESARROLLO DE LA INDUSTRIA: AUMENTO DE LA PRODUCTIVIDAD PARA EL PROGRESO SOCIAL

Estrategia institucional de la ONUDI

Introducción

1. En su búsqueda de una mayor pertinencia, eficacia, eficiencia e impacto, los organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas, incluida la ONUDI, deben aceptar el hecho de que el desarrollo económico ha debido atravesar circunstancias difíciles.

2. Esto obedece en parte a las complejidades derivadas del proceso de globalización en curso. Además, ha habido toda una serie de cuestiones que han quedado sin resolver, opiniones polarizadas y matices relativos al programa y a las experiencias de desarrollo de los países en desarrollo y los países con economías en transición a lo largo de los últimos 50 años. Éstas son las razones por las cuales actualmente no es mucho lo que puede darse por sentado en un examen de los papeles y las estrategias institucionales de las organizaciones multilaterales, incluso en los casos en que cuentan con un mandato claramente definido.

3. Por consiguiente, en el presente documento se ha procurado examinar una serie de cuestiones conceptuales y prácticas pertinentes para el desarrollo económico desde una perspectiva evolucionista. Contra este telón de fondo, el documento procura definir claramente la estrategia y el enfoque que debería adoptar la ONUDI para cumplir su mandato y su misión.

4. El propósito del presente documento es proporcionar un complemento conceptual a las decisiones adoptadas por los órganos rectores de la ONUDI en los últimos años, incluidos el Plan general de actividades, el marco programático de mediano plazo para el período 2002-2005 y, en particular, las *directrices estratégicas para el mejoramiento de la ejecución de los programas de la ONUDI* aprobadas por la Junta de Desarrollo Industrial en su 26° período de sesiones, celebrado en noviembre de 2002. El objetivo es ayudar a que se siga profundizando la definición de las competencias y los servicios especializados de la ONUDI en cumplimiento de su mandato de promover el crecimiento y el desarrollo industriales en los países en desarrollo y los países con economías en transición.

5. El presente documento está organizado en cuatro partes. En la primera parte se examina el contexto general del desarrollo industrial y la perspectiva de base especificada por cinco tendencias clave, a saber, la productividad y la distribución del ingreso, la volatilidad, la demografía, el medio ambiente y el intercambio comercial. En la segunda parte se examina la evolución del pensamiento sobre el desarrollo desde el decenio de 1940, así como el actual programa de desarrollo y la experiencia reciente al respecto, y luego se procura esbozar un enfoque pragmático del desarrollo. Se hace hincapié en el papel fundamental del aumento de la productividad para el logro de un progreso económico sostenible. En la tercera parte se concreta el examen del tema y se establece la correspondencia entre los requisitos del desarrollo industrial sostenible y la mitigación un alivio de la pobreza, por una parte, y el papel de la ONUDI como proveedor de soluciones, por la otra. En el marco de este proceso, se ha intentado profundizar o refinar la estrategia institucional de la Organización sobre la base del principio rector del fortalecimiento de la productividad, para luego esbozar los servicios que podría proporcionar la ONUDI de conformidad con esa estrategia refinada. En la última parte se presentan las observaciones finales.

I. LA EXPERIENCIA DEL DESARROLLO EN PERSPECTIVA: LOS PAÍSES EN DESARROLLO EN LA INDUSTRIA MUNDIAL

A. Panorama general de la evolución estructural

6. En contraste con las expectativas generadas por los modelos convencionales de crecimiento económico, sólo unos pocos países en desarrollo lograron reducir la distancia económica que los separaba de las naciones industrializadas avanzadas a lo largo de los seis decenios que siguieron a la Segunda Guerra Mundial. Por otra parte, la experiencia de crecimiento de los países en desarrollo ha sido sumamente variada, tanto geográfica como temporalmente.

7. En el mundo en desarrollo, los ingresos reales per cápita aumentaron conforme a un promedio del 2,3% anual durante los cuatro decenios comprendidos entre 1960 y 2000, lo que representa una tasa de crecimiento respetable. No obstante, dado que el

aumento en los países ricos se produjo a una tasa del 2,7% durante ese período, pocos han sido los países en desarrollo que han podido salvar la distancia económica que los separaba de las naciones avanzadas. Los países de Asia oriental y sudoriental, sin embargo, constituyen la única excepción. Con exclusión de China, el crecimiento del producto interno bruto (PIB) per cápita en esta región fue del 4,4% en el período comprendido entre 1960 y 2000. No obstante la crisis financiera que tuvo lugar en Asia en 1997 y 1998, países como la República de Corea, Malasia y Tailandia terminaron el siglo XX con niveles de productividad que se acercaban más a los de los países desarrollados.

8. En otras partes del mundo, la modalidad de rendimiento económico ha variado mucho en los distintos períodos. China ha tenido una tasa de crecimiento del 8% anual desde fines del decenio de 1970. La India ha duplicado aproximadamente su tasa de crecimiento -la tasa de crecimiento del PIB anual real aumentó del 3,7% en el período comprendido entre 1950 y 1980 al 6,2% en el período comprendido entre 1990 y 2000, siendo las tasas correspondientes de crecimiento anual del PIB per cápita real del 1,5% y del 4,4%. América Latina y el África subsahariana experimentaron un fuerte crecimiento económico antes de fines del decenio de 1970 y principios del decenio de 1980 -2,9% y 2,3%, respectivamente- pero perdieron terreno posteriormente. La tasa de crecimiento de América Latina cayó abruptamente en el decenio de 1980 y ha seguido siendo débil no obstante cierta recuperación en el decenio de 1990. El empeoramiento de la situación económica en África, que empezó en la segunda mitad del decenio de 1970, continuó durante gran parte del decenio de 1990 y se ha visto agravado por la incidencia del VIH/SIDA y los conflictos étnicos.

9. En lo que respecta al desarrollo industrial, en 1960 la participación de los países en desarrollo en el valor agregado manufacturero (VAM) mundial fue del 9% (con exclusión de China); para 1985 había aumentado al 19,2%, para 1998, al 21,7%, y para 2000 al 24% (todo esto con inclusión de China). No obstante, los datos ponen de manifiesto una divergencia creciente del rendimiento en el mundo en desarrollo. Por ejemplo, durante el período comprendido entre 1985 y 1998, la relación de VAM per cápita entre los países en desarrollo y los países menos adelantados (PMA) pasó de 5:1 a 9:1. Desde una perspectiva regional, la participación de Asia oriental en el VAM del mundo en desarrollo aumentó durante el mismo período del 43% al 53% a expensas del resto de los países en desarrollo, con excepción de los del África septentrional y el Oriente Medio. En particular, la participación del África subsahariana disminuyó del 3% en 1985 a apenas un 1% en 1998.

10. Las estadísticas relativas a las exportaciones presentan un mejor panorama en términos generales, aunque la situación es peor para los PMA. El valor de las exportaciones de productos manufacturados per cápita de los países industrializados disminuyó de 22 veces superiores a las de los países en desarrollo en 1985 a 15 veces superiores a las de esos mismos países en 1998. No obstante, al mismo tiempo, la diferencia entre las exportaciones de productos manufacturados per cápita de los países industrializados y los PMA aumentó de una relación de 192:1 a una relación de 212:1, y se observa una tendencia similar dentro del propio mundo en desarrollo, donde la diferencia aumentó de 9:1 a 14:1. De hecho, la participación del África subsahariana en las exportaciones de productos manufacturados per cápita disminuyó a la mitad durante el período mencionado. Del mismo modo, los mismos desequilibrios regionales agudos dentro del mundo en desarrollo que se observaron en los datos relativos al VAM se manifiestan también con respecto a los datos relativos a las exportaciones: en 1998, las exportaciones de productos manufacturados per cápita de Asia oriental, excluida China, fueron 84 veces superiores a las del África subsahariana, excluida Sudáfrica, 37 veces superiores a las de Asia meridional y tres veces superiores a las de América Latina y el Caribe.

B. Tendencias clave

11. Asimismo, ha habido una serie de tendencias clave que han afectado a las perspectivas de la economía mundial y tienen un gran impacto y repercusiones considerables en el desarrollo económico de los países en desarrollo. Esas tendencias se resumen a continuación.

Productividad y distribución de ingresos

12. La economía global tiene un gran problema cuando se trata de conciliar la eficiencia con la equidad. Veintitrés de los 50 países que en 1990 se hallaban en los puestos más bajos de las clasificaciones de ingresos per cápita registraron un ingreso per cápita todavía más bajo en 1999. Los 27 países restantes de ese grupo apenas lograron compensar el crecimiento demográfico. A ese ritmo, podrían aspirar a alcanzar el actual ingreso per cápita de Grecia (en la actualidad uno de los más pobres de los 15 países de la Unión Europea) en alrededor de 80 años.

13. Además, a lo largo de los últimos 30 años, los PMA, particularmente los de África, han sufrido una disminución sustancial no sólo de su participación en el comercio mundial sino también de su productividad laboral relativa, medida según el VAM per cápita. Si bien ha continuado la convergencia mutua entre los países industrializados adelantados, se observa lo

contrario entre ellos y la inmensa mayoría de los países en desarrollo.

Volatilidad

14. La rápida sucesión de crisis financieras ocurridas desde principios del decenio de 1990, desde la de México hasta la del Asia oriental, la Federación de Rusia, el Brasil y los países del MERCOSUR, ha determinado un alto grado de volatilidad, con marcadas reducciones en el producto real cada 20 meses aproximadamente, en promedio, y con distintos grados de contagio. Estas oscilaciones con una duración modal de dos a cuatro años determinan una pérdida irreparable de riqueza y una regresión importante del progreso social en los países afectados.

15. Sobre la base de una muestra de 31 países en desarrollo, el Fondo Monetario Internacional (FMI) llegó a la conclusión de que, por lo general, se necesitaban casi tres años para que el incremento del producto mostrara nuevamente tendencias positivas después del estallido de una crisis financiera, y que el promedio de la pérdida acumulativa del producto era del 12%. Además, esos acontecimientos tienen repercusiones a largo plazo en la economía nacional dado que entrañan, además de disminuciones de la actividad económica, una perturbación de la corriente de ahorro hacia sus usos más productivos y del sistema de incentivos en su conjunto, así como graves limitaciones en la dirección de la política monetaria y financiera interna.

16. El sistema financiero internacional carece de un sistema de alerta temprana que ayude a prevenir los problemas de esta índole, que afectan gravemente al rendimiento económico e industrial de los países en desarrollo.

Demografía

17. La población de los países industrializados ricos ha ido envejeciendo, mientras que los países en desarrollo están experimentando rápidos aumentos del número relativo de niños y jóvenes. Sin las migraciones, la población de los países ricos empezaría a disminuir y se estima que para 2050 tendría 126 millones de personas menos que hoy (2003), con dos personas de edad por cada niño. Mientras tanto, la oferta de mano de obra de los países en desarrollo habrá aumentado en alrededor de 700 millones de personas para 2010 y pronto el 90% de los jóvenes de todo el mundo vivirán en países en desarrollo. Simplemente no hay alternativa a la creación de empleo en el mundo en desarrollo. Estas tendencias demográficas y la lucha contra la pobreza exigen un enfoque dinámico en apoyo del desarrollo de

microempresas y empresas pequeñas y medianas y de empresarios innovadores.

Medio ambiente

18. Al comienzo de la revolución industrial, la mano de obra solía ser relativamente escasa y el acervo de recursos naturales relativamente abundante. Después de dos siglos de grandes aumentos de la productividad laboral, la utilización intensiva de los recursos naturales a su costo de extracción en lugar de a su costo de sustitución, y la excesiva confianza en la capacidad del medio ambiente natural de absorber los desechos generados por la actividad económica, los recursos naturales han pasado a ser relativamente escasos en comparación con la disponibilidad de mano de obra.

19. Los países ricos tienden a considerar la explotación excesiva del ecosistema que garantiza la vida en el planeta (por ejemplo, la deforestación, la erosión del suelo y el cambio climático debido al agotamiento de la capacidad del sistema natural de reciclar el dióxido de carbono) como un problema que debe abordarse con urgencia. A lo largo de los últimos 50 años, el mundo ha perdido la cuarta parte de su capa fértil y un tercio de su cubierta forestal. Los ecosistemas de agua dulce se están perdiendo a razón de un 6% anual y los ecosistemas marinos a razón de un 4% anual.

20. La degradación ambiental es un problema tanto en los países en desarrollo como en las naciones industrializadas. De hecho, el problema tal vez sea aún más marcado en ellos, si se considera que la pobreza es en sí misma un gran peligro ambiental. La industrialización, la urbanización, el rápido crecimiento demográfico y la pobreza, sumados a estrategias ambientales que de hecho se rigen por la máxima "crecer ahora, limpiar después" en muchos países en desarrollo están ejerciendo una presión muy grande en el medio ambiente físico, los recursos naturales, los bosques y la biodiversidad, la calidad del aire y del agua y los ecosistemas marinos y de agua dulce.

21. Se está comprendiendo cada vez más, incluso en los países en desarrollo, que el medio ambiente debe protegerse y las preocupaciones ambientales incorporarse sistemáticamente en los paradigmas convencionales del desarrollo económico para que el desarrollo pueda ser sostenible. La cuestión de la productividad de la utilización de los recursos naturales por parte de la sociedad, es decir, la tasa de insumos de recursos naturales por unidad de producto requerida por las tecnologías actuales, también está adquiriendo importancia. Esto implica que se tenga cabalmente en cuenta el valor de los servicios de los ecosistemas, con miras a adoptar una decisión acerca de los fundamentos

económicos de la sustitución de los recursos naturales por recursos artificiales o determinadas formas de recursos naturales por otras. Las cuestiones relativas a la productividad y a la valoración de los recursos naturales son tan importantes para los países en desarrollo como para las naciones industrializadas avanzadas si es que desean contar con el tiempo con políticas de desarrollo coherentes impulsadas por la productividad. Esto plantea retos importantes para el desarrollo de tecnologías limpias y sistemas de ordenación mejorada del medio ambiente, así como también para la innovación y la difusión de la tecnología.

Comercio

22. Las expectativas despertadas por la Ronda de negociaciones comerciales de Doha se desvanecieron rápidamente debido al renovado proteccionismo y a las crisis en la esfera de la reglamentación en los países industrializados, la fragilidad de la actual recuperación de la economía mundial y varios otros factores de riesgo.

23. Siguen pendientes temas delicados, especialmente los que se refieren a la protección de los productos agrícolas, las restricciones no arancelarias a las exportaciones de productos manufactureros de alta densidad de mano de obra de los países en desarrollo y los derechos de propiedad intelectual, entre otros.

24. Los países industrializados han adoptado medidas positivas, tales como la Ley sobre crecimiento y oportunidad de África promulgada en los Estados Unidos, y la iniciativa europea denominada "Todo menos armas". Pero si bien estas medidas son bienvenidas, su funcionamiento está sujeto a una serie de interrogantes, entre los que cabe destacar la capacidad de los PMA para sacar provecho de ellas, dado que para ello deberían contar con la capacidad de responder con una oferta flexible que no puede darse por sentada. De hecho, algunos de los requisitos previos imprescindibles para que estos países extraigan un beneficio efectivo de las nuevas oportunidades comerciales son corrientes importantes de capitales y conocimientos especializados y el establecimiento de una infraestructura tecnológica básica y de calidad.

II. EL PROGRAMA DE DESARROLLO

A. Teorías sobre el crecimiento y la evolución del pensamiento sobre el desarrollo

25. En los últimos años se han producido cambios fundamentales en el pensamiento sobre el desarrollo industrial y económico. Mientras que las teorías sobre el crecimiento, a menudo basadas en suposiciones simplificadas y en modelos logarítmicos lineales del

crecimiento parecen proporcionar explicaciones simples del proceso de desarrollo, las realidades prácticas del desarrollo han sido mucho más complejas, en respuesta a las fuerzas de un proceso sumamente multifacético y dinámico que implica interacciones cambiantes entre las condiciones económicas, sociales y culturales, así como políticas e instituciones que evolucionan con el correr del tiempo.

26. En la primera oleada de teorías sobre el desarrollo económico, desde el decenio de 1940 hasta principios del decenio de 1960, todo el hincapié se hacía en la acumulación de capital de equipo como clave del desarrollo (como se refleja en los modelos de las dos brechas, de Harrod Domar y de Lewis). Las teorías propuestas por Robert Solow (1957) contribuyeron a aclarar aún más el papel de la acumulación de capital de equipo y subrayaron la importancia del progreso tecnológico (como consecuencia de factores exógenos) como fuerza impulsora esencial del crecimiento económico. Las "nuevas teorías del crecimiento" elaboradas por Paul Romer y otros entre los decenios de 1980 y 1990, si bien complementaban el modelo de Solow, observaron que el cambio tecnológico es endógeno, y que la educación y las ideas producen externalidades positivas e ingresos crecientes. En las publicaciones sobre el crecimiento endógeno se considera que el conocimiento es un bien no rival y que el progreso tecnológico está determinado por la acumulación de conocimientos por parte de agentes orientados hacia el futuro que procuran obtener un máximo de ganancias.

27. Las políticas y prácticas de desarrollo, por otra parte, han seguido su propio camino, influidas por las teorías, pero también por las ideas de los encargados de la formulación de políticas de los países en desarrollo, las organizaciones internacionales y los donantes bilaterales, los economistas políticos, las ideologías e incluso, modas y caprichos.

28. De los modelos e hipótesis de los decenios de 1950 y 1960 se derivaron consecuencias que hacían hincapié en el ahorro y la inversión y, por lo tanto, en la rápida acumulación de capitales. La industrialización se consideró clave para el desarrollo y para alcanzar los altos niveles de vida de las naciones industrializadas. Se estimó que el desarrollo del sector manufacturero proporcionaría acceso a la tecnología moderna, con su alta productividad concomitante. Los efectos secundarios transformarían a otros sectores. Las políticas de industrialización de sustitución de las importaciones se aplicaron a menudo como enfoque más práctico para promover el desarrollo económico. También se opinó que un país menos adelantado no se beneficiaría realmente del libre comercio internacional y la inversión. Se dio por sentado asimismo que en los países menos adelantados, donde la inoperancia del mercado era omnipresente, resultaban necesarias

medidas gubernamentales para corregir esos fallos y, por consiguiente, el Estado debía funcionar como el principal agente de cambio.

29. En el decenio de 1960 la concentración inicial en la acumulación de capital de equipo empezó a ceder el lugar al concepto de inversión en el capital humano y sus consecuencias para el desarrollo. Se empezó a reconocer cada vez más que el desarrollo dependía de agentes humanos productivos que, gracias a su adquisición de conocimientos especializados y al mejoramiento de sus aptitudes, podían aumentar la productividad total de los factores.

30. Para fines del decenio de 1960 y principios del de 1970, las consecuencias de las deficiencias de la planificación y las estrategias industriales, así como los efectos negativos de la intervención gubernamental, se habían vuelto agudos en muchos países en desarrollo. Las críticas se dirigían en particular contra la escasa atención prestada a la agricultura, la ineficiencia de las empresas de propiedad del Estado, los efectos negativos de la industrialización mediante la sustitución de importaciones y los déficits de la balanza de pagos. Los efectos del fracaso de los gobiernos eran cada vez más patentes en las consecuencias negativas de las distorsiones de precios, pero las distorsiones predominaban no sólo en los mercados de productos sino también en los salarios, las tasas de interés y los tipos de cambio. La norma de política se había convertido en “rectificar los precios” y también en “rectificar todas las políticas”. Los mercados, los precios y los incentivos se convirtieron en la principal preocupación de la formulación de políticas. Se recomendaba que las políticas pasaran de las estrategias orientadas hacia el interior a la liberalización del régimen de comercio exterior y la promoción de las exportaciones. Específicamente, las nuevas recomendaciones en materia de política exigían que los países en desarrollo adoptaran programas macroeconómicos de estabilización; privatizaran las empresas de propiedad del Estado y promovieran el sector privado; y permitieran el funcionamiento del sistema de precios de mercado. El “Consenso de Washington” intentó resumir estas posiciones políticas, a las que calificó de conducentes al desarrollo económico.

31. Las ideas derivadas del Consenso de Washington tuvieron una influencia considerable en las reformas económicas de muchos países a partir de mediados del decenio de 1980 aproximadamente hasta fines del siglo XX. No obstante, el grado en que se las abrazó varió de una región a otra, así como la forma en que los países las interpretaron y eligieron aplicarlas. La región que hizo el intento más enérgico de adoptar y aplicar esas políticas fue América Latina, donde muchas economías emergentes estaban emprendiendo acelerados cambios estructurales y aplicando medidas

de liberalización, desregulación y privatización. Europa oriental (incluida la Federación de Rusia) y África también procuraron mejorar su marco normativo mediante la adopción de esas ideas. El criterio aplicado por algunos de los países asiáticos, incluidas China, la India y la República de Corea fue, no obstante, más cauteloso. Si bien adoptaron un enfoque más orientado al mercado y propicio para el sector privado que subrayaba la importancia de condiciones macroeconómicas adecuadas, muchas de las políticas de microeconomía adoptadas en estos países diferían sustancialmente de los postulados del Consenso de Washington.

32. Con el cambio de siglo, el apoyo popular al programa de reformas estaba disminuyendo en muchas partes del mundo, ya que la opinión era que el Consenso de Washington, con su abrumador hincapié en la ortodoxia macroeconómica, no estaba cumpliendo su promesa de facilitar un crecimiento sostenible y equitativo. En América Latina la tasa de crecimiento seguía siendo muy inferior al nivel anterior a 1980 y se estaba comprendiendo cada vez más que las reformas orientadas hacia el mercado habían prestado poca atención a los mecanismos de seguro social y redes de seguridad social. En muchas partes de África seguía empeorando la situación económica no obstante un “mejoramiento” general del marco normativo. La reforma de los precios y la privatización fracasaron estrepitosamente en la Federación de Rusia en ausencia de un mecanismo jurídico y reglamentario de apoyo. Por último, la crisis financiera asiática puso en evidencia el peligro de permitir una liberalización financiera sin una reglamentación adecuada.

33. La comprensión de que las políticas orientadas hacia el mercado podían ser inadecuadas sin una transformación institucional más seria condujo a la formulación de las denominadas reformas “de segunda generación”, que hacían hincapié en la “buena gobernanza”, la revigorización de la capacidad del Estado y las políticas sociales, incluidas las redes de seguridad social y la reducción de la pobreza con objetivos bien determinados. Se entendió que eran necesarias instituciones más fuertes y eficaces para complementar los cambios de la política macroeconómica y que la liberalización y la privatización serían contraproducentes sin entidades de reglamentación adecuadas.

34. El hincapié en entidades de reglamentación adecuadas -“rectificar las instituciones”- corrigió en cierta forma el sesgo del Consenso de Washington original, que propiciaba un gobierno minimalista. Actualmente se ha comprendido que la estructura de gobernanza requiere leyes, reglamentos e instituciones fuertes para el funcionamiento adecuado de la economía de mercado, y que existe una sinergia entre el Estado y el mercado que debe apoyarse para acelerar

el desarrollo. Se acepta que el sector privado es el más adecuado para la producción directa de bienes de consumo y de producción o para inducir innovaciones y cambios. Pero el gobierno aún tiene muchas funciones que cumplir tratando de solucionar nuevas insuficiencias del mercado (como la información imperfecta y los mercados incompletos e imperfectos), asegurando el suministro de bienes públicos, satisfaciendo necesidades fundamentales como las relacionadas con la educación y la salud, reduciendo la pobreza, proporcionando infraestructuras física y social, y protegiendo el medio ambiente.

35. En los últimos años el programa de desarrollo ha ganado en amplitud y complejidad. Es así que el “marco integral de desarrollo” (1999) elaborado por el Banco Mundial adopta un enfoque holístico (reminiscente de las ideas propuestas en los decenios de 1940 y 1950) para abordar los problemas del subdesarrollo. Del mismo modo, los Objetivos de Desarrollo del Milenio (2000), surgidos de la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas celebrada en septiembre de 2000 y en la que participaron dirigentes de todo el mundo, establece objetivos para luchar contra la pobreza, el hambre, la enfermedad, el analfabetismo, la degradación del medio ambiente y la discriminación contra la mujer. No obstante, ambos hacen hincapié en los dos objetivos primordiales de reducción de la pobreza y sostenibilidad ambiental, que ocupan un lugar destacado en el actual programa de desarrollo.

36. Es posible extraer algunas conclusiones sobre las estrategias de desarrollo a partir de la experiencia de los últimos 50 años. En primer lugar, está claro que las estrategias de crecimiento que abarcan políticas económicas y arreglos institucionales son muy variadas según los distintos países y épocas. Las que han tenido más éxito tienden a funcionar en un contexto específico y se basan en las capacidades, las limitaciones y las oportunidades locales, sin recibir influencias indebidas de la ortodoxia económica o de desarrollo.

37. El paradigma de desarrollo del decenio de 1990 hizo nacer la esperanza de que la liberalización del comercio, la estabilidad macroeconómica y las políticas orientadas hacia el mercado combinadas con la democratización tendrían como resultado una prosperidad que por mucho tiempo no habían logrado los países en desarrollo. El decenio terminó con la plena conciencia de que una macroeconomía sólida no es un objetivo, sino una condición previa del crecimiento. No obstante, esta última percepción fue una contribución importante del Consenso de Washington, ya que señaló un apartamiento de las políticas de desarrollo de los decenios anteriores que alentaban la financiación mediante déficit y políticas monetarias flexibles que se traducían en inflación, una

posición contraria a la inversión extranjera, barreras a las importaciones y las exportaciones, una industrialización basada en una alta protección arancelaria y no arancelaria, la expansión de las empresas de propiedad de Estado, y otras situaciones por el estilo.

38. Otra contribución importante del paradigma de desarrollo del decenio de 1990 fue la primacía que concedió al sector privado en las actividades económicas, particularmente en las actividades de producción y distribución y en la promoción de la innovación y el cambio. Esto se tradujo inicialmente en programas de privatización masiva en muchas economías emergentes. También llegó a aceptarse que el sector privado, debido a su creatividad y a su respuesta rápida a las oportunidades económicas de mejorar el rendimiento productivo, puede realizar una contribución clave en cuanto a reducir el tiempo requerido para convertir distintos tipos de reformas en ganancias de productividad para la economía en general.

39. Si bien muchos de los postulados de las estrategias de desarrollo de los decenios de 1960 y 1970 -como el enfoque denominado de industrialización de sustitución de las importaciones- se modificaron con los programas de reforma económica del decenio de 1990 y se han abandonado con razón en el actual programa de desarrollo, hay algunos elementos de esa estrategia anterior que todavía son pertinentes para algunos países en desarrollo en contextos y circunstancias específicos. De hecho, a pesar de su reputación en cierto modo desagradable, la industrialización de sustitución de las importaciones funcionó bien en una amplia gama de países por lo menos hasta mediados del decenio de 1970 como estrategia de desarrollo destinada a aumentar la inversión interna, crear capacidad de producción y mejorar la productividad. La República de Corea, que aplicó un enfoque de sustitución de las importaciones en el decenio de 1960 y cambió a una orientación hacia el exterior en el decenio siguiente, continuó aplicando un amplio conjunto de políticas industriales que adoptaron la forma de crédito directo, protección del comercio, subvenciones a la exportación e incentivos fiscales y de otra índole. Tanto en China como en la India, países que transformaron sus actitudes hacia los mercados y las empresas privadas a partir de 1980, la intervención del Estado perduró con diversas formas de apoyo y protección a la creación de capacidad nacional. Como se mencionó anteriormente, éstos son los países que han tenido un rendimiento económico digno de consideración en los últimos años.

40. La lección que quizá se pueda extraer de esta experiencia es que la industrialización y la creación de capacidad en las empresas nacionales debe seguir siendo uno de los elementos clave de la estrategia de

desarrollo de los países menos adelantados. Esto incluye el desarrollo del sector privado, el desarrollo de infraestructura física para la industria y políticas que fomenten sectores manufactureros y de servicios competitivos en el plano internacional.

41. En este contexto, el papel del Estado, complementario del mercado, adquiere también su importancia. En un medio de bajos ingresos, como el de la mayoría de los países menos adelantados, las imperfecciones del mercado inherentes a la situación bloquean la inversión y la capacidad empresarial en actividades no tradicionales. La intervención del Estado y políticas industriales dinámicas desempeñan un papel importante en la promoción de formas de atraer la inversión y la capacidad empresarial con incentivos positivos.

B. Convergencia y fuentes del crecimiento: apoyos teóricos y pruebas empíricas

42. En esta sección se examinan las cuestiones de la convergencia y las fuentes del crecimiento, que han preocupado a los economistas del desarrollo interesados en comprender las tasas diferenciales de crecimiento entre los países industrializados y los países en desarrollo y también entre los propios países en desarrollo. Las conclusiones que se deriven de este examen servirán para contribuir a aclarar y refinar la estrategia institucional de la ONUDI.

43. Si bien la teoría convencional (neoclásica) explica la convergencia entre países de las tasas de crecimiento en términos de acumulación de capitales, la teoría del crecimiento endógeno hace hincapié en las diferencias de tecnología entre los países y a lo largo del tiempo. La tradición neoclásica incorporó la idea de producto marginal en declinación del capital, de modo que el crecimiento sostenido sólo era posible mediante el cambio tecnológico exógeno. Si los países tienen acceso a la misma tecnología, cabría esperar una convergencia de sus tasas de crecimiento. No obstante, las experiencias de crecimiento de los países en desarrollo han sido diferentes tanto en términos de tasas de crecimiento como de productividad. De hecho, al examinar muestras amplias de países, no se aprecia que los países pobres crezcan más rápido que los países ricos, o que estén “convergiendo” hacia ellos, ni que se esté “reduciendo la distancia” que existe en los ingresos per cápita. Por el contrario, de una comparación del PIB per cápita entre los países menos adelantados, por un lado, y el resto del mundo en desarrollo y los países industrializados avanzados por el otro a lo largo de los últimos tres decenios se desprende una clara modalidad divergente. La brecha de ingresos que separa a los países ricos de los países pobres de todo el mundo es amplia y palmaria.

44. Puede haber muchas explicaciones para esta situación. En la práctica, el cambio tecnológico ha sido desigual en los países en desarrollo, con cambiantes combinaciones de ingresos de tecnología y esfuerzos tecnológicos nacionales. Además, incluso si todas las economías tienen acceso a la misma tecnología, sus tasas de crecimiento y productividad pueden diferir si el capital humano y los incentivos ofrecidos son distintos. Las “nuevas” teorías del crecimiento consignan por lo tanto que el cambio técnico es endógeno y que la educación y los conocimientos producen externalidades positivas.

45. La importancia de difundir conocimientos, entre ellos conocimientos relativos a la información, la tecnología y el cambio técnico para promover el crecimiento y la productividad se subraya aún más en el debate relativo a las “fuentes del crecimiento” o la “contabilidad del crecimiento”. En la “contabilidad del crecimiento” se da por sentado que el producto total de una economía es una función de sus dotaciones de recursos (mano de obra, capital de equipo, capital humano) y la productividad resultante de la utilización de esas dotaciones para producir una corriente de bienes y servicios. Se miden las contribuciones del aumento de los insumos al crecimiento del producto y cualquier varianza residual que no se explique por aumentos de los insumos se considera una medida de crecimiento en la productividad de los insumos de los factores. Esta varianza residual, denominada crecimiento de la productividad total de los factores, es una medida del progreso tecnológico, el perfeccionamiento de la calidad de la mano de obra y el cambio técnico definido en forma muy amplia de manera que incluya, entre otras cosas, el mejoramiento de las técnicas, economías de escala y prácticas de gestión que se traduzcan en reducciones reales de los costos.

46. Las pruebas empíricas relativas a los determinantes del crecimiento económico en los países industrializados establecen claramente que la contribución de la productividad total de los factores al crecimiento de los ingresos reales ha sido mucho más importante que la de los insumos de los factores. En estos países, el crecimiento económico moderno ha dependido principalmente de mejoramientos sostenidos de la tecnología, y no de la acumulación de capitales.

47. Los estudios empíricos similares relativos a la experiencia de crecimiento de los países en desarrollo son en cierta forma limitados debido a la escasez de datos. No obstante, a lo largo de los últimos 50 años, en la mayoría de los países en desarrollo y especialmente en las etapas iniciales de industrialización, una mayor porción del incremento del producto parece explicarse debido a aumentos del capital físico y humano, mientras que el aumento de la productividad parece ser la causa de una porción

relativamente menor del crecimiento del producto. Sin embargo, investigaciones más recientes sugieren que el aumento de la productividad desempeña un papel mucho más importante, ya que reconocen que en los países en los que se produce una rápida acumulación de capitales la rentabilidad de la inversión de capital está muy ligada al aprendizaje y la innovación nacionales. También ha quedado bastante claro que si bien la acumulación de los factores puede ser muy importante en algunos contextos específicos, es el aumento de la productividad antes que la acumulación de los factores lo que determina la mayoría de las diferencias de ingresos y de crecimiento entre los países.

48. Esto queda demostrado con la espectacular experiencia de crecimiento de las economías de reciente industrialización de Asia oriental (incluidos la República de Corea, la provincia china de Taiwán, la Región Administrativa Especial de Hong Kong y Singapur), que durante los decenios de 1960 a 1990 se transformaron de economías tecnológicamente atrasadas y pobres en economías relativamente modernas y prósperas.

49. Las economías de reciente industrialización se concentraron en particular en instrumentos para fortalecer la productividad. De hecho, los comentaristas han sugerido que su éxito fue el resultado de varios aspectos interrelacionados, incluidas la receptividad, la habilidad para aprender de las tecnologías de exportación y las tecnologías extranjeras adoptadas y la existencia de una fuerza de trabajo capacitada y competente. El aprendizaje, la capacidad empresarial y la innovación, y una orientación hacia las mejores prácticas internacionales fueron decisivos para su utilización productiva de la mano de obra y la inversión.

50. En cambio, de una comparación de los datos pertinentes analizados por la ONUDI con respecto a 32 países menos adelantados y 22 países industrializados se desprende que hay una distancia notable entre ambos grupos de países en cuanto a niveles de tecnología y prácticas conexas. Esto se explica por el hecho de que los países menos adelantados han experimentado una disminución general de la productividad total de los factores durante el período en cuestión, debido principalmente a las prácticas tecnológicas. Por cierto, esa disminución es una expresión de la creciente distancia que los separa de los últimos adelantos tecnológicos a nivel mundial, que revela las grandes dificultades que deben enfrentar para tener acceso a la tecnología, asimilarla y difundirla.

51. Todos estos puntos establecen en forma concluyente el papel esencial del fortalecimiento de la productividad, impulsada por las aptitudes, la profundización de los conocimientos y el

perfeccionamiento tecnológico, para promover un crecimiento más rápido.

52. Hasta el momento se han examinado los determinantes “inmediatos” del crecimiento, incluidos la acumulación de factores y el cambio en la productividad. Existen también lo que algunos analistas describen como determinantes “profundos”, tres de los cuales se destacan por su importancia, a saber, la *geografía*, las *instituciones* y la *integración* (*globalización y comercio*).

53. En primer lugar, la *geografía*. Este concepto no incluye únicamente la dotación de recursos naturales, si bien éstos pueden tener una influencia directa e indirecta importante en el crecimiento económico debido a su impacto en las instituciones. El clima, por ejemplo, tiene una fuerte influencia en la calidad de los suelos, el rendimiento de los cultivos y la morbilidad. Del mismo modo, la distancia y la relativa dificultad de acceso a las rutas clave del comercio internacional afectan a los costos de transporte y pueden tener repercusiones en la capacidad de un país para integrarse en los mercados mundiales, independientemente de su potencial económico y de sus políticas comerciales. También cabe destacar que los países que están aislados desde el punto de vista geográfico o político no se benefician con la difusión de la tecnología.

54. El segundo determinante fundamental o “profundo” son las *instituciones*, que incluyen el imperio de la ley, los derechos de propiedad, el marco reglamentario, instituciones económicas y financieras apropiadas, un poder judicial independiente y capacidad burocrática. No se pueden dar por sentadas la calidad y eficacia de la estructura institucional. Se está comprendiendo cada vez más que la existencia y el desarrollo de esas instituciones son condiciones previas esenciales y determinantes del crecimiento.

55. El tercer determinante “profundo” es el grado de *integración* en la economía mundial. Esto adquiere particular importancia en el contexto de la creciente globalización, incluido el aumento del comercio internacional de bienes y servicios, la mayor competencia internacional y el incremento de las corrientes internacionales de inversión y tecnología.

56. El aspecto de la transferencia y difusión de tecnología reviste particular importancia debido a sus vinculaciones directas con el fortalecimiento de la productividad. Dos tipos de países han logrado absorber satisfactoriamente tecnologías extranjeras: los que cuentan con políticas de promoción de exportaciones adecuadas y los que han podido atraer grandes corrientes de inversiones extranjeras directas.

57. Asimismo, en un mundo donde la difusión de la tecnología y el cambio tecnológico son los factores subyacentes clave que determinan el fortalecimiento de la productividad y donde existen barreras estructurales importantes que entorpecen claramente el proceso, un organismo internacional (como la ONUDI) encargado de fomentar la difusión internacional de conocimientos técnicos y de permitir que los países en desarrollo los aprovechen adquiere una pertinencia e importancia potenciales muy grandes.

58. Por último, todos estos determinantes del crecimiento tienen efectos que se refuerzan unos a otros. Al mismo tiempo cabe observar que, si bien los modelos teóricos pueden contribuir a comprender la estructura subyacente de las cuestiones, no capturan necesariamente el complejo proceso de desarrollo económico y tampoco pueden tener plenamente en cuenta la diversidad de la experiencia de crecimiento. Una organización internacional como la ONUDI debe tomar debida nota de esta situación al formular su estrategia institucional y sus actividades y prescripciones normativas conexas.

C. Elementos de un enfoque pragmático del desarrollo

59. Sobre la base de los análisis y conclusiones descritos en las secciones anteriores, es posible esbozar los contornos de un enfoque pragmático del desarrollo, que podría orientar el proceso de refinamiento de la estrategia institucional de la ONUDI.

60. La estabilidad macroeconómica es una condición previa esencial del crecimiento, así como lo es la “buena gobernanza”. La macroestabilidad requiere disciplina fiscal y una combinación prudente y coordinada de políticas fiscales, monetarias y cambiarias. Los principales elementos de la buena gobernanza son el mantenimiento del orden público y el imperio de la ley, bajos niveles de violencia y conflicto armado, la independencia y transparencia del poder judicial y el respeto de los derechos de propiedad. Otro requisito es la calidad de la infraestructura, incluidos la energía eléctrica, el agua corriente, las telecomunicaciones y el transporte. Todos estos tres elementos son necesarios para mantener un clima comercial propicio para la inversión en el sector privado, un espíritu empresarial vibrante, mejoras sostenidas de la productividad y crecimiento.

61. El sector privado es el principal motor del crecimiento, dado que es la fuente más importante del espíritu de empresa y la innovación. En una economía orientada hacia el mercado, un sector privado competitivo es el encargado de la producción y distribución de bienes y servicios y de la introducción de tecnología, innovaciones y cambios. Por

consiguiente, la promoción del sector privado es un elemento clave de la estrategia de desarrollo.

62. No obstante, para funcionar adecuadamente, la economía de mercado se basa en una amplia serie de instituciones no comerciales que cumplen funciones reglamentarias, estabilizadoras y legitimadoras, desempeñando las esferas privada y pública de la economía papeles complementarios que garantizan la sostenibilidad del sistema.

63. En este marco, el crecimiento puede lograrse mediante la inversión y las ganancias de productividad. Puede definirse ampliamente la inversión comercial indicando que incluye todas las actividades que realizan los empresarios, como la creación y la expansión de la capacidad productiva, el empleo de nueva tecnología y la adaptación y el mejoramiento de las tecnologías existentes, el diseño y la producción de nuevos productos, el mantenimiento y el mejoramiento de la calidad, la comercialización de esos productos, y otras actividades por el estilo. La promoción de la inversión comercial para la industrialización alentando simultáneamente la acumulación de conocimientos, el perfeccionamiento de la tecnología y el cambio técnico deberían ser el postulado más importante de la política de desarrollo.

64. Este enfoque presenta varias facetas. En primer lugar, se necesitan políticas microeconómicas apropiadas para hacer frente tanto a las deficiencias del gobierno como a las del mercado, que son inherentes a los medios de bajos ingresos. Entre esas políticas figuran la eliminación de las barreras impuestas por el gobierno al espíritu empresarial y las intervenciones destinadas a proporcionar alicientes para promover actividades no tradicionales modernas en economías de bajos ingresos dominadas por la producción de productos básicos. También se necesitan políticas que promuevan zonas de elaboración de productos de exportación, parques industriales o industrias de vanguardia de cualquier índole. Asimismo, es necesario formular medidas de política para profundizar la información sobre nuevas tecnologías o métodos para adaptar las tecnologías existentes y mejorar las estructuras de costos de la economía para los empresarios. La articulación de políticas microeconómicas e intervenciones relacionadas con la oferta de bienes públicos ocupa un lugar importante en los programas normativos de los países en desarrollo, como también lo hace en el mundo industrial avanzado. La prueba de fuego de estas políticas es la medida en que son capaces de impulsar el aumento de la productividad y acelerar por consiguiente el crecimiento económico a largo plazo.

65. Para que pueda verificarse un aumento de la productividad impulsado por el sector privado, se requieren intervenciones de política pública que

armonicen adecuadamente el régimen de incentivos con la oferta de bienes públicos. Los incentivos del mercado son esenciales para el desarrollo económico y la estructura de incentivos de una sociedad está en función de su régimen de políticas y de su estructura institucional. Para garantizar un crecimiento sostenido a largo plazo, es esencial que se desarrollen instituciones de alta calidad. Es la suma de reglas, normas y características de cumplimiento y la interacción que producen entre los agentes económicos, los mercados y las instituciones lo que determina en última instancia el rendimiento económico. Constituyen los principales determinantes de la medida en que las personas están dispuestas a realizar la inversión a largo plazo en capital, conocimientos y tecnología que se relaciona con el aumento de la productividad y el éxito económico sostenible.

66. Como se ha explicado anteriormente, el aumento de la productividad se ve impulsado principalmente por el progreso, el mejoramiento y la difusión de la tecnología. Los países que obtienen más beneficios del mejoramiento y la difusión de la tecnología son los que han podido atraer corrientes importantes de inversiones extranjeras directas o han participado en grandes esfuerzos de exportación, respondiendo de esa manera a las presiones competitivas del mercado de exportación. Para ello se requieren políticas que promuevan la inversión extranjera directa y fomenten sectores manufactureros y de servicios competitivos a nivel internacional en los países en desarrollo. El criterio debería ser combinar las oportunidades ofrecidas por los mercados mundiales para desarrollar una industria competitiva que motive tanto a los inversionistas nacionales como a los extranjeros a invertir en la economía. Esto también estaría en consonancia con los requisitos del sistema de comercio multilateral que se está desarrollando desde la conclusión de la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales en 1994.

67. La promoción de las pequeñas y medianas empresas (PYME) es clave para fomentar las actividades comerciales. Esto se aplica especialmente al caso de las economías de base agrícola de África y los países menos adelantados, en las que viven la mayoría de los pobres del mundo, y para las cuales el desarrollo de un sector agroindustrial de empresas pequeñas y medianas contribuiría a la mitigación de la pobreza, que es un importante objetivo internacional de desarrollo. Las pequeñas empresas constituyen un semillero de espíritu empresarial que es esencial para el proceso de aumento de la productividad. Las PYME apoyan la creación de capacidades productivas sistémicas y contribuyen a la formación de sistemas económicos resistentes en los que están vinculadas las empresas grandes y pequeñas. Esas vinculaciones y los grupos resultantes de empresas grandes y pequeñas

están adquiriendo una importancia cada vez mayor para atraer inversiones extranjeras. Las empresas pequeñas, como ha quedado ampliamente demostrado en la esfera de las tecnologías de la información y las comunicaciones, son también una fuente importante de innovación, y a menudo producen artículos para mercados especializados de una manera muy flexible y que se adapta a las necesidades de esos mercados. Las experiencias de Asia oriental, especialmente China, el Japón y la provincia china de Taiwán, así como la región de Bangalore en la India y los buenos resultados de las economías de transición en Hungría y Polonia han mostrado la gran importancia de las pequeñas y medianas empresas urbanas y rurales para el desarrollo de la economía. La mayor parte de las empresas de la mayoría de los países en desarrollo son pequeñas y medianas y emplean a un alto porcentaje de la fuerza de trabajo. En esas empresas, incluidas las microempresas, trabajan la mayoría de los pobres urbanos y rurales. La promoción de un sector de pequeñas empresas dinámico tanto en las zonas urbanas como en las rurales fortalecería las oportunidades de generación de ingresos para los pobres, reduciendo al mismo tiempo su vulnerabilidad a los riesgos económicos.

68. Por último, resulta evidente que ya no existe un equilibrio entre el crecimiento y las medidas para garantizar la sostenibilidad ambiental. Todos los países en desarrollo están enfrentando actualmente problemas de degradación ambiental causados por el modelo de crecimiento industrial urbano. Las preocupaciones relativas al agotamiento de la capa de ozono, el calentamiento de la Tierra y la biodiversidad han hecho comprender también que para que el desarrollo sea sostenible, es necesario proteger el medio ambiente y las preocupaciones ambientales deben incorporarse sistemáticamente en los paradigmas convencionales del desarrollo económico. Esto puede lograrse tratando de influir en el comportamiento de diversos agentes económicos tanto a través de medidas basadas en el mercado como de medidas prescriptivas y reglamentadoras, según proceda. Además, es necesario que se produzca un cambio en el proceso de industrialización, pasando de la lucha contra la contaminación en la etapa final a la utilización de tecnologías nuevas y avanzadas, que sean más eficientes en la utilización de energía y materiales y produzcan menos contaminación y desechos. Por último, se requieren cambios fundamentales tanto en el diseño como en la tecnología de la producción, representados por el enfoque “de la cuna a la cuna”, y la reorganización de la producción y su rediseño sobre la base de principios biológicos a fin de incrementar la productividad de los recursos conforme a las directrices preconizadas por el concepto de “capitalismo natural”.

69. El siguiente paso será examinar la forma en que esos elementos del enfoque pragmático del desarrollo influyen en la formulación de la estrategia institucional y las actividades de la ONUDI, organización establecida por la comunidad internacional para prestar asistencia a los países en desarrollo y a las economías en transición en sus esfuerzos de industrialización.

III. RACIONALIZACIÓN DE LA ESTRATEGIA INSTITUCIONAL DE LA ONUDI Y MEJORAMIENTO DE LA EFICACIA DE SUS PROGRAMAS DE APOYO

A. Elementos clave de la estrategia

70. Una estrategia institucional es la creación de una posición excepcional y valiosa para una organización que implica la definición de sus prioridades y un conjunto de actividades adaptadas a esas prioridades. El posicionamiento estratégico de cualquier organización implica la realización de *actividades diferentes* de las de sus competidores o la realización de actividades similares en *formas diferentes*. Un ajuste entre las actividades es esencial no sólo para el logro de una ventaja competitiva, sino también para la sostenibilidad de esa ventaja. La sostenibilidad proviene del sistema de actividades en su conjunto, y no de las partes aisladas que lo componen, y es la clave de la eficacia operacional.

71. El mandato de la ONUDI determina que la Organización debe prestar asistencia a los países en desarrollo y a los países con economías en transición en sus esfuerzos de industrialización, a fin de permitirles mejorar sus capacidades para promover un desarrollo industrial sostenible y lograr así el crecimiento económico y una reducción de la pobreza. Dada la dinámica del proceso de desarrollo examinado más arriba, la estrategia institucional de la ONUDI debe concentrarse en incrementar aún más la productividad, y las actividades de la Organización deberían desarrollarse a partir de este tema central para lograr una eficacia óptima. El fortalecimiento de la productividad sería el elemento clave del ajuste estratégico necesario para todas las actividades e intervenciones.

72. Como organismo especializado de las Naciones Unidas, la ONUDI desempeña un doble papel. Por un lado, presta servicios de cooperación técnica para el mejoramiento de las aptitudes, la tecnología y las capacidades conexas. Por el otro, cumple también funciones de “foro mundial”, generando y difundiendo conocimientos acerca de los procesos de desarrollo industrial y cuestiones conexas, e iniciando y dirigiendo debates y deliberaciones sobre desarrollo industrial y asuntos afines para influir así en el

programa de desarrollo en este ámbito. En ambas esferas de actividades, la ONUDI debe concentrarse en los elementos clave que contribuyen al fortalecimiento de la productividad en el proceso de desarrollo y con el tiempo se traducen en riqueza económica, social y ambiental.

73. En el contexto de un entorno económico orientado hacia el mercado, globalizante e internacional, el suministro de bienes públicos mundiales proporciona una justificación y un fundamento para las operaciones de las organizaciones multilaterales. En el caso de la ONUDI, éstos deben relacionarse con la esfera del desarrollo industrial. Más específicamente, la creación, la transformación y la gestión de conocimientos sobre la industria pueden considerarse como un bien público mundial, que es de legítimo interés de la ONUDI. Esto abarcaría esferas como la transferencia y el mejoramiento de la tecnología, el aprendizaje, la innovación, la creación de aptitudes y capacidades, que tienen una influencia directa en el aumento de la productividad. La función de foro mundial implica también el establecimiento de puntos de referencia comparativos del rendimiento industrial y la identificación de las mejores prácticas internacionales con miras a difundirlas; la organización del intercambio de información específica para determinados sectores y temas y de opiniones de expertos y encargados de la adopción de decisiones de diferentes países y regiones; y la difusión de conocimientos sobre tendencias, retos y oportunidades actuales y emergentes para orientar a los encargados de la formulación de políticas. En el cumplimiento de todos estos cometidos, las actividades de foro mundial de la ONUDI se basan en investigaciones llevadas a cabo dentro de la institución y en colaboración con asociados, así como en la rica gama de experiencias generadas por sus programas de cooperación técnica.

74. La función de foro mundial y la función de cooperación técnica se refuerzan por lo tanto entre sí. Los resultados de la función de foro mundial ayudan a la ONUDI a mejorar la serie de servicios que presta, mientras que las experiencias y conocimientos obtenidos con las actividades de cooperación técnica se tienen en cuenta en la función de foro mundial. Por consiguiente, ambos tipos de actividades se apoyan mutuamente en la búsqueda de pertinencia, eficacia e impacto.

75. Más concretamente, las tareas que deben emprenderse con este fin incluyen:

- La identificación de la gama de intervenciones de la ONUDI que se basan en ámbitos de especialización bien definidos y que son más apropiadas para cumplir la misión de la Organización;

- La potenciación al máximo del impacto de las actividades operacionales de la ONUDI mediante la optimización de sus sinergias con las actividades en calidad de foro mundial y el perfeccionamiento de las competencias especializadas;
- El impulso del programa de investigación de la ONUDI, mejorando la capacidad dentro de la institución y recurriendo a la creación de redes y a la cooperación en la esfera de la investigación;
- La generación de productos de inmediata utilidad para las instituciones internacionales de desarrollo;
- El logro de una síntesis eficaz entre las características rutinarias e innovadoras de los programas de la ONUDI, incorporando al mismo tiempo los conocimientos más avanzados y mejoras en la comprensión del proceso de desarrollo.

76. Con respecto a las funciones de cooperación técnica u operacionales, la ONUDI debe diseñar aportes concretos prácticos y útiles teniendo en cuenta las realidades del entorno económico global conforme afectan a los países en desarrollo y a las economías en transición en general y a los países menos adelantados en particular. La consideración primordial debería ser siempre ayudar a fortalecer el aumento de la productividad a fin de garantizar el éxito económico a largo plazo. A este respecto cabe poner de relieve algunos hechos estilizados derivados de las tendencias actuales y pertinentes y sus respectivas repercusiones en la cooperación técnica.

B. Hechos estilizados y respuesta de la ONUDI

Hecho N° 1: La inversión comercial en técnicas y tecnología de planta y equipo para el fortalecimiento de la productividad posibilita un crecimiento económico sostenible.

77. *Repercusiones generales:* Los países en desarrollo, incluidos los países menos adelantados, podrán lograr un crecimiento económico a largo plazo sólo si las inversiones comerciales en equipo e infraestructura se caracterizan por un mayor aumento de la productividad. Este último está en función del progreso tecnológico, el aprendizaje, la evolución de la tecnología y el mejoramiento de la calidad de la mano de obra.

78. *Repercusiones en la cooperación técnica de la ONUDI:* Los países en desarrollo necesitan crear un clima comercial conducente a la promoción de la

inversión tanto nacional como extranjera. La inversión en equipo e infraestructura que implica la creación y la expansión de la capacidad productiva debería combinarse con la adopción y el mejoramiento de tecnologías modernas, el perfeccionamiento de las aptitudes, la adhesión a las normas de calidad establecidas y la participación en los mercados nacional y mundial de conformidad con las normas comerciales establecidas a fin de desarrollar una industria competitiva. En otras palabras, en el proceso de creación de capacidad industrial, la acumulación de capitales y el cambio tecnológico deben estar estrechamente relacionados. Esto garantizará un fortalecimiento de la productividad y un crecimiento económico a largo plazo. La ONUDI, en estas circunstancias, debería prestar asistencia a los países en desarrollo y a las economías en transición para:

- Crear un clima propicio para la inversión, asesorando sobre las mejores prácticas internacionales y las experiencias en materia de desarrollo industrial, promoción de inversiones y políticas y estrategias industriales eficaces;
- Crear y desarrollar capacidades para identificar lagunas tecnológicas y para la adquisición, la adaptación y el mejoramiento de tecnologías, proporcionando información sobre experiencias con las que se han logrado resultados satisfactorios y las mejores prácticas a nivel mundial en esas esferas; y
- Elaborar sistemas de calidad y normas nacionales en apoyo de la competitividad industrial, el acceso a los mercados y la protección de la salud de los consumidores, la seguridad y el medio ambiente.

Hecho N° 2: Existen diferencias de productividad cada vez mayores entre los países y dentro de ellos.

79. *Repercusiones generales:* La búsqueda del desarrollo y la lucha contra la pobreza no prosperarán a menos que se reduzcan las diferencias de productividad entre los países y dentro de éstos mediante la movilización de técnicas, conocimientos, tecnología e información en los países en desarrollo, que se traduzcan en un desarrollo sostenible y equitativo.

80. *Repercusiones en la cooperación técnica de la ONUDI:* Los países en desarrollo deben crear la capacidad necesaria para poner en práctica intervenciones eficaces que promuevan el aumento de la productividad y para vigilar este último a distintos niveles de agregación. La ONUDI debería prestar asistencia a esos países para:

- Desarrollar sistemas nacionales de vigilancia de la productividad industrial a diferentes niveles de agregación (empresarial, sectorial, regional y nacional) a nivel de países, a fin de medir, vigilar y establecer los objetivos de las tendencias a corto y largo plazo en la esfera de la productividad; y
- Crear capacidades para ejecutar políticas y programas destinados a facilitar la absorción, la adaptación y la difusión de tecnologías para aumentar la calidad y fortalecer la productividad, que sean al mismo tiempo ecológicamente racionales.

Hecho N° 3: La creciente marginación de los países menos adelantados es una consecuencia de su incapacidad para dominar las tecnologías y aprovechar las medidas de apertura de los mercados en los países industrializados avanzados.

81. *Repercusiones generales:* a) La creciente concentración relativa de la pobreza en los países en desarrollo en general y en los países menos adelantados en particular se relaciona con su incapacidad para reducir las diferencias en materia de productividad que los separan de las economías más avanzadas, y por lo tanto para generar un desarrollo equitativo y sostenido; b) La marginación del comercio mundial y de las corrientes de inversión se deriva de la incapacidad de los países menos adelantados para cumplir las condiciones mínimas que les permitan contar con sistemas de incentivos adecuados y una oferta apropiada de bienes comercializables. Este problema se ve agravado aún más por iniquidades persistentes en el régimen del comercio mundial, que se están subsanando muy lentamente.

82. *Repercusiones en la cooperación técnica de la ONUDI:* Los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados, deben fomentar el espíritu empresarial nacional a fin de aumentar su capacidad de respuesta en materia de oferta en las relaciones comerciales. La ONUDI puede apoyar a estos países en esa esfera mediante:

- Asistencia para la creación y el fortalecimiento de instituciones de garantía de calidad y encargadas de fijar normas y reglamentos;
- Asesoramiento sobre las mejores prácticas relativas al mejoramiento de la calidad, tanto en términos de procesos como de productos;

- Asistencia en materia de promoción de inversiones y tecnología destinadas a acelerar la transferencia de tecnologías de mejoramiento de la calidad y de fortalecimiento de la productividad, que sean también ecológicamente racionales; y
- Asesoramiento para lograr acceso a los mercados externos y sobre diversas medidas de promoción de las exportaciones.

Hecho N° 4: El sector de la pequeña y mediana empresa de los países en desarrollo se considera a menudo como un medio para generar empleos que requieren poca calificación y luchar contra la pobreza. Esto implica una relegación de la importante contribución que puede hacer el sector de las PYME al fomento del crecimiento, la especialización, la innovación tecnológica y las exportaciones.

83. *Repercusiones generales:* Se renuncia a importantes oportunidades de crecimiento industrial dinámico cuando no se reconoce ni promueve la posible contribución de las empresas pequeñas y medianas a la innovación y las exportaciones.

84. *Repercusiones en la cooperación técnica de la ONUDI:* No puede tratarse a las PYME como un sector homogéneo. Los programas de apoyo deben dirigirse a diferentes tipos de empresa (medianas, pequeñas y microempresas) y responder a sus variadas necesidades y capacidades. Las medidas de apoyo normativo e institucional deben diseñarse teniendo en cuenta objetivos concretos. Éstos pueden abarcar desde programas directamente destinados a reducir la pobreza hasta programas de apoyo que tengan por finalidad una actualización tecnológica y una mayor internacionalización. Por consiguiente, la cooperación técnica de la ONUDI en esta esfera consiste en:

- Apoyar la integración de las empresas pequeñas a medianas más avanzadas en las cadenas mundiales de valor añadido y las redes de compras;
- Promover las redes horizontales, verticales y regionales de PYME y mejorar la eficiencia colectiva de los grupos de PYME existentes;
- Fortalecer a los proveedores de servicios especializados públicos y privados que procuran subsanar deficiencias del mercado que obran en detrimento de las PYME (en esferas como la información empresarial, la

gestión de la tecnología y el acceso a la financiación);

- Mejorar las aptitudes empresariales y de gestión de las microempresas, con hincapié en las zonas rurales desfavorecidas, y en el aprovechamiento del potencial de las empresarias, con miras a reducir las disparidades regionales en el desarrollo.

Hecho N° 5: Los débiles vínculos de cooperación entre los agentes económicos, los mercados y las instituciones de los países en desarrollo les impiden aprovechar eficazmente las corrientes internacionales de comercio y la inversión.

85. *Repercusiones generales:* Un producto interno y mercados de tecnología y especialidades segmentados, instituciones disfuncionales, y la falta de la infraestructura necesaria y los incentivos que las empresas nacionales necesitan para competir, aprender e innovar, impiden que los países en desarrollo participen activamente en las corrientes mundiales del comercio y la inversión.

86. *Repercusiones en la cooperación técnica de la ONUDI:* El establecimiento de incentivos de mercado para la rápida difusión de los conocimientos, la información, las técnicas y la tecnología entre todas las instituciones y los agentes económicos es clave para el desarrollo industrial dirigido por el sector privado e impulsado por la productividad. Mediante su apoyo al diseño y la ejecución de políticas y estrategias industriales eficaces así como otras actividades iniciales de cooperación, la ONUDI complementa sus programas de cooperación técnica con miras a promover la difusión de la tecnología y un perfeccionamiento competitivo para el logro de un desarrollo industrial equitativo y sostenible.

Hecho N° 6: Las agroindustrias desempeñan un papel predominante en las perspectivas de desarrollo de los países en desarrollo, especialmente los países menos adelantados.

87. *Repercusiones generales:* La gran mayoría de los países en desarrollo y casi todos los países menos adelantados cuentan con recursos agrícolas considerables, una fuerza de trabajo (potencial) importante y/o por lo menos algunos recursos autóctonos (naturales o minerales) que ofrecen una base viable para el establecimiento o el fortalecimiento de agroindustrias, el suministro de empleo a la población local y la generación de valor agregado para la comunidad local, en particular en las zonas rurales que se enfrentan a problemas generalizados de

inseguridad alimentaria, pobreza, malnutrición y una competitividad limitada.

88. *Repercusiones en la cooperación técnica de la ONUDI:* La producción de artículos de primera necesidad basados en productos agrícolas y en recursos locales (naturales) tiene una demanda permanente en todos los mercados mundiales, especialmente cuando es de origen natural. Las agroindustrias convierten los productos agrícolas en bienes de consumo muy necesarios como por ejemplo, alimentos, prendas de vestir, productos de cuero, artículos de madera y materiales compuestos -de hecho, en artículos de primera necesidad (productos alimenticios, vestimenta, vivienda y herramientas)-, así como en otros artículos tales como bebidas, alimentos envasados y congelados, ropas y artículos de cuero de moda, muebles, etc. Al mismo tiempo, la competitividad internacional y mundial sólo admite productos seguros, certificados y fiables de suministro constante, lo que supone una elaboración bien organizada, basada en el conocimiento y ecológicamente racional, y la utilización de tecnologías de producción y procesos y de sistemas de garantía de calidad, siendo que esos sectores industriales son en su mayoría de una densidad de mano de obra bastante grande. Con sus recursos naturales intrínsecos, los países en desarrollo, en especial los menos adelantados, tienen todas las condiciones materiales y ambientales para participar en la cadena mundial de valor añadido, pero carecen de los conocimientos especializados, las técnicas, la maquinaria y los contactos apropiados debido a la falta de inversiones, de información sobre la situación de los mercados, de técnicas de producción y de instituciones de investigación y desarrollo.

89. La ONUDI ofrece servicios de asistencia técnica claramente orientados, específicos y puntuales en todas esas esferas de actividades funciones industriales, posee una amplia red internacional y una experiencia (institucional) acumulada que le permiten difundir las mejores prácticas de fabricación, transferir la tecnología más ajustada (la más apropiada, y al mismo tiempo productiva) -tanto equipo como programas informáticos- para crear y/o fortalecer instituciones de apoyo (de capacitación, desarrollo, ensayo y servicios), establecer criterios de evaluación y aplicar sistemas conexos. Los programas de desarrollo para el fortalecimiento de las capacidades productivas, en particular mediante el mejoramiento de las aptitudes y las intervenciones basadas en la tecnología, están dirigidos a empresas pequeñas y medianas y a sectores agroindustriales específicos (en particular los de maquinaria agrícola, elaboración de alimentos, cuero y productos de cuero, textiles y madera) con miras a mejorar la competitividad de sus productos en los mercados nacional, regional y mundial.

Hecho N° 7: La industria no utiliza de manera óptima los recursos naturales y puede ser una fuente importante de contaminación y desechos.

90. *Repercusiones generales:* Los costos de la explotación no sostenible de los recursos naturales, por un lado, y de la excesiva presión en la capacidad de absorción del entorno natural, por el otro, se transmiten a las generaciones futuras sin recurrir a la adopción de medidas preventivas y correctivas, restringiendo así el desarrollo industrial futuro. El típico modelo industrial urbano de desarrollo impone grandes costos ambientales y económicos y debe transformarse en una oportunidad de desarrollo sostenible integrando el medio ambiente como elemento estratégico en los procesos de producción, nuevas inversiones y cambio técnico.

91. *Repercusiones en la cooperación técnica de la ONUDI:* Mediante sus actividades en las esferas de la tecnología ecológicamente racional y la energía limpia, la ONUDI acelera la difusión nacional e internacional de tecnologías ecológicamente racionales que mejoran la calidad y la productividad, con particular atención a sectores industriales específicos así como a las necesidades de los pobres. Concretamente, las actividades de la ONUDI en esta esfera incluyen:

- La asistencia técnica para aumentar las capacidades nacionales en materia de planificación y de formulación de políticas ambientales mediante el fortalecimiento de la infraestructura y los recursos humanos apropiados;
- El suministro de información e instalaciones de demostración sobre la utilización de tecnologías limpias de producción y procesamiento y de técnicas de gestión ambiental mediante una red internacional de centros nacionales para una producción más limpia;
- El apoyo mediante la transferencia de tecnologías de producción y procesamiento que no sean perjudiciales para el medio ambiente y la aplicación de sistemas de control de la contaminación y gestión de desechos; y
- Asistencia para permitir que los países en desarrollo y las economías en transición cumplan los compromisos asumidos en virtud de las convenciones y los protocolos internacionales relativos al medio ambiente.

Hecho N° 8: Hay un margen considerable para mejorar la eficiencia con que la industria utiliza la energía.

92. *Repercusiones generales:* El mejoramiento de la eficiencia energética es ampliamente compatible con los principales objetivos de la mayoría de las políticas energéticas nacionales y con el proceso de negociaciones intergubernamentales relativas al cambio climático. La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y el Protocolo de Kyoto crean tanto retos como oportunidades en lo que respecta a medidas y tecnologías para el logro de la eficiencia energética. Por un lado, se requiere un aumento en el ritmo del mejoramiento de la eficiencia energética para controlar las emisiones de gases de efecto invernadero y proteger el clima. Por el otro, el Protocolo de Kyoto, mediante el mecanismo para un desarrollo limpio y una aplicación conjunta, establecerá nuevos mercados para servicios y tecnologías de alto rendimiento energético en los países en desarrollo y los países con economías en transición.

93. *Repercusiones en la cooperación técnica de la ONUDI:* La nueva prioridad de la asistencia técnica de la ONUDI y la que la Organización presta en su calidad de foro mundial en relación con los protocolos será facilitar la participación de la industria y el comercio en el mecanismo para un desarrollo limpio y una aplicación conjunta. Las intervenciones se concentrarán en un primer momento en controlar las emisiones de gases de efecto invernadero mediante asistencia en materia de eficiencia energética industrial. Ésta se considera un componente esencial en la mitigación de las emisiones. Es una de las actividades básicas de la ONUDI, de fundamental importancia para el mandato de la Organización y una cuestión en que la ONUDI puede desempeñar un papel rector definiendo el programa de desarrollo. Las medidas destinadas a mejorar la eficiencia energética industrial también contribuyen a mejorar la productividad y la fiabilidad.

C. Repercusiones en las actividades de la ONUDI

94. De lo que antecede pueden deducirse las siguientes consecuencias fundamentales para la ONUDI:

- La ONUDI debe idear y poner en práctica intervenciones concretas en el marco de sus actividades de cooperación técnica destinadas a acelerar la transferencia y el dominio de conocimientos técnicos y a facilitar el acceso a los mercados y el desarrollo fomentando la creación de las capacidades necesarias a tal efecto. El aumento de la productividad, en sus diversas

manifestaciones, es en definitiva la medida del impacto de esas intervenciones;

- La transferencia de conocimientos técnicos es clave para el mandato de la ONUDI, pero también lo es garantizar que esos conocimientos se dediquen efectivamente a usos productivos. Por esa razón, la creación de capacidad institucional, la formación profesional y el desarrollo empresarial revisten también una importancia fundamental para el éxito y el impacto de los programas de cooperación técnica de la ONUDI;
- Desde esta perspectiva, se propone en la presente publicación un nuevo enfoque de las actividades de cooperación técnica de la ONUDI, que debería traducirse en una concentración más precisa y una eficacia mejorada en la aplicación de la experiencia y los conocimientos especializados de los profesionales asignados a los ocho módulos de servicios de la ONUDI. Este enfoque, que se ha validado en los foros mundiales Venecia I y Venecia II, procura facilitar un mejor diseño conceptual y operacional de las actividades de la Organización, así como un mayor impacto.

95. Las intervenciones de la ONUDI pueden agruparse analíticamente en torno a dos esferas clave de ventajas comparativas:

- i) La difusión de la tecnología; y
- ii) La creación de capacidad para el acceso a los mercados y el desarrollo.

96. El área de la difusión de la tecnología comprende todas las actividades relacionadas con el aprendizaje, la absorción y el dominio de la tecnología como producto clave que se procura obtener. Esto incluye sobre todo, programas relacionados con la promoción de inversiones y tecnología, la previsión tecnológica, la gestión de la tecnología, la biotecnología, el desarrollo empresarial, el perfeccionamiento y la rehabilitación de los servicios manufactureros y técnicos, la cooperación Sur/Sur, y la transferencia, la absorción y el dominio de tecnologías ecológicamente racionales. Este último elemento incluye los programas relativos a la aplicación de los diversos protocolos internacionales relacionados con el medio ambiente, así como los centros para una producción más limpia y los programas de energía.

97. La esfera de la creación de capacidad para lograr el acceso a los mercados y el desarrollo comprende todas las actividades destinadas a promover la disposición de las empresas pequeñas y medianas a

enfrentar la competencia externa, tanto en el plano internacional como en el nacional, incluidas las que se realicen en las esferas de la calidad, la normalización y la metrología, las medidas sanitarias y fitosanitarias, el etiquetado, la integración en las cadenas de valor y también todas las que influyen directamente en las exportaciones de los Estados Miembros, como los consorcios de pequeñas empresas exportadoras y las agrupaciones y redes orientadas a la exportación, y el apoyo para permitir que las empresas pequeñas y medianas respondan a la evolución de las condiciones del mercado en economías cada vez más abiertas. Es evidente que existen importantes sinergias que pueden explotarse entre las actividades y los respectivos productos de esta esfera y los de la esfera de la difusión de tecnología.

98. En ambas esferas se seguirá subrayando y refinando la concentración en los países menos adelantados y en los pobres, procurando realizar contribuciones tangibles a la lucha para reducir la pobreza y lograr el progreso social, incluido el hincapié en los ámbitos de la energía rural, la capacidad empresarial de la mujer y las microempresas. La sostenibilidad ambiental del desarrollo industrial también será un ingrediente esencial mediante el hincapié en las tecnologías limpias y las prácticas de producción más limpia.

99. Por consiguiente, al reforzar los múltiples vínculos entre la capacidad empresarial, la tecnología, el fortalecimiento de la productividad y el crecimiento mediante el desarrollo industrial sostenible, la ONUDI estaría respondiendo efectivamente a los retos de reducción de la pobreza extrema y garantía de la sostenibilidad ambiental previsto en los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

IV. CONCLUSIONES

100. La experiencia de desarrollo de los últimos 50 años nos ha ayudado a identificar el perfil de un enfoque pragmático del desarrollo. Este enfoque trasciende la ortodoxia económica o política.

101. En el pasado hemos presenciado una marcada confrontación entre los ideales de la economía planificada y los de la economía de mercado. En la actualidad el dilema es bastante diferente. El reto reside ahora no en la búsqueda de un conjunto completamente nuevo de políticas *alternativas*, sino en garantizar que las actuales prescripciones normativas amplias aborden eficazmente los estrangulamientos clave del desarrollo y por consiguiente cumplan efectivamente lo que se espera de ellas, es decir, una disminución de las disparidades nacionales e internacionales del desarrollo económico y social.

102. Pasaremos a ilustrar lo que antecede con una referencia a las consecuencias en materia de políticas del libre comercio. La experiencia reciente no ofrece ejemplos de crecimiento dinámico a largo plazo en economías cerradas, pero muchos de los países que abrieron sus economías tampoco lograron ese crecimiento dinámico a largo plazo. Por cierto, no tendría sentido aconsejar a esos países que regresaran a las economías cerradas del pasado, pero es bastante evidente que la simple recomendación de que abran sus economías dista de ser suficiente. Este enfoque debe enriquecerse considerablemente con un tratamiento más detallado de lo que significa abrir una economía en un mundo impulsado por la innovación y el cambio técnico. Por ejemplo, es necesario prestar la debida atención a los microfundamentos del desarrollo competitivo, la oferta de bienes públicos, el sistema de incentivos y el desarrollo institucional.

103. Esto plantea importantes retos en materia de políticas, como los relacionados con el desarrollo de

las aptitudes y capacidades científicas y tecnológicas nacionales necesarias para cumplir con los requisitos de conformidad cada vez más estrictos de los mercados de los países avanzados, o con las normas tecnológicas y de calidad cada vez más severas que deben acatarse para ser un exportador viable de productos manufactureros, todo ello en un contexto de garantía de distribución equitativa de la riqueza y protección de los recursos naturales y sociales. El hecho de descuidar éstas y otras cuestiones de política conexas conduce por lo general a callejones sin salida en la búsqueda de la integración de los países en desarrollo en las corrientes mundiales del comercio y la inversión.

104. Para un organismo como la ONUDI es clave lograr una integración eficaz entre la conceptualización de los actuales retos en materia de políticas que enfrentan los países en desarrollo y sus enfoques de la ejecución de las actividades de cooperación técnica sobre el terreno.