



Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

Distr. general
6 de abril de 2023
Español
Original: inglés

Junta de Comercio y Desarrollo

70º período de sesiones

Ginebra, 19 a 30 de junio de 2023

Tema 7 del programa provisional

El índice de capacidades productivas y la formulación de políticas con base empírica

Resumen

La UNCTAD lleva mucho tiempo afirmando que el fomento de las capacidades productivas y la transformación estructural de la economía son fundamentales para que los países puedan lograr un crecimiento económico sostenido, una reducción acelerada de la pobreza, la diversificación económica y la creación de empleo. Por lo tanto, las capacidades productivas deben ser uno de los ejes de las políticas nacionales y las asociaciones mundiales para el desarrollo. La UNCTAD ha elaborado el índice de capacidades productivas para ayudar a los Estados miembros a determinar su situación en lo que respecta al fomento de las capacidades productivas y la transformación estructural de la economía y, en consecuencia, cómo ajustar sus respectivas concepciones, políticas y estrategias de desarrollo.

En esta nota se presenta un análisis orientado a las políticas sobre ese índice, así como un debate sobre sus consecuencias para la formulación y ejecución de políticas con base empírica, junto con conclusiones y medidas para seguir avanzando.



I. Introducción

1. En su *Informe sobre los países menos adelantados 2006. Desarrollo de las capacidades productivas*, la UNCTAD conceptualizó y definió la noción de capacidades productivas como “los recursos productivos, las capacidades empresariales y las vinculaciones de la producción [eslabonamientos productivos] que, en conjunto, determinan la capacidad de un país de producir bienes y servicios y le permiten crecer y desarrollarse”. El concepto adquirió mayor relevancia con su inclusión en el Programa de Acción en favor de los Países Menos Adelantados para el Decenio 2011-2020, el Programa de Acción de Viena en favor de los Países en Desarrollo Sin Litoral para el Decenio 2014-2024 y el Programa de Acción de Doha (para el decenio 2022-2031). Con el fin de hacer operativo el concepto de capacidades productivas a nivel nacional, la UNCTAD elaboró el índice de capacidades productivas (ICP), destinado a ayudar a los países en desarrollo a determinar el estado de sus respectivas capacidades productivas y las deficiencias y las limitaciones conexas, así como la forma de mejorarlas. Con arreglo al mandato otorgado por el Consejo Económico y Social y al párrafo 76 k) del Maafikiano de Nairobi, aprobado en el 14º período de sesiones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (XIV UNCTAD), la UNCTAD ultimó la elaboración del ICP¹. La primera generación del ICP abarcó 193 economías durante el período 2000-2018, y el índice se ha actualizado para incluir datos hasta finales de 2021. El conjunto de capacidades productivas y sus combinaciones se clasifican, sobre la base de 46 indicadores, en las siguientes ocho categorías: capital humano, capital natural, energía, transporte, tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), instituciones, sector privado y cambio estructural. Por tanto, el ICP es multidimensional en lo que respecta a su uso analítico, medición estadística y capacidad para establecer puntos de referencia.

2. El uso del ICP se ha ensayado en varios países en desarrollo, y el índice se ha empleado para llevar a cabo evaluaciones de las deficiencias de las capacidades productivas nacionales en algunos países beneficiarios. Estas evaluaciones son análisis diagnósticos multidimensionales destinados a responder a la pregunta de cuál es la mejor manera, para los países en desarrollo, de subsanar las deficiencias y las limitaciones de sus capacidades productivas. Ofrecen una perspectiva única del rendimiento de las economías; y ayudan a determinar las ventajas comparativas y los principales obstáculos para la creación de capacidades productivas nacionales, así como a trazar estrategias de intervención. El Programa de Acción de Doha alienta a los países menos adelantados a llevar a cabo evaluaciones de las deficiencias de sus capacidades productivas nacionales. Además, estas evaluaciones pueden constituir un insumo para elaborar perfiles de vulnerabilidad. El Comité de Políticas de Desarrollo del Consejo Económico y Social alentó a la UNCTAD a que prosiguiera su labor metodológica para medir los progresos y determinar los obstáculos en la creación de capacidad productiva en los países en desarrollo, y a que compartiera los resultados de su labor como aportación a las evaluaciones del impacto del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales y a los informes de seguimiento de los países graduados o en proceso de graduación de la categoría de países menos adelantados que realiza el Comité².

3. La labor sobre el ICP cuenta con el apoyo de un grupo de asesoramiento estadístico y técnico y de la Junta Consultiva de Alto Nivel creada por el Secretario General de la UNCTAD en 2022. El grupo de asesoramiento estadístico y técnico presta apoyo con miras al perfeccionamiento, la ampliación y el desarrollo ulteriores del ICP, entre otras cosas mediante la actualización y revisión periódicas del índice y la metodología, con el fin de contribuir a su coherencia metodológica y a difundir su aplicación y uso en los foros estadísticos y académicos, incluido el sistema de las Naciones Unidas. La Junta Consultiva de Alto Nivel prestará asesoramiento en los ámbitos de la investigación, el desarrollo de capacidades y la formulación de políticas, entre otros sobre el contenido y los pilares fundamentales de los marcos normativos e institucionales, con el objeto de mejorar la calidad de las intervenciones de política en los países en desarrollo. Se aspira a orientar la aplicación

¹ E/RES/2017/29; TD/519/Add.2.

² E/RES/2017/29.

del concepto de capacidades productivas y del ICP en tanto aspecto esencial de la formulación y ejecución de políticas de desarrollo de nueva generación.

4. En respuesta al creciente interés de los Estados miembros, la UNCTAD ha concebido y aplica, en estrecha colaboración con los Gobiernos de los países interesados, un programa integral, plurianual y multidimensional de intervenciones de política que abarcan el conjunto de la economía, destinado a crear capacidades productivas sobre la base de un enfoque transformador y con base empírica, que abandona las intervenciones a corto plazo y fragmentarias asociadas a proyectos en favor de un enfoque de políticas integrado a largo plazo y fundado en un programa, que también es más integral y abarca el conjunto de la economía. La UNCTAD se propone avanzar en su labor sobre las capacidades productivas en las economías estructuralmente débiles y vulnerables, en particular los países menos adelantados, los países en desarrollo sin litoral y los pequeños Estados insulares en desarrollo. El fomento de las capacidades productivas nacionales a través del programa integral de la UNCTAD, basado en las evaluaciones de las deficiencias de las capacidades productivas nacionales, es esencial para la transformación estructural, la diversificación de la economía y las exportaciones, una mayor participación en la interacción económica internacional mediante el comercio internacional, la inversión y las cadenas de valor productivas globales y regionales y, por consiguiente, para el desarrollo sostenible, la reducción efectiva de la pobreza y un mayor protagonismo internacional. Hacer de las capacidades productivas uno de los ejes de la formulación de políticas y el fortalecimiento institucional permite a los países un mayor control de sus procesos internos de desarrollo en un mundo cada vez más interdependiente, así como una integración económica regional y mundial más beneficiosa.

5. Angola ha sido el primer país beneficiario de este programa integral, con el apoyo financiero de la Unión Europea. Los detalles de la ejecución del proyecto en ese país y los resultados concretos logrados hasta la fecha se presentaron en un acto paralelo celebrado durante la Quinta Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados. En este marco, el debate sobre las intervenciones programáticas y los cambios conceptuales, así como los resultados alcanzados hasta entonces proporcionaron esclarecedoras lecciones de política y un camino a seguir para otros países que solicitaron intervenciones similares y el apoyo de la UNCTAD.

II. Principales argumentos en favor de las capacidades productivas

6. No existe una trayectoria de desarrollo única que los países puedan seguir para lograr el progreso socioeconómico. Sin embargo, algunos ingredientes son indispensables para el crecimiento a largo plazo y el desarrollo sostenible de cualquier país, como la estabilidad política y el buen funcionamiento de las instituciones. Otro ingrediente importante son buenas capacidades productivas, verdadero sostén de la aptitud para producir bienes y servicios.

7. El fomento de las capacidades productivas y la transformación estructural se han debatido en las principales conferencias internacionales, como la Cuarta Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados, la Quinta Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados, la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países en Desarrollo sin Litoral, la XIV UNCTAD, y el 15º período de sesiones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (XV UNCTAD). En las declaraciones ministeriales, así como en los Programas de Acción, el Azimio y el Maafikiano de Nairobi, y el Pacto de Bridgetown aprobado en la XV UNCTAD, se ha subrayado invariablemente que el fomento de las capacidades productivas es esencial para el desarrollo sostenible de los países menos adelantados y los países en desarrollo sin litoral.

8. Hay cuatro razones fundamentales que subyacen a la reflexión mundial en curso sobre la necesidad de fomentar las capacidades productivas y la transformación estructural. En primer lugar, los episodios de alto crecimiento económico de principios de la década de 2000 no tuvieron efectos considerables en la creación de empleo, la reducción de la pobreza y la aceleración del crecimiento de la productividad en el conjunto de la economía de las economías estructuralmente débiles y vulnerables. En segundo lugar, la mayoría de las

economías en desarrollo siguen teniendo dificultades para impulsar la industrialización y la modernización tecnológica esenciales para crear capacidades productivas y acelerar la transformación estructural. En tercer lugar, el lento crecimiento económico y la escasa diversificación económica hacen que estas economías sean vulnerables a las perturbaciones externas negativas, ya sean económicas, políticas o sanitarias. En cuarto lugar, aún cuando registran un importante crecimiento económico, muchos países en desarrollo siguen apresados en la trampa del ingreso bajo o medio, por lo que se hace necesario fomentar las capacidades productivas del conjunto de la economía y su transformación estructural.

9. Cada vez se reconoce en mayor medida la importancia de las capacidades productivas en el proceso de desarrollo. Fomentar estas capacidades es un requisito previo fundamental para lograr la transformación estructural, el crecimiento económico inclusivo y el desarrollo sostenible, y resulta esencial para fortalecer la resiliencia socioeconómica y soportar las consecuencias negativas de las perturbaciones externas. Sin embargo, no existe un plan universal simple y uniforme que permita a los países en desarrollo superar los retos persistentes y emergentes en materia de desarrollo, por lo que se hace necesario concebir políticas y estrategias de desarrollo específicas para cada país en función de las circunstancias socioeconómicas, la dotación de recursos y las capacidades institucionales nacionales, así como de las condiciones generales a nivel local y regional.

10. La pandemia ha servido para reforzar la interconexión sistémica y la interdependencia entre los países, y creado los ingentes retos, sobre todo en el caso de las economías estructuralmente débiles, de hacer frente a sus considerables y amplias consecuencias socioeconómicas y de empezar los procesos de recuperación. La crisis también puso de relieve que, para superar estos retos mundiales se requieren intervenciones de política coordinadas a escala mundial y respuestas contundentes. La pandemia afectó a todos los países en diversos grados, escalas y magnitudes, y dictó lecciones tanto en lo que respecta a la adopción de medidas de mitigación rápidas y colectivas como a la necesidad de contar con sistemas de alerta temprana y planificación de la preparación, para poder afrontar de forma rápida y eficaz otros fenómenos similares en el futuro. Los países con menores capacidades productivas y economías vulnerables se han visto más afectados. Por ejemplo, las economías con escasas capacidades productivas tuvieron importantes dificultades para fabricar y suministrar rápidamente los artículos y equipos necesarios para hacer frente a la propagación del coronavirus. A falta de capacidades productivas nacionales para fabricar y suministrar rápidamente esos bienes vitales, muchas economías, como las de los países menos adelantados, los países en desarrollo sin litoral y los pequeños Estados insulares en desarrollo dependieron en gran medida de las importaciones. Sin embargo, la importación de estos artículos durante la pandemia era difícil, en particular debido a la interrupción de las cadenas de suministro, los altos niveles de demanda interna en los países productores y exportadores, la imposición de restricciones a las exportaciones de esos bienes o la escasez de divisas. Esto redobló la urgencia de fomentar las capacidades productivas nacionales en la mayoría de los países en desarrollo.

11. En cuanto al impacto macroeconómico, algunas economías vulnerables que dependen en gran medida de la exportación de materias primas afrontaron el descenso de la demanda de sus exportaciones, la disminución de la entrada de remesas y una contracción de los servicios turísticos, lo que redujo su capacidad para financiar respuestas nacionales rápidas a la crisis. Entre los impactos cabe mencionar, entre otros, recesiones; perturbaciones de los flujos de inversión extranjera directa, las redes de producción y las cadenas de suministro; la reducción de las corrientes comerciales mundiales; el aumento de las salidas de capitales de los países en desarrollo; el descenso de la producción y el empleo a nivel mundial; y la merma de las capacidades de los países en desarrollo, en particular de África, para financiar respuestas rápidas que los ayudaran a hacer frente a la pandemia. En consecuencia, los niveles de pobreza extrema aumentaron por primera vez desde 1998 en muchas economías en desarrollo, lo que anuló avances en materia de desarrollo que habían insumido varias décadas de arduos esfuerzos.

12. La vulnerabilidad a las conmociones externas, inherente a las economías estructuralmente débiles, así como los persistentes retos en materia de desarrollo, requieren una nueva generación de políticas y estrategias de desarrollo y comerciales que tengan como eje el fomento de las capacidades productivas y la transformación estructural. Un requisito

previo en este proceso es determinar el nivel actual de las capacidades productivas de cada economía y concebir y aplicar luego respuestas integrales que comprendan el fortalecimiento institucional e intervenciones de política en el conjunto de la economía.

III. Concepto de capacidades productivas

13. La definición de capacidades productivas de la UNCTAD hace hincapié en los tres elementos fundamentales, distintos pero interrelacionados, que componen esas capacidades³.

14. Los recursos productivos son factores de producción e incluyen los recursos humanos, naturales, financieros y de capital físico. Los recursos humanos se refieren a la cantidad y calidad de la mano de obra y, por tanto, abarcan cuestiones relacionadas con la educación, la salud y las habilidades. Los recursos naturales comprenden las tierras agrícolas, el agua, los bosques y los recursos energéticos, entre otros. Los recursos de capital financiero se refieren a la disponibilidad y el costo del capital financiero para financiar la producción, la inversión y la innovación. Los recursos de capital físico son el capital nacional y las infraestructuras físicas, incluidas las de transporte, energía y telecomunicaciones.

15. Las capacidades empresariales son las aptitudes de las empresas, incluidas las familiares, para producir bienes y servicios. Se distingue entre las competencias básicas y las capacidades tecnológicas, a saber: las competencias básicas se refieren a la aplicación de las habilidades, conocimientos e información con los que actualmente se cuenta a los recursos productivos existentes, para transformar los insumos en productos, mientras que las capacidades tecnológicas se refieren a las aptitudes dinámicas para hacer avanzar las competencias básicas y aumentar así la productividad, la competitividad y la rentabilidad. Como tales, las capacidades tecnológicas son la base de la creatividad, la flexibilidad y el dinamismo de una economía y comprenden, a su vez, las cinco categorías siguientes: la ampliación de las instalaciones físicas (capacidades de inversión); la mejora de los productos y procesos (capacidades de innovación gradual); el desarrollo de nuevos mercados (capacidades de comercialización estratégica); el aprovechamiento de la transferencia de tecnología (capacidades de eslabonamiento); y la creación de nuevas tecnologías (capacidades de innovación radical).

16. Los eslabonamientos productivos son las interacciones que surgen de los flujos comerciales, de inversión y tecnología entre los sectores económicos y entre las empresas, y entre las empresas y las explotaciones agrícolas nacionales, así como entre las nacionales y las extranjeras. La presencia de eslabonamientos hacia atrás y hacia delante y un desplazamiento de los recursos productivos de los sectores tradicionales a los modernos se consideran signos de transformación estructural. Del mismo modo, hace tiempo que se postula que los eslabonamientos y flujos entre las empresas son elementos importantes para la productividad y la competitividad de los países, y ciertos estudios han destacado, entre otros factores, los eslabonamientos hacia atrás y hacia delante y los clústeres productivos. Por lo tanto, los eslabonamientos productivos abarcan diferentes tipos de interacciones que afectan a los sectores y a todos los tipos de empresas, incluidas las pequeñas y medianas, las grandes, las familiares, las de propiedad nacional y de propiedad extranjera.

17. La definición de capacidades productivas destaca que estos tres elementos básicos determinan, en conjunto, la capacidad de una economía para producir bienes y servicios. Por lo tanto, hace hincapié en las interacciones entre ellos y en que sus efectos en las capacidades productivas se amplifican o reducen en función de su influencia recíproca. Por ejemplo, el uso de los recursos productivos se optimizará con la mejora de las capacidades empresariales y el reforzamiento de los eslabonamientos productivos. La unión de los recursos productivos, las capacidades empresariales y los eslabonamientos productivos de un país da lugar a un conjunto distintivo de capacidades para producir bienes y servicios. Asimismo, las características de esos tres elementos y su combinación particular determinarán los tipos de bienes y servicios que se producen, porque las capacidades productivas suelen ser específicas para cada actividad, ya que promueven determinados productos y procesos.

³ Véase el párrafo 1 de la presente nota y UNCTAD, 2020, *UNCTAD Productive Capacities Index: Focus on Landlocked Developing Countries* (publicación de las Naciones Unidas, Ginebra).

18. Por consiguiente, el concepto de capacidades productivas es una herramienta importante en la medida en que tiene en cuenta una amplia gama de factores que contribuyen al desarrollo nacional. Más allá de este enfoque integral de la producción de bienes y servicios, la creación de capacidades productivas es valiosa porque aborda al mismo tiempo múltiples retos en materia de desarrollo y la vulnerabilidad socioeconómica. En lugar de limitarse a un único objetivo, como el crecimiento económico o la reducción de la pobreza, la creación de capacidades productivas puede tener repercusiones positivas en una amplia gama de cuestiones. Por ejemplo, tiene efectos positivos directos en el alivio de las limitaciones de la oferta y la reducción del desempleo, lo que supone un importante apoyo al crecimiento económico, la creación de empleo y la reducción de la pobreza. Del mismo modo, el fomento de las capacidades productivas forma parte integrante de los esfuerzos en favor de la diversificación y la transformación estructural, factores que se consideran fundamentales para el crecimiento inclusivo y el desarrollo a largo plazo. Además, existe la posibilidad de generar un círculo virtuoso, en el que la creación de capacidades productivas contribuye al logro de objetivos de desarrollo, como el crecimiento económico y la reducción de la pobreza que, a su vez, promueven una mayor expansión de las capacidades productivas y contribuyen a reducir la vulnerabilidad sistémica a las conmociones externas negativas, como las causadas por la pandemia.

19. Por lo tanto, centrarse en las capacidades productivas es doblemente valioso. En primer lugar, ofrece una perspectiva amplia de los insumos esenciales para la producción de bienes y servicios en una economía. En segundo lugar, contribuye a generar resultados que repercuten en una amplia gama de retos en materia de desarrollo. Este doble atributo otorga a centrarse en las capacidades productivas su enorme valor como herramienta analítica y estratégica. Asimismo, constituye la principal razón por la que los responsables de la formulación y el análisis de las políticas deben asegurarse de que las capacidades productivas constituyan uno de los ejes de la labor de desarrollo, cosa que han empezado a hacer, según se desprende de la importancia que se otorga a estas capacidades en los acuerdos y declaraciones internacionales. Por último, cabe señalar que las capacidades productivas también determinan el producto potencial que cabe obtener con la plena utilización de los recursos nacionales. La tasa de crecimiento potencial de una economía a lo largo del tiempo también se ve determinada por el crecimiento y el desarrollo de las capacidades productivas.

IV. Índice de capacidades productivas

20. Las dificultades para elaborar el ICP radicaban en la amplitud de la noción, tal y como la conceptualizó y definió la UNCTAD, y en las lagunas de los datos nacionales armonizados a escala internacional que permiten una comparación entre países y regiones y sirvieron de insumos para el proceso de selección de los indicadores pertinentes para cada categoría de índice. Por ejemplo, los indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible pueden utilizarse para medir el avance socioeconómico por medio de múltiples variables de desarrollo. Sin embargo, la naturaleza multidimensional de los Objetivos y el número de indicadores exigen el establecimiento de índices coherentes y compuestos. Es decir, las variables o indicadores aislados, si bien son importantes para medir el avance, no indican los motores del cambio ni los factores subyacentes que impulsan el rendimiento, como el potencial de crecimiento o desarrollo de los países. A pesar de las dificultades, la UNCTAD ha logrado establecer un índice compuesto metodológica y estadísticamente sólido, para medir el nivel y las deficiencias de las capacidades productivas.

21. En general, el ICP se utiliza para medir los insumos, pero no el producto. Proporciona indicadores indirectos del nivel de insumos necesarios para obtener una cantidad determinada de producción, como un mayor producto interno bruto (PIB). El índice se ha concebido con el objetivo de ayudar a los países en desarrollo a determinar el estado de sus capacidades productivas y las deficiencias y las limitaciones nacionales conexas, así como la forma de mejorar esas capacidades. El ICP se basa en la conceptualización de las capacidades productivas de la UNCTAD y sus tres pilares (véase el párr. 1).

22. Las ocho categorías del ICP son las siguientes:

a) Capital humano: educación, habilidades y condiciones de salud de la población; tasa de fecundidad; y la integración general de la investigación y el desarrollo en la trama de la sociedad, medido a través del número de investigadores y el gasto en actividades de investigación;

b) Capital natural: la disponibilidad de recursos extractivos y agrícolas, incluidos los ingresos generados por la extracción de dichos recursos, menos el costo de su extracción;

c) Energía: la disponibilidad, sostenibilidad y eficiencia de las fuentes de energía. Los indicadores miden el uso y el acceso a la energía, las pérdidas en la distribución y la renovabilidad de sus componentes y fuentes, e incluyen el suministro y el consumo totales de energía, así como el PIB generado por cada unidad de petróleo, para destacar la importancia de contar con sistemas energéticos óptimos;

d) Transporte: la capacidad de un sistema para trasladar personas y bienes de un lugar a otro, definida como la capacidad de las redes nacionales de carreteras y ferrocarriles y la conectividad aérea;

e) TIC: la accesibilidad para la población y la integración de los sistemas de comunicaciones, incluidos los usuarios de telefonía fija y móvil, así como indicadores sobre la accesibilidad de Internet y la seguridad de los servidores;

f) Instituciones: la estabilidad política y la eficiencia de las instituciones, medidas a través de la calidad normativa, la eficacia y los buenos resultados en lo que respecta a la represión de la delincuencia, la corrupción y el terrorismo y la salvaguarda de la libertad de expresión y de asociación de los ciudadanos;

g) Sector privado: su grado de dinamismo, innovación y vitalidad, y la medida en que las políticas gubernamentales facilitan su actividad, por ejemplo, su acceso a la financiación y a otros recursos productivos. Los indicadores miden el número de solicitudes de patentes y registros de marcas, el nivel de agilidad del comercio transfronterizo, incluidos los plazos y los costos económicos para exportar e importar, y el apoyo que se presta a las empresas en términos de crédito interno, la rapidez de ejecución de los contratos y el tiempo necesario para crear una empresa;

h) Cambio estructural: la capacidad de llevar efectivamente a cabo una transformación estructural de la economía y su propensión a emprender este proceso, reflejada en la complejidad y variedad de las exportaciones, la intensidad del capital fijo y la proporción correspondiente a la producción manufacturera y los servicios en el PIB total. El cambio estructural puede referirse a modificaciones a corto plazo de los parámetros económicos, como los cambios en la composición del PIB o del comercio; la transformación estructural se concibe como la modificación a largo plazo, profunda y sistémica, de parámetros económicos esenciales como el contenido tecnológico de la producción y la complejidad de las exportaciones.

23. Estas ocho categorías se seleccionaron con arreglo a las siguientes consideraciones:

a) La importancia teórica y empírica de cada categoría para la transformación productiva;

b) La importancia de cada categoría para el desarrollo socioeconómico de los países en desarrollo, teniendo en cuenta que el ICP no es solo una herramienta estadística, sino que también sirve para orientar la formulación y ejecución de políticas y estrategias de desarrollo en los Estados miembros;

c) La coherencia y conformidad con el nuevo paradigma de desarrollo que está surgiendo, en vista de que “mantener el curso actual” es inviable. Es necesario un nuevo enfoque que impulse un cambio de las políticas y estrategias nacionales, abandonando las actuales intervenciones a corto plazo, sectoriales y asociadas a proyectos, en favor de enfoques del desarrollo a largo plazo e integrales, que abarquen al conjunto de la economía y se funden en un programa;

d) El vínculo de cada categoría con el fomento de las capacidades productivas como aspecto esencial para orientar el proceso de transformación estructural de la economía.

24. La disponibilidad de datos y estadísticas coherentes, fiables e internacionalmente comparables se tuvo en cuenta en la elección de los indicadores de cada categoría. La escasez y el bajo nivel de calidad de los datos, así como el hecho de que estos pudieran no ser internacionalmente comparables, añadieron dificultades adicionales al proceso de selección de indicadores. La elaboración del ICP se basa en un núcleo común de series de datos armonizados y normalizados a escala mundial, disponibles con independencia del estado de desarrollo y de la capacidad estadística de cada economía. A pesar de los problemas, se han hecho esfuerzos por mantener el alto nivel de rigor metodológico del índice, atendiendo al mismo tiempo a su utilización normativa y la importancia de cada indicador. Por ejemplo, se ha evitado utilizar gran número de indicadores para no entorpecer su interpretación y las intervenciones en materia de políticas a escala nacional, subregional, regional y mundial.

25. El objetivo del ICP es responder a las siguientes preguntas: ¿Qué nivel de capacidades productivas se necesita para lograr un crecimiento inclusivo y un desarrollo sostenible, medidos por indicadores distintos del crecimiento del PIB? ¿Qué combinación de políticas y estrategias se necesita para acelerar el crecimiento inclusivo y el desarrollo en los países en desarrollo? ¿Cuáles son los motores de ese crecimiento?

26. Las relaciones y conexiones entre los indicadores utilizados y las categorías seleccionadas constituyeron una dimensión importante que se tuvo en cuenta en la elección de los indicadores, con miras a poner de relieve la causalidad antes que la correlación. Sobre la base de la bibliografía existente y el marco conceptual establecido, el ICP se utilizará para evaluar, por ejemplo, cómo las mejoras en el capital humano pueden ayudar a las economías a aprovechar el potencial de las TIC o la capacidad empresarial del sector privado. El objetivo principal del índice es modificar las concepciones de política y las estrategias de intervención a escala nacional, regional y mundial. Por consiguiente, el ICP debe considerarse un todo integrado, en el que las intervenciones en un ámbito tienen efectos indirectos en otro, lo que se traduce en la necesidad de un programa integral, multisectorial y plurianual. El índice tiene otros atributos, a saber:

a) Se ajusta al marco teórico y conceptual de la UNCTAD sobre las capacidades productivas. La elección y selección de los indicadores tiene una base teórica y se centra en los que son directamente pertinentes para la transformación estructural de la economía. Por lo tanto, el índice compuesto y los indicadores tienen un significado y unas relaciones intrínsecas en lo que respecta a la formulación y ejecución de las políticas;

b) Muestra la evolución a lo largo del tiempo de un país determinado, ya que ello es fundamental para determinar los ámbitos en los que hay o no progresos. Tanto el índice general como sus categorías deberían poder utilizarse para hacer un seguimiento de la evolución del desarrollo de las capacidades productivas, así como de sus deficiencias y limitaciones, en aras de que los Gobiernos y las partes interesadas puedan reorganizar sus políticas o trazar estrategias de intervención, así como colmar las lagunas sobre la base de las evaluaciones de las deficiencias de las capacidades productivas nacionales. Estas evaluaciones forman parte de la línea de trabajo vinculada al uso del ICP, que contribuye a la medición del desarrollo de las capacidades productivas, así como sus deficiencias y limitaciones, y proporciona puntos de referencia para avanzar a ese respecto;

c) Aunque no fue concebido para clasificar a los países, el ICP está diseñado para que los expertos en desarrollo y los responsables de la formulación de las políticas puedan comparar los avances entre países vecinos, otros países comparables y regiones. La agregación regional es igualmente necesaria a los fines de la comparabilidad regional, para facilitar el intercambio de información sobre las mejores prácticas entre países y regiones. En este sentido, el índice permite comparaciones coherentes en materia de políticas entre países y regiones;

d) Atribuye la misma importancia a cada categoría, ya que todas son esenciales para la transformación productiva. Esto se condice con los datos empíricos e históricos de las trayectorias de desarrollo nacionales. Por ejemplo, varios países que cuentan con infraestructuras de transporte desarrolladas o son grandes exportadores de energía registran una escasa transformación estructural, que no incluye a la economía real, como los sectores de la agricultura, la industria o los servicios; o existen casos en que los parámetros microeconómicos y macroeconómicos fundamentales son sólidos y las instituciones

dinámicas, pero el papel del sector privado es insignificante. Esto concuerda con la opinión de la UNCTAD de que tanto cada categoría como sus interconexiones son fundamentales. En consecuencia, las políticas deben apuntar a desarrollar las capacidades productivas del conjunto de la economía, lo que requiere enfoques integrales y multisectoriales;

e) Todas sus categorías están intrínsecamente relacionadas, tanto si tienen una correlación positiva con el ICP como entre sí. Por ejemplo, fomentar el capital humano es esencial para aprovechar el potencial del sector de las TIC o promover el papel del sector privado. Del mismo modo, el uso del capital natural puede impulsar la transformación estructural y también es fundamental para movilizar la inversión pública, utilizando los ingresos provenientes de este capital para mejorar, por ejemplo, el capital humano o las infraestructuras. El ICP general y sus categorías pueden no tener necesariamente una relación unidireccional. En la medida de lo posible, utilizan datos internacionalmente comparables y accesibles al público, así como verificables;

f) El índice se ha concebido con la flexibilidad como para agregarse a distintos niveles, como por grupo de ingresos, ubicación geográfica y agrupación económica regional;

g) La comparabilidad de las categorías entre países y dentro de ellos es una característica destinada a mejorar el análisis de las deficiencias y las limitaciones de las capacidades productivas, así como a facilitar la interpretación y aplicación del índice en la formulación y ejecución de las políticas nacionales.

27. Desde la publicación de la primera generación de ICP en 2018, se han llevado a cabo varias actividades operativas y sustantivas utilizando este índice, entre las que se incluyen las siguientes:

a) Colaboración con los Estados miembros a nivel nacional, regional y mundial en relación con el ICP y sus consecuencias en materia de políticas;

b) Difusión entre los Gobiernos y las partes interesadas nacionales, incluidos el sector privado y la sociedad civil, sobre los resultados del índice para cada país y sus consecuencias en materia de políticas, así como sobre las estrategias de intervención necesarias para fomentar las capacidades productivas y la transformación estructural;

c) Formación de expertos técnicos y estadísticos nacionales en el uso del ICP para la formulación de políticas y la determinación de las deficiencias sectoriales;

d) Determinación de las deficiencias y las limitaciones de una economía y la concepción de medios para fomentar las capacidades productivas, lo que, en última instancia, puede conducir a la formulación de políticas eficaces destinadas a acelerar la transformación estructural y la diversificación económica y potenciar el proceso de desarrollo sostenible;

e) Preparación de estudios analíticos con recomendaciones políticas adaptadas a cada contexto, para abordar los retos en materia de desarrollo derivados de la falta de capacidades productivas.

V. Evaluaciones de las deficiencias de las capacidades productivas nacionales y programa integral de intervenciones de política

A. Evaluación de las deficiencias de las capacidades productivas nacionales

28. La UNCTAD aplica el ICP al análisis de las deficiencias y las limitaciones de las capacidades productivas en el marco de las evaluaciones de las deficiencias de las capacidades productivas nacionales. Estas evaluaciones son análisis diagnósticos multidimensionales destinados a responder a la pregunta de cuál es la mejor manera para los países en desarrollo de subsanar las deficiencias y las limitaciones de sus capacidades productivas. Las capacidades productivas son esenciales para la capacidad nacional de planificar un crecimiento inclusivo a largo plazo y de responder a las conmociones externas. Las evaluaciones ofrecen una perspectiva única del rendimiento de las economías basada en

el ICP y en investigaciones empíricas y orientadas a la formulación de políticas, y ayudan a determinar las ventajas comparativas y los principales obstáculos para la creación de capacidades productivas nacionales, así como a trazar estrategias de intervención.

29. La novedad y el valor agregado de las evaluaciones de las deficiencias de las capacidades productivas nacionales radican en la aplicación coherente y sistémica de las ocho categorías de ICP y de los principales indicadores utilizados en la elaboración del índice, así como en el examen minucioso de las políticas microeconómicas, mesoeconómicas y macroeconómicas, los marcos institucionales y de gobernanza y los retos y las oportunidades de cada economía en la que se realiza la evaluación.

30. Las evaluaciones de las deficiencias de las capacidades productivas nacionales proporcionan una minuciosa valoración de los resultados socioeconómicos y de las oportunidades, perspectivas y retos de cara a un mayor crecimiento. A nivel nacional, se analizan los principales obstáculos para fomentar las capacidades productivas, avanzar hacia la transformación estructural y lograr un crecimiento inclusivo y sostenible. Estas evaluaciones también proporcionan recomendaciones concretas y específicas de políticas y medidas para cada país, con el fin de facilitar la creación de capacidades productivas en los ámbitos determinados. El propósito es reorientar las políticas nacionales, abandonando las actuales intervenciones a corto plazo asociadas a proyectos en favor de intervenciones fundadas en un programa, coordinadas, sostenidas y que abarquen el conjunto de la economía. Las evaluaciones ayudan a determinar las necesidades de asistencia técnica y apoyo internacional en el futuro, con objeto de reforzar la capacidad de los encargados de formular las políticas para velar por que el país pueda fomentar sus capacidades productivas para el desarrollo. Por último, sirven de punto de partida para un programa integral, plurianual y multidimensional que abarque el conjunto de la economía, destinado a apoyar la transformación estructural y la diversificación económica mediante el fortalecimiento institucional e intervenciones de política específicas y adaptadas a cada contexto.

31. El Programa de Acción de Doha en favor de los Países Menos Adelantados señala que: “Para crear y mejorar la capacidad productiva a escala nacional, se alienta a cada país menos adelantado a que, con apoyo de asociados para el desarrollo, emprenda una evaluación de las deficiencias de la capacidad productiva nacional para analizar las principales limitaciones al fomento de la capacidad productiva y la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible”⁴.

B. El valor de un programa integral de asistencia técnica

32. Un programa integral de creación de capacidades productivas utiliza un enfoque transformador con base empírica y fundamentado en datos, como el que se deriva de la aplicación del ICP, abandonando las intervenciones a corto plazo y fragmentarias asociadas a proyectos en favor de un enfoque del desarrollo a largo plazo, integrado y fundado en un programa. Parte de una clara determinación de las ventajas comparativas y de un análisis de los principales obstáculos al desarrollo, con el objeto de reorganizar las medidas de política y las intervenciones conexas para salvar esos obstáculos y aprovechar las ventajas comparativas de los países en desarrollo. Por consiguiente, el programa pretende ampliar al máximo las sinergias y, al mismo tiempo, evitar la duplicación de esfuerzos, tiempo y recursos. La labor de la UNCTAD no solo se centra en los retos en materia de desarrollo persistentes y actuales que afrontan los países en desarrollo, sino también en proporcionar un diagnóstico y una perspectiva de los problemas y las tendencias incipientes y sus consecuencias para el desarrollo y el comercio desde la perspectiva de los países en desarrollo.

33. En particular, el programa apoya la diversificación económica y de las exportaciones y la industrialización, así como: el fortalecimiento de los recursos humanos y la capacidad institucional; el fomento de un sector privado dinámico y vigoroso; la atracción y utilización de la inversión extranjera directa; el aprovechamiento del potencial del sector de las TIC para la transformación productiva y de las empresas; la mayor participación de los países en

⁴ A/RES/76/258.

desarrollo en las cadenas de valor regionales y mundiales con el fin de conseguir los Objetivos de Desarrollo Sostenible y salir de la categoría de países menos adelantados. En todos estos ámbitos se aplica un enfoque integral para que las intervenciones en un ámbito de una economía nacional o un proceso de desarrollo tengan efectos sinérgicos en otros. El programa interviene en los siguientes ámbitos:

a) El análisis de las capacidades productivas nacionales y las deficiencias conexas utilizando el ICP. Este paso conduce a una evaluación de las deficiencias de las capacidades productivas nacionales, que es esencial para determinar las ventajas comparativas de una economía y los principales obstáculos al desarrollo, así como para trazar estrategias de intervención;

b) El fomento de la capacidad de los encargados de la formulación de políticas, los estadísticos, los expertos en políticas de desarrollo y los encargados de su aplicación, para que puedan dar una respuesta adecuada a los retos en materia de desarrollo y las deficiencias de las capacidades productivas que se han determinado;

c) El diseño de una estrategia nacional que tenga por objeto la diversificación económica mediante la creación de capacidades productivas, la superación de las deficiencias, y el impulso de la transformación estructural y la diversificación de la economía;

d) La promoción de un sector privado dinámico y vigoroso que aproveche el potencial de las TIC, la inversión extranjera directa, la innovación tecnológica y la industrialización, entre otras cosas mediante una estrategia de comercio electrónico y la creación de capacidades tecnológicas;

e) La modernización o reforma del transporte, la logística y la facilitación del comercio para mejorar la competitividad y el desarrollo de las exportaciones.

34. Este programa integral y multisectorial se aplica en Angola desde 2018 y ha favorecido la diversificación de la economía y de las exportaciones hacia sectores ecológicos. Ha impulsado, por ejemplo, la participación de toda la sociedad, facilitando la formulación y ejecución de políticas coherentes. Al integrar a los grupos vulnerables como valiosos contribuyentes al desarrollo, ha fomentado una mentalidad que procura no dejar a nadie atrás. Junto con la especial atención que se presta a los sectores ecológicos y el apoyo a la diversificación y la industrialización destinado a reducir las vulnerabilidades, la aplicación del programa en Angola contribuye a la consecución de la mayoría de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. La sostenibilidad de las intervenciones se ha garantizado mediante la integración de las principales líneas de trabajo de los componentes del programa en las de los organismos nacionales de los sectores público y privado que ahora ejecutan las actividades de forma independiente, con la orientación permanente de la UNCTAD. Los datos macroeconómicos muestran una tendencia manifiesta hacia una mayor diversificación de la economía, ya que las exportaciones de productos no petrolíferos han crecido un 4 % en términos reales desde 2016. Estas importantes repercusiones en el desarrollo se han logrado mediante el fomento de la capacidad del capital humano y la prestación de apoyo a la revisión, formulación y aplicación de las políticas en varios ámbitos de la política económica. Hasta la fecha, se ha impartido formación a 2.550 personas (35 % de ellas mujeres) y fomento de la capacidad en más de 660 instituciones, para ampliar los efectos sobre el terreno. Se están concibiendo programas similares para otros países beneficiarios.

VI. Conclusiones y acción futura

35. En respuesta al creciente interés de los Estados miembros, la UNCTAD puede prestar más apoyo a los países en desarrollo, incluidas las economías estructuralmente débiles y vulnerables, los países menos adelantados, los países en desarrollo sin litoral y los pequeños Estados insulares en desarrollo, en materia de creación de capacidades productivas. Este apoyo requiere adoptar varias medidas orientadas a la aplicación de un programa integral, impulsado por la demanda y que abarque el conjunto de la economía, destinado a superar los principales obstáculos al desarrollo, a saber:

a) Misiones de evaluación y consultas con los Gobiernos y otras partes interesadas en los procesos de desarrollo y transformación estructural;

- b) El fomento de la capacidad de los responsables de la formulación de las políticas nacionales y los expertos técnicos respecto del carácter esencial para el desarrollo de las capacidades productivas;
- c) El fomento de la capacidad estadística de los expertos técnicos y los estadísticos en lo relativo al uso del ICP;
- d) Evaluaciones de las deficiencias de las capacidades productivas nacionales, para estimar esas deficiencias y recomendar las intervenciones de política correspondientes;
- e) Ejercicios de validación con los Gobiernos, para garantizar la apropiación nacional del proceso de creación de capacidades productivas y ajustar las acciones a las concepciones, los planes y las estrategias nacionales de desarrollo;
- f) El diseño, en colaboración con los Gobiernos, de programas de intervención integrales, que abarquen el conjunto de la economía, multisectoriales y plurianuales, para subsanar las deficiencias de las capacidades productivas y facilitar la transformación estructural y la diversificación económica;
- g) La aplicación de los programas mencionados.

36. La UNCTAD está recibiendo de los países en desarrollo un número creciente de solicitudes de asistencia para reorientar sus políticas y estrategias de desarrollo hacia el fomento de las capacidades productivas del conjunto de la economía mediante un enfoque integral e integrado e intervenciones a largo plazo. La sostenibilidad de las intervenciones de la UNCTAD ha demostrado ser necesaria para que las actividades de fomento de la capacidad arrojen sus efectos. El continuo apoyo de la Unión Europea es fundamental para la ejecución satisfactoria y productiva del programa en Angola. Del mismo modo, el apoyo prestado a través del Fondo de China para los Objetivos de Desarrollo Sostenible ha permitido a la secretaría impartir formación estadística y metodológica sobre el ICP y difundir las evaluaciones de las deficiencias de las capacidades productivas nacionales entre los responsables de la formulación de las políticas. El aumento de las solicitudes de asistencia demuestra la calidad y el valor agregado del apoyo que presta la UNCTAD, aunque la capacidad para satisfacer la creciente demanda se ve limitada por la escasez de los recursos financieros. Es fundamental que los Estados miembros aumenten el apoyo financiero para emprender y mantener el fomento de la capacidad en las economías estructuralmente débiles y vulnerables, en particular en los países menos adelantados, los países en desarrollo sin litoral y los pequeños Estados insulares en desarrollo, para que puedan subsanar las deficiencias y las limitaciones de sus capacidades productivas.

37. Por consiguiente, la secretaría busca apoyo para seguir avanzando en su labor sobre las capacidades productivas en los países en desarrollo, también mediante fondos o modalidades de financiación extrapresupuestarios, entre otros de las instituciones donantes de los países y, cuando sea posible, de los procesos presupuestarios nacionales. El fomento de las capacidades productivas nacionales a través del programa integral de la UNCTAD, basado en las evaluaciones de las deficiencias de las capacidades productivas nacionales, es esencial para la transformación estructural, la diversificación de la economía y las exportaciones, una mayor participación en la interacción económica internacional mediante el comercio internacional, la inversión y las cadenas de valor productivas globales y regionales y, por consiguiente, para el desarrollo sostenible, la reducción efectiva de la pobreza y un mayor protagonismo internacional. Hacer de las capacidades productivas uno de los ejes de la formulación de políticas y el fortalecimiento institucional permite a los países un mayor control de sus procesos internos de desarrollo en un mundo cada vez más interdependiente, así como una integración económica regional y mundial más beneficiosa. Sin embargo, los procesos necesarios requieren una financiación sostenida y previsible, también de fuentes extrapresupuestarias.