
CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS
SOBRE COMERCIO Y DESARROLLO
Ginebra

LOS PAÍSES MENOS ADELANTADOS
INFORME DE 2002

PANORAMA GENERAL
por el Secretario General de la UNCTAD



NACIONES UNIDAS
Nueva York y Ginebra, 2002

GE.02-50904 (S) 160502 210502

Nota

La signatura de los documentos de las Naciones Unidas se componen de letras mayúsculas y cifras. La mención de una de estas signaturas indica que se hace referencia a un documento de las Naciones Unidas.

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, de parte de la Secretaría de las Naciones Unidas, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

Todas las referencias a dólares han de interpretarse como relativas a dólares de los EE.UU.

El material contenido en esta publicación puede citarse o reproducirse sin restricciones, siempre que se indique la fuente y se haga referencia al número del documento. Deberá remitirse a la secretaria de la UNCTAD un ejemplar de la publicación en que aparezca el material citado o reproducido.

El Panorama general contenido en el presente documento se publica también como parte de *Los países menos adelantados: Informe de 2002* (UNCTAD/LDC(2002), número de venta: S.02.II.D.13).

UNCTAD/LDC/2002/Overview

Este Panorama general también se puede obtener en la Internet, en francés e inglés, en la dirección siguiente:
<http://www.unctad.org>.

PANORAMA GENERAL

¿Un punto de cambio real?

En su discurso de apertura de la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados, el Secretario General de las Naciones Unidas Kofi Annan exhortó a los gobiernos a velar por que la Conferencia, a diferencia de las dos que la precedieron, representara "un punto de cambio real en la vida diaria de la población indigente de los países más pobres". La finalidad del presente Informe es contribuir a hacer realidad esa visión mediante la provisión de una mejor base analítica para las políticas a nivel nacional e internacional destinadas a promover el alivio de la pobreza en los países menos adelantados (PMA).

En los últimos años la comunidad internacional ha adoptado la reducción de la pobreza como una meta fundamental de la cooperación internacional para el desarrollo. En este contexto, el "objetivo supremo" del Programa de Acción en favor de los Países Menos Adelantados para el decenio 2001-2010, aprobado en dicha Conferencia, es realizar progresos apreciables de manera que para el año 2015 se reduzca a la mitad la proporción de personas que viven en condiciones de extrema pobreza. En el Programa se exhorta a los PMA y a sus asociados en el campo del desarrollo a que lleven a cabo las actividades enumeradas en una larga lista. La realización de esas actividades de modo que respalde la consecución del objetivo de reducción de la pobreza exigirá una perspectiva estratégica basada en un mejor conocimiento de la naturaleza y la dinámica del fenómeno en los PMA, así como en una comprensión más completa de las políticas que mejor permitan aliviar la pobreza en las condiciones socioeconómicas concretas, si bien diversas, de estos países.

Por lo común, no se reconoce la insuficiencia de los fundamentos analíticos para conseguir una reducción efectiva del fenómeno en los países pobres en general, y en los PMA en particular. Las actuales estadísticas internacionales sobre la pobreza adolecen de varias deficiencias y, lamentablemente, son muy insuficientes en los PMA. Sin

embargo, se están haciendo llamamientos para asignar la ayuda entre los países con arreglo al número de personas pobres que vivan en ellos. El análisis de la relación entre el proceso de globalización y la pobreza aún se encuentra en una etapa rudimentaria. Con todo, los activistas que se oponen a la globalización están sacando conclusiones normativas radicales y simplistas sosteniendo que a los países pobres se les está sometiendo a demasiada globalización, y lo mismo sucede en el caso de los fanáticos favorables a ese proceso, que afirman que esos países son objeto de un grado demasiado reducido de globalización. A los expertos en materia de pobreza más destacados les resulta difícil ponerse de acuerdo en cuanto al carácter de la relación entre el progreso económico y la pobreza en los países en desarrollo, y a su lugar en una estrategia general de alivio de la pobreza. No obstante, más de 1.000 millones de personas, inclusive 400 millones en los PMA, viven ahora en países cuyos gobiernos están preparando documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP), proceso que un funcionario del Banco Mundial ha descrito, a la vez con honestidad y exactitud, como "un experimento".

El impulso idealista a elevar el nivel de vida de los sectores pobres de la población es correcto y apropiado. Aun así, a menos que las soluciones normativas efectivas se basen en una profunda comprensión de las causas de la pobreza, y también de la forma en que éstas se han abordado y pueden abordarse eficazmente, podrían provocar en definitiva peores resultados que en épocas anteriores. Como ya advirtió Simon Kuznets en el famoso artículo de 1955, en el que formulaba la hipótesis de que la desigualdad de ingresos aumentaría en las primeras fases del desarrollo económico y posteriormente disminuiría, es probable que las políticas encaminadas a prestar asistencia a la población pobre que son "producto de la imaginación no moderada por el conocimiento del pasado" estén "repletas de violencia romántica". Dicho de otro modo, y pese a las mejores intenciones que se abriguen, hay grandes probabilidades de que las políticas fundadas en insuficientes conocimientos incrementen la pobreza en lugar de reducirla.

La finalidad del presente Informe es evitar la violencia romántica. Su mensaje fundamental es que existen importantes oportunidades, aunque actualmente estén subestimadas, para una rápida reducción de la pobreza extrema en los PMA con ayuda de un crecimiento económico sostenido. Sin embargo, esas oportunidades no se están aprovechando en la mayoría de estos países porque se encuentran inmersos en el círculo vicioso internacional de la pobreza. Mediante el planteamiento de los DELP se podría fomentar el alivio de la pobreza en forma más eficaz que anteriormente. Con todo, esto requiere: a) una transición más completa a un auténtico control nacional y a una mayor autonomía en materia de políticas; b) el paso desde las estrategias de reducción de la pobreza orientadas hacia el ajuste que están surgiendo en la fases iniciales de dicho planteamiento a estrategias para ese fin orientadas hacia el desarrollo, y c) un entorno internacional más propicio. En el Informe se propone un criterio alternativo de la formulación de estrategias de reducción de la pobreza que se centre en elevar en dos veces el nivel de vida medio de las familias mediante la aplicación de políticas macroeconómicas orientadas hacia el crecimiento, el fomento de la capacidad productiva interna y la integración estratégica en la economía mundial, al tiempo que se incorporan políticas que permitan reducir el riesgo de que determinados grupos sociales y regiones de un país se vean excluidos de los beneficios del crecimiento económico. También se sostiene en él que en la política internacional se debe prestar más atención a la cuestión de eliminar el vínculo entre la dependencia respecto de los productos primarios, la pobreza extrema generalizada y una deuda externa insostenible, y que se necesitan políticas para contrarrestar la creciente polarización de la economía mundial, a fin de reducir la marginación socioeconómica de los países más pobres. Si se formulan mejores políticas a nivel nacional e internacional, puede ocurrir un punto de cambio real.

NUEVAS ESTIMACIONES DE LA POBREZA

En el Informe se analiza la relación entre la pobreza y el desarrollo en los PMA, en el contexto de una mayor independencia mun-

dial. Antes de la preparación del presente Informe, este análisis era imposible. Las estimaciones de la pobreza internacionalmente comparables de que se disponía públicamente abarcaban un número demasiado pequeño de PMA durante muy pocos años. En el presente Informe se soluciona este problema utilizando una nueva serie de estimaciones de la pobreza con respecto a 39 países menos adelantados en el período 1965-1999. Esta serie de datos se ha construido especialmente para el Informe, pero entraña importantes consecuencias para el análisis de la pobreza a nivel mundial y también para la consecución objetivo de desarrollo del Milenio y de las metas internacionales de desarrollo, así como para el logro de los objetivos de desarrollo de la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre los PMA.

Las nuevas estimaciones se basan en un sencillo concepto de lo que es la pobreza. En términos absolutos, se considera que la pobreza es la incapacidad para alcanzar un nivel de vida mínimamente adecuado. El nivel de vida se mide según el volumen del consumo privado, y los que son pobres se definen adoptando las líneas internacionales de la pobreza de 1 dólar y 2 dólares diarios que se utilizan en la actualidad para hacer estimaciones de la pobreza mundial comparables en el plano internacional. Estas líneas internacionales de la pobreza indican el nivel por debajo del cual se considera insuficiente el consumo privado, y se miden, también en consonancia con la práctica actual, utilizando tipos de cambio de paridad del poder adquisitivo (PPP), cuya finalidad es tratar de corregir las diferencias en el costo de la vida entre los países.

Muchos analistas sostienen ahora que la pobreza tiene múltiples dimensiones, que están constituidas por una serie interdependiente de privaciones económicas, políticas, humanas y socioculturales, y se caracteriza no solamente por la falta de oportunidades económicas, sino también por la inseguridad, la vulnerabilidad y un sentimiento de impotencia. En el Informe no se rechaza la definición pluridimensional de la pobreza. De hecho, es evidente que esta idea representa una descripción exacta de la experiencia humana de la pobreza; sin embargo, utiliza una definición más restringida ya que permite utilizar una mayor capacidad analítica, tanto para colocar la dinámica de la

pobreza nacional en un contexto mundial, como para comprender el carácter multidimensional de los procesos que subyacen a estas tendencias. La mejor forma de describir este enfoque se basa en su carácter complementario de los criterios fundados en una definición pluridimensional de la pobreza.

Aunque el Informe utiliza una definición tradicional de la pobreza, introduce innovaciones en la forma en que se hacen las estimaciones de ella. Las actuales estimaciones a nivel nacional y mundial, que utilizan las líneas internacionales de la pobreza de 1 dólar y 2 dólares diarios, se basan en datos de las encuestas sobre los ingresos o el consumo de los hogares. Las estimaciones empleadas en el presente Informe son diferentes; se basan en las estimaciones de la pobreza con arreglo a las cuentas nacionales, que calculan la proporción de la población de un país que es pobre utilizando i) el consumo medio anual privado per cápita puesto de manifiesto por los datos de las cuentas nacionales y ii) la distribución del consumo privado entre los hogares tal como lo indican los datos de las encuestas de hogares.

Cabe señalar que las estimaciones de la pobreza con arreglo a las cuentas nacionales difieren de las estimaciones del Banco Mundial, que adoptan las líneas de la pobreza de 1 dólar y 2 dólares diarios pero utilizan datos de las encuestas de los hogares para calcular el nivel medio y la distribución del consumo privado. El carácter de esta divergencia reviste importancia para los esfuerzos desplegados a nivel mundial con miras a reducir la pobreza extrema. Las estimaciones de la pobreza con arreglo a las cuentas nacionales indican que hasta ahora se ha subestimado la gravedad del fenómeno en los países más pobres, sobre todo en África, que se han subestimado igualmente los efectos del crecimiento económico en lo que concierne al alivio de la pobreza y que el ámbito en el que la línea internacional de la pobreza de 1 dólar diario es más relevante está formado por los países con un producto interno bruto (PIB) per cápita inferior a 700 dólares.

La divergencia entre las estimaciones de la pobreza con arreglo a las cuentas nacionales y las basadas en las encuestas de hogares debe ser motivo de preocupación para todas las partes interesadas en lograr

un mayor alivio de la pobreza en los países en desarrollo. Ello significa que es urgentemente necesario mejorar las estadísticas sobre la pobreza, lo cual requerirá la realización de inversiones para fomentar la capacidad estadística en el contexto de las cuentas nacionales y de las encuestas de hogares, así como un esfuerzo importante en los PMA en ambos aspectos. Sin embargo, entretanto es necesario continuar con el análisis normativo.

El análisis en el presente Informe se basa en unas estimaciones de la pobreza con arreglo a las cuentas nacionales porque proporcionan cálculos tan plausibles para la comparación internacional de la pobreza como las estimaciones basadas simplemente en las encuestas de hogares. Ni los datos de las cuentas nacionales ni los de las encuestas sobre el nivel de vida de los hogares son perfectos. Con todo, es probable que los procedimientos de las cuentas nacionales estén más estandarizados entre los países que los correspondientes a las encuestas de hogares, y ello es especialmente importante ya que de lo que se trata es de una comparación internacional de la pobreza. Las investigaciones preliminares también muestran que las estimaciones de la pobreza basadas en las cuentas nacionales entrañan una mayor correlación con algunos indicadores no monetarios de la pobreza que las estimaciones actuales basadas en las encuestas de hogares.

Por último, las estimaciones de la pobreza basadas con arreglo a las cuentas nacionales se adoptan por una razón pragmática. En ellas, el Informe ha encontrado una estrecha relación estadística entre el nivel medio del consumo privado per cápita y la incidencia de la pobreza. De hecho, la relación es tan estrecha que se pueden utilizar los datos de las cuentas nacionales sobre el consumo privado, de los cuales se dispone ampliamente, para hacer estimaciones fidedignas desde el punto de vista estadístico de la incidencia y del alcance previstos del fenómeno en países y en años respecto de los cuales no hay datos de encuestas de hogares. Son estas estimaciones las que se utilizan en todo el Informe y constituyen el único medio actualmente disponible para exponer los niveles de pobreza en un gran número de PMA y analizar sus tendencias en el transcurso del tiempo. Las nuevas estimaciones de la pobreza brindan por primera vez la oportunidad de

analizar empíricamente la relación existente entre la pobreza, el desarrollo y la globalización. El Informe crea y aprovecha esta oportunidad.

ÍNDOLE DE LA POBREZA EN LOS PMA

Las nuevas estimaciones hechas para el presente Informe indican que el fenómeno tiene siete características principales en los países menos adelantados.

En primer lugar, la mayoría de los PMA se caracterizan por una situación en la que la pobreza absoluta se experimenta en toda la sociedad. Durante el período 1995-1999, en el grupo de PMA para los cuales se dispone de datos un 81% de la población vivía con menos de 2 dólares diarios y el nivel medio de consumo de esas personas era tan sólo de 1,03 dólares diarios. Un 50% de la población de estos países vivía en condiciones de extrema pobreza, es decir, con menos de 1 dólar diario, y el nivel medio de su consumo era únicamente de 0,64 dólares al día. Extrapolando estas cifras a los PMA respecto de los cuales no disponemos de datos, cabe estimar que el número total de personas que vivían con menos de 1 dólar diario en los 49 países menos adelantados durante 1995-1999 era de 307 millones, y que el número total de las que vivían con menos de 2 dólares diarios era de 495 millones. La población total de los PMA era en esa época de 613 millones.

En segundo lugar, la incidencia e intensidad de la pobreza son especialmente fuertes en los países menos adelantados de África. En la segunda mitad del decenio de 1990, en el grupo de PMA africanos respecto de los cuales se dispone de datos, un 87% de la población vivía con menos de 2 dólares diarios y el consumo medio de esas personas era únicamente de 86 centavos de dólar al día. Un 65% de la población de los PMA africanos vivía con menos de 1 dólar diario, y su consumo medio era tan sólo de 59 centavos de dólar al día. Solamente en 5 de 29 países menos adelantados de África respecto de los cuales se dispone de datos, menos del 80% de la población vivía con una cantidad inferior a 2 dólares diarios. Estas cifras indican que has-

ta ahora se ha subestimado la gravedad del problema de la pobreza en los PMA africanos.

En contraste, los países menos adelantados de Asia registran tasas de pobreza que, aunque son sumamente altas en un contexto mundial, son menos elevadas en términos relativos. Durante la segunda mitad del decenio de 1990, en el grupo de PMA asiáticos respecto de los cuales se dispone de datos un 68% de la población vivía con menos de 2 dólares diarios y su consumo medio era de 1,42 dólares al día. Un 23% de la población vivía con menos de 1 dólar diario, y su consumo medio -90 centavos de dólar diarios- estaba mucho más cerca de la línea de la pobreza.

En tercer lugar, la incidencia de la pobreza extrema va en aumento en los países menos adelantados en conjunto. En aquellos respecto de los cuales se dispone de datos, casi un 48% de la población vivía con menos de 1 dólar diario en el período 1965-1969, frente a un 50% en 1995-1999. Ello significa que el número de personas que viven en condiciones de extrema pobreza en los PMA se ha duplicado con creces en los últimos 30 años, pasando de 138 millones en la segunda mitad del decenio de 1960 a 307 millones en el mismo período del decenio de 1990. La proporción de la población que vivía con menos de 2 dólares diarios era aproximadamente la misma en la segunda mitad del decenio de 1990 que en el mismo período del decenio de 1960. Ello significa que el número de personas que viven con menos de 2 dólares diarios en los PMA también se ha duplicado con creces en los últimos 30 años.

En cuarto lugar, las tendencias de la pobreza extrema en los PMA contrastan notablemente con las existentes en una muestra de otros 22 países en desarrollo respecto de los cuales se han hecho estimaciones del fenómeno con arreglo a las cuentas nacionales. Las tendencias de la incidencia de esa pobreza en los demás países en desarrollo, que se ven fuertemente influidas por lo que sucede en los grandes países asiáticos de renta baja, especialmente China, la India e Indonesia, fueron fuertemente descendentes entre los años sesenta y los noventa. Como corolario de ello, el problema de la pobreza ex-

trema en el mundo está pasando a ser cada vez más un problema de los PMA. Es más, según las nuevas estimaciones de la pobreza, estos países ya se han convertido en el lugar primario de la pobreza extrema en la economía mundial.

En quinto lugar, hay un gran contraste entre las tendencias de la pobreza extrema en los PMA asiáticos y los africanos. La proporción de la población que vivía en condiciones de pobreza en los PMA de Asia respecto de los cuales se dispone de datos cayó desde el 36% en 1965-1969 al 23% en 1995-1999. En el mismo período disminuyó igualmente la intensidad del fenómeno, ya que el consumo medio de las personas que vivían con menos de 1 dólar diario se incrementó desde 0,84 dólares diarios en la segunda mitad del decenio de 1960 a 0,90 dólares en el período correspondiente del decenio de 1990. Aunque no tan notable como en la muestra de otros países en desarrollo, este historial de alivio de la pobreza es mucho mejor que el que han venido teniendo los PMA africanos. La proporción de la población que vivía en condiciones de extrema pobreza aumentó en éstos desde el 56% en 1965-1969 al 65% en 1995-1999. Tras un descenso inicial, la intensidad de la pobreza también ha venido creciendo en estos países africanos desde mediados del decenio de 1970. El consumo medio de las personas que vivían con menos de 1 dólar diario bajó de 0,66 dólares diarios en 1975-1979 a 0,59 dólares en 1995-1999.

En sexto lugar, en los países menos adelantados existe una estrecha relación entre la incidencia de la pobreza extrema y la dependencia respecto de las exportaciones de productos primarios. Un 69% de la población de los PMA exportadores de productos básicos no energéticos vivía con menos de 1 dólar diario en 1997-1999, y en los PMA exportadores de minerales la proporción era superior al 80%. La de la población que vivía con menos de 1 dólar diario era, por término medio, menor en los PMA exportadores de servicios (43%). Era aún más baja en los PMA que han logrado diversificar sus actividades para pasar a exportar manufacturas (25%), aunque, con exclusión de Bangladesh que afecta fuertemente el promedio general, la proporción

de la población que vivía con menos de 1 dólar diario en los PMA exportadores de manufacturas era del 44%.

En séptimo y último lugar, en los PMA cuyas principales exportaciones son productos primarios no energéticos, la proporción de la población que vivía en condiciones de extrema pobreza se incrementó del 63% en 1981-1983 al 69% en 1997-1999. El aumento fue especialmente pronunciado en los exportadores de minerales, en los que la proporción se acrecentó desde el 61 al 82%. También en los PMA exportadores de servicios ha venido aumentando la incidencia de la pobreza, aunque a un ritmo más lento que en los exportadores de productos primarios no energéticos. En los países menos adelantados que han diversificado su economía para exportar manufacturas, esa incidencia ha caído del 30% en 1981-1983 al 25% en 1997-1999. La incidencia media de la pobreza ha descendido en este grupo de países, independientemente de que se incluya Bangladesh.

Como corolario de estas tendencias, en el grupo de países menos adelantados, los que dependen de los productos básicos son los que registran un mayor predominio de la pobreza extrema. En 1997-1999, un 79% del número total de personas que vivían en condiciones de extrema pobreza en los PMA pertenecía a países especializados en la exportación de productos primarios. El número de personas que vivían en esas condiciones en estos últimos países se incrementó en 105 millones entre 1981-1983 y 1997-1999, mientras que el de las personas que vivían en tales condiciones en PMA que han diversificado su economía para exportar manufacturas y/o servicios aumentó en 10 millones. La distinción entre PMA exportadores de productos básicos y los que exportan manufacturas se superpone a la distinción entre PMA africanos y asiáticos, pero no es totalmente idéntica.

EL CÍRCULO VICIOSO INTERNACIONAL DE LA POBREZA

En la mayoría de los PMA la pobreza absoluta está generalizada en el sentido de que la mayoría de la población vive con unos niveles

de ingresos inferiores a los que serían suficientes para satisfacer sus necesidades básicas, y los recursos disponibles, incluso cuando están distribuidos equitativamente, apenas bastan para atender las necesidades básicas de la población en forma sostenible. La pobreza también suele ser persistente. *La tesis fundamental del presente Informe es que la pobreza en la mayoría de los PMA es omnipresente y persistente porque se encuentran inmersos en el círculo vicioso internacional de la pobreza.*

La tesis general puede resumirse en cinco proposiciones.

- En las sociedades donde existe una pobreza generalizada, inclusive las de los PMA, un crecimiento económico sostenido suele producir fuertes efectos positivos en lo tocante a la reducción de la pobreza, sobre todo la pobreza extrema;
- Aún así, la pobreza generalizada actúa como una importante limitación de ese crecimiento, en particular mediante la forma en que afecta a los recursos internos disponibles para las inversiones privadas y a todo el bien público, inclusive la gobernanza, afectando asimismo a los bienes ambientales;
- Las relaciones económicas internacionales pueden desempeñar un papel fundamental en lo concerniente a ayudar a los PMA a salir del ciclo de pobreza generalizada y estancamiento económico;
- No obstante, en muchos PMA, sobre todo los que dependen de las exportaciones de productos primarios, un conjunto vinculado entre sí de relaciones comerciales y financieras internacionales refuerza ese ciclo que, a su vez, consolida el conjunto negativo de relaciones externas.
- La actual forma de globalización está haciendo más intenso este círculo vicioso internacional de la pobreza, en lugar de atenuarlo.

Oportunidades para una rápida reducción de la pobreza a través de un crecimiento económico sostenido

En las situaciones de pobreza generalizada, un crecimiento económico sostenido produce normalmente fuertes efectos positivos en la reducción de la pobreza, en particular la pobreza extrema. Las modalidades típicas de cambio se aprecian claramente en la relación entre los niveles nacionales medios de consumo privado per cápita y la proporción de la población que vive con menos de 1 dólar o menos de 2 dólares diarios. Las nuevas estimaciones de la pobreza indican que la incidencia de ésta disminuye en forma regular y previsible a medida que aumenta el nivel global del consumo privado per cápita. Esta relación es mucho más estrecha que lo que se imaginaba anteriormente a partir de las estimaciones de la pobreza basadas en las encuestas de hogares. Las nuevas estimaciones también indican que la incidencia de la pobreza extrema disminuirá en forma mucho más rápida que lo que se creía anteriormente. Por lo tanto, las previsiones actuales del potencial de reducción futura de la pobreza son excesivamente pesimistas.

En el caso de un país cuyo consumo medio privado per cápita sea de unos 400 dólares anuales (en dólares de PPP de 1985), se preveía típicamente que casi un 65% de la población viviría con menos de 1 dólar diario. Si se duplicara el consumo medio per cápita a 800 dólares anuales, cabría prever que menos del 20% de la población viviría con menos de 1 dólar al día.

La existencia de posibilidades de una rápida reducción de la pobreza en las sociedades sumamente pobres gracias al crecimiento económico no debería causar sorpresa. Cabría esperar que la relación entre crecimiento y pobreza en situaciones de pobreza generalizada difiriera de la correspondiente a los países ricos, donde sólo una pequeña proporción de la población vive en condiciones de pobreza absoluta, o a los países de renta mediana que ya han logrado cierta prosperidad, pero en los que una parte significativa de la población ha quedado al margen del proceso de desarrollo. En los países ricos no es probable que el crecimiento económico sea suficiente para reducir

la pobreza absoluta porque, no importa lo alto que sean los ingresos per cápita de una economía, siempre habrá personas o familias que, debido a sus propias circunstancias especiales, a cambios sectoriales o a fluctuaciones cíclicas, caen por debajo de la línea de la pobreza. La reducción de ésta en tales circunstancias comporta necesariamente la transferencia de ingresos, sistemas de bienestar social o programas de creación de empleo concretamente orientados. En los países de renta mediana, también tienen una importancia vital las medidas de redistribución. Sin embargo, en las situaciones de pobreza generalizada, en las que los recursos disponibles en la economía, incluso cuando están distribuidos equitativamente, apenas bastan para satisfacer en forma sostenible las necesidades básicas de la población, el alivio de la pobreza sólo puede lograrse en gran escala mediante un crecimiento económico que eleve el nivel de vida de las familias.

Esta conclusión se deduce necesariamente de la relación típica entre la incidencia de la pobreza y los niveles medios del consumo privado per cápita que se indican en el Informe. La forma de esta relación ya comprende intrínsecamente los efectos sobre la pobreza del aumento de la desigualdad, que suelen producirse en los países de renta baja a medida que crecen los ingresos y el consumo medios. Con todo, por supuesto, la incidencia de la pobreza no disminuirá si el PIB per cápita más alto no va acompañado por un incremento del consumo privado per cápita.

El ciclo de pobreza generalizada y estancamiento económico

Aunque existe una gran oportunidad para lograr una rápida reducción de la pobreza en una situación de pobreza absoluta generalizada, es sumamente difícil aprovecharla, precisamente por su carácter generalizado. En estas circunstancias, no sólo el crecimiento económico afecta la incidencia de la pobreza, sino que ésta afecta asimismo ese crecimiento. En las sociedades en que existe una pobreza generalizada, el fenómeno mismo actúa como una limitación importante de tal crecimiento.

Un importante mecanismo que permite que ello ocurra lo constituyen los efectos negativos de retroacción de la pobreza generalizada sobre los recursos internos disponibles para financiar las inversiones y el bien público, inclusive la gobernanza. Cuando la mayoría de la población gana menos de 1 dólar o menos de 2 dólares diarios, una proporción importante del PIB tiene que destinarse a la adquisición de los artículos de primera necesidad para la vida. Durante el período 1995-1999, por ejemplo, los ingresos medios per cápita en los países menos adelantados, medidos en función de los precios corrientes y los tipos de cambio oficiales, fueron de 0,72 dólares diarios y el consumo medio per cápita de 0,57 dólares diarios. Esto significa que, por término medio, sólo se disponía de 15 centavos de dólar diarios por persona para dedicarlos a la formación de capital privado, a inversiones públicas en infraestructura y al funcionamiento de los servicios públicos vitales, incluso los de salud, educación, administración y mantenimiento del orden público.

Dado un volumen tan limitado de recursos internos, es difícil financiar con él nuevas inversiones. La vulnerabilidad económica es grande cuando los recursos internos no bastan para hacer frente a las conmociones climáticas y las crisis externas. Por último, hay una financiación insuficiente de los bienes y servicios públicos, inclusive la administración, el mantenimiento del orden público y todo el sistema de gobernanza. La provisión de los bienes de capital, la infraestructura de educación y salud y otra infraestructura social y física necesarios para mantenerse a la par del crecimiento de la población es un problema constante.

Cuanto más alta es la incidencia de la pobreza, mayor es esa limitación de la disponibilidad de recursos internos. Centrándose en los países menos adelantados de nuestra muestra, en los que más del 80% de la población vive con menos de 2 dólares diarios, se aprecia claramente que la tasa de ahorro interno fue, por término medio, del 2 al 3%, como máximo, del PIB, el gasto público total de consumo (que incluye la salud y la educación) fue, por término medio, de 37 dólares anuales por persona en el período 1995-1999, y el gasto en

salud ascendió a un promedio de 14 dólares por persona anuales en este período.

Estos bajos niveles de gasto público per cápita no son primordialmente consecuencia de la escasa movilización de recursos por parte del Estado. En el caso de los países menos adelantados respecto de los cuales se dispone de datos, los ingresos fiscales (con exclusión de las donaciones) como proporción del PIB fueron, en promedio, casi un 16% durante el período 1995-1999, cifra no muy inferior a la correspondiente a otros países en desarrollo. Sin embargo, y dada la reducida cuantía del PIB en la mayoría de los PMA, en cifras reales per cápita ese promedio dar lugar a un nivel sumamente bajo de servicios públicos.

La disponibilidad extremadamente limitada de recursos significa que los gobiernos de los PMA se enfrentan constantemente con el problema de adoptar difíciles opciones en cuanto a la prestación de distintos servicios públicos fundamentales. La prestación de la mayor parte de éstos, como los de salud, educación, apoyo agrícola, administración general y aplicación de las leyes, que constituyen los fundamentos del desarrollo económico moderno, se ve obstaculizada por las graves limitaciones de la oferta en esos países. Indudablemente, hay margen para introducir mejoras mediante la reasignación del gasto público. Sin embargo, lo que se requiere además de esto es la superación de las dificultades representadas por unos recursos internos limitados.

En muchos países menos adelantados, no sólo son lastimosamente reducidos los recursos internos disponibles para financiar las inversiones y los servicios públicos, sino que también se está registrando un proceso forzoso de degradación ambiental. Ello se produce cuando la supervivencia misma exige utilizar el capital nacional representado por las riquezas naturales y el medio ambiente. En los PMA más pobres el "ahorro interno real" -un índice del ahorro que se construye sustrayendo del ahorro interno la reducción de la riqueza nacional debida a la disminución de los recursos ambientales y la depreciación del capital social creado por el hombre- es, por término medio,

menos 5% del PIB. Muchos de estos países no están solamente inmersos en un círculo vicioso de subdesarrollo, sino que también han entrado en una espiral descendente. Los bienes ambientales de los que depende la mayor parte de los medios de subsistencia están sufriendo una erosión, y las altas tasas de crecimiento demográfico, la degradación ambiental y la creciente pobreza se refuerzan mutuamente.

Oportunidades de crecimiento económico a través de la integración mundial

Las relaciones económicas internacionales pueden desempeñar un papel fundamental en lo tocante a ayudar a los PMA a salir de los círculos viciosos internos que son la causa de que persista la pobreza generalizada.

En primer lugar, el acceso al ahorro externo puede desempeñar un papel catalítico en la ayuda a los países pobres para que superen la situación creada por el equilibrio a bajo nivel que comportan unos ingresos reducidos, una baja tasa de ahorro interno y las escasas inversiones. Una vez que despegue el crecimiento, el ahorro externo también permite lograr una tasa más rápida de aumento del consumo privado sin el grado de austeridad que sería necesario si el crecimiento se financiara enteramente con el ahorro interno.

En segundo lugar, la pobreza generalizada significa que la demanda nacional es sumamente limitada, y los mercados internos tienden a ser poco dinámicos y suelen estar fragmentados en una forma que permite a la población sobrevivir. Las exportaciones a los mercados internacionales hacen posible una movilización productiva de los recursos de tierras y mano de obra insuficientemente aprovechados con anterioridad debido a las limitaciones de la demanda interna.

En tercer lugar, un mayor acceso a las tecnologías modernas disponibles permite a las economías que han entrado recientemente en el mercado mundial lograr importantes aumentos de la productividad sin tener que reinventar continuamente. Las actividades de exportación pueden facilitar este proceso porque un conducto fundamental para la transferencia de tecnología a los países pobres lo constituyen

las importaciones de maquinaria y material de transporte. La inversión extranjera directa también puede servir como importante canal para la adquisición de tecnología cuando las circunstancias son apropiadas.

En cuarto lugar, la mayor migración internacional permite a la población indigente de los países pobres encontrar empleo cuando las oportunidades en su propio país son limitadas.

El hecho de que las relaciones internacionales pueden desempeñar un importante papel en la ruptura del ciclo de estancamiento económico y pobreza generalizada ha inducido a algunos analistas a concluir que el problema normativo fundamental en el caso de los países menos adelantados es que no están suficientemente integrados en la economía mundial. No obstante, esto es una deducción falsa.

El comercio internacional ya tiene gran importancia en la economía de los países menos adelantados. En 1997-1998, las exportaciones e importaciones de bienes y servicios representaron, por término medio, un 43% de su PIB. El nivel medio de integración de los PMA en el comercio es aproximadamente el mismo que el promedio mundial, y también casi el mismo que el correspondiente al grupo de países definidos en el reciente informe del Banco Mundial "*Globalization, Growth and Poverty*" como "países en desarrollo más globalizados". El nivel medio de integración en el comercio es de hecho más alto que el correspondiente a los países de renta alta de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

De manera análoga, los PMA ya recurren en alto grado a la financiación externa para complementar sus exiguos recursos internos. En el período 1995-1999, la magnitud del déficit de recursos externos, medida como la balanza comercial neta de bienes y servicios, equivalía a casi un 90% de la inversión interna bruta y a alrededor del 125% del gasto público de consumo en los países menos adelantados en que más del 80% de la población vivía con menos de 2 dólares diarios. En el caso de los demás PMA, las proporciones eran algo menores. Con todo, los procesos presupuestarios y de acumulación siguen estando

dominados por los recursos externos, en particular las entradas de ayuda extranjera.

El problema en el caso de los PMA no es su nivel de integración en la economía mundial sino más bien la forma que adopta la integración. Su forma actual, que incluye una reducida capacidad de exportación, no respalda un crecimiento económico y una reducción de la pobreza sostenidos. Es más, en el caso de muchos de estos países, las relaciones comerciales y financieras externas forman parte integrante del círculo vicioso de la pobreza.

El comercio internacional, la financiación externa y el ciclo de la pobreza

El comercio internacional y las relaciones financieras forman parte integrante del círculo vicioso de la pobreza y eso se ve de manera clarísima en los países menos adelantados cuya principal fuente de ingresos de exportación es la venta de productos primarios. Como ya hemos visto, esos son los países en que es más grave el problema de la pobreza extrema; también en estos países es más trágico el problema de la marginación socioeconómica en la economía mundial. Ponderados por la población y calculados en paridad de poder adquisitivo, los ingresos medios por habitante en los 20 países más ricos del mundo eran en 1960 16 veces superiores a los de los países menos adelantados (PMA) exportadores de productos básicos no energéticos, pero en 1999 eran 35 veces superiores. Las tendencias han sido diferentes en los PMA que a finales del decenio de 1990 se habían diversificado y exportaban manufacturas o servicios. Los ingresos medios por habitante en los 20 países más ricos eran 8 veces superiores a la de este grupo de países menos adelantados en 1960 y 12 veces superiores en 1999. Durante el decenio de 1990, en la práctica hubo un acercamiento muy lento entre los ingresos por habitante de los países más ricos y los de los PMA exportadores de manufacturas o de servicios.

Estas tendencias al acercamiento por lo que respecta a los ingresos refleja la evolución de la pobreza antes señalada. Dada la importancia del crecimiento económico para la reducción de la pobreza,

la persistencia de ésta en su grado extremo puede considerarse muy acertadamente como el resultado del fracaso de los países menos adelantados que dependen de los productos básicos en sus intentos de participar en el crecimiento económico mundial.

En el grupo de países menos adelantados que dependen de los productos básicos, el ciclo de la pobreza generalizada y del estancamiento económico se ve reforzado por un conjunto negativo de relaciones entre el comercio exterior y las finanzas. Ese conjunto tiene tres elementos relacionados entre sí:

- El descenso y la volatilidad de los precios reales de los productos primarios;
- Una deuda externa insostenible;
- Un sistema de ayuda y de servicio de la deuda impulsado por los donantes.

Desde 1960 se ha venido registrando una larga tendencia a la baja de los precios reales de los productos básicos no energéticos. La investigación comparada revela que el retroceso de los precios de los productos básicos en el decenio de 1980 fue más grave y mucho más prolongado que el de la Gran Depresión de los años treinta. En 2001 el índice combinado de los precios de los productos básicos no energéticos elaborado por la UNCTAD corregido por el índice de precios de las exportaciones de manufacturas de los países desarrollados a modo de coeficiente de deflación, representaba un valor equivalente a la mitad de su valor anual en el período 1979-1981. La mayoría de los PMA cuya economía depende de los productos básicos se han visto particularmente expuestos a las consecuencias desfavorables de esas tendencias porque su productividad es baja y porque en general exportan una gama muy limitada de productos poco dinámicos y de escaso valor añadido. A causa de sus altísimas tasas de pobreza extrema y su bajo nivel de instrucción, ha sido difícil movilizar recursos de inversión y conocimientos especializados para mejorar la producción. Por consiguiente, la pérdida de cuotas de mercado ha venido a acentuar los efectos de la caída de los precios reales de los productos básicos.

Otro problema es que existe una estrecha relación entre la dependencia con respecto a los productos básicos y la acumulación de una carga excesiva de deuda externa. De 1998 a 2000, todos los países menos adelantados que dependen de los productos básicos menos cuatro (Bhután, Eritrea, las Islas Salomón y Uganda) registraron una carga de la deuda externa que, según las normas internacionales, es insostenible. Hay, evidentemente, muchas razones para ese endeudamiento, en particular la mala gestión interna y la corrupción. Pero la probabilidad de que los países cuya economía depende de los productos básicos y que experimentan una pobreza extrema generalizada acumulen una deuda externa insostenible es tan alta que esta última se considera, con buen acuerdo, un problema sistémico, y no un simple problema nacional. Actúan en tal caso factores comunes que afectan a todos los países de esas características.

Una vez que un país pasa a tener una deuda externa insostenible, entran en juego varios elementos negativos que consolidan aún más el círculo vicioso de la pobreza generalizada. En primer lugar, como una gran proporción de la deuda ha sido contraída por el Estado y no que por el sector privado, su servicio reduce los recursos disponibles para las inversiones públicas en capital material y humano. En segundo lugar, el sobreendeudamiento actúa como un factor que desalienta la inversión privada, en particular por la incertidumbre que crea. Puede ocurrir asimismo que los tipos de interés internos sean muy altos. En tercer lugar, los pagos por concepto de servicio de la deuda hacen más estricto el control de divisas. En cuarto lugar, los altos niveles de la deuda externa también desalientan las entradas de capital privado y contribuyen a una impresión general de riesgo que desalienta a los prestamistas y los inversionistas. Aunque siguen recibiendo inversiones extranjeras directas (IED), los países muy endeudados han quedado marginados efectivamente de los mercados internacionales de capital. Una consecuencia importante de este hecho es que les resulta difícil tener acceso a préstamos a corto plazo a fin de moderar los efectos de las crisis externas y los trastornos climáticos.

Una deuda externa insostenible también reduce la eficacia de la ayuda. Ello se debe, en parte, a los efectos de la deuda externa en las

inversiones del sector privado y en la capacidad del Estado para suministrar bienes públicos. No obstante, durante el decenio de 1990 no se pudo estructurar un buen régimen de alivio de la carga de la deuda para los países que adeudaban sumas principalmente a acreedores oficiales y ello dio lugar a la elaboración de un sistema de pagos en concepto de ayuda y de servicio de la deuda en el cual los desembolsos se destinaban cada vez con más frecuencia, implícita o explícitamente, a garantizar el pago del servicio de la deuda pública. Esto ha puesto en peligro la eficacia de la ayuda para el desarrollo, lo cual, a su vez, ha reforzado y racionalizado la idea de que la ayuda ha llegado a un punto de saturación.

La mundialización y el círculo vicioso de la pobreza

La mundialización -las corrientes cada vez mayores de bienes y servicios a través de las fronteras nacionales y la aparición de un conjunto complementario de estructuras orgánicas para administrar esas corrientes- está agravando el círculo vicioso de la pobreza de los países menos adelantados cuya economía depende de los productos básicos e intensificando su vulnerabilidad cuando consiguen diversificarse y pasar de las exportaciones de productos primarios a las de manufacturas o de servicios. Esto se produce de manera directa, a través de los cambios que la mundialización está introduciendo en la economía internacional de los productos básicos, y de manera indirecta por los efectos de la mundialización sobre los países en desarrollo más avanzados que, a su vez, menoscaban las perspectivas de desarrollo de los PMA.

Entre los cambios importantes que se han registrado en los últimos tiempos en la economía mundial de los productos básicos cabe citar los siguientes: la creciente concentración del comercio internacional, con una reducción espectacular del número de empresas con cuotas importantes de mercado, y la integración vertical de las grandes empresas; el incremento de los requisitos mínimos en materia de recursos de capital, tecnología moderna y conocimientos y aptitudes humanos para competir en mercados más abiertos pero más complejos; el desmantelamiento de las juntas de comercialización, los

obstáculos al comercio y las restricciones que actuaban sobre el funcionamiento de las empresas extranjeras en los PMA; y la creación de cadenas mundiales de abastecimiento de productos básicos por los supermercados de los países desarrollados. No se conocen bien todos los efectos que puedan tener esos cambios, pero existe el peligro de que los productores de los PMA queden excluidos en mayor medida aún de los mercados mundiales, conforme los compradores de las cadenas de productos básicos vayan mejorando sus criterios en cuanto a volumen, fiabilidad y calidad de las compras y a medida que los requisitos más estrictos del mercado exijan inversiones cada vez mayores para atender a las prescripciones y especificaciones de los compradores en materia de calidad.

La forma actual del proceso de mundialización también afecta las relaciones entre los PMA y los países en desarrollo más avanzados. Estos dos grupos de países pueden apoyarse mutuamente o competir entre sí. No obstante, diversas asimetrías del sistema internacional, así como la inestabilidad financiera mundial, hacen difícil, por ahora, que los países en desarrollo más avanzados profundicen su industrialización y vayan subiendo los peldaños tecnológicos requeridos para salir de la exportación de productos sencillos practicada por los países pobres. De la misma manera que los países en desarrollo más avanzados que han logrado un moderado grado de prosperidad tropiezan con una "barrera invisible" que bloquea su desarrollo, así los PMA encuentran cada vez más difícil continuar avanzando por la vía del desarrollo.

A este respecto, es importante advertir que, junto con la marginación de los países más pobres, se produce una creciente polarización en la economía mundial. Las investigaciones de la UNCTAD han mostrado que las capas medias de los países en desarrollo, es decir, las que disponen de unos ingresos de entre el 40 y el 80% de la media de los países avanzados, son menos numerosas que en el decenio de 1970. Asimismo, el FMI ha señalado que "las fuerzas de la polarización parecen más fuertes desde principios del decenio de 1980". En tales circunstancias, es difícil que los países menos adelantados progresen de manera sostenible.

La intensificación de la competencia con otros exportadores de manufacturas fabricadas con escasa especialización es un importante proceso que incrementa la vulnerabilidad de los países menos adelantados que han tratado de evitar el círculo vicioso de la pobreza diversificando su economía para superar la fase de la exportación de productos básicos. Aunque, por término medio, esos países están logrando mejores resultados que los exportadores de productos básicos, sus niveles de pobreza siguen siendo inaceptables cuando se consideran a escala mundial, y su curva de crecimiento y trayectoria de reducción de la pobreza sigue siendo débil. En los últimos años, los PMA que exportan manufacturas han sufrido, como los que exportan productos básicos, los efectos desfavorables de una caída de la relación de intercambio. Además, también suelen disponer de una reducida base de exportación que se concentra en los productos fabricados con mano de obra poco especializada, con pocos eslabonamientos ascendentes en la economía interna y un bajo nivel de valor añadido local. Las exportaciones de textiles y prendas de vestir de los países menos adelantados se han expandido a menudo gracias a preferencias especiales, en particular la concesión de contingentes en los mercados de los países industrializados al amparo del Acuerdo Multifibras (AMF), preferencias que se reducirán en un futuro cercano. Aunque el círculo vicioso de la pobreza no es tan evidente en el caso de los países menos adelantados que han diversificado su economía y han pasado de la exportación de productos primarios a la de manufacturas o de servicios, esos países siguen siendo vulnerables, y todavía está en tela de juicio la sostenibilidad de los procesos de lucha contra la pobreza ligados al aumento del empleo en el sector manufacturero.

POTENCIAL Y LÍMITES DEL PLANTEAMIENTO BASADO EN LOS DOCUMENTOS DE ESTRATEGIA DE LUCHA CONTRA LA POBREZA (DELP)

La descripción del círculo vicioso de la pobreza no tiene por objeto alentar el pesimismo en cuanto a las perspectivas de los países menos adelantados. Su finalidad es más bien permitir una mejor determinación de las políticas nacionales e internacionales requeridas

para promover la reducción de la pobreza en las circunstancias diversas, pero peculiares, de los 49 PMA.

En los últimos años, las preocupaciones acerca de las altas tasas persistentes e inaceptables de pobreza en los países más pobres han inducido a realizar una nueva evaluación de la cooperación internacional para el desarrollo. El nuevo planteamiento, que ha sido elaborado por el Fondo Monetario Internacional (FMI), la OCDE y el CAD y el Banco Mundial, tuvo su origen en el amplio consenso respecto de la idea de que una deuda externa insostenible constituía un importante obstáculo al crecimiento y a la lucha contra la pobreza, y en la elaboración de la Iniciativa Ampliada en favor de los Países Pobres muy Endeudados para resolver ese problema. No obstante, ahora ha rebasado los límites del alivio de la deuda. Se ha pedido a los gobiernos que asuman la responsabilidad de la reducción de la pobreza en sus países formulando sus propias estrategias nacionales a esos efectos. Los países donantes concentran selectivamente su ayuda y su contribución al alivio de la carga de la deuda en los países que tienen estrategias satisfactorias de reducción de la pobreza y buenos sistemas de gobierno para formular y llevar a cabo políticas y movilizar y administrar los recursos públicos. Los donantes tratan de colaborar con esos países en un espíritu de cooperación para el desarrollo, orientando su asistencia a la satisfacción de las necesidades nacionales más apremiantes. También se registra una tendencia a incrementar la coherencia de las políticas internacionales en pro de la reducción de la pobreza en los países más pobres ofreciendo un mayor acceso a los mercados para los productos de esos países, intensificando la cooperación técnica relacionada con el comercio y, aunque este aspecto está mucho menos desarrollado, estimulando la IED para el desarrollo y otras corrientes de capital privado beneficiosas hacia los países más pobres.

La pieza maestra de este nuevo enfoque de la cooperación internacional es la preparación y aplicación de documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP). Este documento es, a un tiempo, el mecanismo con el cual se espera que los Estados elaboren políticas nacionales de reducción de la pobreza, el FMI y el Banco Mundial

determinen los entornos normativos satisfactorios y los donantes bilaterales coordinen su asistencia para la reducción de la pobreza. A través del documento de estrategia de lucha contra la pobreza se están aplicando en la mayoría de los países menos adelantados los elementos nacionales del Programa de Acción de la Tercera Conferencia de las Naciones sobre los PMA. La reducción efectiva de la pobreza dependerá de cómo funcione en la práctica este mecanismo o, más bien, como el planteamiento de los DELP no es un plan, sino un proceso en curso de elaboración, de cómo se puede lograr que funcione.

El análisis que figura en el presente Informe parece indicar que tres problemas decisivos están menoscabando el potencial del planteamiento de los DELP:

- La transición incompleta de la fase en que los programas de ayuda eran impulsados por los donantes a la fase de organización nacional y de autonomía de la política de ayuda;
- El contenido normativo de los DELP;
- Las limitaciones de recursos.

Estos problemas no son una consecuencia inevitable del planteamiento, ni tampoco son insolubles. Sin embargo, si no se hace nada para resolverlos, no hay razón alguna para esperar mejores resultados que los que han producido las políticas anteriores, y los resultados pueden incluso ser peores.

La transición incompleta de una política de programas impulsados por los donantes a una situación de control nacional y de autonomía de las políticas

El cambio posiblemente más importante que se está produciendo con la introducción del planteamiento de los DELP es la transición de unas políticas impulsadas por los donantes a la elaboración de programas nacionales y a una autonomía de las políticas a este respecto. Esta transición se funda en la consolidación del carácter nacional de las políticas, lo que significa que éstas deberán formularse y aplicarse

en el ámbito interno, en vez de ser impulsadas por los donantes o impuestas por el FMI o el Banco Mundial, y que en cada país los poderes públicos deben elaborar políticas en procesos participativos en los que intervengan las partes directamente interesadas y, en general, la sociedad civil.

Está claro que con la introducción del planteamiento de los DELP habrá un liderazgo más claro en los procesos técnicos de formulación de políticas y un creciente, aunque generalmente limitado, diálogo con las organizaciones de la sociedad civil. Sin embargo, resulta sumamente difícil fomentar ese sentimiento de cosa propia y de autonomía de las políticas. La posibilidad, siempre presente, de que se retiren la asistencia en condiciones de favor y el alivio de la carga de la deuda hace difícilísimo para los funcionarios del Estado aceptar los riesgos que permitirían realizar todo el potencial del enfoque de los DELP, y pone trabas a lo que las autoridades consideren que pueden decir.

La transición hacia una autonomía en materia de políticas también se ve obstaculizada por la escasa capacidad nacional en esferas decisivas, en particular para comprender las relaciones complejas que existen entre la pobreza, el desarrollo y la mundialización y para traducir esas relaciones en políticas concretas. Tampoco se cree que haya mucho margen para la adopción de medidas de manera independiente, ya que en las fases iniciales del enfoque de los DELP, se registraba una diferencia muy grande entre los documentos tradicionales de estrategia de lucha contra la pobreza y las condiciones impuestas a los países pobres muy endeudados (PPME) con respecto al punto de culminación. Es posible que esto refleje las fases iniciales de la aplicación del planteamiento de los DELP, pero el mensaje simbólico es que si este enfoque no se ciñe a lo que el FMI y el Banco Mundial consideran justo, se fijarán de todos modos las condiciones que se consideran apropiadas.

Contenido normativo de los documentos de estrategia para la lucha contra la pobreza

En tales circunstancias, las estrategias de reducción de la pobreza que se están trazando en las fases iniciales del enfoque de los DELP tienden a orientarse hacia el reajuste. Tratan de integrar unos modelos de gasto público en favor de los pobres con reformas estructurales más amplias y profundas y las políticas macroeconómicas adoptadas en programas anteriores de ajuste estructural. La experiencia indica que en los países en los que la capacidad productiva, los mercados y la clase empresarial están subdesarrollados y en los que la pobreza absoluta es general, esos programas no serán suficientes para salir del círculo vicioso de la pobreza. El modelo normativo no es el correcto para lograr ese objetivo en particular.

Un gran número de países menos adelantados iniciaron programas de ajuste estructural en el decenio de 1990, con lo que en muchos de ellos cambió significativamente el entorno de políticas. Ello tuvo algunos efectos macroeconómicos positivos, sobre todo en cuanto a reducir las tasas excesivamente altas de inflación y a corregir los tipos de cambio sobrevalorados, lo cual también hizo que aumentaran las exportaciones. Pero, en general, la inversión interna y la tasa de ahorro interno no han aumentado mucho, no se han atraído corrientes de capital privado y, aunque a menudo se ha conseguido detener la caída de la cuota de mercado de las exportaciones tradicionales, no ha habido ningún cambio estructural progresivo hacia unas exportaciones más dinámicas. En realidad, en vez de mejorar las exportaciones de productos primarios, se ha desmoronado la elaboración de productos básicos en el país antes de la exportación y también, en algunos casos, ha disminuido la calidad.

En general, la aplicación de las políticas de ajuste no ha ido seguida por una curva descendente constante de la pobreza. En los PMA que ejecutan programas del Servicio Reforzado de Ajuste Estructural (SRAE), la proporción de habitantes que viven con menos de 1 dólar al día aumentó del 51% en los tres años anteriores a la aprobación de un programa, al 52% en los primeros tres años posterior-

res a esa aprobación y al 53% en los tres años siguientes. Habida cuenta del aumento de la población total, esto significa que, con estos programas, aumentó el número de personas que vivían en condiciones de extrema pobreza.

Las nuevas estrategias de lucha contra la pobreza tratan de orientar el crecimiento económico más a favor de los pobres cuando el problema estriba precisamente en que las políticas de ajuste en general no han producido, ni pueden producir, un crecimiento económico sostenible a tasas suficientemente altas para hacer una mella significativa en la pobreza. Por consiguiente, existe el peligro de que el enfoque de los DELP deje a los países en la peor de las situaciones. Las políticas adoptadas en esas nuevas estrategias aumentarán su exposición a unos mercados mundiales altamente competitivos, pero sin facilitar el desarrollo de la capacidad productiva y la capacidad de oferta necesarias para participar en esa competencia. Al propio tiempo, habrá más reglamentación y orientación administrativa en condiciones de igualdad por lo que se refiere al bienestar social a través de una cooperación internacional para el desarrollo.

Dificultades económicas

El alcance de la lucha contra la pobreza mediante los DELP también tropieza con graves dificultades económicas. Éstas se refieren: i) al problema de la deuda externa, que aún no está resuelto; ii) al bajo nivel de la ayuda y a la aparición de déficit en la financiación de la lucha contra la pobreza; y iii) al planteamiento "parcial" de la eficacia de la ayuda. Estas cuestiones se abordarán en la última sección del Panorama general, que trata de las políticas internacionales.

LAS ESTRATEGIAS NACIONALES DE DESARROLLO Y LA LUCHA CONTRA LA POBREZA

Del análisis que antecede, así como de la propia naturaleza del círculo vicioso internacional de la pobreza es lícito concluir que existe un optimismo exagerado en lo que se refiere al posible efecto de las nuevas políticas nacionales e internacionales que se están poniendo en

marcha con la introducción del enfoque de los DELP. Con todo, también hay un pesimismo excesivo en lo tocante a las oportunidades de una reducción rápida de la pobreza recurriendo a otras opciones pragmáticas y prácticas. Debería ser posible, con el enfoque de los DELP, elaborar estrategias de lucha contra la pobreza que constituyan una opción verdadera y mejorada de las anteriores reformas y políticas de ajuste. Pero para ello será preciso que los programas se sientan verdaderamente como cosa propia y que la autonomía de las políticas de base en la reconstitución de la capacidad del Estado, en un cambio radical de la política nacional que vaya más allá de los ajustes del decenio de 1990 para adoptar medidas internacionales más centradas en la ayuda.

Una de las recomendaciones fundamentales del presente Informe es que *es necesario pasar de unas estrategias de lucha contra la pobreza orientadas hacia el ajuste a otras orientadas hacia el desarrollo.*

Ello podrá lograrse si tales estrategias están ancladas en estrategias de desarrollo a largo plazo y no elaboradas como una prolongación de las anteriores políticas de ajuste. En este planteamiento, las políticas prioritarias en el contexto de los DELP, incluidas las cuestiones comerciales que en la actualidad no se tratan a fondo, se enmarcarían en la estrategia global de desarrollo. La empresa privada debería desempeñar la función rectora en la consecución de los objetivos de tales estrategias. Ahora bien, el proceso de desarrollo debe ser facilitado y orientado por un Estado de orientación pragmática que se dedique al desarrollo y que, a través de una buena gestión de los mercados, ponga freno a la motivación del lucro en aras del desarrollo nacional y de la lucha contra la pobreza. La creación de Estados fuertes y eficientes, y también de una clase empresarial llena de dinamismo y decidida a dedicar sus recursos a la inversión nacional más bien que al consumismo de lujo o a acumular sus riquezas en el extranjero es un elemento institucional básico que también debe abordarse en un planteamiento de la reducción de la pobreza basado en el desarrollo.

Las distintas administraciones tendrán que tomar sus decisiones estratégicas. Mas el análisis de la pobreza generalizada en el presente Informe indica que hay cuatro orientaciones generales de la política que probablemente serán de amplia aplicación, aunque cada una de ellas en su contexto específico, a saber:

- La importancia fundamental de fomentar un crecimiento económico rápido y sostenido;
- El establecimiento de un vínculo dinámico entre las inversiones y la exportación;
- La elaboración de opciones de una política de desarrollo productiva;
- La adopción de políticas destinadas a asegurar que los grupos sociales y regionales no se queden atrás a medida que avance el crecimiento.

El planteamiento general tiene por objeto luchar contra la pobreza a través del crecimiento económico y de un desarrollo sostenido basado en la creación de capacidad productiva.

La importancia de un crecimiento económico rápido y sostenido

Los países tienen que dar prioridad a la promoción de un crecimiento económico rápido y sostenido. Como el consumo privado diario medio por habitante es tan bajo, el objetivo primordial debe ser, sencillamente, *duplicar lo más rápidamente posible el nivel de vida medio de las familias.*

Para ello tiene que producirse no sólo una expansión del PIB, sino también un tipo de crecimiento económico que se base en la acumulación de capital y de conocimientos y en el crecimiento de la productividad, así como en la expansión de unos medios de subsistencia sostenibles y de oportunidades de empleo, de manera que con ello

aumenten las posibilidades de consumo de los hogares y de las personas.

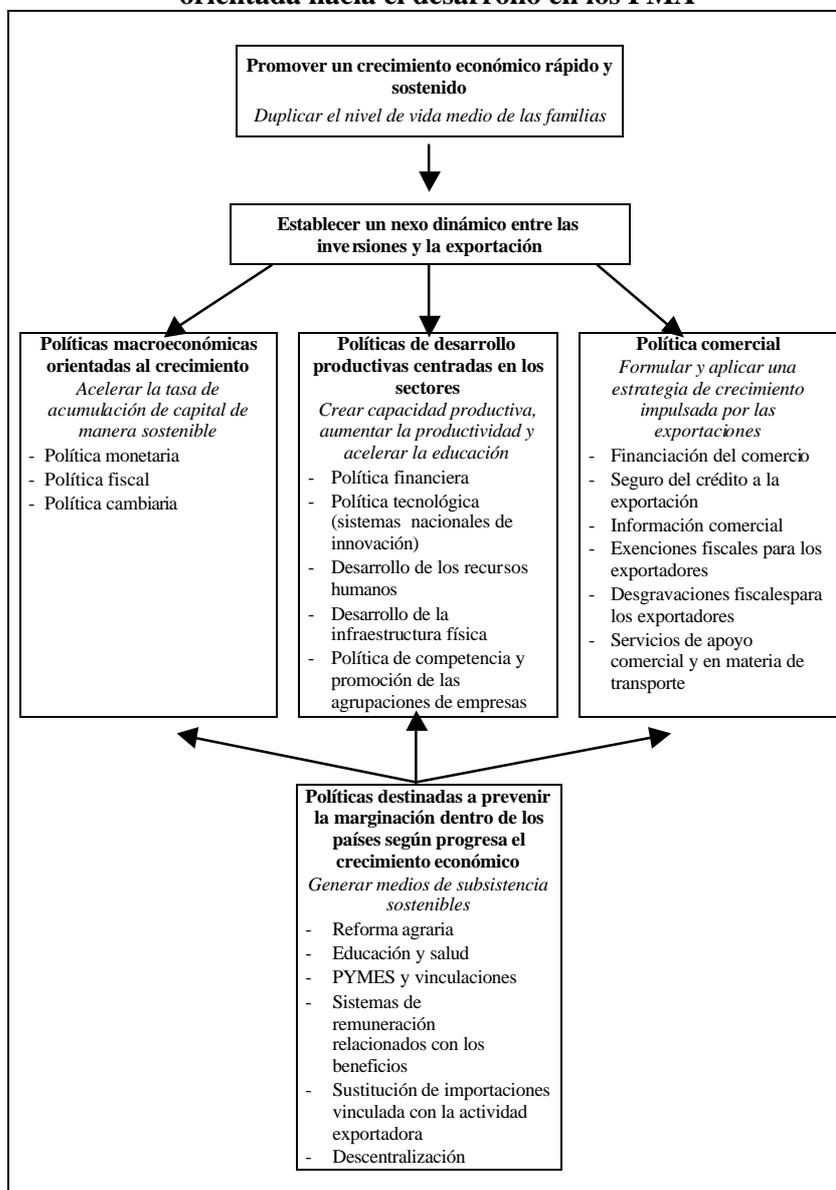
En el Nuevo Programa de Acción en favor de los PMA se ha fijado una meta de crecimiento del PIB del 7%. Esto es muy ambicioso, pero si se logra, y si el consumo privado crece en la misma proporción que el PIB, el número de personas que vivan en la pobreza extrema en 2015 en los países menos adelantados podrá muy bien ser inferior en 200 millones a la cifra que se registraría si persistieran las tendencias actuales

La importancia primordial del crecimiento económico para la lucha contra la pobreza en los países menos adelantados no significa que deban pasarse por alto las desigualdades y la exclusión. Las redistribuciones de la riqueza y de los ingresos que propician el aumento de la eficiencia son importantes para un crecimiento económico sostenido y para luchar contra las situaciones de pobreza generalizada. También es pertinente a este respecto la conducta de la pequeña parte de la población que forma la clase rica. El crecimiento económico sostenido depende de que esa clase utilice sus elevados ingresos y su riqueza para reinvertir sus beneficios en la producción nacional, y apoyar la acumulación de capital, el crecimiento de la productividad y la expansión del empleo. También es importante el respeto de los derechos. Pero la prioridad más elemental debe ser la de duplicar el nivel de vida medio de las familias.

Necesidad de establecer un vínculo dinámico entre las inversiones y la exportación

Es necesario establecer un mecanismo de crecimiento sostenible que permita dicha duplicación. En el Programa de Acción el aumento de la tasa de inversiones constituye la base de unas tasas de crecimiento más elevadas. Aún así, la experiencia indica que un proceso de crecimiento sostenido requiere interacciones que se refuercen mutuamente entre el crecimiento de las inversiones y el de las exportaciones. Es más, aunque la financiación externa, por lo común en forma de ayuda, es de importancia vital en las primeras etapas de la constitución

Elementos de una estrategia de lucha contra la pobreza orientada hacia el desarrollo en los PMA



de un vínculo entre las inversiones y la exportación, sobre todo para el despegue del proceso, la sostenibilidad del crecimiento quedará mejor asegurada si el ahorro interno empieza a aumentar junto con la inversión y las exportaciones y, con el tiempo, se convierte en un motor cada vez más importante del proceso.

El establecimiento de un nexo dinámico entre las inversiones y la exportación requiere la creación de oportunidades de inversión rentables, la reducción de los riesgos y la incertidumbre de la actividad inversionista, y la existencia de medios financieros para que los empresarios puedan invertir en la expansión de la producción. Las intervenciones normativas de diversa índole deben desempeñar un papel fundamental en el establecimiento de las condiciones generales de un ritmo más rápido de acumulación de capital y en la corrección de determinadas deficiencias del mercado que obstaculizan el acceso a la financiación y la tecnología. También es necesario dar a la actividad exportadora un impulso especial con incentivos especiales. Hay una gama de medidas de promoción de las exportaciones de eficacia probada, que para los países menos adelantados siguen siendo compatibles con la normativa de la OMC, entre ellas las siguientes: desgravaciones arancelarias, de manera que las empresas exportadoras tengan acceso a bienes importados a precios internacionales; desgravaciones fiscales; crédito preferencial que da a los exportadores acceso a la financiación a tipos de interés internacionalmente competitivos; seguro del crédito a la exportación; suministro de información a través de las entidades de promoción de las exportaciones, y la concesión de subvenciones para infraestructura. Las cuestiones estratégicas importantes que han de abordarse son las siguientes: determinar si la expansión del comercio debe basarse en la mejora de las exportaciones de productos primarios o en la exportación de manufacturas de gran densidad de mano de obra o de servicios tales como el turismo, o en una combinación de estas tres modalidades; la función de la sustitución de importaciones en el nexo entre las inversiones y la exportación (mediante eslabonamientos hacia atrás y el desarrollo de las exportaciones que no se limitan simplemente a las ramas de sustitución de importaciones); y los posibles conflictos entre la actividad exportadora y la seguridad alimentaria.

Opciones normativas en materia de desarrollo productivo

Unas políticas macroeconómicas acertadas son un componente fundamental de las estrategias de desarrollo a largo plazo. No obstante, los medios para lograr los objetivos macroeconómicos de equilibrio interno y externo a corto plazo deben ser compatibles con las metas de desarrollo a largo plazo y no deben requerir niveles de inversión tan bajos que comprometan el crecimiento futuro. Los topes de crédito demasiado restrictivos pueden afectar de hecho la capacidad de las empresas locales para obtener la financiación necesaria para ampliar la producción y aumentar la capacidad de oferta. Unos tipos de interés bajos y estables para financiar la inversión productiva y unos tipos de cambio competitivos son elementos de un enfoque orientado hacia el crecimiento. También pueden utilizarse medidas fiscales para aumentar la rentabilidad de las empresas y alentar la retención a fin de acelerar la acumulación de capital.

Junto con unas políticas macroeconómicas orientadas hacia el crecimiento, es importante adoptar políticas mesoeconómicas y microeconómicas formuladas específicamente para incrementar la capacidad de oferta y de producción. Este es el tercer elemento básico de la orientación normativa que se examina en este Informe. Esas políticas, que en América Latina se denominan políticas de desarrollo productivo, incluyen la política financiera, la política tecnológica, el desarrollo de los recursos humanos y el desarrollo de la infraestructura física. Su finalidad es acelerar la acumulación de capital, el crecimiento de la productividad y el aprendizaje en determinados sectores, y, con ello, en toda la economía, y para administrar la complementariedad dinámica, tanto entre sectores como entre empresas productivas, que puedan impedir una inversión rentable en un único sector o empresa. Es probable que el aumento de la productividad agrícola sea inicialmente un objetivo sectorial particularmente importante en muchos PMA, puesto que la mayoría de la población vive de la agricultura.

Los gobiernos deben velar por que cualesquiera subvenciones o rentas que se proporcionen como parte de las políticas de desarrollo

productivo apunten al fomento de la capacidad de oferta. Esto puede lograrse proporcionando subvenciones o rentas en función de la inversión, las exportaciones, el aprendizaje tecnológico y las metas de productividad, concediéndolas en forma temporal, centrándolas en la superación de las deficiencias del mercado y estableciendo "concursos" en el sector privado como mecanismo de asignación. No se trata de hacer donaciones a las empresas, sino de crear oportunidades de renta que favorezcan las actividades de desarrollo económicamente eficientes que los mercados privados de otra manera no realizarían.

Políticas para impedir la marginación dentro de los PMA

Es muy probable que, al producirse un crecimiento económico, algunos grupos o regiones sigan sumidos en la pobreza. El cuarto elemento del enfoque propugnado en el presente Informe es la adopción de políticas que impidan la marginación dentro de los países. La manera más segura de lograr un crecimiento económico de carácter más inclusivo es mediante la distribución amplia de los bienes y activos, la ampliación del empleo productivo, la creación de vínculos que permitan a los sectores marginales incorporarse al proceso de crecimiento de la productividad, y los nexos entre la sustitución de importaciones y la promoción de las exportaciones.

La mejor manera de identificar las políticas concretas requeridas es aplicar un enfoque estructural al análisis de la pobreza, en cuyo marco se preste atención a la creación y sostenibilidad de medios de subsistencia, su lugar en la estructura de la economía y la manera en que se ven afectados por las relaciones de la economía nacional con el resto del mundo, así como la vulnerabilidad de las personas y los grupos a un proceso de empobrecimiento. El enfoque estructural incluye las relaciones de género como una variable que interviene en todas las actividades económicas y que influye en la manera en que funcionan los mercados de factores y productos, en la productividad de los insumos y el comportamiento económico de los agentes, y en la determinación conjunta del aumento y la distribución de los ingresos. Entre las políticas que pueden revestir importancia para impedir la marginación dentro de los países cabe citar las siguientes: la reforma

agraria y las políticas de desarrollo rural (tenencia de la tierra, crecimiento de la productividad agrícola; industrias rurales y mercados de trabajo en el medio rural); el microcrédito; el apoyo a las pequeñas y medianas empresas; la promoción del eslabonamiento hacia atrás a partir de las actividades de exportación; el perfeccionamiento de los recursos humanos de base amplia mediante la inversión en educación y salud; el establecimiento de sistemas de remuneración en función de los beneficios, y la descentralización. La aplicación de los principios de buen gobierno también puede contribuir a los efectos de inclusión mediante una mayor rendición de cuentas.

POLÍTICAS INTERNACIONALES PARA UNA REDUCCIÓN EFECTIVA DE LA POBREZA

Para la reducción efectiva de la pobreza en los PMA son indispensables unas políticas nacionales acertadas. Sin embargo, la conclusión de que el círculo vicioso de la pobreza es internacional, y de que la forma actual de la mundialización tiende a agravarla, permite inferir que las políticas internacionales también son importantes. Por ello, se necesita un planteamiento a múltiples niveles.

El análisis contenido en el presente Informe confirma las antiguas preocupaciones de los PMA en cuanto a la ayuda, la eficacia de ésta, la reducción de la deuda y el acceso a los mercados, todos los cuales son elementos significativos del Programa de Acción en Favor de los Países Menos Adelantados para el Decenio 2001-2010. Con todo, los aspectos interdependientes que surgen en el análisis de ese círculo vicioso sugieren asimismo que debería prestarse más atención a dos cuestiones normativas fundamentales:

- Cómo romper el vínculo entre la dependencia respecto de los productos primarios y el problema de la deuda;
- Cómo romper el nexo entre la polarización de la economía mundial y la marginación socioeconómica de los países más pobres.

Aumentar el volumen de ayuda

En cifras reales per cápita, los desembolsos netos de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) a los PMA disminuyeron en un 46% entre 1990 y 2000. Las corrientes de ayuda han venido disminuyendo independientemente de que los países hayan tenido lo que se denomina un buen entorno normativo. Los desembolsos netos de AOD per cápita a los PPME-PMA que han llegado al punto de decisión (que exige un buen historial de políticas en cuanto al FMI y al Banco Mundial) cayeron en un 35% en cifras reales entre 1990 y 2000, y han venido disminuyendo en un 25% desde 1995, el año anterior a la Iniciativa para la reducción de la deuda de los PPME. También hay indicios de que las reducciones del servicio de la deuda se han venido financiando mediante la disminución de la ayuda.

Uno de los posibles beneficios importantes del enfoque de los documentos estratégicos de lucha contra la pobreza (DELP) es que facilitarán la inversión de esas tendencias. Sin embargo, actualmente se espera que los países presenten documentos que sean "realistas" en cuanto a las proyecciones de financiación externa. Esto se deriva de una importante finalidad del enfoque de los DELP que es velar por que los ingresos fiscales y la ayuda se utilicen en forma más eficaz para fines de reducción de la pobreza y que se demuestre el aumento de la eficacia. No hay duda de que éste es un objetivo vital, pero, en el contexto de los bajos niveles de ayuda, el requisito de realismo tiene como consecuencia la pérdida de oportunidades para aliviar la pobreza, así como de la capacidad para aprovechar esa estudiarlas.

Podría lograrse una reducción mucho mayor de la pobreza si se aumentaran los recursos disponibles para aliviar ésta y se acrecentara la eficiencia del gasto público en lo que respecta a su reducción. Si al formular los programas se logra que los donantes asuman el compromiso previo de prestar una asistencia considerable, podría preverse desde el comienzo un nivel más alto de gasto público, compatible con una política fiscal prudente. Sin embargo, esto no sucede en la práctica, por lo que están surgiendo déficit en la financiación del alivio de la pobreza mientras los gobiernos preparan sus documentos estratégicos.

Se reduce entonces el ritmo de reducción de la pobreza para asegurar que los documentos se consideren realistas y, por consiguiente, merecedores del apoyo de los donantes.

El hecho de que los países donantes accedieran, en el marco del Programa de Acción, a prestar a los PMA dentro de una serie de opciones, un volumen de AOD equivalente al 0,15 ó 0,20% de su PNB podría tener importantes efectos positivos dadas las limitaciones de recursos internos para la reducción de la pobreza. Es importante que los países donantes aclaren en qué consisten de hecho sus compromisos y procedan rápidamente a cumplirlos. Unas simples hipótesis indican que, suponiendo que continúen las mismas tendencias de los compromisos observadas después de la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados, y que los donantes se esfuercen por lograr las metas en el año 2007, podría conseguirse en 2005 un aumento del 63% de las corrientes de ayuda en relación con el nivel del año 2000. La duplicación de esas corrientes, que la UNCTAD ha considerado un factor esencial para acelerar el crecimiento y reducir la dependencia respecto de la ayuda a plazo mediano y que, según el Banco Mundial, sería necesario para alcanzar las metas internacionales de reducción de la pobreza, sólo podría lograrse con la participación del Japón y los Estados Unidos, países que, en términos absolutos, son los donantes más importantes a los PMA, pero que no se han comprometido a alcanzar la meta del 0,15 o del 0,2% del PNB.

Aumentar la eficacia de la ayuda

Se está en general de acuerdo en que no sólo se necesita más ayuda, sino que ésta debe ser más eficaz. Sin embargo, los esfuerzos actuales para aumentar su eficacia se basan en un enfoque parcial que atribuye el problema de la ineficacia de la ayuda a las políticas de los países receptores, pero que, en gran parte, hace caso omiso de las deficiencias de las políticas de los países donantes. Este enfoque es la causa de la creencia de que el aumento de la eficacia de la ayuda debe lograrse mediante una mayor selectividad, es decir, concentrando los desembolsos de la ayuda en los países que tienen el marco normativo

nacional adecuado. Por supuesto, es cierto que la ayuda será más eficaz si las políticas nacionales son apropiadas. Aún así, hacer hincapié en la selectividad sencillamente excluye del marco del análisis las maneras en que las políticas de los donantes también reducen la eficacia de la ayuda.

La introducción del enfoque de los documentos estratégicos puede entrañar importantes ventajas a ese aspecto. En los decenios de 1980 y 1990, el proceso de ajuste estructural, tal como fue realizado, menoscabó la eficacia de la ayuda. En ese período, no había ningún mecanismo para coordinar las corrientes de ayuda, por lo que el sistema de prestación de ésta se caracterizó por una multiplicidad de programas y proyectos fragmentados que daban lugar a altos costos de transacción para los países receptores y que estaban poco integrados en las estructuras económica y administrativa nacionales. Si los donantes se ajustan a unos DELP controlados por los países, se podrá resolver eficazmente este problema. Sin embargo, los avances logrados hasta la fecha en cuanto a ese ajuste por los donantes han sido desiguales entre los distintos países donantes y países receptores.

La ayuda de los donantes debería canalizarse a través de los sistemas gubernamentales, salvo que haya razones imperiosas para no hacerlo; en ese caso, los mecanismos que se establezcan deben actuar con una limitación de tiempo y desarrollar y consolidar los sistemas gubernamentales, y no ir en detrimento de ellos o pasarlos por alto. La eficacia de la ayuda también aumentará mediante i) una mayor estabilidad y previsibilidad de sus corrientes, ii) la rápida puesta en práctica de la recomendación del Comité de Asistencia para el Desarrollo/OCDE de desvincular la ayuda a los PMA, y iii) el uso de la ayuda para promover el progreso técnico y remediar las consecuencias adversas de las fallas del mercado internacional de capitales. A este respecto, es importante fomentar la relación entre la AOD y las inversiones extranjeras directas. También es menester que la ayuda no se dirija únicamente a los sectores sociales por ser éstos más fáciles de vigilar como sectores que benefician a los pobres. En el contexto del aumento de los desembolsos de ayuda, se debe prestar más atención a

la utilización de ésta para ayudar los sectores productivos, en particular la agricultura, y mejorar la infraestructura económica.

Una innovación institucional importante que puede promover una mayor eficacia de la ayuda en el contexto del principio de asociación es la introducción de los indicadores de vigilancia de la actuación de los donantes en el ámbito de los países receptores. El criterio que se está desarrollando en la República Unida de Tanzania puede proporcionar un modelo viable al respecto.

Mayor acceso a los mercados y su eficiencia

Una importante prioridad del nuevo Programa de Acción es aumentar el acceso de los PMA a los mercados y prestar asistencia técnica relacionada con el comercio a través del Marco Integrado para ayudar a estos países a aprovechar esas oportunidades. Sin embargo, no se trata simplemente de incrementar el acceso de los PMA a los mercados permitiendo la entrada de mercancías no sujetas a contingentes y en condiciones de franquicia aduanera, sino también de hacer que las preferencias comerciales sean significativas desde el punto de vista comercial. Por ejemplo, en 1999, antes de la iniciativa "Todo menos armas", el 99% del total de las importaciones de la Unión Europea procedentes de PMA no pertenecientes al Grupo ACP (África, el Caribe y el Pacífico) reunían las condiciones para acogerse al trato arancelario preferencial en la Unión, pero sólo el 34% de las importaciones que reunían los requisitos para recibir dicho trato realmente lo recibieron. Para que las preferencias comerciales sean significativas desde el punto de vista comercial es necesario prestar una atención particular a la seguridad de las preferencias, la cobertura de productos, las normas de origen y la capacidad de oferta. Es evidente que las preferencias comerciales no deben considerarse un sustitutivo de las corrientes de ayuda en los países con una débil capacidad de oferta. El Marco Integrado (MI) puede ser de utilidad si las actividades de asistencia técnica relacionadas con el comercio se definen ampliamente y se centran en el fortalecimiento de la capacidad de oferta de exportaciones, si se respeta plenamente el principio del control nacional en la incorporación de las cuestiones comerciales a los DELP, y si se

presta asistencia tanto financiera como técnica. Después de cinco años de existencia, el MI debe pasar ahora rápidamente a la ejecución de proyectos concretos de fomento de la capacidad y demostrar que comporta beneficios tangibles para los PMA. Es necesario eliminar con rapidez el "desfase" entre los conocimientos acumulados en la prestación de asistencia técnica a las economías que dependen de los productos básicos y la labor del MI.

Consolidación de la Iniciativa ampliada para la reducción de la deuda

La insostenibilidad de la deuda externa es un componente fundamental del ciclo de estancamiento y pobreza generalizada en los países pobres. El reconocimiento de esa relación dio origen a la Iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados (PPME). No obstante, el alivio de la carga de la deuda proporcionado en el marco de la Iniciativa, incluso después de su ampliación en 1999, crea escaso margen fiscal para la reducción de la pobreza y es insuficiente para permitir una solución duradera del problema de la deuda. De los 20 PPME-PMA que ya han llegado al punto de decisión, 4 países deberán hacer pagos anuales del servicio de la deuda exigibles en 2003-2005 que serán de hecho mayores que el servicio anual de la deuda pagado en 1998-2000, y en otros 6 los pagos anuales de ese servicio se reducirán en menos de 15 millones de dólares. En sólo 3 países los pagos anuales del servicio de la deuda que vencen en 2003-2005 habrán disminuido en más de 50 millones de dólares en relación con los pagos efectuados en 1998-2000.

Una mayor y acelerada reducción de la deuda es un requisito importante para aliviar efectivamente la pobreza en muchos PMA. Como lo subrayó el Grupo de Expertos que preparó el Informe Zedillo, la consolidación de la Iniciativa ampliada en favor de los PPME merece un serio estudio. Esto requiere prestar atención al problema de la financiación de una mayor reducción de la deuda, puesto que es este factor, y no las necesidades de los países en lo tocante a promover el crecimiento económico y la reducción de la pobreza, el que determina la escala del alivio de la carga de la deuda que se pro-

porciona. Para evitar futuros problemas de la deuda, también es preciso estudiar las maneras de romper el nexo entre la caída y la inestabilidad de los precios de los productos básicos y la acumulación de una deuda externa insostenible.

Política internacional en materia de productos básicos

Durante más de un decenio después de 1974, la política internacional en materia de productos básicos prestó atención prioritaria a los acuerdos internacionales de estabilización de los precios de estos productos. El éxito de esta labor ha sido, como mucho desigual, y no parece probable que se reactive. Sin embargo, es evidente la necesidad de resolver los problemas específicos a que hacen frente los países exportadores de productos básicos. Hay tres cuestiones fundamentales en relación con la política internacional en este campo que trata de promover el desarrollo y la reducción de la pobreza. La primera es la disponibilidad en los países productores de productos exportables en un volumen suficiente que interesen a los compradores y que cumplan los requisitos cada vez más estrictos de los consumidores. En segundo lugar, es necesario que los productos de los países exportadores entren en las cadenas de suministro en los puntos en que se genera un valor añadido más alto. La tercera cuestión se refiere a los precios mundiales de los productos primarios. Es preciso reducir la excesiva inestabilidad de los precios de estos productos, en particular sus efectos negativos, y abordar el problema de su constante tendencia a la baja.

Dada la abundancia de la oferta en los mercados mundiales de muchos productos básicos de interés para los PMA, el aumento de la capacidad de oferta debería interpretarse en el sentido de suministrar productos de mejor calidad y mayor valor añadido, tal vez en sus formas elaboradas, y no en un incremento radical en las cantidades ofrecidas en los mercados mundiales. Es menester prestar asistencia técnica para tal fin, y puede mobilizarse la financiación aumentando los recursos disponibles en el marco del Fondo Común para los Productos Básicos o directamente por conducto de las organizaciones internacionales competentes. En esferas como la investigación y el desarrollo, y

el control y la garantía de la calidad, puede adoptarse un enfoque subregional.

La nueva estructura de las cadenas de suministro da lugar a la generación de proporciones cada vez mayores de valor añadido en las etapas de comercialización y distribución. El nuevo enfoque de la política internacional en materia de productos básicos debe incluir medidas que permitan a los países en desarrollo, en particular los PMA, participar más plenamente en estas etapas de las cadenas. Es necesario que las organizaciones internacionales realicen investigaciones, en cooperación con los organismos internacionales de productos básicos, a fin de comprender mejor la estructura de dichas cadenas e identificar las etapas específicas de generación de alto valor añadido, evaluar el potencial de los países exportadores para entrar en ellas, y posteriormente formular políticas apropiadas que permitan a los PMA obtener una mayor proporción del valor añadido de los productos finales.

La reducción de la excesiva inestabilidad de los precios mundiales de los productos primarios, al menos en lo tocante a sus efectos negativos, y la atención al problema de la constante tendencia a la baja de esos precios requieren también una labor concertada por parte de los organismos internacionales de productos básicos y las organizaciones internacionales, y el apoyo de las políticas gubernamentales. Los esfuerzos desplegados anteriormente para atenuar la excesiva inestabilidad mediante la aplicación de las medidas económicas previstas en los acuerdos internacionales de productos básicos sólo tuvieron éxito durante períodos limitados. En vista de los resultados no totalmente satisfactorios logrados y de la actual falta de voluntad política para aplicar esas medidas económicas, no parece probable que se las vuelva a introducir en esos acuerdos internacionales. Un enfoque posible a este respecto es la promoción de arreglos entre los compradores y vendedores basados en compromisos a largo plazo en lugar de transacciones diarias. Sin embargo, todas las partes deben aceptar que el logro de cierto grado de estabilidad puede significar una renuncia a los beneficios a corto plazo. La introducción de al menos algunos aspectos de los principios del "comercio equitativo" en las tran-

sacciones comerciales habituales puede ser una opción digna de estudio a ese respecto. Para que esto suceda, es necesario que los gobiernos proporcionen incentivos y que haya cooperación entre la comunidad de organizaciones no gubernamentales y las grandes empresas comerciales.

Los instrumentos de gestión de los riesgos en materia de precios constituyen un medio para reducir la inestabilidad tanto para los productores como para los comerciantes. No obstante, para que estos instrumentos sean utilizados con éxito en los PMA, es menester que los pequeños agricultores tengan información sobre las nuevas formas de organización. También se necesitará hacer una inversión considerable en la esfera de la capacitación y establecer los marcos institucionales y jurídicos necesarios. Es probable que la utilización de estos instrumentos en algunos PMA contribuya a poner de manifiesto tanto los problemas como las posibilidades que ofrece este enfoque.

La financiación compensatoria constituye otro medio para mitigar algunos de los efectos negativos de la inestabilidad de los precios y los ingresos. Al analizar el nuevo enfoque del desarrollo que ha de aplicarse a la política internacional relativa a los productos básicos, la comunidad internacional debe examinar nuevamente con urgencia el uso de la financiación compensatoria de los déficit de ingresos de exportación como parte de sus esfuerzos para abordar lo que en el Nuevo Programa de Acción se denominan "las causas estructurales de la deuda".

Tratar de resolver el problema del descenso a largo plazo de los precios mundiales de los productos básicos tal vez sea la cuestión más difícil. La política internacional en materia de productos básicos debería prever la celebración de consultas sistemáticas entre las organizaciones internacionales, los organismos internacionales de productos básicos y los gobiernos, así como una mayor transparencia, lo cual contribuiría a orientar los esfuerzos por aumentar la producción de productos más dinámicos en mercados menos congestionados. A este respecto, es preciso ayudar a los productores de costos altos a superar los obstáculos a salida del mercado que pueden impedirles reaccionar

de manera racional a la baja de los precios, así como a los productores para quienes no puedan eliminarse dichos obstáculos. Esa política internacional también debería considerar la posibilidad de establecer mecanismos para ejecutar programas voluntarios de regulación de la oferta. Al examinar estos mecanismos, es necesario evaluar cuidadosamente los distintos objetivos (colocación de las existencias acumuladas y reducción de la producción) y diversas posibilidades de control de la oferta (desalentar a nuevos productores, así como el aumento de la producción o las exportaciones, y alentar la salida del sector de producción), y lo que se espera de los consumidores. En cuanto a la baja de los precios, en dicha política internacional también se debe atribuir suficiente importancia al aumento del consumo de productos básicos, tanto a través de la promoción genérica como mediante los usos nuevos e innovadores.

La cooperación Sur-Sur y el problema de la polarización de la economía mundial

La reducción efectiva de la pobreza en los PMA requiere también una mayor cooperación Sur-Sur. En el nuevo Programa de Acción se reconoce el papel importante que puede desempeñar dicha cooperación en el desarrollo de los PMA y se alienta el empleo de "mecanismos triangulares", mediante los cuales "podrá lograrse una buena cooperación Sur-Sur utilizando las contribuciones financieras de uno o de varios donantes, y aprovechando las complementariedades entre países en desarrollo.

La mayor diferenciación entre países en desarrollo debería considerarse una oportunidad para establecer relaciones mutuamente provechosas. Entre las posibles esferas de cooperación Sur-Sur indicadas en el Programa de Acción están el fomento de una dinámica regional de comercio e inversión que, como lo pone de manifiesto el presente Informe, puede ser un elemento importante en el desarrollo de una nueva capacidad de exportación en los PMA, y asistencia técnica y el intercambio de prácticas óptimas en distintos ámbitos (como la Iniciativa de un ingreso mínimo en pro de la escolarización basada en el Plan Bolsa Escola del Brasil). Es probable que en varios PMA que

son países sin litoral o de tránsito, la aplicación de un enfoque regional a la financiación de la infraestructura de transporte, así como al desarrollo y la gestión de sistemas de tránsito, un aspecto particularmente importante de la creación de un nexo dinámico entre las inversiones y la exportación.

Es importante que la cooperación Sur-Sur sea un complemento y no un sustitutivo de la cooperación Norte-Sur. Es asimismo importante que el aumento de la cooperación Sur-Sur tenga lugar en un marco en que se tomen en consideración las distintas asimetrías del sistema internacional que hacen que a los países en desarrollo más avanzados les sea difícil lograr una mayor industrialización y progresar en el sector tecnológico. Les resultará difícil a los PMA subir los distintos peldaños del proceso de desarrollo si los países en desarrollo más avanzados hacen frente a una "barrera invisible" que obstaculiza su crecimiento socioeconómico.

Por último, la solución del problema de la marginación socioeconómica de los PMA exigirá abordar la cuestión de la polarización de la economía mundial. Las ventajas del trato diferenciado beneficiarán particularmente a los PMA si se adopta un enfoque que permita avanzar a todos los países en desarrollo. En efecto, tal vez esto sea el factor esencial para evitar que más países en desarrollo pasen a la categoría de PMA.

Rubens Ricupero
Secretario General de la UNCTAD