

CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE COMERCIO  
Y DESARROLLO

**LOS PAÍSES MENOS ADELANTADOS**  
**INFORME DE 2008**

---

*El crecimiento, la pobreza y las condiciones de la  
asociación para el desarrollo*

---

**PANORAMA GENERAL**  
del Secretario General de la UNCTAD



NACIONES UNIDAS

**PROHIBIDA LA DIVULGACIÓN**

El contenido del presente informe no podrá ser  
citado ni resumido por la prensa, la radio, la  
televisión ni los medios electrónicos antes de  
las **17:00 horas (hora media de Greenwich)**  
de 17 de julio de 2008



---

CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE COMERCIO Y  
DESARROLLO  
Ginebra

---

**LOS PAÍSES MENOS ADELANTADOS**  
**INFORME DE 2008**

---

*El crecimiento, la pobreza y las condiciones de la  
asociación para el desarrollo*

---

**PANORAMA GENERAL**  
del Secretario General de la UNCTAD



NACIONES UNIDAS  
Nueva York y Ginebra, 2008

### Nota

Las firmas de los documentos de las Naciones Unidas se componen de letras mayúsculas y cifras. La mención de una de estas firmas 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 entrañan, de parte de la Secretaría de las Naciones Unidas, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas citados, 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 contenido de esta publicación puede citarse o reproducirse libremente, a condición de que se mencione su procedencia, con indicación del número de documento, y se envíe un ejemplar de la publicación en la que figure la información reproducida a la secretaría de la UNCTAD.

---

El Panorama general que figura en el presente documento se publica también como parte de *Los países menos adelantados - Informe de 2008* (UNCTAD/LDC/2008, N° de venta: S.08.II.D.20).

UNCTAD/LDC/2008 (Overview)

Este Panorama general también se puede obtener en los seis idiomas oficiales de las Naciones Unidas en la dirección siguiente de Internet:  
<http://www.unctad.org>

## PANORAMA GENERAL

Uno de los rasgos más alentadores de la economía mundial durante el actual decenio ha sido el rápido crecimiento de los países menos adelantados (PMA) como grupo. El crecimiento económico desde 2000 ha sido superior al del decenio de 1990. En 2005 y 2006 se produjo una ulterior aceleración y los PMA lograron en conjunto el mayor crecimiento de los 30 últimos años. La tasa media de crecimiento en estos dos años superó el objetivo del 7% fijado por los PMA y sus asociados como meta fundamental en el Programa de Acción de Bruselas en favor de los países menos adelantados para el decenio 2001-2010, aprobado por la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Los países menos adelantados en 2001. Se estima que en 2007 se produjo sólo una ligera desaceleración, situándose esa tasa en el 6,7%.

A partir de estos datos, en el presente Informe se consideran tres cuestiones. Primero, se valora hasta qué punto es sostenible el crecimiento económico de los PMA y se examina cuántos de estos países se benefician de este repunte del crecimiento. Segundo, se considera en qué medida el crecimiento económico se traduce en un mejoramiento del bienestar humano y en particular en una reducción acelerada de la pobreza y un progreso mayor hacia el cumplimiento de los objetivos de desarrollo del Milenio. Tercero, se evalúan los progresos en el establecimiento de unas estrategias de desarrollo de las que puedan apropiarse los PMA, por un lado, y el papel de las políticas de gestión de la ayuda dirigidas por los países receptores como mecanismo práctico para reforzar esa apropiación nacional. Se trata de unos objetivos fundamentales de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, que fue aprobada en marzo de 2005 y cuyo cumplimiento se evaluará en Accra (Ghana) en septiembre de 2008.

La sostenibilidad de este rápido crecimiento está condicionada por diversos riesgos importantes que reflejan el hecho de que el tipo de crecimiento que registran la mayoría de los PMA está profundamente influido por las tendencias de los mercados internacionales y, en

particular, los precios de los productos básicos. Por añadidura, los PMA dependen mucho de fuentes externas de financiación, en particular de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD), y no de recursos generados internamente. Los PMA crecen con rapidez pero sin que exista un proceso positivo de diversificación y cambio estructural. Por ello, resultan muy vulnerables a las fuertes fluctuaciones del comercio provocadas por la volatilidad de los precios de los productos básicos, que influyen tanto en las exportaciones como en las importaciones. Las ayudas que reciben y que constituyen su principal fuente de financiación externa, sin embargo, tienen por objetivo principal mejorar los servicios e infraestructuras sociales, incluidos los mecanismos de gobernanza, y no fortalecer su capacidad productiva y promover el cambio estructural y la diversificación.

El paradigma dominante hasta ahora en las políticas de desarrollo se basaba en la hipótesis implícita de que el sector privado internacional se encargaría de las inversiones en los sectores productivos mediante el acceso a los mercados internacionales de capital o a las entradas de inversiones extranjeras directas (IED). Pero la primera parte de esta hipótesis se ha demostrado ilusoria, ya que los PMA siguen marginados casi totalmente de esta fuente de financiación. En lo que respecta a la IED, las entradas se han concentrado en un número reducido de PMA y con frecuencia han tenido una escasa relación con el resto de la economía. Las remesas de los trabajadores crecen pero, aunque contribuyen a aliviar directamente la pobreza de quienes las reciben, todavía no han hecho una contribución demostrable al desarrollo financiando inversiones. No deben considerarse un sustituto de las entradas de capital a largo plazo y se necesitan políticas deliberadas para intensificar su influencia en el desarrollo.

La relación entre el crecimiento económico y el bienestar humano es una cuestión compleja. El rápido crecimiento económico de los PMA se presenta asociado con un ritmo lento de reducción de la pobreza y de desarrollo humano, como muestran sus avances en el cumplimiento de los objetivos de desarrollo del Milenio. En 2005,

el 36% de la población total de los PMA vivía en situación de extrema pobreza, es decir, con menos de 1 dólar diario, y el 76% subsistía con menos de 2 dólares por día. Aunque la incidencia de la pobreza (es decir, el porcentaje de la población que vive en tal situación) está disminuyendo lentamente, el número de personas que viven con menos de 1 dólar diario o con menos de 2 era mayor en 2005 que en 2000.

Como grupo, los PMA están lejos de conseguir el objetivo de reducir a la mitad la incidencia de la pobreza entre 1990 y 2015, y no hay muestras de que se esté produciendo una modificación significativa de esta tendencia desde 2000, después de la adopción de la Declaración del Milenio y de la introducción de reformas políticas con mayor orientación social. La mayoría de los indicadores del desarrollo humano sobre los que se dispone de datos relativos a una amplia muestra de PMA muestran que menos de la mitad de ellos están en camino de lograr los objetivos de desarrollo del Milenio, y en lo que respecta a algunos de estos indicadores sólo un tercio, o incluso menos, registran avances. Es probable que las repercusiones de las subidas de los precios internacionales de los alimentos en 2007 y principios de 2008 sean más graves en los PMA que en otros países en desarrollo. Las alzas de los precios internacionales se están transmitiendo ya a los mercados nacionales y la de los precios de los alimentos tendrá consecuencias negativas en la evolución de la pobreza en los PMA, desacelerando todavía más los progresos en el cumplimiento de los objetivos de desarrollo del Milenio.

La escasa correspondencia entre crecimiento y aumento del bienestar humano deriva del tipo de crecimiento económico actual, que no puede considerarse en general un proceso incluyente. En la mayoría de los PMA la mayor parte de la población está empleada en la agricultura, pero la productividad laboral agrícola es muy baja y crece muy lentamente. Como resulta difícil vivir de la agricultura, cada vez son más numerosas las personas que buscan trabajo en otros sectores económicos. Sin embargo, no se generan con suficiente rapidez oportunidades de empleo remunerados que permitan satisfacer esta creciente demanda de trabajo no agrícola. Debido a este proceso

acelerado de "desagrarización", la pobreza presenta actualmente dos caras en los PMA. Una de ellas es la escasa productividad de su agricultura en pequeña escala, y la otra la escasa productividad de las actividades urbanas en el sector informal del comercio y los servicios en muy pequeña escala.

Como se examinó en los últimos tres informes sobre los países menos adelantados (El conocimiento, el aprendizaje tecnológico y la innovación para el desarrollo (2007), El desarrollo de las capacidades productivas (2006) y Linking International Trade with Poverty Reduction (El comercio internacional y la reducción de la pobreza) (2004)), las tendencias que se manifiestan dependen de opciones políticas, en particular el modelo de desarrollo que la mayoría de los PMA ha elegido. Este modelo tenía por objetivo profundizar la integración de los PMA en la economía mundial, aumentar la eficiencia en la asignación de los recursos y liberalizar los mercados. La integración global es vital para el desarrollo y la reducción de la pobreza de los PMA. Sin embargo, si no se desarrollan las capacidades productivas y los consiguientes puestos de trabajo, la integración exterior no conduce a un desarrollo incluyente. Un crecimiento basado en las exportaciones, sin una expansión contemporánea de los sectores que abastecen los mercados internos, da lugar a una pauta excluyente de crecimiento económico muchas veces. Los efectos del alza desorbitada de los precios internacionales de los alimentos ilustran la vulnerabilidad de los PMA que han optado por el enfoque anterior y subrayan la necesidad de modificar las políticas para buscar un desarrollo más sostenido e incluyente. Como señaló la UNCTAD en la Conferencia de Alto Nivel sobre la Seguridad Alimentaria Mundial, que se celebró en Roma en junio de 2008, la crisis alimentaria es una crisis de desarrollo.

Al empeorar las perspectivas económicas mundiales, la mayoría de los PMA tendrá que afrontar desafíos importantes en el futuro inmediato, lo que exigirá esfuerzos renovados por parte suya y de sus asociados en el desarrollo a fin de desarrollar su base productiva y resolver sus problemas estructurales. De lo contrario, es probable que aumente la marginación de los PMA en la economía mundial. La

mayoría de ellos son muy vulnerables al alza de los precios del petróleo y los alimentos. Sus exportaciones dependen profundamente de los precios volátiles de los productos básicos o de unas manufacturas con escaso contenido técnico que se enfrentan a una competencia mundial cada vez más intensa. Además, dados los altos niveles de pobreza de los PMA, las convulsiones externas pueden conducir fácilmente a agitaciones sociales y conflictos, como demuestra la reacción frente a las recientes subidas de los precios de los alimentos. A fin de aumentar su fortaleza económica, necesitan mejorar la productividad de su agricultura y diversificar su economía para generar oportunidades de empleo no agrícola. Como se indicó en anteriores informes sobre los países menos adelantados, se requiere para ello un nuevo modelo de desarrollo centrado en el fomento de las capacidades productivas y la sustitución de un crecimiento inducido por el precio de los productos básicos por un crecimiento que prime la convergencia.

Para lograr un tipo de crecimiento económico más sostenible y obtener mejores resultados sociales y en la lucha contra la pobreza los PMA necesitan estrategias efectivas de desarrollo nacional, una ayuda eficaz al desarrollo y regímenes internacionales de comercio, inversión y tecnología favorables al desarrollo. La prioridad fundamental de los gobiernos de los PMA es formular y aplicar estrategias nacionales que promuevan un desarrollo sostenido y la reducción de la pobreza. Sus asociados en el desarrollo tienen que: a) aumentar las aportaciones de ayuda en consonancia con sus compromisos; b) armonizar sus aportaciones de ayuda con las prioridades reflejadas en las estrategias nacionales de desarrollo de los PMA; y c) aportar la ayuda de forma que se respete el papel de los países de liderar los procesos de formulación y aplicación de sus estrategias nacionales de desarrollo y se ayude a reforzar su capacidad de ejercer ese liderazgo.

Desafortunadamente, en el Informe se constata que los gobiernos de los PMA tropiezan todavía con obstáculos importantes para dirigir de forma efectiva el diseño y aplicación de sus estrategias y políticas nacionales de desarrollo debido a los niveles muy altos de

dependencia de los fondos de donantes, su escasa capacidad técnica, las continuas advertencias e imposiciones en materia de políticas, la lentitud del proceso de armonización de la ayuda con los planes y presupuestos de los países y las decisiones de los donantes sobre los fondos que conceden.

El escaso sentido de propiedad nacional de las estrategias de desarrollo tiene consecuencias negativas en la gobernanza. Cuando los políticos y dirigentes se consideran condicionados a no decir o hacer ciertas cosas porque consideran que dependen de la ayuda, las cualidades políticas de una sociedad que disfruta de libertad de pensamiento se atrofian. El Informe muestra que un sentido de apropiación nacional débil tiene consecuencias negativas en la eficiencia del desarrollo. Ello se atribuye en particular a: a) la escasa integración del marco macroeconómico y las políticas sectoriales y comerciales; b) la menor ambición con respecto al aumento de los flujos de ayuda; y c) la insuficiencia de los fondos que se destinan al desarrollo del sector productivo.

Fomentar el sentido de propiedad nacional debe ser una prioridad importante tanto para los gobiernos de los PMA como para sus asociados en el desarrollo si quieren mejorar la eficiencia de sus esfuerzos de desarrollo. Para ello será necesario adoptar medidas en diversos frentes, en particular prestar mayor atención a las cuestiones que plantean la condicionalidad en el plano de las políticas y la previsibilidad de la ayuda, y fomentar la capacidad local de investigación y análisis de políticas como forma de apoyo a la generación de opciones de políticas y en particular de soluciones endógenas. Sin embargo, una de las principales recomendaciones del Informe es que los PMA adopten políticas de gestión de la ayuda dirigidas por los receptores, como primer paso para aumentar el sentido de apropiación nacional. La Declaración de París alienta a los países a que actúen de este modo. Además, algunos PMA son pioneros en la introducción de políticas de gestión de la ayuda a escala nacional en el mundo. El Informe insta a los demás PMA a que sigan sus pasos.

## **¿HASTA QUÉ PUNTO ES SOSTENIBLE EL CRECIMIENTO DE LOS PMA?**

### **La importancia del comercio**

Las tasas de crecimiento económico sin precedentes logradas por los PMA como grupo en 2005 y 2006 se basaron en el nivel extraordinario de sus exportaciones, atribuible en particular a los precios elevados de los productos básicos como el petróleo y los minerales, y al también nivel extraordinario de sus entradas de capital, en particular de ayuda.

El resultado de las exportaciones de los PMA como grupo fue especialmente notable. En términos nominales, el valor de sus exportaciones de mercancías aumentó un 80% entre 2004 y 2006, sumando 99.000 millones de dólares este último año. Este cuadro global se debe en gran medida a los mejores resultados de exportación de los PMA exportadores de petróleo (Angola, Chad, Guinea Ecuatorial, Timor-Leste y Yemen) y de minerales (Guinea, Malí, Mauritania, Mozambique, República Democrática del Congo y Zambia). El 76% del aumento total de las exportaciones de mercancías de los PMA entre 2004 y 2006 es atribuible a estos países. Este aumento se explica en gran medida por la subida de los precios internacionales de los productos básicos.

La dependencia de los PMA como grupo de los productos básicos ha aumentado desde 2000, al mismo tiempo que se aceleraba el crecimiento. Las exportaciones de productos básicos primarios aumentaron del 59% de las exportaciones totales de mercancías en 2000-2002 al 77% en 2005-2006. Sin embargo, dentro de esta pauta general se han manifestado divergencias considerables entre los PMA africanos, los asiáticos y los insulares. Los PMA asiáticos siguieron diversificando sus economías y sustituyendo los productos básicos por manufacturas, mientras que los PMA africanos aumentaron su dependencia de los productos básicos primarios. Los PMA insulares siguieron dependiendo principalmente de las

exportaciones de servicios, que también registraron unos niveles altos de volatilidad.

La creciente divergencia regional entre los PMA africanos y asiáticos en su integración en la economía mundial se manifiesta claramente en la diferente estructura de sus exportaciones. En el período 2005-2006, más del 92% de las exportaciones de los PMA africanos consistieron en productos básicos primarios, incluidos combustibles, mientras que la cifra correspondiente a los PMA asiáticos fue menos de la mitad (44%). Este tipo de especialización hizo a los PMA asiáticos mucho menos vulnerables a las fluctuaciones externas. Algunos de ellos lograron también unas tasas elevadas de crecimiento de sus exportaciones basadas en las manufacturas. Sin embargo, el porcentaje de las exportaciones totales originarias de los PMA atribuible a las manufacturas de alta y media tecnología siguió siendo muy bajo (8,4%). Incluso en los PMA asiáticos, la lentitud del proceso de mejora de las exportaciones sigue siendo motivo de preocupación.

La capacidad de competir en los mercados mundiales y aumentar sus exportaciones de manufacturas ha ayudado a los PMA asiáticos a promover un cierto grado de transformación estructural que contribuye al aumento de la participación de las manufacturas en el producto interno bruto (PIB). Sin embargo, tomando los PMA como grupo, el reciente repunte del crecimiento no se presenta en general asociado con una transición estructural que aumente la participación de las manufacturas en el producto total. En comparación con diez años antes, de hecho, la mitad de los PMA han experimentado una desindustrialización, es decir, una disminución de la parte de las manufacturas en el PIB.

Al mismo tiempo que crecían las exportaciones de los PMA, también aumentaban las importaciones. En 2006, 42 PMA registraron un déficit comercial, y para 37 de ellos este déficit fue superior en 2006 que en 2003-2004. El déficit del comercio de mercancías de los PMA importadores de petróleo aumentó de 25.000 millones de dólares en 2005 a 31.000 millones en 2006. En cambio, el excedente

del comercio de mercancías de los PMA exportadores de petróleo aumentó de 11.000 millones de dólares en 2004 a 29.000 millones en 2006. En conjunto, el petróleo y los alimentos representaron el 30% de las importaciones totales de mercancías de los PMA en 2006.

La mayoría de los PMA dependen en gran medida de las importaciones de alimentos. En 2005-2006, la factura de las importaciones de alimentos de los PMA como grupo ascendió a 14.600 millones de dólares, equivalentes al 4,4% de su PIB. Esta cifra fue 6.100 millones de dólares superior a la de 2000-2002, aumento que representó un 2% de su PIB en 2005-2006. Todo ello nos permite entender por qué el alza desmesurada de los precios de los alimentos en 2007 y principios de 2008 están teniendo unas consecuencias tan negativas para los PMA.

#### **El mantenimiento de la gran dependencia de la financiación externa**

A pesar de las tasas sin precedentes de crecimiento económico, los PMA siguen dependiendo en gran medida de la financiación externa. El nivel de ahorro interno sigue siendo bajo en muchos PMA, incluso los que han logrado buenos resultados y conseguido un rápido crecimiento económico. En 2006, sólo un tercio de los PMA logró unas tasas brutas de ahorro interno superiores al 15% del PIB. Quince PMA registraron tasas negativas de ahorro interno, lo que significa que dependían del ahorro externo no sólo para financiar sus inversiones sino también para financiar su consumo interno.

Las entradas de AOD tienen particular importancia. A este respecto, es alentador observar que en 2006 los desembolsos netos de ayuda alcanzaron el nivel sin precedentes de 28.000 millones de dólares. Ese mismo año 16 PMA se beneficiaron también de importantes medidas de alivio de la deuda, cancelándoseles 27.000 millones del principal de su deuda por AOD gracias a la Iniciativa para el Alivio de la Deuda Multilateral. No obstante, sólo ocho miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la

Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (Luxemburgo, Noruega, Dinamarca, Suecia, Irlanda, Países Bajos, Bélgica y Reino Unido) cumplieron el objetivo del Programa de Acción de Bruselas de hacer unos desembolsos netos de AOD iguales o superiores al 0,15% de su renta nacional bruta (RNB), y sólo seis de estos países (los anteriormente citados menos Bélgica y el Reino Unido) cumplieron la meta más alta del 0,20% de su RNB.

Los compromisos de ayuda multilateral y bilateral se concentran cada vez más en la infraestructura y los servicios sociales. Los compromisos de AOD para infraestructura y servicios sociales constituyeron el 42% del total de los compromisos de AOD con los PMA en 2006, lo que representa un aumento en comparación con el promedio del 34% durante el período 2000-2004 y con el 31% correspondiente a la segunda mitad del decenio de 1990. En 2006, los porcentajes de la ayuda destinados a educación, salud, programas de población, abastecimiento de agua y saneamiento, gobiernos y sociedad civil fueron superiores a los del período 2000-2004. Este hecho se debe al impacto de los objetivos de desarrollo del Milenio así como a la preocupación por mejorar la gobernanza. En cambio, la ayuda para promover los sectores productivos y crear infraestructura económica ha seguido considerándose menos prioritaria. El porcentaje de la ayuda destinado a infraestructuras económicas y sectores productivos (incluida la ayuda multisectorial) fue apenas el 25% de los compromisos totales de AOD con los PMA en 2006. Este nivel fue similar al del período 2000-2004.

A pesar de toda la retórica sobre el renovado interés por la infraestructura económica, el porcentaje de la ayuda destinado al transporte, el almacenamiento y la energía fue inferior en 2006 al de 2000-2004, y el porcentaje destinado a la agricultura (incluidas la silvicultura y la pesca) y a la industria (incluidas la minería y la construcción) también disminuyó a lo largo de ese período. El porcentaje de la ayuda destinado a infraestructura económica y sectores productivos fue también muy inferior al de 1995-1999, cuando ascendía al 38%. Los compromisos de ayuda para mejorar la infraestructura económica disminuyeron del 18% de los compromisos

totales de ayuda a los PMA en 1995-1999 al 12% en 2006. Los compromisos de AOD para infraestructura de transportes y almacenamiento disminuyeron del 11% del total de la AOD a los PMA en 1995-1999 al 6% en 2006, y los desembolsos destinados a sectores relacionados con la energía se redujeron del 5 al 2% en 2006.

Estas tendencias quizá se deban a la hipótesis de que el sector privado internacional puede sustituir a las finanzas oficiales en estos sectores. En la práctica, sin embargo, esta hipótesis ha resultado fallida. Los PMA siguen marginados de los mercados internacionales de capital. Las entradas de IED han registrado una tendencia al crecimiento, llegando a un nivel de 9.000 millones de dólares en 2006 tras haber flaqueado en años anteriores. Además, los PMA exportadores de manufacturas ahora están recibiendo también más IED. No obstante, la mayor parte de la IED sigue concentrada todavía en la extracción de recursos naturales, en particular petróleo y minerales, y las remesas de beneficios de la IED están aumentando rápidamente.

Las remesas de los emigrantes llegaron al nivel sin precedentes de 13.000 millones de dólares en 2006 y tienen particular importancia en algunos países asiáticos. Sin embargo, encauzar estos recursos hacia la financiación del desarrollo a largo plazo, en lugar de limitarse a aliviar la pobreza a corto plazo, sigue siendo un reto para los responsables de las políticas.

En resumen, las tasas extraordinarias de crecimiento económico son bienvenidas pero los PMA siguen inmersos en un patrón de crecimiento económico que los hace muy vulnerables a las convulsiones externas y en particular a la volatilidad de los precios internacionales de los productos básicos. Dados los índices elevados de pobreza, los excedentes disponibles para hacer frente a estas convulsiones son reducidos y el ahorro interno muy bajo. Por tanto, el desarrollo de las capacidades productivas y la diversificación dependen en gran medida de la financiación externa. La AOD tiene especial importancia porque el acceso de los PMA a los mercados internacionales de capital es muy limitado y la IED se concentra

principalmente en los recursos y en unos pocos países. No obstante, la AOD se destina principalmente al desarrollo del sector social en lugar de la construcción de infraestructura económica y el fomento de las capacidades productivas. La asignación de AOD a los sectores de la salud y la educación y a otros fines sociales tiene por supuesto importancia y representa por sí misma una contribución parcial al fomento de las capacidades productivas, pero la clave para aumentar la resiliencia de las economías de los PMA es fomentar la capacidad de los productores nacionales y diversificar y reforzar los vínculos.

### **LAS TENDENCIAS DE LA POBREZA Y LA PERSECUCIÓN DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO**

Las tendencias en la reducción de la pobreza y el avance hacia el cumplimiento de los objetivos de desarrollo del Milenio aparentemente no han sido tan positivos como las del crecimiento económico. En efecto, las mejoras del bienestar humano en estas dimensiones han sido bastante lentas.

#### **Las tendencias de la pobreza**

La incidencia de la pobreza extrema (medida en términos de porcentaje de la población que vive con menos de 1 dólar diario) ha disminuido desde un máximo del 44% en 1994 hasta el 36% en 2005. Pero el número absoluto de personas extremadamente pobres siguió aumentando en los PMA hasta 2003, cuando se detuvo la tendencia al alza. La reducción de la pobreza ha sido mucho más rápida en los PMA asiáticos que en los PMA africanos, donde el número absoluto de personas extremadamente pobres sigue aumentando. En 2005, estimamos que en todos los PMA había 277 millones de personas que vivían con menos de 1 dólar diario, entre ellos 206 millones en los PMA africanos, 71 millones en los PMA asiáticos y 1 millón en los PMA insulares. Clasificando los PMA según la especialización de sus exportaciones, la incidencia de la pobreza es mayor en los exportadores de productos básicos, es decir, los que exportan mayoritariamente petróleo, minerales y productos agrícolas.

Aunque la incidencia de la pobreza extrema esté disminuyendo, el porcentaje de la población que vive con más de 1 dólar diario pero menos de 2 dólares se ha mantenido constante, representando aproximadamente el 40% de la población. La población que vive con menos de 2 dólares diarios ha disminuido, pero muy lentamente. En 2005, 581 millones de personas vivían en estas condiciones en los PMA. Esta cifra representa tres cuartos de la población, lo que demuestra que la pobreza sigue siendo generalizada en estos países.

### **El crecimiento y la pobreza en los PMA**

La relación entre crecimiento económico y bienestar humano es un tema controvertido sobre el que existen muchos puntos de vista diferentes. En este Informe se constata que el reciente período de rápido crecimiento económico de los PMA se presenta asociado con una tasa reducida de reducción de la pobreza y de avance hacia los objetivos de desarrollo del Milenio debido al tipo de crecimiento económico que se está produciendo y al modelo de desarrollo aplicado en los PMA.

Desde 2000, el crecimiento económico se ha acelerado mucho en los PMA, pero, en contra de las expectativas, ha venido acompañado de una aceleración solamente marginal del ritmo de reducción de la pobreza. A partir de esa fecha se ha debilitado la relación entre el crecimiento económico y la reducción de la pobreza en los PMA debido a cinco motivos principales:

- a) *El consumo privado ha crecido a un ritmo más lento que el PIB total.* El consumo privado representa el vínculo entre el crecimiento macroeconómico y el bienestar de los hogares. Los niveles de vida sólo pueden mejorar si el consumo privado crece. Normalmente se admite que si el consumo privado crece menos que el PIB se liberan más recursos para financiar inversiones y prestar servicios públicos. Sin embargo, si la pobreza está generalizada, puede plantearse un conflicto entre el objetivo de movilizar recursos internos y el de reducir la pobreza, que sólo puede aliviarse recurriendo al ahorro externo.

- b) *La población de los PMA crece a un ritmo más rápido que la de cualquier otro grupo amplio de países.* Para reducir la pobreza en estas circunstancias es preciso que la economía genere puestos de trabajo y medios de vida productivos a un ritmo muy rápido para absorber la población en edad laboral en rápido crecimiento. Sin embargo, el crecimiento económico en la mayoría de los PMA no ha dado lugar a una expansión importante del empleo y los puestos de trabajo que se están generando son en su mayoría poco productivos y escasamente remunerados. La consecuencia es que su contribución a la reducción de la pobreza es menor.
- c) *El motor principal del crecimiento económico de los PMA ha sido la expansión de las exportaciones.* Este tipo de dinámica de crecimiento se concentra con frecuencia en enclaves orientados al exterior, por ejemplo, áreas de extracción de recursos naturales o zonas industriales francas, donde se hace un uso intensivo de capital y se mantienen escasas relaciones con el resto de la economía. Este patrón de crecimiento beneficia generalmente a unos segmentos limitados de la población (los vinculados de uno u otro modo con actividades de exportación), dejando excluida a la mayoría. En esta situación se encuentran en particular los que viven de la agricultura. Representan casi el 70% de la población y sus ingresos dependen de la productividad agrícola. Esta productividad tradicionalmente ha sido escasa en la mayoría de los PMA y, para empeorar las cosas, ha crecido con mucha lentitud desde principios del decenio de 1990. Esta situación tiende a perpetuar la pobreza generalizada en los PMA.
- d) *Un fenómeno más reciente ha multiplicado las dificultades de la lucha contra la pobreza en estos países, a saber, la desagrarización.* Con este término se denomina el proceso por el cual cada vez más personas de las zonas rurales buscan trabajo fuera de la agricultura. Este proceso podría ser positivo si las personas fueran expulsadas de la agricultura por el crecimiento de la productividad y empujadas hacia otros

sectores por la generación de nuevas oportunidades de empleo fuera de la agricultura. Hay síntomas de que esta transformación estructural se está produciendo en algunos PMA asiáticos que han combinado un aumento de la productividad en la obtención de alimentos gracias a una "revolución verde" y una creciente industrialización basada en la expansión de las exportaciones de manufacturas. Sin embargo, en la mayoría de los PMA la desagrarización es un proceso negativo que desplaza a la población porque no puede vivir de la agricultura. Todavía peor, no puede encontrar un trabajo remunerador en ninguna parte. Como consecuencia, la pobreza tiene hoy dos caras en los PMA: la pobreza asociada con la relegación antigua de la agricultura; y la pobreza urbana, una de cuyas manifestaciones desoladoras es el creciente número de jóvenes desempleados.

- e) *La desigualdad de los ingresos dificulta la reducción de la pobreza en muchos PMA.* La peor distribución de los ingresos, es decir, la creciente desigualdad, puede frenar la reducción de la pobreza incluso en países que experimentan un firme crecimiento económico. Tal ha sido el caso en los últimos años de la mayoría de los PMA sobre los que se dispone de datos.

### **La persecución de los objetivos de desarrollo del Milenio**

Los niveles de vida material muy bajos se presentan unidos a unos niveles de bienestar también muy bajos según una amplia gama de indicadores sociales. Como en el caso del análisis de las tendencias de la pobreza, la falta de datos dificulta gravemente el análisis de los progresos en el cumplimiento de los objetivos de desarrollo del Milenio relacionados con el desarrollo humano. Sin embargo, los pocos indicadores sobre los que resulta posible obtener información de un número suficiente de países permiten establecer una pauta clara. Esta pauta muestra cuatro características básicas:

- a) Algunos PMA están logrando progresos importantes en el logro de algún objetivo específico de desarrollo del Milenio,

pero son muy pocos los que logran estos progresos en un frente amplio que abarque más de tres metas.

- b) Se están logrando más progresos en las metas que dependen principalmente del nivel de los servicios públicos ofrecidos, y los gobiernos y los donantes están comprometidos a aumentar el gasto público y poner en marcha programas bien enfocados. A este respecto, los progresos logrados en la escolarización universal en la enseñanza primaria muestran lo que puede hacerse en términos cuantitativos.
- c) Existe una clara jerarquía de logros que refleja dos factores: las prioridades de los gobiernos y los donantes que financian la ampliación de las inversiones necesarias para cumplir las metas, y la magnitud y el calendario de estas inversiones. La conjunción de estos dos factores explica en gran medida por qué los logros en la difusión de la escolarización primaria superan los progresos en el acceso al agua, que a su vez superan los logros en el saneamiento.
- d) El avance hacia las metas que dependen más de los ingresos de los hogares que de la prestación de servicios públicos ha sido más lento. A este respecto, el progreso en la reducción de la incidencia de la pobreza extrema y el hambre ha sido lento. También ha resultado difícil mantener los progresos en la reducción de la mortalidad infantil, cuyas tendencias reflejan los efectos tanto de los ingresos privados como de los servicios públicos.

Lo que en general implican estas tendencias es que hasta ahora los PMA no han podido jalonar de logros múltiples el camino hacia los objetivos de desarrollo del Milenio y es probable que siga siendo así a no ser que la persecución de los ODM se sitúe en un marco de desarrollo económico, y los esfuerzos se centren en la generación de puestos de trabajo y medios de vida productivos sin limitarse a ampliar la prestación de servicios públicos vinculados directamente con esos objetivos. Sería trágico y peligroso que el resultado fuera que

se lograsen las metas educativas pero los jóvenes terminaran su etapa de escolarización sin oportunidades de empleo para poner en práctica sus conocimientos y satisfacer las nuevas expectativas.

### **EL IMPACTO DE LA CRISIS MUNDIAL DE LOS ALIMENTOS EN LOS PMA**

La rápida subida de los precios internacionales de los alimentos en 2007 y principios de 2008 tendrá efectos negativos en las tendencias de la pobreza en los PMA y retrasará los avances hacia el cumplimiento de los objetivos de desarrollo del Milenio. Estos efectos negativos se deberán a las siguientes razones:

- a) La subida de los precios de los alimentos limita la capacidad de los hogares para satisfacer necesidades esenciales para su subsistencia, dado que ya tenían muchas dificultades antes de que los precios subieran;
- b) El alza notable de los precios de los alimentos amenaza el crecimiento económico pues aumentan la factura de las importaciones para países que ya tenían un creciente déficit comercial y por cuenta corriente;
- c) La subida de los precios de los alimentos tendrá efectos indirectos en el crecimiento económico, pero es posible que los agricultores no puedan aprovechar debidamente esta subida debido a su acceso limitado a la tierra, su escasa capacidad productiva y los gastos de producción y comercialización que se suman al aumento de costo de los insumos y el transporte; y
- d) Las fuerzas dinámicas del crecimiento se pueden paralizar, dado que estos precios reducirán los beneficios de las empresas formales (pues los salarios de subsistencia se ajustan a la subida de los precios de los alimentos) y los recursos de que disponen los trabajadores autónomos, cuya capacidad de acumulación, en la medida en que exista, guarda una relación directa con sus gastos de consumo de alimentos.

Es probable que las consecuencias generales sean especialmente graves en los PMA ya que la mayoría de ellos son importadores netos de alimentos y registran ya grandes déficit comerciales. Los niveles de pobreza e inseguridad alimentaria de los PMA son ya elevados y muchas personas gastan hasta el 50-80% de sus ingresos en la adquisición de alimentos. Además, en 20 PMA las subidas de los precios agravarán las situaciones de emergencia alimentaria ya existentes, que requieren asistencia externa, debido a factores tales como desastres naturales, concentraciones de personas desplazadas internamente y malas cosechas locales. En junio de 2008 ya se habían producido revueltas por las subidas de los alimentos en ocho PMA.

### **La necesidad de cambiar el paradigma de las políticas de desarrollo**

Las tendencias del crecimiento económico, la pobreza, el desarrollo humano y la seguridad alimentaria que se están manifestando en los PMA y que acabamos de analizar en la sección precedente tienen que ver con las opciones de política y con el modelo de desarrollo que se ha utilizado en la mayoría de los PMA. La pauta actual de crecimiento económico no es suficientemente robusta ni incluyente. Por consiguiente, un mensaje básico de este Informe es que ha llegado el momento de cambiar el paradigma de las políticas de desarrollo.

Para algunos observadores, el cambio de política que ahora se necesita es una vuelta al desarrollo agrícola. En efecto, como se muestra en *Los países menos adelantados - Informe de 2007*, se ha descuidado gravemente la investigación y el desarrollo agrícola, que tienen una gran importancia si se quiere aumentar la producción agropecuaria y mejorar los niveles de vida de los pequeños productores. Sin embargo, aunque sea fundamental mejorar la productividad agrícola también es importante promover las actividades que generan empleos productivos fuera de la agricultura, en particular si se tiene en cuenta el actual proceso de desagrarización. Por consiguiente, lo que se necesita no es tanto un cambio de atención sectorial como un cambio más profundo de enfoque que focalice las

políticas de promoción del desarrollo y reducción de la pobreza en la producción, las capacidades productivas y las oportunidades de empleo productivo.

En el Informe de 2006 sobre Los países menos adelantados se examina con cierto detalle el carácter de este cambio de paradigma, y en el Informe de 2007 sobre Los países menos adelantados se examinan también las repercusiones en las políticas de conocimiento, aprendizaje tecnológico e innovación. En resumen, nuestra propuesta consta de tres elementos:

- Las políticas deben centrarse en la producción, la productividad y las capacidades productivas más que en la integración global y el comercio internacional *per se*. El comercio internacional es fundamental para el desarrollo productivo y éste es fundamental para el comercio internacional. Pero las políticas, cuando aborden la relación entre el comercio y el desarrollo, deben empezar por el desarrollo y no por el comercio.
- Las políticas deben reconocer la importancia primaria del empleo productivo como base para una reducción sustancial de la pobreza. Eso no quiere decir que carezcan de importancia los gastos sociales y las metas de desarrollo humano. Es fundamental para los PMA mejorar los niveles de salud y educación. Sin embargo, es necesario establecer un mejor equilibrio entre los papeles de los ingresos privados (basados en el empleo) y los servicios públicos (que sirven de vehículo fundamental para la salud y la educación) en la reducción de la pobreza.
- Es necesario establecer un equilibrio mejor entre el Estado y los mercados en la promoción del desarrollo y la reducción de la pobreza. La persistencia de una pobreza generalizada y la burbuja de los precios de los alimentos indican un fracaso masivo del mercado. Aunque los gobiernos no son omnipotentes, es necesario encontrar soluciones creativas basadas en la acción pública que movilicen a los principales

interesados, en el sector privado en particular, para resolver los problemas de desarrollo y generar oportunidades de desarrollo.

Lograr este cambio hacia un modelo de desarrollo más sostenible e incluyente dependerá de las decisiones y de la voluntad política de los gobiernos de los PMA. Sin embargo, éstos participan también en una asociación con los donantes para reducir la pobreza a través del desarrollo. Las condiciones de esta alianza para el desarrollo influyen tanto en el carácter de los enfoques estratégicos y las políticas actuales como en la posibilidad de modificarlos.

## **EL CAMBIO DE LAS CONDICIONES DE LA ASOCIACIÓN PARA EL DESARROLLO**

### **La importancia de la apropiación nacional de las estrategias de desarrollo**

Desde 2000, la cooperación para el desarrollo se ha basado en la idea de la alianza o asociación. Las raíces de este enfoque se pueden encontrar en el informe de la OCDE *Shaping the Twenty-first Century: The Contribution of Development Co-operation* (La conformación del siglo XXI: contribución a la cooperación para el desarrollo) (1996). En este informe se argumenta no sólo que la ayuda debe centrarse en alcanzar un número limitado de metas internacionales de reducción de la pobreza y desarrollo humano (cuya lista sirvió de base posteriormente para los objetivos de desarrollo del Milenio), sino que se afirma también que la clave para avanzar efectivamente hacia estas metas es la asociación para el desarrollo entre donantes y gobiernos receptores. El principio básico, según el informe de la OCDE, es que "deben establecerse estrategias nacionales de desarrollo que los países consideren propias a partir de un diálogo abierto y constructivo entre las autoridades locales y la sociedad civil y los asociados externos sobre los objetivos compartidos y sus respectivas contribuciones a la empresa común. Las contribuciones de cada uno de los donantes deben inscribirse a continuación en el marco de esta estrategia aceptada localmente de

forma que se respete y aliente un firme compromiso local, la participación, el desarrollo de la capacidad y el sentido de propiedad".

La idea de la apropiación nacional de las estrategias nacionales de desarrollo es el eje del enfoque de la cooperación para el desarrollo basado en la alianza o la asociación. El entonces Presidente del Banco Mundial, James Wolfensohn, reafirmó su importancia al hacer de la "apropiación" uno de los cuatro principios fundamentales del Marco Integral de Desarrollo y declarar en 1999 que: "Los países deben ocupar el asiento del conductor y decidir el camino. Han de determinar los objetivos y las etapas, el calendario y la secuencia de los programas". La apropiación nacional es también uno de los elementos operativos fundamentales en la preparación de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP). También formó parte del Consenso de Monterrey sobre la Financiación para el Desarrollo, aprobado en 2002, en el que se afirma: "Para ser eficaces, las asociaciones entre donantes y receptores deben basarse en el reconocimiento de que los países deben identificarse con los planes de desarrollo y hacerse cargo de su dirección". Asimismo se reafirmó en la cumbre de Gleneagles del G8, en 2005, donde, además de asumirse unos compromisos audaces de cancelación de la deuda y ampliación de la ayuda, se acordó que: "Corresponde a los propios países en desarrollo y a sus gobiernos asumir el liderazgo del desarrollo. Tienen que decidir, planificar y establecer una secuencia de sus políticas económicas para adaptarlas a sus propias estrategias de desarrollo, de las cuales deben responder ante el conjunto de su ciudadanía" (Comunicado de Gleneagles, "África", párr. 31). Además, el fomento de la apropiación nacional es uno de los principales componentes de la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda para el desarrollo de 2005, cuyo cumplimiento será examinado en Accra (Ghana) en septiembre de 2008.

En el caso de los PMA, los DELP son el principal instrumento operacional del enfoque del desarrollo a través de la asociación, y la principal fragua de la apropiación nacional de la estrategia. En el Informe se examinan los progresos logrados en la apropiación nacional de la estrategia de desarrollo a través de la formulación y

aplicación reciente de DELP en los PMA, sirviéndonos de ejemplos concretos que se han examinado en la literatura especializada. En particular se centra en los progresos logrados en el ejercicio del liderazgo en el diseño y aplicación de estrategias de desarrollo y en la coordinación de actividades de desarrollo. Este es uno de los compromisos fundamentales de la Declaración de París, pero no es el aspecto de la apropiación que actualmente se está evaluando.

Definida en estos términos, la noción de apropiación nacional resulta muy difícil de verificar. Sin embargo, los estudios de casos concretos permiten identificar cómo el carácter de las relaciones de ayuda contribuye a fomentar o a debilitar ese sentimiento de apropiación. También permiten identificar algunas consecuencias negativas de una escasa apropiación nacional de las estrategias.

### **Progresos en la apropiación nacional de las estrategias**

En este Informe se constata que se han dado pasos importantes para fomentar la apropiación nacional de las estrategias en el marco de los DELP. Los donantes y las instituciones financieras internacionales están haciendo grandes esfuerzos por abstenerse de intervenir y ofrecer a las autoridades de los países mayor espacio para formular y aplicar sus propias estrategias y políticas de desarrollo. Sin embargo, también se constata que hay varios procesos que siguen debilitando la apropiación de las estrategias por los PMA, lo que tiene consecuencias negativas para la eficacia del desarrollo y la ayuda. Estos procesos no se pueden atribuir a las prácticas de los donantes o de los receptores *per se* sino más bien al carácter de las relaciones de ayuda. Conseguir que un alto grado de dependencia de la ayuda no se traduzca en una dominación del donante es un reto complejo tanto para los donantes como para los receptores de ayuda.

Los procesos que debilitan la apropiación nacional de las estrategias se producen cuando las políticas se formulan y cuando se aplican. Lo último sucede cuando los donantes entregan parte de su ayuda de forma tal que no se integra ni en los planes ni en los presupuestos, o simplemente se ignora si lo hace, o cuando la ayuda se

armoniza con las prioridades, los procesos y los sistemas del gobierno, pero la forma en que se implementan los DELP está muy influida por las condiciones impuestas a las políticas, los criterios de supervisión o las preferencias de los donantes en la concesión de fondos.

El Informe muestra que, aunque estén prosperando los esfuerzos por mejorar la eficacia de la ayuda, sigue planteándose el problema de la escasa alineación y armonización de la ayuda con los planes, presupuestos y procesos de los gobiernos. Algunos PMA están atrapados en lo que la OCDE denomina "trampa de la escasa apropiación", es decir, la situación en que los gobiernos tienen poca capacidad y los donantes temen que la ayuda sea mal gestionada, por lo que establecen sistemas paralelos que a su vez socavan la capacidad de los gobiernos. También se plantean continuamente problemas de previsibilidad que dificultan la planificación y la preparación de presupuestos, y los gobiernos tienen una información incompleta sobre cuánta ayuda monetaria entra en el país y a qué se destina. Estas características problemáticas de la aportación de ayuda, ampliamente reconocidas, siguen socavando la apropiación nacional en los PMA. Lograr progresos a este respecto ha de ser un tema fundamental a considerar en la reunión para evaluar el estado de la aplicación de la Declaración de París que tendrá lugar en Accra (Ghana) en septiembre de 2008.

La capacidad de los países para liderar de forma eficaz el proceso de formulación de las políticas resulta mermada por su escasa capacidad técnica. Por consiguiente, a veces los países tienen que confiar profundamente en el apoyo de los donantes para diseñar sus estrategias nacionales. La libertad de acción para diseñar las políticas también se puede ver limitada por la necesidad de movilizar entradas de ayuda y el sentimiento, justificable o no, de que si se dan muestras de falta de compromiso con el tipo de políticas que los donantes y las instituciones financieras internacionales consideran mejores se puede obstaculizar la movilización de ayuda. Los DELP de segunda generación son actualmente unos documentos muy extensos que incluyen una amalgama de elementos, entre ellos: a) una agenda básica de políticas con la que se identifica plenamente el gobierno

nacional; b) una agenda de políticas directa o indirectamente negociada con los donantes y que genera un amplio consenso y acuerdo; y c) una agenda de políticas que se alinea más estrechamente con las preferencias de los donantes y que no suscita un sentimiento de apropiación nacional o lo hace en muy escasa medida. Por tanto, existe una frontera de la propiedad nacional *dentro de* los DELP. Por ende, es posible que la ayuda se alinee y armonice con el documento, pero que, sin salirse del plan nacional, se haga de una forma que se centre más en las prioridades de los donantes.

Una consecuencia de todo ello es que el proceso de aplicación de las políticas es actualmente un mecanismo muy importante que fomenta o debilita el sentido de apropiación nacional. El Informe muestra que se han producido giros importantes en la práctica de imponer condiciones a las políticas. Se tiende cada vez más a extraer estas condiciones de los documentos de los gobiernos y también se ha pasado de la condicionalidad jurídicamente vinculante al establecimiento de cotas de referencia administrativas. Sin embargo, la estabilidad macroeconómica, la privatización y la liberalización son todavía tipos de condiciones importantes. Estas condiciones no han favorecido el pluralismo de las políticas.

Dado el amplio muestrario de políticas que contienen los DELP, las decisiones de los donantes sobre la financiación son también un factor determinante de la forma en que funcionan en la práctica dichos DELP, incluso cuando los donantes prestan su apoyo a través de los presupuestos, ya que normalmente este apoyo presupone marcos de evaluación de los resultados que se negocian para establecer las prioridades. Los donantes prefieren financiar sectores e infraestructuras sociales.

### **Consecuencias del debilitamiento de la apropiación nacional de las estrategias**

La segunda generación de estrategias de lucha contra la pobreza en los PMA es bastante distinta de la primera pues pretende situar la disminución de la pobreza y el cumplimiento de los objetivos de

desarrollo del Milenio en un marco amplio de desarrollo económico. En muchos PMA estas estrategias tienen posibilidades de convertirse en estrategias de desarrollo eficaces. Sin embargo, la materialización de estas posibilidades depende de la solución de una amplia gama de problemas que plantea la gobernanza del desarrollo, y no simplemente de los desembolsos y los presupuestos públicos para luchar contra la pobreza, que hasta el momento han sido la principal preocupación de la primera generación de estrategias de lucha contra la pobreza. El debilitamiento de la apropiación nacional atenta contra la solución de estos problemas y contra la eficacia.

Un escaso sentido de propiedad nacional de las estrategias tiene tres consecuencias negativas principales.

Primero, el marco macroeconómico de las estrategias de reducción de la pobreza no armoniza bien con las políticas sectoriales y comerciales. Esta falta de armonización resulta problemática porque los parámetros de las respuestas macroeconómicas, como el impacto del gasto público, dependen de cuestiones de carácter sectorial (costos y consecuencias). También significa que no ha logrado integrarse correctamente el comercio en las estrategias de reducción de la pobreza pues las previsiones macroeconómicas de exportación e importación están disociadas de las políticas comerciales reales.

Segundo, disminuye la ambición con respecto al aumento de las entradas de ayuda. Está claro que la mayoría de los gobiernos de los PMA querría que aumentaran estas entradas de ayuda pero hay un desajuste fundamental entre este deseo y la forma en que se preparan los DELP. Este desfase se debe a que el marco macroeconómico se basa normalmente en proyecciones modestas de las futuras entradas de ayuda. De hecho, partiendo de estas previsiones los DELP se moderan para ser realistas, frente a las entradas de ayuda del pasado, en lugar de ser más ambiciosos y explorar cómo podrían utilizarse eficazmente las mayores entradas de ayuda para promover el crecimiento económico, la reducción de la pobreza y el cumplimiento de los objetivos de desarrollo del Milenio. El resultado son unas estrategias minimalistas de reducción de la pobreza en lugar de

estrategias que exploren qué consecuencias tendría una ampliación de la ayuda.

Tercero, el nivel de financiación de los sectores productivos es bajo. Un rasgo característico de los DELP de segunda generación es que ya no se centran exclusivamente en un aumento del gasto social sino que incluyen también el desarrollo de los sectores productivos. Sin embargo, como ya se indicó, en los últimos años no ha variado el porcentaje de la ayuda desembolsada que se dirige hacia sectores productivos. Este desfase entre la modificación del contenido de las políticas en los DELP y la inexistencia de cambios en la composición de la ayuda es un indicador primario de la escasa apropiación nacional de la aplicación de estrategias de reducción de la pobreza. La reducida financiación del desarrollo de los sectores productivos se traduce en que, aunque los DELP aspiren a situar la reducción de la pobreza y el cumplimiento de los ODM en un marco amplio de desarrollo económico, en la práctica no lo logran. Además, la combinación de las condiciones impuestas a las políticas con el fin de favorecer la estabilización, la liberalización y la privatización y la orientación de los fondos de los donantes hacia los sectores sociales, termina imponiendo una determinada orientación estratégica a los DELP. Los datos anteriormente expuestos en este panorama general muestran que es improbable que este modelo de desarrollo dé lugar a un desarrollo sostenido o incluyente.

### **¿Qué hacer?**

Hacer que los países se apropien de las estrategias debe ser una prioridad importante para mejorar la eficacia del desarrollo en los PMA. Para ello se necesitan medidas en distintos frentes. Una de las recomendaciones principales del Informe es que un primer paso para mejorar la apropiación nacional de las estrategias podría ser que los PMA adoptaran políticas de gestión de la ayuda. La Declaración de París alienta a los países a hacerlo. Además, algunos PMA, como Mozambique, Rwanda, Uganda y la República Unida de Tanzania, son pioneros en esta práctica innovadora.

La experiencia inicial indica que las políticas de gestión de la ayuda por los países pueden ofrecer un poderoso método de acción desde la base que ayude a gestionar mejor la ayuda. Entre las mejoras observadas cabe mencionar: mejores datos sobre las entradas de ayuda; mayores niveles de confianza; creciente firmeza de los gobiernos en la manifestación de sus preferencias; mayor racionalización y armonización de los procesos y procedimientos entre los donantes; mayor previsibilidad de la ayuda ya que los donantes asumen compromisos de ayuda para muchos años; menores costos de transacción, al apoyar los donantes una estrategia común de asistencia; y creciente responsabilidad recíproca, ya que los indicadores de los resultados hacen referencia no sólo a los actos de los gobiernos sino también a los de los donantes en el desembolso de la ayuda. La adopción de indicadores comunes para supervisar las prácticas de los donantes en los países parece ser un instrumento especialmente poderoso para reducir los costos de transacción y promover la alineación y la armonización. Sin embargo, es importante que los esfuerzos de los países por mejorar la gestión de la ayuda no excluyan pensar y actuar para diseñar estrategias eficaces de desarrollo.

El propósito de las políticas de gestión de la ayuda por los países es garantizar que el tipo de asistencia al desarrollo prestada, y su despliegue, permiten maximizar su contribución a las prioridades fijadas en las estrategias de desarrollo. Las políticas de gestión de la ayuda por los países y las estrategias de desarrollo consideradas propias por los países, sumadas, pueden ser un instrumento importante para conseguir que las condiciones impuestas a la asociación para el desarrollo sean más eficaces. Las políticas de gestión de la ayuda pueden ayudar a generar confianza y desarrollar lazos de asociación más equilibrados, pero en sí mismas no bastan.

En último término, la mayor apropiación nacional de las estrategias por los países dependerá de medidas sistémicas y de actuaciones a escala de los países. Dado el nuevo foco de atención de los DELP de segunda generación, es necesario reconstruir la capacidad de los Estados de promover el crecimiento y el desarrollo. Se necesita renovar la atención prestada a la naturaleza de la condicionalidad en el

plano de las políticas y al problema de la previsibilidad y volatilidad de la ayuda. También es necesario valorar si existen sesgos sistémicos que impidan utilizar la ayuda como catalizador para el desarrollo de los sectores productivos. También será importante adoptar medidas para aumentar la capacidad local de análisis de las políticas en los PMA y generar perspectivas distintas, especialmente de los países en desarrollo y los PMA, en la producción de conocimientos sobre el desarrollo.



Dr. Supachai Panitchpakdi  
Secretario General de la UNCTAD