

CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE COMERCIO Y DESARROLLO  
Ginebra

# LOS PAÍSES MENOS ADELANTADOS

## INFORME DE 2009

*El Estado y la gobernanza del desarrollo*



NACIONES UNIDAS  
Nueva York y Ginebra, 2009

## 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 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.

---

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 secretaría de la UNCTAD, Palais des Nations, CH-1211 Genève 10, Suiza, un ejemplar de la publicación en que aparezca el material citado o reproducido.

---

El panorama general contenido en el presente documento también se puede obtener en Internet, en los seis idiomas de las Naciones Unidas, en la dirección siguiente: <http://www.unctad.org>.

---

UNCTAD/LDC/2009

PUBLICACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS

Nº de venta: S.09.II.D.9

---

ISBN 978-92-1-312356-0

ISSN 0257-8115

## ¿Cuáles son los países menos adelantados?

Actualmente hay 49 países que las Naciones Unidas designan “países menos adelantados” (PMA): Afganistán, Angola, Bangladesh, Benin, Bhután, Burkina Faso, Burundi, Camboya, Chad, Comoras, Djibouti, Eritrea, Etiopía, Gambia, Guinea, Guinea Ecuatorial, Guinea-Bissau, Haití, Islas Salomón, Kiribati, Lesotho, Liberia, Madagascar, Malawi, Maldivas, Malí, Mauritania, Mozambique, Myanmar, Nepal, Níger, República Centroafricana, República Democrática del Congo, República Democrática Popular Lao, República Unida de Tanzania, Rwanda, Samoa, Santo Tomé y Príncipe, Senegal, Sierra Leona, Somalia, Sudán, Timor-Leste, Togo, Tuvalu, Uganda, Vanuatu, Yemen y Zambia.

La lista de los PMA es revisada cada tres años por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas a la luz de las recomendaciones del Comité de Políticas de Desarrollo (CPD). En su última revisión de la lista de los PMA, realizada en marzo de 2009, el CPD se basó en los siguientes tres criterios:

- (a) El **“ingreso bajo”**, medido por el ingreso nacional bruto (INB) per cápita (promedio de tres años), con umbrales de 905 dólares para la inclusión de países en la lista y de 1.086 dólares para la exclusión;
- (b) Las **“deficiencias de capital humano”**, medidas por un índice compuesto (el índice de capital humano) basado en indicadores de: i) nutrición (porcentaje de la población desnutrida); ii) salud (tasa de mortalidad infantil); iii) escolarización (tasa bruta de matrícula en la enseñanza secundaria); y iv) alfabetización (tasa de alfabetización de adultos); y
- (c) La **“vulnerabilidad económica”**, medida por un índice compuesto (índice de vulnerabilidad económica) basado en indicadores de: i) crisis naturales (índice de inestabilidad de la producción agrícola y el porcentaje de la población desplazada por desastres naturales); ii) crisis de la relación de intercambio (índice de inestabilidad de las exportaciones de bienes y servicios); iii) vulnerabilidad a las crisis (parte del PIB correspondiente a la agricultura, la silvicultura y la pesca, y el índice de concentración de las exportaciones de mercancías); iv) tamaño pequeño de la economía (población expresada en logaritmos); y v) lejanía de la economía (índice de lejanía).

Se utilizan para los tres criterios diferentes umbrales de inclusión y exclusión de la lista. Un país quedará incluido en la lista si cumple los tres criterios y su población no supera los 75 millones. Los países que reúnen los criterios para su inclusión en la lista sólo quedarán incluidos si el gobierno del país en cuestión acepta la condición de PMA. Para ser excluido de la lista el país debe alcanzar los umbrales de exclusión como mínimo en dos de los tres criterios en por lo menos dos revisiones trienales consecutivas de la lista. Sin embargo, si el INB per cápita ha aumentado al doble, como mínimo, del umbral de exclusión, se considerará que el país reúne las condiciones para la exclusión, independientemente de que satisfaga o no los otros dos criterios.

Hasta ahora únicamente dos países han sido excluidos de la lista de PMA: Botswana en diciembre de 1994, y Cabo Verde en diciembre de 2007. Se prevé la exclusión de Samoa el 17 de diciembre de 2010 y de Maldivas el 1º de enero de 2011. En 2009, el CPD recomendó excluir de la lista de PMA a Guinea Ecuatorial.

Una vez que el CPD haya recomendado la exclusión de un país de la lista y que el ECOSOC y la Asamblea General hayan hecho suya la recomendación, se dará al país un período de gracia de tres años antes de que la exclusión tenga lugar. Este período, durante el cual el país sigue siendo un PMA, está previsto para que el país en cuestión y sus asociados para el desarrollo y socios comerciales puedan acordar una estrategia de “transición gradual”, de modo que al finalizar ese plazo la pérdida de concesiones específicas otorgadas al país no obstaculice su progreso socioeconómico.

## Agradecimientos

La edición de 2009 del *Informe sobre los países menos adelantados* fue preparado por un equipo integrado por Zeljka Kozul-Wright (jefa de equipo), Alberto Amurgo Pacheco (hasta febrero de 2009), Agnès Collardeau-Angleys, Junior Davis, Marwan El Khoury (hasta marzo de 2009), Madasamyraja Rajalingam, Rolf Traeger, Giovanni Valensisi (desde marzo de 2009) y Stefanie West. Nancy Biersteker, Lisa Borgatti, Pierre Encontre, Charles Gore, Massimiliano La Marca, Terry McKinley (consultor) y Paul Rayment (consultor) también hicieron aportes al Informe. Simona Foltyn participó en la etapa final de la preparación del Informe. El trabajo se realizó bajo la supervisión general de Habib Ouane, Director de la División para África, los Países Menos Adelantados y los Programas Especiales (ALDC) y Charles Gore, Jefe de la Subdivisión de Análisis de Políticas de la ALDC.

Para revisar el primer borrador del Informe y el material específico aportado se celebró en Ginebra, los días 5 y 6 de marzo de 2009, una reunión ad hoc del grupo de expertos sobre el tema “El Estado, la gobernanza del desarrollo y las capacidades productivas”, que congregó a especialistas en las esferas de la política industrial, la política macroeconómica, el desarrollo agrícola, el comercio internacional y las estrategias de desarrollo. Participaron en la reunión Heiner Flassbeck, Jörg Mayer, Terry McKinley, Anne Posthuma, Paul Rayment, Helen Shapiro, Servaas Storm, Gianni Vaggi y Giovanni Valensisi. En ella se examinaron documentos y material aportado por Junior Davis, Marwan El Khoury, Charles Gore, Zeljka Kozul-Wright, Massimiliano La Marca, Terry McKinley, Smita Srinivas y Rolf Traeger.

El Informe se basa en los documentos de antecedentes preparados por John Di John, William Kalema y Frances Nsonzi, Paul Jourdan, Mushtaq Khan, Smita Srinivas, Morris Teubal y Ole Therkildsen. Las reflexiones iniciales sobre el papel del Estado y las cuestiones de gobernanza también se vieron enriquecidas por un análisis a fondo realizado con el aporte de Brian Van Arkadie —que se desempeñó como consultor principal en las etapas preliminares del proyecto— y de Nguyuru Lipumba. Paul Rayment se ocupó de la edición sustantiva y contribuyó a la preparación general del Informe. El texto fue editado por Michael Gibson, Eleanor Loukass y Daniel Sanderson.

Prestaron servicios de secretaría en distintas ocasiones Regina Ogunyinka, Sylvie Guy y Stefanie West. Hadrien Gliozzo y Sophie Combette diseñaron la cubierta. La diagramación, los gráficos y la edición electrónica estuvieron a cargo de Madasamyraja Rajalingam.

Mucho se agradece el apoyo financiero de los donantes al Fondo Fiduciario de la UNCTAD para los PMA, en particular los Gobiernos de Noruega y de Finlandia.

# Índice

<i>¿Cuáles son los países menos adelantados?</i> .....	iii
<i>Notas explicativas</i> .....	ix
<i>Siglas y abreviaturas</i> .....	x
<i>Clasificación de los países que se utiliza en el presente Informe</i> .....	xii
<i>Panorama general</i> .....	I–XV

---

## **INTRODUCCIÓN. CONSECUENCIAS DE LA CRISIS ECONÓMICA MUNDIAL PARA LOS PAÍSES MENOS ADELANTADO..... 1**

---

A. Introducción .....	1
B. El impacto probable de la crisis económica mundial en los países menos adelantados .....	1
1. Perspectivas mundiales .....	1
2. Vulnerabilidades externas de los países menos adelantados .....	2
3. El efecto acumulativo .....	7
C. Estrategias de desarrollo alternativas para los países menos adelantados .....	8
1. Reorientar la atención al desarrollo de las capacidades productivas .....	8
2. Construir un nuevo Estado desarrollista.....	8
3. Asegurar un apoyo multilateral efectivo .....	9
D. Organización del Informe .....	13
Notas.....	15
Bibliografía .....	15

---

## **1. REPLANTEAMIENTO DEL PAPEL DEL ESTADO EN LOS PAÍSES MENOS ADELANTADOS – HACIA LA GOBERNANZA DEL DESARROLLO ..... 17**

---

A. Introducción .....	17
B. Relación entre la agenda de reformas para promover la buena gobernanza y el desarrollo .....	18
1. El imperativo de la buena gobernanza del desarrollo .....	18
2. Alcance, contenido y difusión de la agenda de reformas para promover la buena gobernanza .....	19
3. Efectos diversos en el desarrollo.....	23
4. El problema de la sobrecarga de las reformas para la promoción de la buena gobernanza.....	28
C. Por qué algunos Estados desarrollistas prosperan más que otros .....	33
1. Qué hicieron los gobiernos.....	34
2. Cómo hicieron los gobiernos: el papel del Estado y el mercado .....	35
3. Cómo hicieron los gobiernos: funciones del Estado.....	36
4. Cómo hicieron los gobiernos: capacidad institucional.....	37
D. Adaptación del Estado desarrollista al siglo XXI.....	38
1. El Estado desarrollista democrático .....	39
2. Una gobernanza moderna del desarrollo .....	41
E. ¿Pueden los países menos adelantados fortalecer las capacidades del Estado desarrollista?.....	43
1. ¡Sí pueden! .....	43
2. Un enfoque pragmático del fortalecimiento de las capacidades del Estado desarrollista .....	47
3. La función crucial de los donantes.....	52

F. Conclusiones .....	54
Notas.....	55
Bibliografía .....	56

---

## **2. ANTE LOS RETOS MACROECONÓMICOS ..... 61**

---

A. Respuestas a la crisis económica mundial .....	61
B. Políticas fiscales.....	62
1. Introducción.....	62
2. Políticas fiscales alternativas – Gasto e inversión.....	65
3. Políticas fiscales alternativas – Movilización de ingresos nacionales.....	68
4. Papel de la AOD en la movilización de recursos nacionales .....	75
C. Políticas monetarias y financieras.....	80
1. Políticas monetarias alternativas .....	80
2. ¿Por qué es ineficaz la política monetaria? .....	83
D. Reformar las instituciones financieras para proporcionar financiación para el desarrollo.....	85
1. El sector financiero en los países menos adelantados .....	85
2. Movilizar el ahorro interno en los países menos adelantados.....	86
3. Mejorar la financiación para el desarrollo .....	86
E. Políticas cambiarias y de gestión del capital.....	90
1. Necesidad de regulación complementaria de los tipos de cambio.....	90
2. Gestión de la cuenta de capital.....	92
Notas.....	95
Bibliografía .....	95

---

## **3. DEFINICIÓN DEL PROGRAMA DE POLÍTICA AGRÍCOLA EN LOS PAÍSES MENOS ADELANTADOS ..... 97**

---

A. La agricultura, ¿centro del problema de desarrollo de los países menos adelantados? .....	97
B. La lucha contra la crisis alimentaria y la seguridad alimentaria en los países menos adelantados..	106
1. Situación actual en materia de seguridad alimentaria .....	106
2. El comercio exterior de productos agrícolas .....	114
C. Los vínculos intersectoriales y la economía rural no agrícola.....	120
1. La promoción de los vínculos intersectoriales.....	125
2. La inversión en la agricultura y en la infraestructura para promover los vínculos entre los sectores agrícola y no agrícola.....	128
3. La financiación para fomentar los vínculos entre los sectores agrícola y no agrícola .....	133
4. La promoción de los vínculos de acceso a los mercados .....	136
D. Conclusiones y camino a seguir.....	140
Notas.....	146
Bibliografía .....	147

<b>4. ADAPTACIÓN DE LA POLÍTICA INDUSTRIAL A LOS PAÍSES MENOS ADELANTADOS .....</b>	<b>153</b>
A. Introducción .....	153
1. La crisis como necesidad de cambio y como oportunidad de cambio .....	155
2. El cambio de las variables determinadas por el destino: de las condiciones iniciales a la competitividad dinámica.....	155
3. La especialización y el sector manufacturero en los países menos adelantados.....	156
B. Cambio de enfoque a favor de una política industrial .....	159
1. Perspectivas en cuanto a las deficiencias del mercado y del Estado .....	162
2. Cambio de los parámetros de la política industrial .....	164
3. Las políticas industriales desarrollistas y el nexo entre beneficios, inversiones y exportaciones .....	166
4. Organismos de política industrial e instituciones de promoción del crecimiento.....	168
5. Rasgos esenciales de la política industrial desarrollista .....	169
C. La IED no puede sustituir a la política industrial .....	175
D. Condiciones propicias al cambio estructural basado en el conocimiento .....	175
1. Política tecnológica y aprendizaje .....	175
2. Aprendizaje y modernización tecnológica en los países menos adelantados.....	177
E. Estudio comparativo de casos de crecimiento acelerado en países que han logrado industrializarse ...	178
1. Pactos/asociaciones sociales.....	180
2. Estados desarrollistas y orientación de las políticas .....	181
3. El papel de la financiación exterior .....	182
4. Instrumentos de comercio, mecanismos e instituciones de desarrollo.....	182
5. Lecciones aprendidas .....	183
F. Aplicación de la política industrial a los países menos adelantados .....	185
1. Estudio de caso sobre la política industrial de Uganda .....	186
2. Estudio de caso sobre la política industrial del Senegal.....	186
G. Conclusiones .....	189
Notas.....	190
Bibliografía .....	191

## Lista de cuadros

1. Medición de la bondad de la gobernanza – algunos problemas metodológicos .....	24
2. Reformas del sector público en los países menos adelantados: lecciones de la experiencia de los países menos adelantados africanos .....	28
3. Distintos tipos de Estado: Estados desarrollistas, Estados reguladores y Estados propiciadores .....	31
4. Planteamiento de Mushtaq Khan para potenciar las capacidades de gobernanza en pro del crecimiento económico: el ejemplo del sector de la confección en Bangladesh .....	46
5. Espacio de las políticas macroeconómicas en los países menos adelantados .....	63
6. Papel de la inversión pública .....	66
7. El cambio climático, el aumento de la actividad agrícola y la diversificación .....	99
8. Tendencias de la población rural y urbana en los países menos adelantados .....	100
9. Subsidios a los fertilizantes en Zambia .....	102
10. Gobernanza de las tierras en los países menos adelantados .....	103
11. Tendencias de la subnutrición en los países menos adelantados .....	109
12. Dimensiones institucionales y organizacionales de los vínculos entre los sectores agrícola y no agrícola .....	123
13. Bangladesh: un caso de mejora de los vínculos con la economía rural no agrícola .....	124
14. Enseñanzas obtenidas de la aplicación de paquetes de tecnología a la pequeña agricultura en Malawi .....	125
15. El papel de los bancos de desarrollo agrícola .....	129
16. Iniciativas encaminadas a promover la gestión de riesgos y el acceso de los agricultores de los países menos adelantados a la financiación .....	130
17. El programa de vínculos empresariales de Enterprise Uganda .....	183

## Lista de gráficos

1. Índices de precios de algunos productos básicos, enero de 2000 a febrero de 2009 .....	3
2. Desequilibrios externos .....	4
3. Meses de importaciones cubiertos por las reservas internacionales .....	5
4. Índices de tipos de cambio por grupos de países menos adelantados .....	6
5. PIB per cápita, eficacia del gobierno y gasto de consumo final del Estado per cápita en los países menos adelantados, otros países en desarrollo y países desarrollados en 2006 .....	26
6. Espectro de los instrumentos de política sustantivos y de procedimiento .....	41
7. Representación esquemática de los ajustes necesarios en la reforma del sector público .....	44
8. Fortalecimiento de las capacidades del Estado desarrollista en los países menos adelantados: un enfoque de las reformas del sector público .....	45
9. Formación bruta de capital fijo en los países menos adelantados, 1980-2007 .....	65
10. Tendencias de los ingresos fiscales en los países menos adelantados africanos, 1990-2006 .....	69
11. Tendencias de los componentes de los impuestos en los países menos adelantados africanos, 1990-2006 .....	70
12. Ahorro interno en los países menos adelantados, 1980-2007 .....	84
13. Índice de la producción de alimentos por persona y producción agrícola por persona en los países menos adelantados, 1970-2005 .....	101
14. Proporción representada por los gastos en alimentos de las familias de bajos ingresos de algunos países menos adelantados .....	107
15. Índices de los precios de los alimentos e índices de la tendencia de los precios mundiales de los productos básicos y del petróleo, 2000-2008 .....	108
16. Previsiones a largo plazo, hasta 2017, de los precios mundiales de los alimentos .....	111

17. Comercio agrícola de los países menos adelantados, 1995-2006 .....	112
18. Factura de las importaciones de alimentos de los países menos adelantados, 1990-2008 .....	113
19. Ayuda alimentaria como porcentaje de la ayuda total a los países menos adelantados, 2000-2007 .....	115
20. Índices de concentración de las importaciones y de las exportaciones .....	158
21. Entradas de IED en los países menos adelantados, por región, 1980-2007 .....	172
22. Entradas de IED en los países menos adelantados, por especialización de sus exportaciones, 1980-2007 .....	172
23. Entradas de IED en los países menos adelantados, en porcentajes del PIB de los países receptores .....	173

## Gráficos de recuadros

1. Gasto público financiado por donaciones en determinados países menos adelantados, 2008.....	63
2. Dinámica de la población rural y de la población urbana en los países menos adelantados, 1950-2030 .....	100
3. Distribución del tamaño de las explotaciones agrícolas: sector de las pequeñas explotaciones agrícolas en algunos de los países menos adelantados de África .....	104
4. Número y proporción de personas subnutridas en los países menos adelantados, por regiones y por especialización de sus exportaciones .....	110

## Lista de cuadros

1. “Arquetipos ideales” de los sistemas de gobernanza: buena gobernanza y mala gobernanza .....	20
2. Siete principios básicos de las reformas basadas en la nueva gestión pública .....	21
3. Prioridades de gobernanza en los DELP de segunda generación de los países menos adelantados.....	22
4. Taxonomía de los instrumentos de política sustantivos y de procedimiento .....	40
5. El reto de la financiación de la gobernanza en los países menos adelantados: PIB per cápita, gasto público corriente y recursos internos disponibles para la financiación de la gobernanza y la inversión, 2006 .....	49
6. Desembolsos de ayuda bruta a los países menos adelantados destinada al Estado y actividades conexas, por categorías principales, en 2005-2007 .....	51
7. Índice de precios al consumidor en los países menos adelantados, 2005-2007 .....	79
8. Países menos adelantados con tipos de interés reales elevados, 2004-2006.....	81
9. Balanza por cuenta corriente y balanza comercial de los países menos adelantados, por grupos, 1995-2007 .....	89
10. Volumen de la fuga de capitales acumulada en el período 1970-2004 en el África subsahariana.....	91
11. Empleo en la agricultura y participación de la agricultura en el PIB de los países menos adelantados y de los demás países en desarrollo, 1980-2006 .....	98
12. Estudio de casos concretos de la economía rural no agrícola de los países menos adelantados .....	117
13. Actividades rurales no agrícolas vinculadas al crecimiento agrícola, por sectores.....	121
14. Multiplicadores del sector agrícola: del aumento del rendimiento en la agricultura a los sectores rurales no agrícolas.....	122
15. Ilustración esquemática de las prioridades a largo plazo de la economía rural no agrícola en los países menos adelantados.....	137
16. Guía de las posibles intervenciones de política en la economía rural.....	138
17. Evolución de la composición del sector industrial en los países menos adelantados, 1970-2007.....	157
18. Instrumentos y medidas de política industrial esenciales utilizados por los países industrializados, y espacio de políticas disponible actualmente con arreglo a las normas multilaterales.....	163
19. Instrumentos de las políticas de promoción industrial y de las exportaciones – República de Corea y el Japón ...	179
20. Instrumentos de política industrial – Irlanda .....	179
21. Instrumentos de política industrial – Países nórdicos (Dinamarca, Finlandia y Suecia), décadas de 1950 y 1960.....	180

## Cuadro de recuadro

1. Disponibilidad de tierras cultivadas para las poblaciones agrícolas en algunos países del África subsahariana, 1960-2005 ..... 103

## Notas explicativas

La palabra “dólares” denota dólares de los Estados Unidos de América, salvo que se indique otra cosa. En inglés “*billion*” significa 1.000 millones.

Las tasas anuales de crecimiento o variación corresponden a tasas anuales compuestas. Salvo indicación en contrario, los valores de las exportaciones son f.o.b. (franco a bordo) y los de las importaciones c.i.f. (costo, seguro y flete).

El guión (-) entre cifras que expresen años, por ejemplo 1981-1990, indica que se trata de todo el período considerado, ambos años inclusive. La raya inclinada (/) entre dos años, por ejemplo 1991/92, indica un año agrícola o un ejercicio económico.

En todo este Informe el término “país menos adelantado” (PMA) se refiere a uno de los países incluidos en la lista de países menos adelantados establecida por las Naciones Unidas.

## En los cuadros

Dos puntos (..) indican que los datos faltan o no constan por separado.

Un punto (.) indica que los datos no se aplican.

La raya (-) indica que la cantidad es nula o despreciable.

Como a veces se han redondeado las cifras, los datos parciales y los porcentajes presentados no siempre suman el total correspondiente.

## Abbreviations

ADPIC	aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio
AIF	Asociación Internacional de Fomento
AOD	asistencia oficial para el desarrollo
BNDES	Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social
CEPA	Comisión Económica para África
CPD	Comité de Políticas de Desarrollo
CTI	ciencia, tecnología e innovación
DAES	Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas
DELP	documento de estrategia de lucha contra la pobreza
ECOSOC	Consejo Económico y Social
ETN	empresa transnacional
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FMI	Fondo Monetario Internacional
I+D	investigación y desarrollo
IED	inversión extranjera directa
IFPRI	Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias
INB	ingreso nacional bruto
IPC	índice de precios al consumidor
IVA	impuesto al valor agregado
MIC	medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio
NEPAD	Nueva Alianza para el Desarrollo de África
NERICA	Nuevo Arroz para África
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OEI	Oficina de Evaluación Independiente (del FMI)
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMC	Organización Mundial del Comercio
ONG	organización no gubernamental
ONUDI	Organización de las Naciones Unidas de Desarrollo Industrial
OPD	otros países en desarrollo
PAE	programa de ajuste estructural
PIB	producto interno bruto
PMA	país menos adelantado
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PYMES	pequeñas y medianas empresas
TIC	tecnología de información y comunicaciones
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
WGI	Indicadores mundiales de buen gobierno

## Clasificación de los países que se utiliza en el presente Informe

Para fines estadísticos y analíticos, los PMA están clasificados según tres criterios: a) geográfico; b) especialidad exportadora y c) comercio agrícola neto. Se agrupan de la siguiente manera:

### 1. Clasificación geográfica

- 1.1 PMA de África y Haití:** Angola, Benin, Burkina Faso, Burundi, Chad, Djibouti, Eritrea, Etiopía, Gambia, Guinea, Guinea-Bissau, Guinea Ecuatorial, Haití, Lesotho, Liberia, Madagascar, Malawi, Malí, Mauritania, Mozambique, Níger, República Centroafricana, República Democrática del Congo, República Unida de Tanzania, Rwanda, Senegal, Sierra Leona, Somalia, Sudán, Togo, Uganda, Zambia.
- 1.2 PMA de Asia:** Afganistán, Bangladesh, Bhután, Camboya, Myanmar, Nepal, República Democrática Popular Lao, Yemen.
- 1.3 PMA insulares:** Comoras, Islas Salomón, Kiribati, Maldivas, Samoa, Santo Tomé y Príncipe, Timor-Leste, Tuvalu, Vanuatu.

Algunos de los PMA insulares se encuentran en África o en Asia, pero se han agrupado junto con las islas del Pacífico debido a sus similitudes estructurales. De igual modo, Haití y Madagascar se han agrupado junto con los PMA africanos.

### 2. Clasificación según la especialidad exportadora

- 2.1 Exportadores de petróleo:** Angola, Chad, Guinea Ecuatorial, Sudán, Timor-Leste, Yemen.
- 2.2 Exportadores agrícolas:** Afganistán, Benin, Burkina Faso, Guinea-Bissau, Islas Salomón, Kiribati, Liberia, Malawi, Somalia, Tuvalu, Uganda.
- 2.3 Exportadores de minerales:** Burundi, Guinea, Malí, Mauritania, Mozambique, Níger, República Centroafricana, República Democrática del Congo, Sierra Leona, Zambia.
- 2.4 Exportadores de manufacturas:** Bangladesh, Bhután, Camboya, Haití, Lesotho, Nepal.
- 2.5 Exportadores de servicios:** Comoras, Djibouti, Eritrea, Etiopía, Gambia, Maldivas, República Unida de Tanzania, Rwanda, Samoa, Santo Tomé y Príncipe, Vanuatu.
- 2.6 Exportadores de productos varios:** Madagascar, Myanmar, República Democrática Popular Lao, Senegal, Togo.

Los PMA están agrupados en estas categorías cuando los productos correspondientes representan por lo menos el 45% del total de las exportaciones de bienes y servicios, con ajustes en algunos casos. Podrá encontrarse información detallada sobre estos criterios y datos en UNCTAD (2008: xii-xiv). Para el Informe se han compilado estadísticas actualizadas sobre las exportaciones, que confirman la clasificación por países indicada más arriba.

### 3. Clasificación según el convenio agrícola neto

- 3.1 Importadores netos de alimentos e importadores netos de materias primas agrícolas:** Angola, Bangladesh, Comoras, Djibouti, Eritrea, Gambia, Haití, Kiribati, Maldivas, Nepal, Níger, Samoa, Santo Tomé y Príncipe, Senegal, Sierra Leona, Somalia, Tuvalu, Yemen.
- 3.2 Importadores netos de alimentos y exportadores netos de materias primas agrícolas:** Benin, Camboya, Guinea Ecuatorial, Guinea, República Centroafricana, República Democrática del Congo, República Democrática Popular Lao, Lesotho, Liberia, Mozambique, Sudán, Chad, Togo, Malí.
- 3.3 Exportadores netos de alimentos e importadores netos de materias primas agrícolas:** Afganistán, Bhután, Burundi, Mauritania, Rwanda.
- 3.4 Exportadores netos de alimentos y exportadores netos de materias primas agrícolas:** Etiopía, Guinea-Bissau, Islas Salomón, Madagascar, Malawi, Myanmar, Tanzania, Uganda, Vanuatu, Zambia.

Los PMA están agrupados en estas categorías según su comercio neto medio de alimentos y materias primas agrícolas en 2004-2006. Podrá encontrarse información detallada sobre estos criterios y datos en UNCTAD (2008: 79)<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> *The Least Developed Countries Report 2008: Growth, Poverty and the Terms of Development Partnership*. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: E.08.II.D.20. Nueva York y Ginebra.

# Panorama general

---

## CONSECUENCIAS DE LA CRISIS ECONÓMICA MUNDIAL PARA LOS PAÍSES MENOS ADELANTADOS: UN MOMENTO CRUCIAL PARA EL CAMBIO

---

En el *Informe sobre los países menos adelantados 2009* se sostiene que el impacto de la crisis económica mundial en los países menos adelantados (PMA) es probablemente tan grande que ya no es posible seguir “como si nada”. Se ha hecho necesario reconsiderar el paradigma del desarrollo. La propia magnitud de la crisis muestra tanto la necesidad de un cambio como su oportunidad. Para afrontar el impacto de la crisis en los PMA será necesario diseñar respuestas políticas innovadoras e informadas. Pero además, se necesitarán nuevos enfoques que garanticen que, después de la crisis, el desarrollo sea más sólido e incluyente.

En general se reconoce que la actual crisis financiera se debe a las debilidades del modelo neoliberal que ha inspirado las políticas económicas mundiales durante los tres últimos decenios, debilidades magnificadas por el fracaso de las políticas aplicadas y la laxitud de la legislación de los países avanzados. El costo de las intervenciones y recapitalizaciones de bancos ha alcanzado ya un nivel sin precedentes. Sin embargo, la mayor preocupación actual es el impacto negativo en la economía real y el costo que suponen las pérdidas de producción y empleo. La mayoría de las economías avanzadas está en recesión y los mercados emergentes están sufriendo una importante desaceleración. Pero es probable que sean los PMA los que padezcan con especial dureza la crisis en la etapa que se avecina. Los PMA están profundamente integrados en la economía mundial y por eso están muy expuestos a las turbulencias exteriores. Además, muchos siguen sufriendo las consecuencias negativas de las recientes crisis de la energía y los alimentos y apenas tienen capacidad para afrontar otra conmoción económica importante. La suma de su amplia exposición a las turbulencias exteriores y su escasa capacidad de resistencia frente a éstas significará probablemente que los PMA, que ya tenían que afrontar problemas crónicos de desarrollo, resulten más perjudicados que la mayoría de los demás países en desarrollo.

La crisis está neutralizando los factores que posibilitaron el rápido crecimiento económico de los PMA como grupo entre 2002 y 2007. Su vulnerabilidad no se explica sólo por su dependencia tradicional de un producto básico y la consiguiente sensibilidad a las fluctuaciones de precios, sino también por el efecto negativo combinado de la bajada de los precios de los productos básicos, la desaceleración de la demanda mundial y la contracción de los flujos financieros. Por eso, es probable que los fabricantes y los exportadores de servicios (en su mayoría PMA asiáticos e insulares) sufran con fuerza las consecuencias, pero más las sufrirán las economías dependientes de productos básicos (PMA africanos en su mayoría). Es poco probable que los PMA capeen la crisis si no reciben pronto una mayor asistencia internacional y un apoyo para aplicar estrategias alternativas de desarrollo a largo plazo. Será necesario introducir cambios en ambos frentes para fijar una trayectoria más recta y firme hacia el desarrollo.

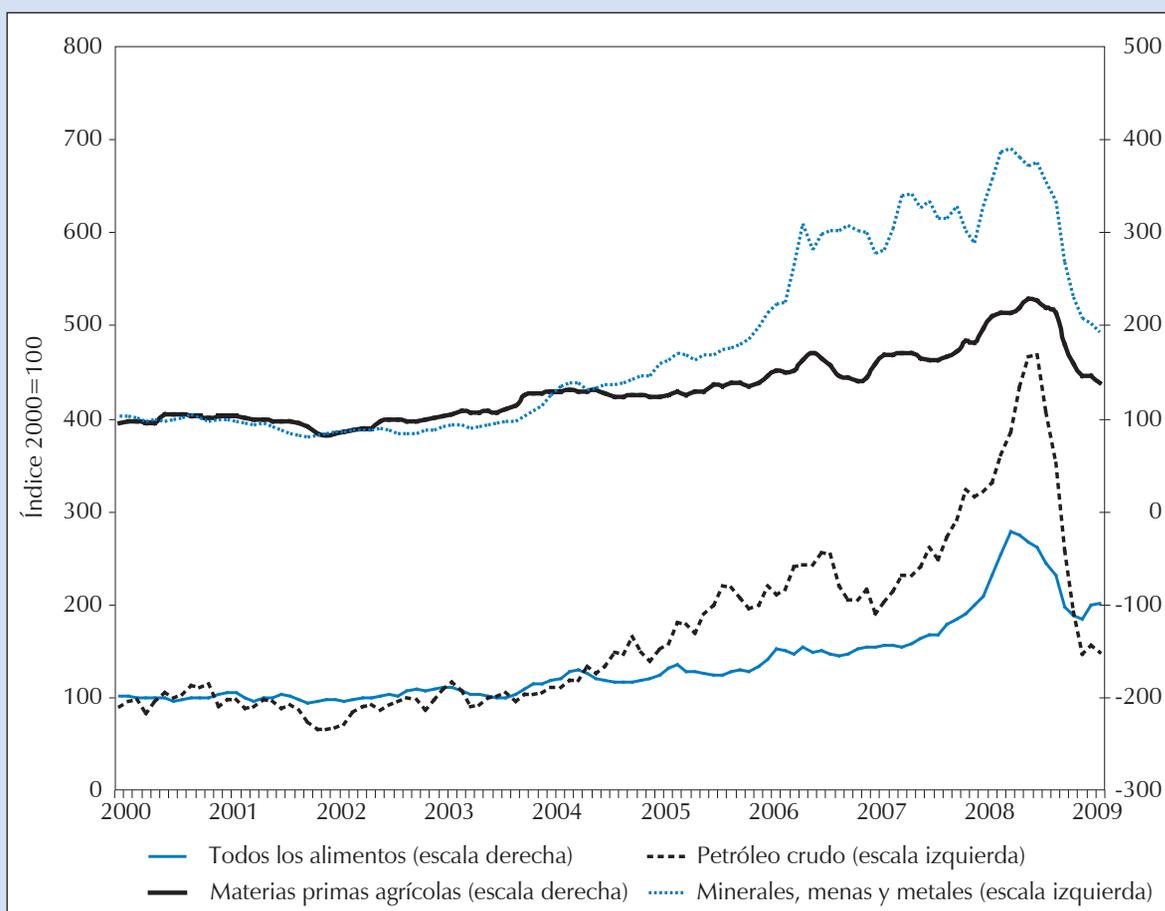
Como se indicó en anteriores *Informes sobre los países menos adelantados*, la mayoría de los PMA (a excepción de los exportadores de petróleo) tienen déficits casi crónicos en su balanza comercial y su balanza de pagos por cuenta corriente. En vista de la contracción de la demanda mundial (las estimaciones de las Naciones Unidas de mayo de este año indican que se espera que el producto interior bruto (PIB) mundial se reduzca en 2009 un 2,6%), es probable que el desequilibrio de la balanza de pagos por cuenta corriente se deteriore todavía más a medida que disminuyan los ingresos de exportación. La vulnerabilidad de los PMA es atribuible a la concentración muy elevada de la producción, y a las estructuras de exportación dependientes de los productos básicos, en especial en el caso de los PMA africanos, así como a la dependencia de los PMA asiáticos de manufacturas que exigen poca especialización de la mano de obra. Es probable que la recesión mundial frene el comercio internacional e impida la realización de inversiones a largo plazo, contribuyendo así también a la contracción de la producción y las exportaciones de los PMA. Los PMA asiáticos tienen unos fundamentos económicos más diversificados y pueden afrontar mejor la crisis, aunque su situación no sea precisamente envidiable. Debido a la desaceleración de la demanda mundial, es probable que la crisis provoque una reducción sustancial de sus exportaciones (tanto en volumen como en ingresos), especialmente en China y la India. Es probable que los saldos de las balanzas de pagos por cuenta corriente empeoren debido a la evolución de las tendencias de los flujos de capital. Se prevé que disminuyan los flujos de capital privado, incluidas la IED y las remesas, y si se repite lo sucedido en crisis económicas anteriores, también disminuirá la asistencia oficial para el desarrollo (AOD). En este marco, el futuro de la AOD es vital. Las reservas internacionales acumuladas por los PMA durante los

años de éxito exportador pueden no bastar para protegerles frente a los problemas importantes y persistentes que supondrá para la balanza de pagos por cuenta corriente la desaparición de fuentes externas de financiación.

La excesiva dependencia de los productos básicos expone a la mayoría de los PMA a sufrir con fuerza las consecuencias de la evolución de la relación de intercambio. En efecto, muchos países han experimentado en los últimos años un crecimiento sin precedentes inducido principalmente por el sector de los productos básicos e impulsado por la subida espectacular de los precios internacionales motivada por la especulación con los títulos derivados sobre productos básicos. A mediados de 2008, sin embargo, la erupción de la crisis mundial puso término repentinamente a esta subida y a partir de ese momento se han producido grandes caídas de precios. Estos ciclos de fuerte expansión y contracción han contribuido a que aumentara la volatilidad e incertidumbre de la producción, lo que desalienta la inversión a largo plazo en el desarrollo de capacidad productiva. Además, la repentina contracción de los mercados de productos básicos causó un daño particular a los PMA por otro motivo: la contracción de la demanda, los precios y la producción supone una reducción de los ingresos públicos, lo que a su vez reduce la capacidad del Estado de utilizar las políticas fiscales para mitigar la volatilidad de la producción.

Además, la vulnerabilidad de los PMA frente al exterior resulta de nuevo agravada por su elevado nivel de endeudamiento: la carga de la deuda representa para los PMA un promedio del 42% de la renta nacional bruta, frente al 26% para los demás países en desarrollo antes de la crisis. Como ha advertido repetidas veces la UNCTAD en los últimos meses, existe la posibilidad de que se plantee una nueva crisis de la deuda en los países pobres. Para muchos PMA, la crisis actual puede poner en peligro la sostenibilidad de su deuda, tan difícilmente conseguida.

Índices de precios de algunos productos básicos, enero de 2000 a febrero de 2009  
(índice, 2000 = 100)



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, basados en datos de GlobStat.

La evolución futura de los flujos financieros externos es fundamental. Aunque haya diferencias entre un país y otro, la expectativa general es que la inversión extranjera directa (IED) en los PMA disminuirá en los próximos años debido a: a) una menor previsión de rentabilidad; b) un acceso reducido al crédito para financiar nuevas inversiones; y c) la consolidación de los balances de las empresas transnacionales ante las presiones financieras. Todo ello se aplica en particular a la IED en los PMA, que se ha orientado principalmente hacia los recursos naturales y centrado en los sectores extractivos, y que es probable que disminuya durante 2008 y fechas posteriores debido a la rápida caída del precio de los minerales y a la cautela con que las empresas transnacionales plantean las actividades de exploración y expansión durante este período de inestabilidad.

También está previsto que disminuyan las remesas de los trabajadores, que se han convertido en un suplemento importante de las rentas básicas en los PMA, donde por lo general apuntalan el consumo más que la inversión. Según estimaciones del Banco Mundial, las remesas a los países en desarrollo en su conjunto han aumentado a un ritmo más lento en los últimos años, reduciéndose éste del 18% en 2006 al 9% en 2008. Se espera que en 2009 disminuya un 5%, y es posible una ligera recuperación en 2010.

En este contexto, las tendencias de la ayuda oficial se convertirán en un determinante crucial del destino de los PMA. Desgraciadamente, la experiencia enseña que la AOD tiende a disminuir cuando se produce una recesión en los países donantes. Será fundamental que los donantes mantengan los niveles de ayuda a los PMA y que cumplan también su compromiso de aumentar esa ayuda. Como hemos argumentado en los últimos *Informes sobre los países menos adelantados*, existe una tensión importante entre los mecanismos de entrega de ayuda, que incluyen la imposición de condiciones a las políticas de los países, y el sentimiento de identificación nacional con esas políticas. Por consiguiente, es vital que la creciente dependencia de la ayuda, que probablemente será uno de los resultados de la crisis, no se presente asociada con una disminución del espacio de políticas, en el sentido del margen para elegir las políticas adecuadas.

La reciente crisis financiera y económica ha puesto de manifiesto que la autorregulación de los mercados es un mito. Como respuesta a la crisis, la mayoría de las grandes economías de mercado desarrolladas han abandonado la gobernanza económica basada en la libertad de mercado y buscan alternativas que prevén una presencia mucho mayor del Estado en la gestión económica. Estos países reconocen que la alternativa pasa por atribuir un papel mucho más destacado al Estado, que deberá actuar no sólo a través de medidas legislativas sino, sobre todo, a través de paquetes de estímulo fiscal keynesiano, como actualmente sucede en la mayoría de los grandes países occidentales. Cabe observar, sin embargo, que esta tendencia ha sido más clara en los países avanzados que en el mundo en desarrollo. Recientemente, varios grandes países en desarrollo, como China, el Brasil y Sudáfrica, han empezado a valerse de los estímulos públicos para reanimar su economía. Sin embargo, la mayoría de los PMA sencillamente no puede permitirse la aprobación de paquetes de medidas de este tipo.

En los últimos decenios, la mayoría de los PMA se ha sometido a unos programas de reforma económica que han reducido drásticamente la intervención de los gobiernos en la promoción del desarrollo. Sin embargo, estos programas no han logrado resolver los principales problemas estructurales de los PMA, entre ellos: a) cuellos de botella en la producción, debido a la estructura de los déficits de su balanza de pagos; b) una infraestructura inadecuada; c) déficits crónicos; d) grave escasez de conocimientos prácticos y teóricos; y e) vulnerabilidad frente a las turbulencias exteriores. Además, estas políticas basadas en reducir al mínimo la intervención de los gobiernos no han propiciado cambios estructurales ni han conducido a la diversificación económica. Al contrario, los PMA incluso han acentuado sus pautas de producción desfavorables y su especialización en la exportación de productos básicos, y muchos de ellos han sufrido un proceso de desindustrialización y un estancamiento en los resultados del sector manufacturero. De este modo son más vulnerables y están más expuestos a las turbulencias de los mercados exteriores.

Así pues, la actual crisis financiera ha puesto al descubierto un problema más profundo y a largo plazo del desarrollo. A pesar de las tasas récord de crecimiento del PIB en los cinco últimos años, en coincidencia con la rápida subida de los precios de los productos básicos, la reducción de la pobreza ha sido lenta en la mayoría de los PMA y muchos no llevan camino de cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Además, muchos también se enfrentan con crisis recurrentes de seguridad alimentaria. Estas tendencias se explican por la combinación de una crisis progresiva de la agricultura y de la incapacidad de generar empleo productivo fuera de la propia agricultura. La crisis agrícola se debe a los problemas estructurales que se derivan de la disminución del tamaño de las explotaciones, la escasa productividad, unas infraestructuras inadecuadas y la degradación del medio ambiente. La consecuencia es que el sector ha tenido dificultades para desempeñar un papel dinámico en el proceso de desarrollo, ampliando el mercado interno y convirtiéndose en fuente de insumos para los productores nacionales. Pero al mismo tiempo, está resultando imposible generar empleo productivo fuera de la agricultura, en particular en el sector manufacturero.

La crisis económica actual obliga a cambiar de rumbo y constituye una oportunidad para hacerlo. El presente *Informe sobre los países menos adelantados* se basa en la opinión de que la crisis debe aprovecharse para cambiar de rumbo en el camino de los PMA hacia el desarrollo.

Para superar las dificultades estructurales de estos países y reducir su dependencia externa es necesario reconsiderar el papel del Estado. El mercado sólo funciona a través de cambios graduales y pequeños pasos. Los PMA, en cambio, necesitan estimular las inversiones para conseguir una transformación estructural a largo plazo, socializando el riesgo. El mercado no ha podido, ni podrá, producir esos cambios por sí solo.

Actualmente, la cuestión fundamental no es sólo cómo pueden afrontar los PMA el impacto inmediato de la crisis a corto plazo. Más importante es la cuestión de cómo pueden salir reforzados de la crisis y qué políticas deben prepararse ahora para después de la emergencia.

En el presente Informe se consideran necesarias tres orientaciones:

- Primero, hoy es más necesario que nunca volver a centrar la atención en el desarrollo de las capacidades productivas, lo que significa que hay que estimular la inversión productiva, aumentar la capacitación tecnológica y reforzar los vínculos entre sectores, dentro de ellos, y entre diferentes empresas. El fortalecimiento de las capacidades productivas nacionales debe fomentar también la producción de una gama más amplia de productos más elaborados.
- Segundo, es necesario construir un nuevo Estado desarrollista. No se trata de volver al pasado y recuperar una planificación del desarrollo al viejo estilo, sino más bien de encontrar nuevas formas de gobernanza del desarrollo que sean adecuadas para el siglo XXI. Esta gobernanza del desarrollo ha de fundarse en la colaboración estratégica entre el Estado y el sector privado, que promueva la transformación estructural de los PMA de economías agrarias en economías posagrarias; y
- Tercero, es necesario asegurar un apoyo multilateral eficaz a los PMA. Se necesita no sólo aumentar y mejorar la ayuda sino también diseñar normas que regulen las relaciones económicas e internacionales en los ámbitos del comercio, las finanzas, la inversión y los flujos de tecnología de forma que contribuyan al desarrollo de los PMA. También es fundamental que el apoyo a los PMA no imponga límites innecesarios a las medidas que los gobiernos pueden adoptar para promover el desarrollo, la transformación estructural y la reducción de la pobreza.

Se necesitan tanto políticas nacionales como políticas internacionales. Sin embargo, este Informe no aborda la cuestión del apoyo multilateral efectivo y se centra en la segunda orientación antes mencionada, es decir, las políticas e instituciones nacionales de promoción del desarrollo y la posibilidad de atribuir al Estado un nuevo papel en el desarrollo de forma que se adapte a los retos y preocupaciones de los PMA en el siglo XXI. De este modo se podrá poner en práctica la primera orientación antes mencionada.

---

## EL PAPEL DEL ESTADO EN LA PROMOCIÓN DEL DESARROLLO DE LOS PAÍSES MENOS ADELANTADOS

---

El argumento básico de este Informe es que, en plena crisis financiera, es necesario reconsiderar el papel del Estado en la promoción del desarrollo de los PMA. En la actualidad, sin embargo, ni las reformas institucionales en favor de la buena gobernanza que están realizando muchos PMA ni el antiguo Estado desarrollista, incluidos los ejemplos de éxito en el Asia oriental, constituyen un modelo totalmente adecuado. Para solucionar los problemas estructurales de los PMA será necesario reequilibrar los papeles del Estado y del mercado. El debate sobre la gobernanza ha de superar dicotomías inútiles y falsas. Los gobiernos no están abocados a elegir simplemente entre el bien y el mal, entre el “vicio” del dirigismo estatal y la “virtud” del mercado, la privatización y la desregulación. Es una caricatura falsa. Las instituciones del “Estado” y del “mercado” siempre han coexistido orgánicamente en todas las economías basadas en el mercado y por eso la “elección” entre mercado y Estado se basa en una falsa dicotomía. Así se reconoce al menos desde los tiempos de Adam Smith, aunque estas consideraciones se han perdido en algunas interpretaciones posteriores. El reto es diseñar unas prácticas efectivas de gobernanza que interrelacionen los Estados y los mercados de nuevas formas creativas al servicio del desarrollo nacional en un contexto mundial.

Lo que ahora se necesita es un Estado desarrollista que se adapte a los retos que supone la interdependencia del mundo en el siglo XXI. Este Estado debe procurar encauzar las energías locales y el deseo de participación en un intento

de resolver los problemas desde abajo, promoviendo la intervención de los interesados y los ciudadanos en general para crear y renovar los microfundamentos de la práctica democrática. También debe incorporar una amplia gama de modalidades y mecanismos de gobernanza del desarrollo en un modelo de economía mixta que utilice a la empresa privada, mediante la intervención pública, para plasmar una visión nacional del desarrollo.

## Los límites de las reformas institucionales para una buena gobernanza

Es inevitable que el significado de la “buena gobernanza” sea discutible porque la bondad de la gobernanza se determina por medio de un juicio de valor y ético. A continuación se reproduce una lista propuesta de los principios básicos de la buena gobernanza, que resulta útil por su carácter universal y porque no responde a ninguna cultura específica:

- **Participation:** grado de intervención de los interesados;
- **Equidad:** grado en que las normas se aplican por igual a todos los miembros de la sociedad;
- **Decencia:** grado en que las normas se elaboran y aplican sin humillar ni perjudicar a nadie;
- **Responsabilidad:** grado en que los políticos son responsables de lo que dicen y hacen;
- **Transparencia:** grado de claridad y apertura con que se adoptan las decisiones; y
- **Eficiencia:** grado en que se utilizan los recursos humanos y financieros limitados sin derroches innecesarios, retrasos o corrupción.

Estos principios, junto con el compromiso de previsibilidad de las políticas y normas, se pueden poner en práctica a través de distintas instituciones o configuraciones institucionales.

Ha de reconocerse además que la bondad de la gobernanza no depende simplemente de los procedimientos de gobierno sino también de que efectivamente se obtengan resultados. Sería sorprendente que se considerara “buena gobernanza” aquella en la que los procedimientos fueran perfectos según los principios antes enumerados, pero los resultados fueran malos. Para los países interesados en la promoción del desarrollo, la buena gobernanza debe generar efectivamente desarrollo.

Los PMA deben aspirar a un tipo de buena gobernanza cuyas prácticas estén imbuidas de los principios de participación, equidad, decencia, responsabilidad, transparencia y eficiencia, en términos no definidos por una cultura específica. También deben aspirar a que la buena gobernanza produzca resultados en la esfera del desarrollo, como el aumento de la renta per cápita, la realización de transformaciones estructurales, la expansión de las oportunidades de empleo de forma acorde con el aumento de la fuerza laboral y la reducción de la pobreza. En la actualidad, sin embargo, las reformas institucionales que se están difundiendo y realizando en los PMA para promover la buena gobernanza se fundan en una idea mucho más restrictiva de lo que significa una buena gobernanza. Esta idea más restrictiva no tiene ninguna dimensión expresamente desarrollista.

La idea en cuestión se basa en una dicotomía implícita entre sistemas buenos y malos de gobierno. Se contraponen así un tipo formalizado de sistema de buena gobernanza y un sistema informal y personalizado de mala gobernanza. Estos dos sistemas son “arquetipos ideales”, es decir, abstracciones de los países reales, y se parte del estereotipo de que los sistemas de buena gobernanza son los típicos de los países desarrollados y los sistemas de mala gobernanza son los típicos de los países pobres. La agenda de las reformas institucionales para establecer una buena gobernanza pretende transformar estos sistemas de mala gobernanza en sistemas de buena gobernanza. Ello supone introducir en los países en desarrollo determinados tipos de instituciones que son característicos de los países desarrollados, y también atribuir una determinada función al Estado.

Un tipo importante de institución que se desea difundir es la democracia electoral. Se pretende que esta institución intrínsecamente valiosa garantice que las políticas y las prácticas de gobierno sean sometidas periódicamente al escrutinio general del público. La agenda de la buena gobernanza incluye también un estilo de administración y gestión públicas que se conoce como la “nueva gestión pública”. Este enfoque se basa en la idea de que la administración pública debe gestionarse de acuerdo con el estilo del sector privado, con un enfoque práctico, activo y visible, utilizando los mecanismos del mercado, la orientación favorable al cliente y la gestión de resultados para aumentar la

productividad, promoviendo en muchos casos la división de organizaciones monolíticas en unidades empresariales, y la descentralización.

El papel que la agenda actual de reformas atribuye al Estado consiste fundamentalmente en prestar apoyo a los mercados adoptando políticas y creando instituciones que los liberen para que puedan operar eficientemente. En un primer momento, en los años ochenta, las reformas institucionales se orientaban hacia la reducción al mínimo del Estado y hacia el *laissez-faire*. Pero desde los años noventa empezó a reconocerse la existencia de fallos en el mercado, así como la necesidad de dotar a los Estados de capacidad para prestar apoyo a los mercados. Desde esta perspectiva, las prioridades fijadas para las reformas institucionales concretas han sido: a) reconocer y mantener unos derechos de propiedad estables; b) mantener el imperio de la ley y el cumplimiento de los contratos; c) reducir al mínimo el riesgo de expropiaciones; d) reducir al mínimo la captación de rentas y la corrupción; y e) asegurar una oferta transparente y responsable de bienes públicos, en particular en la esfera de la salud y la educación, respetando las preferencias manifestadas democráticamente.

Con independencia del valor *intrínseco* de las instituciones recomendadas en esta agenda de reformas, una cuestión importante para los PMA que pretenden promover el desarrollo económico es si estas reformas institucionales son *útiles* para el desarrollo.

Esta cuestión desata profundas pasiones. Los hechos son difíciles de establecer debido a los graves problemas metodológicos que supone medir la calidad de las instituciones. Del análisis de las estadísticas de distintos países cabe extraer la conclusión fundamental de que la calidad de la gobernanza se relaciona estrechamente con el *nivel de la renta per cápita*. Según los indicadores, por lo tanto, una renta per cápita alta se asocia con prácticas de buena gobernanza y una renta per cápita baja con la ausencia de dichas prácticas. La realidad, sin embargo, es que resulta mucho más difícil afirmar la existencia de una relación directa entre la calidad de la gobernanza y el crecimiento de la renta per cápita. Como señaló en su informe anual de 2004 el Comité de Políticas de Desarrollo de las Naciones Unidas, encargado de revisar la lista de los PMA: “Se dispone de algunas pruebas empíricas que sugieren que el mal gobierno refuerza la pobreza”, pero la relación entre la gobernanza y la reducción de la pobreza no está demostrada todavía de forma definitiva, de modo que “a falta de pruebas concluyentes es plausible sostener que el vínculo existe en algunos momentos pero en otros no”. Ello se debe en particular “a los mejores resultados económicos obtenidos por algunos países que no están bien clasificados en la escala del buen gobierno”.

La aplicación práctica de la agenda de reformas para promover la buena gobernanza sobre el terreno muestra también que dicha agenda es tan ambiciosa que puede dar lugar a una sobrecarga de reformas, en sí misma incapacitante. En último término, cabe cuestionarse si es posible o aconsejable transferir unas instituciones de gobierno que funcionan en los países avanzados a países muy pobres que tienen una base de recursos financieros mucho más reducida. El promedio de los gastos de consumo final del Estado (concepto que abarca todos los gastos corrientes del Estado por la compra de bienes y servicios, incluida la remuneración de los empleados) de los PMA en 2006 se cifró en 60 dólares por habitante. Esta cifra se elevaba a 295 dólares en los países de renta media baja, a 1.051 dólares en los países de renta media alta y a 6.561 dólares en los países de renta alta. La cuestión central es: “¿pueden funcionar las instituciones de los países ricos con esta base financiera?” La respuesta es negativa.

## Una agenda para el futuro de la gobernanza del desarrollo

Los PMA tienen que superar los límites de la actual agenda de reforma institucional para promover la buena gobernanza, y procurar la gobernanza del desarrollo. La gobernanza del desarrollo o en pro del desarrollo, consiste en crear un futuro mejor para los miembros de una sociedad utilizando la autoridad del Estado para promover el desarrollo económico y en particular para catalizar la transformación estructural. En términos generales, por gobernanza se entiende los procesos de interacción entre el gobierno (las instituciones formales del Estado, con inclusión del ejecutivo, el legislativo, la burocracia administrativa, el judicial y la policía) y la sociedad. La gobernanza del desarrollo se orienta a resolver los problemas nacionales comunes de desarrollo, crear nuevas oportunidades para el desarrollo nacional y lograr los objetivos nacionales comunes de desarrollo. No se trata sólo de diseñar unas instituciones adecuadas sino también de las políticas, y de los procesos mediante los cuales estas se formulan y aplican. Qué instituciones interesen dependerá de las políticas que se adopten. La gobernanza del desarrollo trata pues de los procesos, las políticas y las instituciones relacionadas con una promoción decidida del desarrollo nacional y la garantía de una distribución socialmente legítima e incluyente de sus costos y beneficios.

Durante los años sesenta y setenta, la planificación del desarrollo fue un hecho muy común. En efecto, era frecuente que las instituciones financieras internacionales y los donantes recomendaran a los PMA que procedieran a una planificación del desarrollo. Tras la crisis de la deuda de principios de los años ochenta, la mayoría de los PMA adoptó programas de ajuste estructural e interrumpió la planificación del desarrollo y la aplicación de políticas destinadas a promoverlo, desmantelando las instituciones correspondientes. La intervención del Estado en la vida económica se redujo drásticamente al producirse un desplazamiento hacia el *laissez-faire* plasmado en un programa de reformas basado en la estabilización, la privatización, la liberalización y la desregulación. Sin embargo, algunos países en desarrollo, principalmente del Asia oriental, mantuvieron e hicieron evolucionar a lo largo de este período el aparato de un Estado desarrollista.

En el presente Informe, al pedir una gobernanza del desarrollo no se está propugnando el retorno a una planificación del desarrollo al viejo estilo, ni al Estado desarrollista de los años sesenta y setenta. Ha de reconocerse que la actuación de los Estados desarrollistas ha registrado éxitos y fracasos. Con todo, en el Informe se argumenta que es posible diseñar una agenda para el futuro de la gobernanza del desarrollo en los PMA aprendiendo de los éxitos pasados de los Estados desarrollistas y adaptándolos al siglo XXI.

Las principales lecciones de gobernanza económica que pueden derivarse de los éxitos de los Estados desarrollistas son que las políticas nacionales se orientaron a promover la transformación estructural y que esta se logró con una mezcla de políticas macroeconómicas y sectoriales de desarrollo productivo. Las políticas sectoriales afectaron tanto a la agricultura como a sectores no agrícolas. Las políticas agrícolas se diseñaron para resolver los problemas estructurales que limitaban la productividad agraria, y para crear una demanda interna en las zonas rurales durante las primeras etapas del desarrollo. Pero como complemento se adoptaron unas políticas industriales que impulsaban la transformación estructural entre los diversos sectores y dentro de cada sector. Esta mezcla de políticas no se limitaba a la simple puesta en marcha de nuevas actividades, sino que procuraba más bien promover la acumulación de capital y el progreso tecnológico como fundamento de un cambio estructural dinámico. Según ha explicado la UNCTAD en los últimos *Informes sobre los países menos adelantados*, su objetivo era desarrollar las capacidades productivas, ampliar el empleo productivo e incrementar la productividad laboral, a fin de que creciera la riqueza y mejoraran los niveles de vida nacionales.

Una característica básica de la gobernanza del desarrollo en los Estados desarrollistas que tuvieron éxito fue la adopción de un modelo de economía mixta que procuraba determinar qué políticas e instituciones podían canalizar la búsqueda del beneficio privado para lograr el desarrollo nacional. En este Informe no se idealizan las capacidades de los funcionarios públicos de los países que tuvieron éxito. No eran Supermanes ni Mujeres Biónicas omniscientes. Sin embargo, algunas agencias estatales estratégicas crearon una burocracia competente y se reforzó la capacidad del Estado de promover el desarrollo mediante un proceso continuo de aprendizaje de lo que funcionaba, y lo que no, en las políticas aplicadas. Los gobiernos además no diseñaron las políticas desde los órganos superiores de decisión sino en estrecha cooperación y comunicación con el sector empresarial. El proceso general fue dirigido por unos líderes políticos y administrativos favorables al desarrollo y decididos a hacer realidad una visión del desarrollo centrada en la sociedad y no en el enriquecimiento personal y la perpetuación de sus propios privilegios. La legitimidad política de este grupo visionario tenía sus raíces en un contrato social, es decir, en la aceptación general por la sociedad de los fines del proyecto desarrollista, por lo que se produjo una movilización social en favor de estos fines. Los distintos grupos de la sociedad compartían los riesgos, costos y beneficios de la transformación estructural.

Para configurar un nuevo Estado desarrollista capaz de superar los retos del siglo XXI será necesario:

- Atribuir mayor importancia al papel del conocimiento en los procesos de crecimiento y desarrollo. Ha de prestarse atención al importante papel de los sistemas de conocimiento y de innovación nacional, aparte de los sistemas financieros, como complejos institucionales de importancia decisiva en el proceso de desarrollo;
- Considerar cómo promover el crecimiento económico y la transformación estructural a través de un tipo de diversificación que no se base exclusivamente en la industrialización. A este respecto, es necesario sustituir las actividades económicas caracterizadas por el declive de los beneficios por otras que se caractericen por su incremento;
- Explorar cómo aprovechar mejor las oportunidades de interacción entre el capital nacional y el extranjero, reforzando el impacto de la IED en el desarrollo y avanzando gracias a los vínculos que se establezcan con las cadenas mundiales de valor; y

- Adoptar un enfoque regional del desarrollismo que permita explotar el potencial de colaboración y establecer así las condiciones necesarias para una transformación estructural.

El nuevo Estado desarrollista debe alejarse también de las prácticas autoritarias asociadas con algunos ejemplos de éxito desarrollista en el Asia oriental. En este sentido, se pueden aprovechar otros tipos de Estado desarrollista, por ejemplo, el modelo nórdico o el Tigre Celta. Para construir Estados desarrollistas democráticos será necesario, en particular, conseguir la participación de los ciudadanos en el proceso de desarrollo y en el proceso de gobierno. Esto significa atribuir mayor importancia a los procedimientos de la democracia deliberativa, que permiten que la población y sus organizaciones interactúen para resolver problemas comunes y generar nuevas oportunidades de desarrollo.

Una característica positiva de los Estados desarrollistas que han tenido éxito es que los gobiernos se valieron de diversas prácticas para incitar y animar al sector privado a actuar de forma que sirviera de apoyo al proceso de desarrollo. Los Estados desarrollistas de éxito tenían gobiernos que no se limitaban a “cobrar impuestos y gastar”. Al contrario, desempeñaban cuatro importantes funciones con las que esperaban catalizar el poder creativo de los mercados: a) aportar una visión desarrollista; b) apoyar el desarrollo de las capacidades institucionales y organizativas del sistema económico, con inclusión del fomento de la empresa y el fortalecimiento de la capacidad del propio gobierno; c) coordinar las actividades económicas para asegurar la evolución coherente de los diferentes sectores y las diferentes partes del sistema económico; y d) gestionar los conflictos.

El Estado desarrollista del siglo XXI debe seguir utilizando una amplia gama de mecanismos y modalidades de gobierno, en un modelo de economía mixta, para lograr que la empresa privada contribuya a hacer realidad una visión del desarrollo nacional. A tal fin, hoy es posible recurrir a las nuevas ideas sobre la “gobernanza moderna”, que sostienen que los gobiernos han de promover distintas formas de interacción recíproca entre los agentes públicos y los privados. En este sentido, los problemas del desarrollo habrán de abordarse no sólo a través de los mecanismos formales e impersonales del mercado, o a través de una gobernanza jerárquica que establezca objetivos *ex ante*, sino también por medio de procedimientos de reflexión continua, en los que diferentes actores trabajando en colaboración definan proyectos conjuntos, beneficiosos para todos, los perfeccionen y los redefinan mientras evalúan hasta qué punto están teniendo éxito y responden a los cambios que se producen en el exterior. También es probable que el nuevo Estado desarrollista adopte distintos tipos de instrumentos políticos, superando la idea de aplicar una fórmula uniforme en todos los casos. Al contrario, habrá que buscar una mezcla de políticas que sea adecuada en el contexto particular de que se trate, y en la que el Estado intervendrá más o menos, y con diferente grado de compulsión o voluntariedad, en las medidas que se tomen para lograr resultados.

### Algunas prioridades para los países menos adelantados en la gobernanza del desarrollo

La gobernanza del desarrollo debe ser un elemento básico de la respuesta de los PMA a la crisis financiera mundial. No hay un modelo óptimo para todos los países; las respuestas han de adaptarse a las circunstancias de cada país. Sin embargo, en el presente Informe se recomienda que la mayoría de los PMA adopte políticas de desarrollo sectoriales que promuevan la productividad agraria y la transformación industrial. Ello implica políticas tanto de desarrollo agrícola como de desarrollo industrial. En el Informe se recomienda también que estas políticas sectoriales cuenten con el apoyo de unas políticas macroeconómicas más favorables al crecimiento. La interacción positiva entre una política macroeconómica orientada al crecimiento y unas políticas sectoriales que mejoren la capacidad a nivel mesoeconómico y microeconómico, los incentivos, las instituciones y la infraestructura, es vital para conseguir un desarrollo sostenido y una reducción sustancial de la pobreza. El objetivo de estas políticas debe ser desarrollar las capacidades productivas internas de los PMA. Dichas políticas permitirán no sólo mitigar los efectos a corto plazo de la crisis sino también impulsar a los PMA hacia una vía de desarrollo diferente en la etapa posterior a la crisis, vía que ha de ser más dinámica, más resistente, más incluyente y menos dependiente. Se trata de un giro necesario para prevenir en el futuro la exposición a las turbulencias externas y las crisis generadas en el exterior. En las tres secciones siguientes de este panorama general se examinan posibles orientaciones para las políticas macroeconómicas, agrícolas e industriales y en la última sección se aborda la cuestión de las prioridades en la agenda de reforma institucional para reforzar la capacidad del Estado desarrollista de hacer una buena gestión del desarrollo.

## ANTE LOS RETOS MACROECONÓMICOS

Durante gran parte de los tres últimos decenios las políticas macroeconómicas de los PMA han estado muy influidas por las recomendaciones de las instituciones financieras internacionales y los donantes de ayuda bilateral. Las principales recomendaciones solían ser que la política monetaria se centrara en la contención de la inflación y la creación de un entorno favorable a la inversión privada y que la política fiscal garantizara que el déficit de las cuentas públicas se mantendría por debajo del 3% del PIB. Por lo general no se consideraba que la inversión pública tuviera que desempeñar un papel importante en la promoción del desarrollo económico y el cambio estructural. El temor a la inflación explicaba esa posición y ese temor fue importante en los años ochenta y noventa. Sin embargo, la inflación no ha planteado ningún problema especial a la mayoría de los PMA en el decenio en curso. Hasta ahora, además, el origen de la inflación ha tenido normalmente un carácter estructural y no atribuible a la laxitud de las políticas monetarias. En países donde se registra una infrautilización general de los recursos, no tiene mucho sentido preocuparse por la posibilidad de que un gasto público excesivo “desplace” la inversión privada y alimente la inflación. El fundamento de esta política era que la liberalización del comercio y las finanzas, la privatización y la minimización de la intervención de los gobiernos en la economía serían un estímulo para el desarrollo del sector privado y por ende para un crecimiento sostenido. Como se explicó en anteriores ediciones de este Informe, las reformas basadas en estas coordenadas no han logrado realmente impulsar el sector privado como motor del desarrollo.

En el presente Informe se sostiene que es necesario introducir un cambio profundo en el planteamiento de las políticas macroeconómicas de los PMA y reconocer que los gobiernos tienen un papel fundamental que desempeñar en la reestructuración de la economía y la creación de las condiciones necesarias para el inicio de un crecimiento sostenido. Dado que el desarrollo económico está vinculado a la transformación de la sociedad (no se trata sólo de un problema económico de carácter técnico que haya de dejarse en manos de los economistas), los gobiernos están obligados a asegurarse de que los costos y beneficios del reajuste se distribuyen de forma equitativa y socialmente aceptable. De no ser así probablemente se producirán agitaciones sociales y el rechazo general de unas reformas necesarias.

La inversión pública —en especial, pero no de forma exclusiva, en infraestructuras tradicionales como las del transporte, el riego y las redes de abastecimiento energético— tiene un importante papel que desempeñar como motor del proceso de desarrollo. Esta inversión ha tendido a reducirse en los últimos años debido a que la AOD se ha dirigido sobre todo hacia las áreas sociales. Los problemas sociales son importantes, pero si se pretende solucionarlos a expensas de la necesaria inversión pública en sectores productivos e infraestructura económica se estará minando la posibilidad de un crecimiento sostenido. Dada la gravedad de la crisis económica actual, los gobiernos de los PMA tendrán que afrontar un aumento de los déficits fiscales para intentar sostener la demanda interna e impulsar además las inversiones en infraestructura. Habrá que asumir la existencia de estos déficits a corto y medio plazo para mitigar las peores condiciones de vida de la población y proseguir la ejecución de los programas de desarrollo. Dado que las fuentes alternativas de financiación son limitadas, la AOD tendrá una importancia fundamental para que puedan cumplirse estos objetivos. Los gobiernos de los PMA tendrán además que buscar formas innovadoras de incrementar los ingresos públicos, pero tendrán que hacerlo evitando la regresividad y teniendo en cuenta la capacidad administrativa todavía limitada del Estado.

La utilización excesiva de la política monetaria como factor de estabilidad macroeconómica limita el radio de acción de ésta a la estabilidad de los precios, lo que a su vez es achacable al escaso desarrollo de las instituciones financieras y la inexistencia de mercados de bonos viables. Los PMA por lo general tienen que afrontar unos tipos reales de interés estructuralmente altos, lo que claramente no favorece un crecimiento inducido por la inversión. Para la mayoría de estos países, la escasez de crédito es más una situación crónica que la consecuencia de la crisis bancaria mundial. La actual crisis financiera ha puesto de manifiesto las consecuencias dramáticas de una escasez de crédito en los países ricos, pero en los PMA esa situación forma parte de la existencia diaria de todas las empresas.

La política monetaria de los PMA debe centrarse en la aplicación de una política fiscal favorable a la inversión, y un camino para ello sería lograr una cooperación más estrecha entre los bancos centrales y las demás dependencias del Estado en la elaboración y promoción de un programa general de desarrollo económico nacional. Como indicamos en el *Informe sobre los países menos adelantados 2006*, para ampliar la capacidad productiva una de las prioridades estratégicas es remediar las carencias de las instituciones financieras nacionales.

Otro apoyo fundamental de las estrategias basadas en la inversión es la gestión del tipo de cambio y, como corolario, la gestión de la cuenta de capital de la balanza de pagos. La ortodoxia actual, que prescribe la flotación de los tipos de cambio, normalmente combinada con una política monetaria preocupada sobre todo por el control de la inflación, ha incrementado la inestabilidad de dichos tipos y ha actuado muchas veces en sentido contrario a las medidas adoptadas para lograr una estabilidad macroeconómica interna. Pero, para gestionar el tipo de cambio, por ejemplo, a través de una flotación controlada o una paridad ajustable, se necesitan recursos y capacidades políticas; con todo, se abre así la puerta a nuevas posibilidades de política macroeconómica. No hay un modelo único de gestión de los tipos de cambio que sea utilizable por todos los PMA, pero cada vez hay un consenso mayor en que las soluciones extremas, como una flotación pura o una paridad totalmente fija, no funcionan. La gestión de los tipos de cambio, por ejemplo, mediante una flotación controlada o una paridad ajustable: a) serviría de apoyo a la política fiscal, al ayudar a evitar una depreciación provocada por un temor exagerado a la inflación; b) tendría por objetivo controlar la variabilidad extrema de los tipos de cambio motivada por turbulencias externas; y c) procuraría estabilizar los tipos de cambio a un nivel que favoreciera la competitividad de las exportaciones, especialmente las de nuevos productos, y apoyaría la diversificación de la economía.

Anteriores experiencias de crisis en economías de mercado emergentes han mostrado ya la eficacia de los controles de los movimientos de capital para reducir los flujos muy especulativos y la inestabilidad cambiaria a corto plazo. Los aumentos desestabilizadores de las entradas y salidas de capital especulativo se producen con mucha rapidez y han sido una característica constante del sistema financiero a lo largo de los treinta últimos años, de modo que es importante que los países puedan aplicar esos controles siempre que lo consideren necesario. El problema más común que la mayoría de los PMA tiene que afrontar actualmente quizá sean las salidas de capital (incluida la fuga de capitales por parte de grupos de élite), pero también los países productores de productos básicos registraron entradas de capital especulativo durante la reciente escalada de los precios mundiales y por eso quizá tengan que adoptar ahora medidas inmediatas para frenar las salidas de capital especulativo existente en las carteras de inversiones.

---

## DEFINICIÓN DEL PROGRAMA DE POLÍTICA AGRÍCOLA

---

Además de los efectos de la crisis económica mundial en sus exportaciones, los países en desarrollo, especialmente los PMA, se vieron gravemente afectados en el primer semestre de 2008 por el drástico aumento de los precios de los alimentos y la energía. Aunque se había observado una subida constante de los precios desde alrededor del año 2000, entre el último trimestre de 2007 y el segundo de 2008, los precios de los productos no energéticos se incrementaron en un 50% y los del petróleo crudo en casi el 40%. Estas subidas sumieron a millones de personas en el hambre y la pobreza, lo cual provocó disturbios generalizados y malestar social en muchos de los países más pobres. Desde entonces los precios han bajado considerablemente, aunque a principios de 2009 eran más altos que en 2005. Además, según la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), en el primer trimestre de 2009 los precios locales de los alimentos en la mayor parte del África subsahariana y en muchos países de Asia y de América Central seguían siendo superiores a los registrados el año anterior.

En realidad, la crisis alimentaria de 2008 es un violento recordatorio de la precariedad del abastecimiento de alimentos en muchas regiones del mundo, especialmente en los PMA, situación que se viene deteriorando desde hace muchos años. Entre los factores que a largo plazo influyen en los precios figura el hecho de que hayan coincidido un aumento de la demanda de alimentos en algunas de las principales economías de mercado emergentes y una respuesta relativamente inelástica de la oferta. En realidad, para los PMA la crisis alimentaria es más una situación crónica que un problema a corto plazo, consecuencia de la escasez o la disminución de la inversión en la agricultura y de fallos fundamentales en las políticas. La UNCTAD considera desde hace tiempo que una estrategia eficaz de crecimiento y desarrollo, basada en la creación de ventajas comparativas y capacidades de producción nuevas, no puede prosperar si no se incrementa la productividad de la agricultura. Sin unos excedentes agrícolas significativos, la seguridad alimentaria seguirá siendo precaria y el incremento de los precios de los alimentos y los costos salariales dificultará la diversificación de las economías nacionales hacia la industria manufacturera y otros sectores.

En los PMA los problemas de la agricultura a medio y largo plazo son considerables: a) varios decenios de abandono han ocasionado el estancamiento o la disminución de la productividad del sector; b) la superficie disponible de tierras cultivables está sujeta a presiones demográficas crecientes; y c) las tierras disponibles para el cultivo de alimentos también sufren presiones crecientes generadas por el cambio climático y los incentivos para optar por la producción

y exportación de biocombustibles. Según el presente Informe, esos problemas sólo se pueden encarar eficazmente si el Estado desempeña un papel significativo en el desarrollo. Por el contrario, desde principios de los años ochenta, el enfoque neoliberal del desarrollo agrícola ha consistido principalmente en reducir el papel del Estado y realzar el del sector privado. Se privatizaron las juntas de comercialización de productos agrícolas, se recortaron o suprimieron los subsidios a los agricultores y las funciones del Estado se redujeron a la provisión de bienes públicos, como la investigación y el desarrollo, y ciertas inversiones en la infraestructura. Las repercusiones generales de esas reformas fueron muy desiguales. Como se expuso en el *Informe sobre los países menos adelantados 2006*, la productividad agrícola se ha estancado o ha disminuido en muchos de esos países. Para invertir esa tendencia será necesario, en primer lugar, que los gobiernos de esas partes se comprometan firmemente a dar gran prioridad a la agricultura en sus programas de desarrollo y, sobre todo, a incrementar el porcentaje del PIB correspondiente a las inversiones públicas. También será preciso emprender una labor de reconstrucción institucional, pues los ministerios de agricultura suelen estar entre las dependencias estatales más débiles. Se debe reforzar su capacidad, actualmente muy limitada, de prestar servicios de extensión al sector de la agricultura y, en general, de desempeñar un papel estratégico en el desarrollo de los países. En algunos PMA, no es el sector privado el que se encarga de subsanar las deficiencias de esos servicios, sino las organizaciones no gubernamentales (ONG) y los organismos internacionales. Es preciso incorporar los ministerios de agricultura a la planificación central de las políticas de desarrollo. La rehabilitación de los ministerios de agricultura podría convertirse en la piedra de toque de la voluntad del gobierno de un PMA de adoptar una estrategia de desarrollo dinámica y coherente.

El sector de la agricultura es sumamente complejo y las diferencias entre los países en lo referente a los derechos sobre la tierra, el clima, las características del suelo, las estructuras sociales y otros aspectos hacen que sea imposible prescribir una solución única para todos los PMA. Sin embargo, se pueden formular varias observaciones generales, cuya importancia relativa variará según el contexto nacional que se considere. Por ejemplo, los regímenes de uso y tenencia de la tierra varían considerablemente pero, desde el punto de vista de la gobernanza general, un principio fundamental es que los derechos sobre la tierra deben ser seguros y transparentes y estar protegidos por ley. Si se dan esas condiciones y si la tenencia de la tierra no está limitada a períodos excesivamente cortos, debería aumentar el valor de la tierra y desaparecerá un freno importante al incremento de la productividad. Por supuesto, de lo anterior se desprende que un gobierno comprometido con el desarrollo nacional debe luchar enérgicamente contra la expropiación ilegal de tierras, problema que aqueja a muchos PMA.

En el presente Informe se hace hincapié en devolver al Estado un papel activo en el desarrollo y la reactivación de las inversiones públicas dentro de unas políticas coherentes. En el caso de la agricultura, una intervención estatal efectiva deberá además contar con el apoyo de autoridades locales eficaces que estén en estrecho contacto con las comunidades locales y por lo tanto mejor informadas acerca de sus necesidades precisas. Al mismo tiempo, empero, es preciso reconocer que las autoridades locales pueden entorpecer el desarrollo si se comportan de forma abusiva y arbitraria con la población que está bajo su jurisdicción. Así pues, la eficacia del Estado desarrollista depende de que se encuentre el justo equilibrio entre los diferentes niveles de autoridad y se garantice la coherencia de sus políticas. A su vez, las inversiones públicas deben tener como objetivo primordial la eliminación de los principales problemas estructurales, como la mala calidad o la falta de infraestructuras, las deficiencias de la educación y la formación, la falta de servicios de concesión de pequeños créditos, etc. Lo que se debe destacar es que las inversiones públicas bien preparadas, entre otras cosas mediante una evaluación minuciosa de sus posibles efectos de propagación y de multiplicación, estimulan la iniciativa y las inversiones privadas. Ahora bien, al abordar los problemas del subdesarrollo agrícola, no deben reducirse a aspectos relacionados con los agricultores y las actividades agropecuarias, sino que deben considerarse en el contexto más amplio del desarrollo de “la economía rural”, o más bien de “las economías rurales”, en países en que la economía nacional está todavía mal integrada. Es preciso pues concentrarse en el desarrollo de conjuntos de actividades interrelacionadas, como por ejemplo diversos servicios de apoyo a las comunidades locales. Habida cuenta de las dificultades financieras que los gobiernos probablemente deberán enfrentar en un futuro próximo, sería conveniente examinar detenidamente diferentes modalidades posibles de financiación de proyectos de infraestructura.

La existencia de una economía rural en una región determinada no significa que sea posible o deseable fomentar una economía rural no agrícola floreciente, incentivando ya sea el trabajo asalariado ya sea el empleo por cuenta propia. (Por economía rural no agrícola se entiende el conjunto de actividades no agrícolas que generan ingresos para los hogares de las zonas rurales, incluidos los ingresos en especie y las remesas.) En algunos contextos, como la minería y la industria maderera, las actividades rurales no agrícolas son también un motor importante del crecimiento económico local. En algunas regiones, la única perspectiva quizás sea la decadencia a largo plazo de la agricultura,

con la consiguiente emigración de buena parte de la población. Eso significa en lo esencial que, antes de contemplar la adopción de medidas drásticas destinadas a promover el crecimiento de la agricultura y la creación de vínculos intersectoriales entre las diferentes actividades rurales no agrícolas en una determinada zona, los PMA deberían realizar un examen detallado de la agricultura en esa zona, estudiar su economía y hacer una estimación realista de los ingresos que puede generar.

Además, es importante que las autoridades no adopten medidas que discriminen a los habitantes de las zonas rurales. Las políticas económicas y las correspondientes reformas institucionales deberían tener por objetivo elevar los ingresos y mejorar las condiciones de vida de la población en su conjunto. En todos los casos las medidas de apoyo y las iniciativas institucionales deberían adoptarse teniendo en cuenta la viabilidad económica de las actividades a medio y largo plazo y en función de los beneficiarios de la intervención (sostenibilidad), sean éstos habitantes de zonas rurales o urbanas, aspectos que son difíciles de evaluar con precisión y por lo tanto pueden ser objeto de manipulaciones políticas o presiones varias.

Para fomentar los vínculos intersectoriales de las actividades rurales no agrícolas, tal vez sea más conveniente concentrarse en determinadas cuestiones bien conocidas que propugnar planteamientos nuevos. Entre las cuestiones importantes figuran la educación y la infraestructura física. Además, la elaboración y la difusión de tecnologías adecuadas destinadas a los pequeños agricultores nuevos podrían incrementar considerablemente la productividad agrícola. Queda mucho por hacer para eliminar los obstáculos al crédito y a las corrientes financieras. Afortunadamente, la experiencia adquirida con la microfinanciación enseña cosas muy útiles que pueden aplicarse a la economía rural no agrícola de los PMA. Es importante prestar servicios de apoyo empresarial en materia de capacitación, asistencia técnica e información, pero no se sabe a ciencia cierta cuáles son los "mejores" modelos. A este respecto, la intervención del Estado será de importancia capital. Los gobiernos deberían, en determinadas condiciones, participar en la financiación de las campañas agrícolas, la provisión de infraestructuras, el suministro de insumos y la concesión de subsidios (destinados a sufragar los costos de transacción), la reforma agraria y los servicios de extensión, a fin de fomentar el crecimiento del sector. En este contexto nunca se insistirá lo suficiente en la importancia de contar con un amplio espacio de políticas, puesto que el aprendizaje es un proceso experimental que requiere tiempo y recursos.

Habida cuenta de la fragilidad de las estructuras institucionales y administrativas, será también importante estudiar tipos de organización que ofrezcan una alternativa a la empresa privada o al Estado, como asociaciones de agricultores u otras cooperativas locales, para el suministro de insumos, maquinaria, créditos, etc. Esas iniciativas colectivas podrían favorecer el aumento de la productividad en toda la economía rural local y en muchos casos podrían basarse en formas tradicionales de cooperación.

En el presente Informe, destacamos siete estrategias clave que deberían guiar las intervenciones destinadas a promover el desarrollo del sector y los vínculos entre las diferentes actividades en los PMA:

- Dar prioridad a las actividades dirigidas a los mercados locales y regionales;
- Ayudar a los productores a satisfacer las exigencias del mercado;
- Mejorar el acceso de la población rural a los mercados de productos y factores;
- Siempre que sea conveniente y factible, alentar la creación de asociaciones y cooperativas de productores con intereses comunes;
- Instituir mecanismos institucionales intersectoriales flexibles e innovadores;
- Tener en cuenta la diversidad de la producción agrícola y adoptar un enfoque subsectorial en lo referente a la intervención estatal, las inversiones o los programas de desarrollo; y
- Formular estrategias de sostenibilidad desde el inicio de cualquier programa de inversión o desarrollo.

Es preciso que los PMA incrementen su productividad agrícola y diversifiquen su economía a fin de crear empleos no agrícolas y generar vínculos intersectoriales. Para ello será necesario un modelo nuevo de desarrollo centrado en la creación de capacidades productivas, el fortalecimiento de los vínculos intersectoriales entre las zonas rurales y las zonas urbanas y la sustitución del crecimiento impulsado por los precios de los productos básicos por un crecimiento que prime la convergencia. También será necesario pasar de las ventajas comparativas estáticas a las dinámicas y aplicar activamente la ciencia y la tecnología a todas las actividades económicas.

## ADAPTACIÓN DE LA POLÍTICA INDUSTRIAL A LOS PAÍSES MENOS ADELANTADOS

### Naturaleza de la política industrial desarrollista

En la mayoría de los PMA la actividad industrial es comparativamente reducida. De hecho, en estudios anteriores de la UNCTAD se ha demostrado que, incluso en las épocas caracterizadas por altas tasas de inversión y crecimiento, en muchos PMA, en particular en el África subsahariana, el sector manufacturero no logró despegar. El grueso de las reformas impulsadas por el mercado desde principios de los años ochenta no lograron subsanar esa profunda debilidad estructural. A consecuencia de ello, en los tres o cuatro últimos decenios los PMA han registrado un crecimiento desigual y no sostenible, caracterizado por una producción manufacturera desequilibrada, estancada o en declive. La mayor parte de los PMA tienen muy pocas industrias nacionales en gran escala: el sector manufacturero está integrado sobre todo por empresas pequeñas dedicadas a la industria ligera y otras actividades intensivas en mano de obra, a menudo en el sector informal y con 20 empleados o menos. En el período 2005-2006, una media del 90% de las exportaciones totales de manufacturas de los PMA correspondía a productos de bajo contenido tecnológico (como alimentos, bebidas, prendas de vestir y textiles), mientras que menos del 2% correspondía a productos de media y alta tecnología.

En el presente Informe se sostiene que es preciso que los responsables de las políticas económicas, tanto a nivel nacional como a nivel internacional, tomen conciencia de que un cambio estructural en el proceso de desarrollo de los PMA es indispensable para reactivar el crecimiento de sectores caracterizados por rendimientos crecientes, ventajas comparativas dinámicas y un rápido progreso tecnológico. No todas las actividades económicas pueden generar ese tipo de crecimiento: por ejemplo, los productos básicos y las actividades agrícolas suelen caracterizarse por rendimientos de escala decrecientes, baja productividad y bajas tasas de empleo formal. Las pautas de aprendizaje y de difusión de los conocimientos varían según la actividad económica que se considere. Las actividades generadoras de un crecimiento dinámico suelen ser las que pueden absorber innovaciones y conocimientos nuevos que producen rendimientos de escala cada vez mayores.

Los períodos de crecimiento económico entrañan casi siempre una rápida formación de capital. Además, como se expuso anteriormente, las políticas financieras y macroeconómicas favorables a la inversión son elementos esenciales de la agenda que han de seguir los PMA. Ello no basta, sin embargo, para lograr un crecimiento sostenido. Varios trabajos de investigación recientes indican que las aceleraciones del crecimiento basadas en el cambio estructural y la diversificación han tenido efectos duraderos en la productividad y el bienestar económico de los países en desarrollo. Hay cada vez más indicios de que el control de una gama creciente de productos más elaborados es fundamental para impulsar el crecimiento.

La cuestión que se plantea es cómo diseñar un conjunto de políticas que estimulen la transformación de las economías de los PMA de modo que las actividades con rendimientos decrecientes o constantes (como la agricultura) sean sustituidas por actividades con rendimientos crecientes (como las industrias de transformación y las manufacturas), como ocurrió en Malasia, en la República de Corea, en Suecia, en la Provincia china de Taiwán y en Finlandia. El presente Informe no pretende tener la solución, sino que se basa en diferentes experiencias de crecimiento acelerado en países que lograron industrializarse rápidamente y contribuye de ese modo a dar a conocer toda una serie de políticas posibles para los PMA.

En el contexto de esos países, el concepto de “política industrial” debe entenderse en un sentido amplio, habida cuenta del aporte relativamente pequeño del sector manufacturero al PIB de esas economías. La necesidad de modernizar permanentemente los productos y los procesos de elaboración está en la base de los objetivos generales de la política schumpeteriana de transformación que en el presente Informe se denomina política industrial desarrollista, especialmente adaptada a los PMA. Según la definición que figura en el Informe, una política industrial desarrollista es “toda intervención estratégica del Estado que sirva de elemento catalizador del cambio estructural y fomente la reestructuración económica en favor de actividades más dinámicas y con mayor valor añadido”. El objetivo de una política industrial desarrollista dinámica es permitir el aprendizaje en las empresas y en el mercado mediante economías internas y, sobre todo, externas. Esto puede hacerse transfiriendo competencias y capacidades, acumulando conocimientos y técnicas y dándoles la difusión más amplia posible en todos los sectores de la sociedad.

La función de la política industrial desarrollista en los PMA va más allá de una mera selección de “sectores destinatarios” o una designación de “ganadores” para brindar un apoyo y una orientación fundamentales a fin de satisfacer las necesidades de amplios sectores de la sociedad y definir las condiciones para las asociaciones entre el sector público y el sector privado. Los conceptos de política industrial que se manejan habitualmente resultan demasiado estrechos cuando se los aplica a los PMA que intentan iniciar grandes programas de transformación económica. A la vez que deben apartarse de los enfoques tradicionales, las nuevas políticas industriales desarrollistas deben perseguir varios objetivos dinámicos:

- Crear ventajas comparativas nacionales dinámicas con respecto a una gama de productos y servicios cada vez más complejos y elaborados;
- Modernizar las capacidades productivas, mediante innovaciones que permitan incrementar el valor añadido. En ese contexto es fundamental el concepto de modernización, es decir “fabricar productos mejores, de manera más eficiente”, o de transición hacia actividades que requieren mayores cualificaciones;
- Reforzar las competencias, reducir la marginación social y luchar contra la pobreza mediante políticas de ingresos e intervenciones en el mercado laboral, medidas fiscales y políticas de desarrollo empresarial y tecnológico, como se indicó en el *Informe sobre los países menos adelantados 2007*;
- Crear condiciones propicias al pleno empleo y el crecimiento incluyente, mediante una combinación compatible de políticas macroeconómicas y políticas sectoriales de nivel intermedio favorables al crecimiento que tengan en cuenta los vínculos intersectoriales;
- Crear condiciones propicias a la transformación de la sociedad agraria en una sociedad posagraria;
- Incrementar la oferta de todos los insumos públicos a fin de elevar la productividad laboral;
- Facilitar la diversificación de las actividades basadas en los recursos naturales; y
- Fomentar la capacidad a nivel empresarial (aprendizaje).

Es importante reconocer que, habida cuenta del legado histórico de cada país, las condiciones locales iniciales y el contexto internacional, las trayectorias de desarrollo industrial no son idénticas. La política única y universal que se ha venido prescribiendo en los últimos años ya no es válida. Los instrumentos de política industrial variarán en función de las condiciones que imperen en una economía determinada en un momento dado y tanto la forma como el contenido de la política industrial deberían evolucionar en función del desarrollo de las instituciones de mercado, así como de la capacidad del propio Estado de gestionar los cambios y las transformaciones económicas. En consecuencia, en el presente Informe se aboga por que los encargados de formular políticas en los PMA dispongan del tiempo y el margen de maniobra suficientes para fijar objetivos, determinar la combinación de políticas más adecuada para conseguirlos y adaptar sus instituciones y sus formas de comportamiento a la evolución de las circunstancias y de las preferencias políticas y sociales.

En el presente Informe se reconoce asimismo que ninguna política industrial es infalible. Los gobiernos no son omniscientes. La información de que disponen es imperfecta y no todas las decisiones que adoptan son racionales. Además, un gobierno puede caer en manos de intereses particulares. Ciertamente esas críticas también pueden aplicarse al mercado. Lo principal es determinar qué costos y qué beneficios conlleva cada una de esas posibilidades. En el Informe se sostiene que es importante encontrar el equilibrio justo entre el Estado y los mercados y que las políticas gubernamentales ejercen una influencia determinante sobre el crecimiento y la industrialización.

### **Adaptar las políticas industriales desarrollistas a los países menos adelantados**

Uno de los objetivos de las políticas industriales desarrollistas en los PMA debería ser la creación de empresas nacionales de diversos tamaños, entre ellas grandes empresas, e incrementar el tamaño de sus mercados. Sin embargo, eso no es suficiente. Es preciso que las políticas industriales desarrollistas procuren además: a) fomentar la iniciativa empresarial; b) facilitar y permitir el acceso a las nuevas tecnologías; c) desarrollar los recursos humanos; d) ofrecer una formación general; y e) recoger, analizar y difundir datos técnicos. Este enfoque propugna la intervención del Estado mediante una política tecnológica dinámica destinada a la creación de capacidades productivas y tecnológicas a nivel empresarial y en las explotaciones agrícolas. Para promover el desarrollo tecnológico, los gobiernos pueden valerse de diversos instrumentos generales y selectivos.

Como sostuvo la UNCTAD en 2007, al adoptar ese enfoque se deben diferenciar las etapas de desarrollo, más concretamente distinguir entre industrias incipientes e industrias maduras. En los PMA una de las prioridades de la política industrial es crear condiciones favorables al aprendizaje mediante la adquisición de capacidades tecnológicas y productivas. Las señales del mercado por sí solas pueden incluso desalentar la acumulación de capacidades tecnológicas. A nivel empresarial es necesario que el Estado invierta en la acumulación de capacidades tecnológicas y cree condiciones que estimulen el aprendizaje. A nivel nacional, es preciso que el Estado consiga y asegure la financiación de la modernización y la innovación tecnológicas. La creación de esas condiciones es una de las funciones fundamentales de la política industrial desarrollista.

La política industrial desarrollista propuesta en el Informe debería propiciar el fortalecimiento de la capacidad empresarial desencadenando un proceso acumulativo de crecimiento de la innovación comercial en el sector empresarial, hasta que se llegue a internalizar ese crecimiento. A tal fin, se debería procurar generar rápidamente una masa crítica de empresas innovadoras en el ámbito comercial, es decir empresas que continuamente introduzcan productos y procesos nuevos en el país. Se deberían idear mecanismos institucionales que garanticen la disponibilidad de recursos financieros para fomentar la asunción de riesgos y sufragar los costos del aprendizaje. Esa perspectiva cambia la función de la política industrial, cuyo objetivo principal ya no es sólo acumular capital sino también facilitar la asimilación mediante el aprendizaje (copiando, imitando y finalmente innovando). Esto significa que esta versión moderna de la política industrial es indispensable para forjar vínculos entre la ciencia, la tecnología y las actividades económicas mediante el establecimiento de redes de contactos, la colaboración y el ajuste de los componentes del aprendizaje (educación, investigación y desarrollo y formación de la mano de obra) en una estrategia de desarrollo integrada. Sin embargo, esas interacciones no se pueden crear por decreto; se necesitan instituciones, medios y recursos.

Al analizar las formas de hacerlo, los PMA no deberían examinar simplemente los instrumentos de política utilizados en el Asia oriental. Los buenos resultados de las políticas industriales no se limitan a los nuevos países industrializados del Asia oriental, que registraron un crecimiento sostenido sin precedentes. En la mayor parte de los países se ha aplicado algún tipo de política industrial. Se ha observado que desde el siglo XIX las economías avanzadas han tenido un largo historial de éxitos en materia de política industrial. Entre los ejemplos figuran: a) los nuevos países industrializados del Asia oriental de primer nivel, como el Japón, Hong Kong (China), la República de Corea, Singapur y la Provincia china de Taiwán; b) los países nórdicos, como Suecia y Finlandia; c) Irlanda; d) algunos países latinoamericanos; y e) casi todas las economías de mercado desarrolladas. También hay ejemplos interesantes en el Asia sudoriental, como Malasia y Tailandia, y tanto Bangladesh como Camboya han logrado incrementar el empleo y el valor añadido en el sector manufacturero.

Fuera de algunos elementos básicos, no hay un modelo único y homogéneo de relaciones entre el Estado y el mercado en el que se pueda inscribir la política industrial adecuada. Cada país debe probar diferentes posibilidades y encontrar la configuración de instituciones y convenciones que mejor funcionen en su contexto y satisfagan las expectativas de su población. Especialmente en caso de grandes cambios estructurales y elevados niveles de riesgo e incertidumbre en cuanto a las fuentes del progreso, se debe experimentar prudentemente con diferentes combinaciones de instituciones y políticas para determinar cuál de ellas surte efecto en un determinado contexto nacional, en que la historia, la cultura y las condiciones económicas iniciales ejercen todas una influencia importante sobre las posibilidades de crecimiento y desarrollo. Habida cuenta de la importancia que se atribuye a la flexibilidad y la “eficiencia adaptativa” y dado que no hay leyes universales sobre el crecimiento económico, es más que probable que una restricción del espacio de políticas de que disponen los países en desarrollo resulte contraproducente. La premisa del presente Informe es que, debido a las externalidades, la falta de instituciones necesarias, las economías de escala y muchos otros tipos de deficiencias del mercado, no se puede esperar que los mercados por sí solos coordinen los procesos de acumulación de capital, cambio estructural y modernización tecnológica de un modo que favorezca el crecimiento y el desarrollo sostenibles.

Los PMA disponen de un amplio abanico de instrumentos de desarrollo industrial, incluido el trato preferencial reflejado en incentivos o el apoyo destinado a reforzar determinadas capacidades, una multitud de desgravaciones fiscales e incentivos a la inversión, así como diversos instrumentos de política comercial (barreras arancelarias y no arancelarias), subsidios, donaciones o préstamos. La mayoría de éstos pueden utilizarse para fomentar la capacidad en el sector privado y estimular el proceso de transformación económica. Además, los instrumentos de política industrial “nuevos”, como las desgravaciones fiscales y los incentivos a la inversión, suscitan menos codicia y son más limitados que los aranceles y los cupos. Además, los gobiernos pueden facilitar este proceso fortaleciendo sus instituciones financieras nacionales, trátase de bancos de desarrollo de propiedad del Estado, como el BNDES en el Brasil, o de instituciones de crédito privadas, como el banco Grameen en Bangladesh.

---

## FOMENTO DE LAS CAPACIDADES DEL ESTADO DESARROLLISTA EN LOS PAÍSES MENOS ADELANTADOS

---

Conviene ser realista en cuanto a la construcción de Estados desarrollistas dotados de las capacidades necesarias en los PMA. Escasean tanto el personal cualificado como los recursos financieros, y las limitaciones indicadas anteriormente en cuanto al problema de la sobrecarga de reformas institucionales destinadas a instaurar un “buen gobierno” también se aplican a la buena gobernanza del desarrollo que se recomienda en el presente Informe. Sin embargo, tampoco hay que caer en un pesimismo exagerado. En primer lugar, si se analizan las experiencias positivas de los Estados desarrollistas se observa claramente que los gobiernos no tenían desde el principio capacidades técnicas particularmente avanzadas para promover el desarrollo. Las capacidades de los Estados desarrollistas se fueron reforzando con el tiempo, a menudo mediante la decisión deliberada de mejorar algunos organismos públicos de importancia estratégica. Para poner en marcha el proceso no fueron necesarias transformaciones institucionales en gran escala, como las que están previstas en los programas de reforma en pro de un buen gobierno. En segundo lugar, el que las recientes reformas institucionales en los PMA no hayan obtenido más que resultados modestos se debe sobre todo al hecho de que en muchos casos esas iniciativas estaban impulsadas por los donantes. Cuanto mayor sea el control de cada país sobre su proyecto de desarrollo, más fácil será reforzar la capacidad del Estado desarrollista.

Una forma pragmática de enfocar ese proceso en los PMA consistiría en ir creando capacidades de gobernanza mínimas para lograr resultados graduales en materia de desarrollo. Ello supondría adoptar un pequeño número de reformas institucionales particularmente adecuadas a la situación del momento. La transposición en bloque de los modelos que dieron resultado en los nuevos países industrializados del Asia oriental probablemente fracasaría, del mismo modo que tampoco tendría sentido retomar los modelos de buen gobierno de los países avanzados. Las reformas institucionales prosperarán si: a) logran satisfacer las demandas políticas de sus productos y resultados; b) hay coherencia entre la capacidad política y la capacidad técnica; y c) las competencias técnicas se ajustan a las exigencias de la ejecución de las reformas.

Tanto la capacidad técnica como la capacidad política son importantes. La capacidad técnica se puede ir fortaleciendo gradualmente mediante el aprendizaje y la experimentación institucional, centrándose al principio en generalizar la experiencia de centros de excelencia en la administración pública y los organismos ejecutivos. Este enfoque estratégico gradual debería tener como objetivo el fomento de las capacidades de gobernanza necesarias para contrarrestar las limitaciones que frenan el desarrollo de las capacidades productivas. Debería además desarrollar las capacidades de gobernanza que apuntalan los procesos de acumulación de capital y progreso tecnológico en sectores de importancia estratégica para el desarrollo económico y la generación de empleo productivo. Los centros de excelencia en los ministerios y los organismos ejecutivos de los PMA —no reflejados en los indicadores nacionales de gobernanza— pueden proporcionar indicaciones sobre lo que funciona y lo que no funciona en determinados contextos y también modelos para difundir esas prácticas. Ahora bien, es importante que haya un organismo experimental competente, allegado al poder político, que pueda ofrecer una visión de conjunto y asumir funciones de coordinación. Además, es fundamental que haya una institución encargada de gestionar la asistencia.

En lo que se refiere a la capacidad política, una característica determinante de los Estados desarrollistas de éxito es la existencia de dirigentes favorables al desarrollo. De lo contrario, es imposible reforzar la capacidad del Estado desarrollista. Si la élite gobernante sólo persigue el enriquecimiento personal y la perpetuación de sus privilegios y no el desarrollo nacional, la transformación estructural y el desarrollo económico serán imposibles.

Los líderes tendrán éxito si instauran un pacto social en virtud del cual amplios sectores de la sociedad apoyen el proyecto de desarrollo. El pacto debe tener en cuenta tanto los intereses de las zonas rurales como los de las zonas urbanas y por consiguiente las políticas desarrollistas deberían abarcar políticas desarrollistas tanto agrícolas como industriales. Un último ingrediente importante es la concertación de alianzas para el crecimiento, como las que surgen cuando las élites empresariales y gobernantes entablan relaciones de cooperación activa con el fin de fomentar las inversiones y el aprendizaje tecnológico e incrementar la productividad. Los gobiernos de los PMA deberían aprovechar la crisis financiera para crear alianzas positivas para el crecimiento entre los gobiernos y los círculos empresariales nacionales.

Por último, es importante indicar que, sin el apoyo de los asociados de los PMA para el impulso de un proyecto desarrollista plenamente asumido como propio por los países, será muy difícil llevar a cabo el proyecto. En primer lugar es preciso que los países dispongan de un espacio de políticas propicio al pluralismo y a la experimentación, condiciones necesarias para el éxito del desarrollo. La adhesión a los acuerdos internacionales, las condiciones a las que está sujeta la asistencia y el asesoramiento detallado de los donantes no deberían obstaculizar el aprendizaje de las políticas fundamentales para reforzar la capacidad del Estado desarrollista. En segundo lugar, la formación de alianzas nacionales para el crecimiento puede verse frustrada si la asistencia atiende más a las preocupaciones de los donantes que a la necesidad de estimular la actividad empresarial nacional. Paradójicamente, aunque las políticas del pasado estaban ostensiblemente centradas en el desarrollo del sector privado, éste sigue siendo muy endeble en la mayor parte de los PMA. Es fundamental, por lo tanto, que la asistencia contribuya a la formación de alianzas para el crecimiento. En tercer lugar, en vista de la escasez de recursos financieros nacionales, también será necesario el apoyo de los donantes para reforzar las capacidades del Estado desarrollista.

Lo mejor que pueden hacer los asociados para el desarrollo a fin de conseguir que los PMA asuman realmente como propios los diversos proyectos y a la vez alcanzar objetivos comunes, es contribuir a la realización de las aspiraciones nacionales en materia de desarrollo. Un 20% de la asistencia a los PMA se dedica actualmente al fomento de la capacidad de los Estados. Esta ayuda, actualmente destinada a las reformas institucionales en pro del buen gobierno, se debería reorientar hacia la promoción de una buena gobernanza del desarrollo y el fortalecimiento de la capacidad de un Estado desarrollista en los PMA.

\* \* \*

El mensaje fundamental del presente Informe es que los gobiernos de los PMA deberían ver en la crisis económica mundial una oportunidad para dar un nuevo rumbo a sus aspiraciones de desarrollo. Deben reorientarse hacia una estrategia de crecimiento de convergencia basada en el desarrollo de las capacidades productivas y la expansión de las oportunidades de empleo productivo. En el Informe se sostiene que hay que atribuir un papel fundamental a los gobiernos de los PMA en la reestructuración de su economía y en la creación de condiciones favorables al crecimiento de convergencia. Es hora de introducir una nueva dimensión desarrollista en el programa para el buen gobierno. Es preciso que las autoridades de los PMA estén mejor informadas acerca de las opciones existentes que han dado buenos resultados en otros casos de crecimiento acelerado y transformación estructural. El objetivo del Informe es contribuir a ese proceso y aumentar la capacidad de los PMA para gobernar en favor del desarrollo. Los asociados para el desarrollo y la comunidad internacional deberían apoyar a los PMA en su búsqueda de una buena gobernanza del desarrollo. La crisis exige que los PMA recuperen el terreno perdido ampliando y adaptando la intervención pública a fin de crear condiciones adecuadas para las pequeñas economías de mercado en desarrollo. La historia enseña que es posible alcanzar ese objetivo. En el presente Informe se esboza una estrategia económica alternativa concreta y una nueva agenda para los responsables de formular las políticas de los PMA que abarcan el fomento de las capacidades institucionales y el fortalecimiento del Estado desarrollista como complemento del mercado.



Dr. Supachai Panitchpakdi  
Secretario General de la UNCTAD



# Introducción

## Consecuencias de la crisis económica mundial para los países menos adelantados

---

### A. Introducción

---

La actual crisis financiera se debe a las debilidades del modelo neoliberal que ha inspirado las políticas económicas mundiales durante los tres últimos decenios, debilidades magnificadas por el fracaso de las políticas aplicadas y la laxitud de la legislación de los países avanzados. El costo de las intervenciones y recapitalizaciones de bancos ha alcanzado ya un nivel sin precedentes. Sin embargo, la mayor preocupación actual es el impacto negativo en la economía real y el costo que suponen las pérdidas de producción y empleo. La mayoría de las economías avanzadas está en recesión y los mercados emergentes se han desacelerado. Pero es probable que los que padezcan con especial dureza la crisis en la etapa que se avecina sean los países menos adelantados (PMA), muchos de los cuales siguen sufriendo las consecuencias negativas de las recientes crisis de la energía y los alimentos (UNCTAD, 2008a) y apenas tienen capacidad para afrontar otra conmoción económica importante.

La crisis está neutralizando los factores que posibilitaron el rápido crecimiento económico de los PMA como grupo entre 2002 y 2007. Su vulnerabilidad no se explica sólo por su dependencia tradicional de un producto básico y la consiguiente sensibilidad a las fluctuaciones de precios, sino también por el efecto negativo combinado de la bajada de los precios de los productos básicos, la desaceleración de la demanda mundial y la contracción de los flujos financieros. Por eso, es probable que los fabricantes y los exportadores de servicios (en su mayoría PMA asiáticos e insulares) sufran con fuerza las consecuencias, pero más las sufrirán las economías dependientes de productos básicos (PMA africanos en su mayoría). Es poco probable que los PMA capeen la crisis si no reciben pronto una mayor asistencia internacional y un apoyo para aplicar estrategias alternativas de desarrollo a largo plazo. Será necesario introducir cambios en ambos frentes para fijar una trayectoria más recta y firme hacia el desarrollo.

---

## B. El impacto probable de la crisis económica mundial en los países menos adelantados

---

### 1. PERSPECTIVAS MUNDIALES

Los pronósticos de la economía mundial en 2009 son sombríos. La crisis financiera actual ya ha sumido a la mayoría de los países desarrollados en una recesión que probablemente tenga consecuencias negativas para las futuras perspectivas económicas de los PMA. Es probable una caída del producto interno bruto (PIB) mundial en 2009 y, en gran parte como resultado de ello, la UNCTAD prevé una contracción del comercio mundial de entre un 7 y un 8%.

---

*La mayoría de las economías avanzadas está en recesión y los mercados emergentes se han desacelerado. Pero es probable que los que padezcan con especial dureza la actual crisis económica sean los PMA.*

---

---

*La UNCTAD prevé una contracción del comercio mundial de entre un 7 y un 8%. Esta será la primera reducción del comercio mundial desde comienzos de los años ochenta, y probablemente la más importante en 80 años.*

---

---

*La mayoría de los PMA siguen siendo particularmente vulnerables a problemas que supone para la balanza de pagos por cuenta corriente la desaceleración del crecimiento mundial debido a su débil diversificación de productos y gran dependencia de recursos externos para financiar su desarrollo.*

---

*Los actuales precios bajos de los productos básicos y la contracción de la demanda mundial son los principales canales de transmisión de la actual crisis de las economías desarrolladas y las de rápida industrialización a los PMA.*

---

*La carga de la deuda sigue siendo insosteniblemente alta en la mayoría de los PMA, mucho más que en otros países en desarrollo - un promedio del 42% del ingreso nacional bruto (INB), frente al 26% para los demás países en desarrollo.*

---

Esta será la primera reducción del comercio mundial desde comienzos de los años ochenta, y probablemente la más importante en 80 años. Debido a la caída de las importaciones en las economías avanzadas y en las economías emergentes y en desarrollo como grupo, es probable que los ingresos de exportación de los PMA se vean fuertemente reducidos. La contracción mundial del crédito agravará esas dificultades al reducir la disponibilidad de la financiación del comercio. La desaceleración mundial también golpeará las economías manufactureras más resilientes, dado que sus capacidades productiva y exportadora se limitan fundamentalmente a las manufacturas con escaso contenido técnico, mientras que los países exportadores de servicios, en particular los que dependen del turismo, también sufrirán la contracción de los gastos de los países desarrollados. Los pronósticos de la economía mundial en 2009 se seguían estimando a la baja al momento de preparar este Informe, lo que muestra la probabilidad de una desaceleración importante y un crecimiento per cápita negativo en el conjunto de los PMA.

La notable mejora del crecimiento agregado de los PMA en la última década ocultó importantes diferencias en el crecimiento de los países tomados individualmente, y en el grado en que dependen de factores externos. Aún así, la mayoría de los PMA siguen siendo particularmente vulnerables a problemas que supone para la balanza de pagos por cuenta corriente la desaceleración del crecimiento mundial debido a su débil diversificación de productos y gran dependencia de recursos externos para financiar su desarrollo.

## 2. VULNERABILIDADES EXTERNAS DE LOS PAÍSES MENOS ADELANTADOS

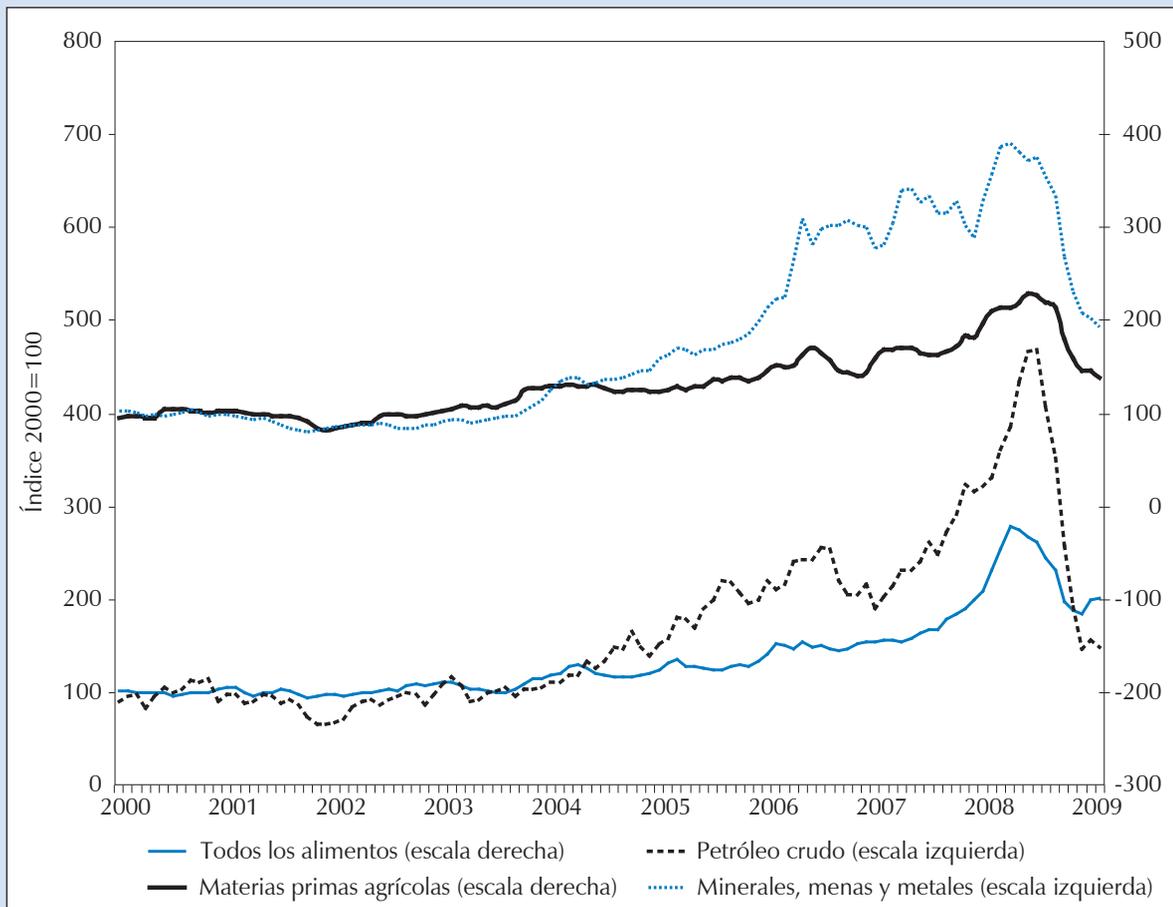
Si bien no están profundamente integrados en el sistema financiero mundial, los PMA son sensibles a los cambios de los flujos de capital y las fluctuaciones de los tipos de cambio, y la mayoría de ellos enfrenta actualmente graves perturbaciones de la relación de intercambio. Los actuales precios bajos de los productos básicos y la contracción de la demanda mundial son los principales canales de transmisión de la actual crisis de las economías desarrolladas y las de rápida industrialización (China e India) a los PMA.

Muchos PMA están registrando fuertes reducciones de sus ingresos de exportación debido a la caída de los precios de los productos básicos y la escasa demanda de exportaciones de manufacturas. La volatilidad de los precios sigue perjudicando las perspectivas económicas de los PMA, en particular entre los que exportan productos básicos. Desde mediados de 2008 se han producido fuertes caídas de los precios de muchos productos básicos (gráfico 1). La dependencia de los productos básicos como fuente principal de ingresos fiscales y de exportación, junto con marcado carácter procíclico de los precios de los productos básicos, contribuye a la volatilidad considerable del crecimiento del producto en muchos países en desarrollo, pero especialmente en los PMA. Si bien ha variado el impacto de los aumentos de los precios de los combustibles, los productos no energéticos y los alimentos, es poco probable que para los PMA fuertemente dependientes de importaciones de alimentos y de energía el efecto neto sea positivo dado los movimientos de precios relativos de sus exportaciones e importaciones.

La mayoría de los PMA muestran una tendencia a déficits externos crónicos. El gráfico 2 muestra que solamente los exportadores de petróleo como grupo han logrado en los últimos años balanzas externas positivas, aunque volátiles, mientras que todos los demás PMA exportadores han tenido déficits crónicos tanto en la cuenta corriente como en la cuenta comercial. Los desequilibrios externos son una fuente de vulnerabilidad en momentos de crisis, dado que aún las pequeñas inversiones de los flujos de capital pueden causar una contracción interna salvo que estén acompañadas de mejoras sumamente importantes de la relación de intercambio (UNCTAD, 2008b).

Gráfico 1

### Índices de precios de algunos productos básicos, enero de 2000 a febrero de 2009 (índice, 2000 = 100)



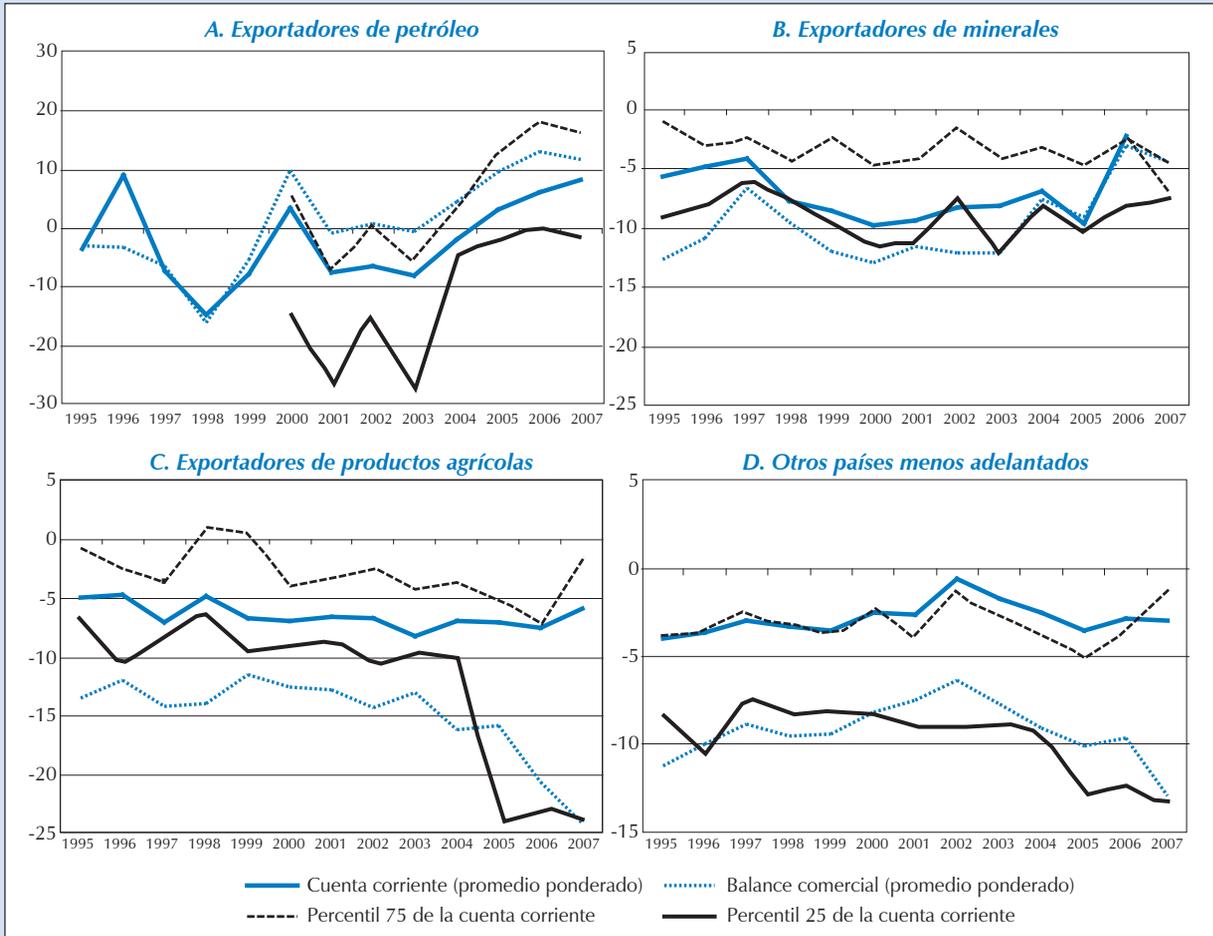
Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, basados en datos de GlobStat.

El elevado nivel de endeudamiento representa una debilidad estructural crónica en los PMA. Pese a una mejora general durante el reciente ciclo de auge, la carga de la deuda sigue siendo insosteniblemente alta en la mayoría de los PMA, mucho más que en otros países en desarrollo —un promedio del 42% del ingreso nacional bruto (INB), frente al 26% para los demás países en desarrollo. En aproximadamente la mitad (22) de los PMA, la carga es entre el 50 y el 100% del INB. El crecimiento del total de la deuda externa no disminuyó en los PMA como en los demás países en desarrollo, aunque los coeficientes del total de la deuda en relación con las exportaciones disminuyeron al aumentar de manera descomunal los últimos. Así pues, la sostenibilidad de la deuda sigue siendo una cuestión de vital importancia para los PMA, pese a las importantes cancelaciones de la deuda decididas en 2006 en el marco de la Iniciativa Multilateral para el alivio de la deuda. Con la reducción prevista de sus ingresos de exportación, es probable que los PMA vuelvan a tener insostenibles déficits fiscal y por cuenta corriente a corto plazo.

Las reservas internacionales no bastarán para proteger a los PMA contra la falta de financiación externa. En la última década, las reservas aumentaron en los PMA como grupo, pero de manera desigual. La acumulación de reservas para que sirvan como seguro contra una crisis de la balanza de pagos supuso utilizar flujos de entrada de capital que podrían haberse destinado a usos más productivos.

*En la última década, las reservas aumentaron en los PMA como grupo pero esto supuso utilizar flujos de entrada de capital que podrían haberse destinado a usos más productivos.*

Gráfico 2

Desequilibrios externos  
(porcentaje del PIB)

Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, basados en datos de Globstat.

Nota: Las cuentas corrientes y los balances comerciales son promedios ponderados según el PIB para todos los grupos. El percentil 75 (25) es el valor por debajo (por arriba) del cual se encuentran el 75 (25)% de las observaciones.

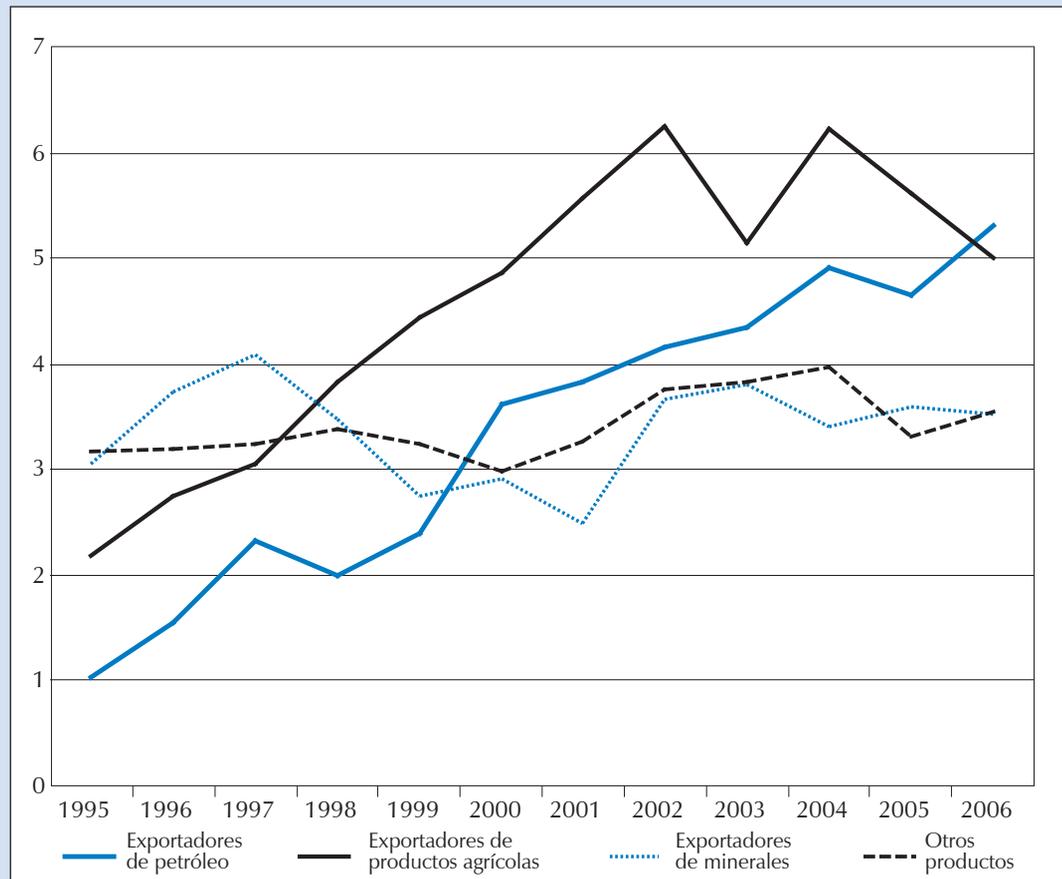
Muchos PMA con reservas equivalentes en promedio a entre tres y cinco meses de importaciones en 2006 (año para el que se dispone de datos más recientes, gráfico 3) se ven sumamente expuestos a la actual crisis.

Muchos PMA no revelan una sobrevaloración persistente de la moneda pero sí una tendencia a la volatilidad del tipo de cambio nominal. Si bien no están profundamente integrados en el sistema financiero mundial, los PMA son sensibles a los cambios de los flujos de capital (UNCTAD, 2006: cap. 6) y las fluctuaciones de los tipos de cambio. Si bien un tipo de cambio sobrevalorado puede ser un obstáculo para la industrialización a largo plazo, la volatilidad cambiaria frente a los principales asociados comerciales puede aumentar la incertidumbre acerca de la inversión y agravar los problemas de financiación, en particular debido a sus efectos sobre los valores de la deuda externa, servicio de la deuda y el valor interno de las remesas. El gráfico 4 (paneles a la izquierda, arriba y abajo) muestra los tipos de cambio efectivos MTER y MTEN) de los PMA agrupados por tipo de régimen cambiario<sup>1</sup>. El gráfico 4, panel de la derecha abajo, muestra los tipos de cambio bilaterales nominales por grupos en 2008<sup>2</sup>. Las monedas flotantes siguieron la leve depreciación del dólar en el primer semestre del año, pero resistieron la fuerte apreciación del dólar en el segundo semestre (línea azul), depreciándose frente al dólar (línea negra). Si bien la apreciación con el dólar requiere el uso

*La volatilidad de la moneda y las grandes fluctuaciones de las monedas más importantes crean riesgos y dilemas de fondo aún para las economías en desarrollo con menor integración financiera.*

Gráfico 3

## Meses de importaciones cubiertos por las reservas internacionales



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, basados en datos de Globstat.

de reservas, la depreciación frente a esa moneda puede generar una revaluación adversa del pasivo externo y el servicio de la deuda. La volatilidad de la moneda y las grandes fluctuaciones de las monedas más importantes crean riesgos y dilemas de fondo aún para las economías en desarrollo con menor integración financiera.

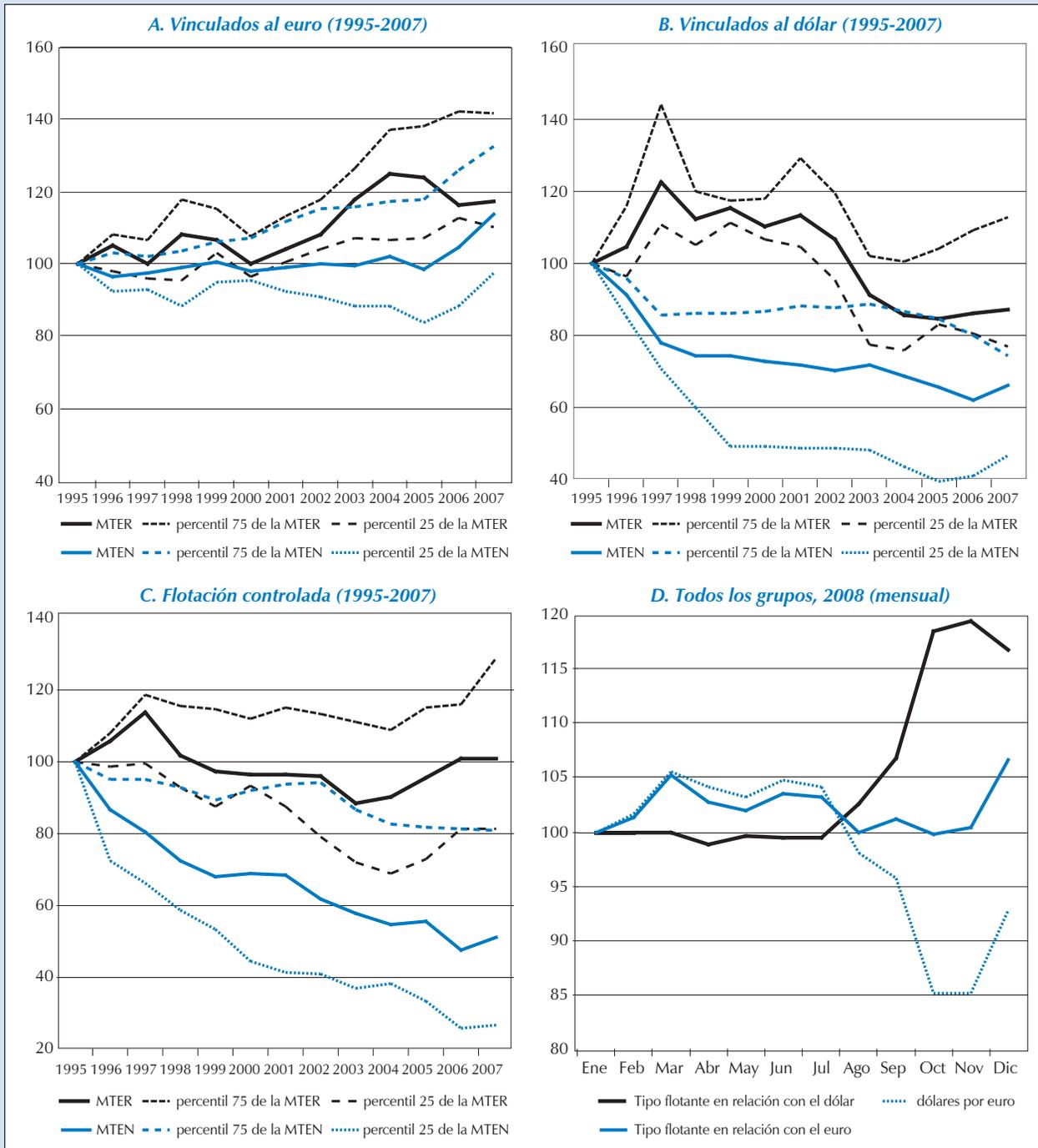
Es probable que disminuya la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) dadas las tendencias históricas que muestran reducciones de esa asistencia después de crisis importantes en los países donantes (UNCTAD, 2008b). Se teme que, pese a las recientes declaraciones de los países donantes de mantener los niveles de ayuda frente a la crisis económica mundial (véanse por ejemplo las declaraciones del G-20 en Washington en noviembre de 2008 y de Londres en abril de 2009), el cambio de las prioridades presupuestarias de los donantes pueda dificultar el cumplimiento de esas intenciones (véase más abajo).

También es probable que la inversión extranjera directa (IED) en los PMA disminuya en los próximos años debido a: a) una menor expectativa de rentabilidad; b) un acceso reducido al crédito para financiar nuevas inversiones; y c) la consolidación de los balances de las empresas transnacionales (ETN) ante las presiones financieras. Todo ello se aplica en particular a la IED orientada principalmente hacia los recursos naturales y centrada en los sectores extractivos que es probable que disminuya durante 2008 y fechas posteriores debido a la rápida caída del precio de los minerales y a la cautela con que las empresas transnacionales plantean las actividades de exploración y expansión durante este período de inestabilidad.

*Es probable que en 2008 y fechas posteriores disminuya en los PMA la IED orientada principalmente hacia los recursos naturales debido a la rápida caída del precio de los minerales y a la cautela con que las empresas transnacionales plantean las actividades de exploración y expansión durante este período de inestabilidad.*

Gráfico 4

## Índices de tipos de cambio por grupos de países menos adelantados



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, sobre la base de GlobStat.

Nota: MTER y MTEN son la media del tipo de cambio efectivo, real y nominal respectivamente, de cada grupo. El percentil 75 (25) corresponde al valor debajo (arriba) del cual se encuentra el 75 (25%) de las observaciones.

También se prevé una disminución de las remesas de los trabajadores, que se han convertido en un suplemento importante de las rentas básicas en los PMA, donde por lo general apuntalan el consumo más que la inversión. Según estimaciones del Banco Mundial, las remesas a los países en desarrollo en su conjunto han aumentado a un ritmo más lento en los últimos años, reduciéndose éste del 18% en 2006 al 9% en 2008. Se espera que en 2009 disminuya un 5%, y es posible una ligera recuperación en 2010.

### 3. EL EFECTO ACUMULATIVO

Teniendo en cuenta las perspectivas económicas mundiales y las vulnerabilidades específicas de los PMA, es muy poco probable que esos países puedan alcanzar en los próximos años las tasas de crecimiento que han logrado durante la mayor parte del actual decenio. A diferencia de los países adelantados y de algunas economías emergentes, la mayoría de los PMA no pueden soportar medidas anticíclicas ni rescatar a sus principales sectores. Es probable que esto socave sus logros en el presente decenio en los ámbitos de reducción de la pobreza y mejora del bienestar social. Incluso antes del marcado deterioro de las perspectivas económicas mundiales durante el segundo semestre de 2008, se estaba viendo claramente que había pocas probabilidades de que la mayoría de los PMA pudieran alcanzar la meta de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) de reducir a la mitad la pobreza entre 1990 y 2015; para la mayoría de esos países casi todos los demás ODM están muy lejos de poder ser alcanzados. Los costos humanos y sociales de la crisis actual son considerables en todas partes, pero para los países más pobres entrañan no sólo la pérdida de empleos sino también el aumento de los niveles de pobreza, el incremento de la desnutrición y tasas más elevadas de mortalidad entre los niños y otros grupos vulnerables. También se producirá un aumento de la presión sobre las personas calificadas y en buena salud para emigrar. Por consiguiente, para muchos PMA existe un riesgo real de que esta crisis económica se convierta en un desastre social y humanitario.

El reto inmediato con que se enfrentan los PMA es ahora doble: a) detener, y de ser posible invertir, la caída de la demanda interna en sus economías y, b) al mismo tiempo, mantener, y de ser posible incrementar, sus esfuerzos para diversificar sus economías y sentar las bases para seguir un camino más seguro de crecimiento y desarrollo. En las circunstancias actuales, los PMA no podrán superar ese reto sin una ayuda sustancial e inmediata de las economías avanzadas.

En un reciente estudio sobre las consecuencias de la crisis financiera mundial sobre las economías de bajos ingresos, el Fondo Monetario Internacional (FMI) ha alcanzado conclusiones análogas (FMI, 2009). La cuestión fundamental es dónde y cómo encontrarán los PMA los recursos para revitalizar la inversión, aumentar el gasto social y reducir los niveles de pobreza, y cómo empezarán a poder enfrentarse a las amenazas del cambio climático. Esas son las cuestiones más importantes tanto para quienes establecen las políticas en los países como para la comunidad internacional.

Lo que suceda realmente en los PMA durante los próximos años dependerá fundamentalmente de las tendencias de la AOD. Es indispensable que la AOD no se reduzca, en particular en las condiciones actuales. La AOD puede desempeñar un papel importante en el desarrollo a largo plazo facilitando a la vez el gasto social y el fomento de la capacidad productiva, pero la composición y la volatilidad de la AOD siguen yendo en contra de esos objetivos. Las investigaciones llevadas a cabo por la UNCTAD han puesto de manifiesto la necesidad de que la AOD se utilice de modo más efectivo en apoyo de la formación de capital, por ejemplo, en las pequeñas explotaciones agrícolas, así como de que se reduzca su volatilidad (UNCTAD, 2000; 2006). De modo análogo, la Comisión de Expertos sobre la Reforma del Sistema Monetario y Financiero Internacional (Naciones Unidas, Nueva York, 6 de enero de 2008) instó a los países avanzados a que aumentaran su ayuda hasta en un 20%, incluida la destinada a infraestructuras y desarrollo a largo plazo y a proyectos medioambientales. Es necesario adoptar políticas y medidas a largo plazo para diversificar las exportaciones, promover la movilización de los recursos internos, y construir sistemas financieros y fomentar las capacidades productivas en el plano nacional. Crear instituciones nuevas y mejorar el funcionamiento de los mercados y las instituciones financieras a fin de proporcionar crédito a las empresas productivas también ayudará a promover la resistencia ante las conmociones externas.

---

*Un objetivo fundamental para la mayoría de los PMA es hacer que la agricultura sea considerablemente más productiva, a fin de lograr una mayor seguridad alimentaria y permitir el desarrollo de una gama más diversificada de capacidades productivas.*

---



---

*La AOD contribuye al desarrollo a largo plazo fomentando a la vez el gasto social y la capacidad productiva, pero la composición y la volatilidad de la AOD siguen yendo en contra de esos objetivos.*

---



---

*Es necesario adoptar políticas y medidas a largo plazo para diversificar las exportaciones, promover la movilización de los recursos internos, y construir sistemas financieros y fomentar las capacidades productivas en el plano nacional.*

---

*En la actualidad, 38 PMA están elaborando DELP, que siguen centrándose en la liberalización, en atraer recursos externos y en aumentar el gasto en el sector social.*

*La esperanza de que la IED desempeñase un papel importante en la diversificación de las economías de los PMA no se ha cumplido. La IED constituye inevitablemente una variable a posteriori y no una variable que marque la pauta en el proceso de desarrollo*

*Desarrollar las capacidades productivas entraña que es necesario aumentar la atención prestada a movilizar los recursos internos, acelerar el ritmo de formación de capital y promover el aprendizaje y la innovación tecnológicos.*

*El reto es diseñar unas prácticas efectivas de gobernanza que pongan en relación los Estados y los mercados en nuevas formas creativas al servicio del desarrollo nacional en un contexto mundial.*

## C. Estrategias de desarrollo alternativas para los países menos adelantados

La actual crisis económica obliga a los PMA y sus asociados para el desarrollo a cambiar de rumbo, y a la vez les ofrece la oportunidad para lograrlo. Los PMA, a pesar de encontrarse en una posición vulnerable, deben comenzar a eliminar sus debilidades estructurales crónicas. En ese contexto, en el presente Informe se recomienda:

- Reorientar la atención al desarrollo de las capacidades productivas;
- Construir un nuevo Estado desarrollista basado en un equilibrio mayor entre del Estado y el mercado; y
- Asegurarse un apoyo multilateral eficaz.

### 1. REORIENTAR LA ATENCIÓN AL DESARROLLO DE LAS CAPACIDADES PRODUCTIVAS

En la actualidad, 38 PMA están elaborando documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP). Como indican anteriores *Informes sobre los países menos adelantados*, esos documentos de política siguen centrándose en la liberalización, en atraer recursos externos y en aumentar el gasto en el sector social. En general, no se ha logrado promover la generación de recursos en el plano nacional o bien esos recursos no han sido suficientes para apoyar grandes inversiones en nuevas capacidades productivas. La esperanza de que la IED desempeñase un papel importante en la diversificación de las economías de los PMA no se ha cumplido. La IED constituye inevitablemente una variable a posteriori y no una variable que marque la pauta en el proceso de desarrollo. La IED que ha entrado en los PMA africanos se ha concentrado sobre todo en las actividades relacionadas con los recursos, con débiles vínculos al resto de la economía (en Asia, la inversión extranjera se centró más en el sector manufacturero). Por consiguiente, la AOD ha sido la fuente principal de financiación externa, aunque durante algunos años se ha utilizado principalmente para mejorar los servicios sociales y la “gobernanza”, más que para promover las capacidades productivas. Las necesidades de AOD que tienen los PMA, tanto para su desarrollo como para financiar su cuenta corriente, no disminuirán durante la crisis actual. Por el contrario, es probable que aumenten considerablemente.

Las políticas deben reorientarse a promover las capacidades productivas. Esa idea se ha expuesto detalladamente en anteriores *Informes sobre los países menos adelantados*, en particular en UNCTAD (2006). Sin embargo, ahora es más pertinente que nunca. Desarrollar las capacidades productivas entraña la necesidad de prestar mayor atención a la movilización de los recursos internos, la aceleración del ritmo de formación de capital (tanto público como privado) y la promoción del aprendizaje y la innovación tecnológicos. Las políticas también deben estar dirigidas a establecer firmes eslabonamientos hacia atrás y hacia delante dentro de los sectores y entre ellos, así como a promover el cambio estructural.

### 2. CONSTRUIR UN NUEVO ESTADO DESARROLLISTA

Promover el desarrollo de las capacidades productivas exigirá un nuevo equilibrio entre los Estados y los mercados. Sin embargo, ni las reformas institucionales en favor de la buena gobernanza que están llevando a cabo numerosos PMA, ni el antiguo Estado desarrollista, incluidos los casos en Asia oriental en que éste ha logrado prosperar, son modelos por completo adecuados en la actualidad. El debate sobre la gobernanza debe superar dicotomías inútiles y falsas. Los gobiernos no están abocados a elegir simplemente entre el bien y el

mal, entre el “vicio” del dirigismo estatal y la “virtud” del mercado, la privatización y la desregulación. Las instituciones del “Estado” y del “mercado” siempre han coexistido orgánicamente en todas las economías basadas en el mercado; por consiguiente, la “elección” entre mercado y Estado constituye una falsa dicotomía. Esto ha sido reconocido al menos desde los tiempos de Adam Smith, aunque estas consideraciones se han perdido en interpretaciones posteriores. El reto es diseñar unas prácticas efectivas de gobernanza que pongan en relación los Estados y los mercados en nuevas formas creativas al servicio del desarrollo nacional en un contexto mundial.

Lo que ahora se necesita es un Estado desarrollista adaptado a los retos que entraña la interdependencia del mundo en el siglo XXI. Las preferencias y prioridades de los ciudadanos de los PMA sólo pueden determinarse por conducto de un Estado representativo fuerte que tenga una visión desarrollista clara. Ese Estado debe procurar encauzar las energías locales deseosas de resolver los problemas desde abajo, promoviendo la intervención de los interesados y la participación de los ciudadanos para crear y renovar los microfundamentos de la práctica democrática. También debe incorporar una amplia gama de modalidades y mecanismos de gobernanza del desarrollo en un modelo de economía mixta que utilice a la empresa privada, mediante la intervención pública, para plasmar una visión nacional del desarrollo.

También hay necesidad de disponer de un espacio de políticas que permita la experimentación. La necesidad de flexibilidad es evidente en las medidas adoptadas por los gobiernos de las economías avanzadas en respuesta a la crisis sistémica con que se enfrentan. Quienes adoptan las políticas en las economías avanzadas han modificado considerablemente sus ideas respecto de la conveniencia de aplicar políticas hasta ahora rechazadas a fin de proporcionar estímulos fiscales al crecimiento, regular más estrictamente el sector financiero, nacionalizar bancos fallidos y, en general, dar al Estado una función mucho más importante de control y orientación de la economía nacional. Incluso la “política industrial” anteriormente integrada en las denominadas “política de competencia” o “política de defensa” ha reaparecido ahora de modo abierto en los Estados Unidos y en Europa occidental (Hollinger, 2009).

### 3. ASEGURAR UN APOYO MULTILATERAL EFECTIVO

Una de las características de la actual crisis económica mundial es que las actividades especulativas no han quedado confinadas dentro de las fronteras nacionales y han ejercido una influencia desestabilizadora sobre la economía mundial. La rápida caída en la recesión que han sufrido los países desarrollados ha provocado una desaceleración aún más grave y rápida de las exportaciones de la mayoría de los países en desarrollo. Al mismo tiempo, la crisis bancaria y financiera en los Estados Unidos y en Europa occidental ha llevado a una retirada considerable e indiscriminada de fondos de las economías de mercado emergentes, al verse obligados los bancos y otras instituciones financieras a reconstruir sus balances a raíz de las masivas pérdidas registradas en los mercados de valores de las economías avanzadas y la transferencia de fondos de inversores privados y empresariales a destinos más seguros. Esto contrasta de modo notable con los cuatro decenios anteriores a la primera guerra mundial, cuando los capitales extranjeros fluían de los países del Norte hacia los del Sur en un contexto de desaceleración de los primeros, ejerciendo de ese modo una influencia estabilizadora sobre la economía mundial.

Una cuestión fundamental es si los préstamos oficiales pueden contrarrestar la actual retirada de los países en desarrollo de fondos financieros del sector privado, y si desean hacerlo. El Banco Mundial, como institución con la máxima categoría de fiabilidad, fue uno de los pocos beneficiarios de la “huida hacia la

---

*Una cuestión fundamental es si los préstamos oficiales pueden contrarrestar la actual retirada de los países en desarrollo de fondos financieros del sector privado, y si desean hacerlo.*

---



---

*El Banco Mundial ha logrado obtener unos 15.000 millones de dólares anuales para los casi 80 países más pobres... aunque ha estimado que los países en desarrollo se enfrentan a un déficit de financiación de 270.000 millones a 700.000 millones de dólares anuales como resultado de la desaparición de las entradas de capitales.*

---



---

*La mayoría de las economías de los PMA son reducidas y su situación no se considera que plantee un riesgo sistémico grave para la economía mundial. Es de temer que sus necesidades se abordarán de modo menos urgente que las de otros países.*

---

---

*Aumentar los recursos disponibles para AOD tendrá una repercusión limitada en el reforzamiento de las condiciones para un crecimiento sostenido en los PMA, a menos que se produzcan cambios en los enfoques básicos de los donantes, tanto en lo que se refiere a la política de estabilización como a la estrategia de desarrollo a largo plazo.*

---



---

*El control nacional del proceso de desarrollo y una utilización más eficiente de la AOD podrían lograrse si los países receptores fijaran sus objetivos macroeconómicos y microeconómicos, expusieran el modo en que tienen previsto lograrlos e indicaran en qué ámbitos podría ser más efectiva la AOD.*

---

seguridad” que se produjo en 2008: obtuvo aproximadamente 19.000 millones de dólares en el ejercicio económico de 2008 mediante la colocación de bonos a largo plazo a tipos de interés relativamente favorables. Mayor importancia para los PMA tiene el hecho de que los países donantes asumieron compromisos de financiación de la Asociación Internacional de Fomento (AIF) por un monto récord de 41.700 millones de dólares para los ejercicios económicos 2009-2011. Eso, unido a una transferencia de 3.500 millones de dólares del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y la Corporación Financiera Internacional (CFI), debería poner a disposición de los casi 80 países más pobres unos 15.000 millones de dólares anuales en ese período. Más recientemente, sin embargo, el Banco Mundial ha estimado que los países en desarrollo se enfrentan a un déficit de financiación de 270.000 millones a 700.000 millones de dólares anuales como resultado de la desaparición de flujos de capital. Únicamente una cuarta parte de los países vulnerables han podido obtener algo de alivio frente a esa caída repentina.

Está por ver si las instituciones internacionales podrán proporcionar apoyo a cada uno de los países que necesitan ayuda para hacer frente a las repercusiones de la crisis financiera. A principios de 2009, buena parte de la atención de las instituciones financieras internacionales se orientó hacia los problemas de algunas economías de Europa central y oriental y los riesgos que esos problemas planteaban para algunos bancos de Europa occidental. Sin embargo, las economías de los PMA son más reducidas y, debido a su exposición limitada al sistema financiero internacional, su situación no se considera que plantee un riesgo sistémico grave para la economía mundial. Por consiguiente, existen motivos para temer que sus necesidades se abordarán de modo menos urgente que las de otros países. En el presente Informe se postula que las economías de mercado desarrolladas, que son las que más responsabilidad tienen en el colapso financiero mundial, no sólo están obligadas moralmente a proporcionar asistencia a los países más pobres en la presente crisis, sino que también comparten un interés común en ayudar a las economías de los PMA a emprender el camino del crecimiento sostenible. No hacerlo podría entrañar el riesgo de un aumento del número de Estados inestables, lo que pondría aún más en peligro la paz y la seguridad. La pobreza y los problemas sociales conexos ya han aumentado, y la intensificación de la crisis alimentaria a principios de 2008 desencadenó rápidamente disturbios generalizados en muchos de los países más pobres.

Sin embargo, se han producido algunos acontecimientos alentadores a principios de abril de 2009, cuando los dirigentes de los países del Grupo de los 20 acordaron un aumento que podría ser considerable, de los fondos destinados a los países en desarrollo por conducto de las instituciones financieras internacionales. Se aumentará el monto de los recursos del FMI a 750.000 millones de dólares (desde 250.000 millones de dólares)<sup>3</sup> y también se apoyó la idea de hacer una nueva emisión de derechos especiales de giro por un monto de 250.000 millones de dólares, con tipos de interés muy bajos y sin imponer una condicionalidad intrusiva. Los dirigentes del Grupo de los 20 también acordaron proporcionar un apoyo adicional de 100.000 millones de dólares por conducto de los bancos multilaterales de desarrollo (incluidas instituciones regionales como el Banco Asiático de Desarrollo) y aceptaron una propuesta africana de que se vendiera una parte de las reservas de oro del FMI para financiar un paquete de medidas de rescate por un monto de 50.000 millones de dólares destinado a los países de bajos ingresos. También se prometieron 250.000 millones de dólares para apoyar, por un período de dos años, la concesión de créditos comerciales internacionales por los organismos de crédito a las exportaciones, los bancos de desarrollo, etc.

Esto parece ser un aumento considerable de la financiación pero hay que tener en cuenta que, como en el caso de todas esas declaraciones, no todos esos fondos prometidos son fondos nuevos. Buena parte de esos fondos se prometen

pero su entrega no es inmediata (o inminente), y no es probable que todos los fondos se gasten. Parte del aumento de los recursos del FMI se mantendrá en reserva, para el caso de que la economía mundial se deteriore más de lo que se prevé actualmente.

Aumentar los recursos disponibles para AOD, sin embargo, tanto si se hace por conducto de las instituciones financieras internacionales o por los países donantes individuales, tendrá una repercusión limitada en el reforzamiento de las condiciones para un crecimiento sostenible en los PMA —y en el aumento de la demanda mundial— a menos que se produzcan cambios en los enfoques básicos de esos donantes, tanto en lo que se refiere a la política de estabilización como a la estrategia de desarrollo a largo plazo en los países en desarrollo. Algunos de los elementos clave de esos cambios ya se han debatido pero, aunque los dirigentes del Grupo de los 20 esperan que el FMI asuma la función principal de asistencia a los países en desarrollo más afectados por la crisis, no han vinculado el aumento de la financiación a la reforma radical de esa organización ni han insistido en que se hagan reformas sustanciales en las condiciones que acompañan a sus préstamos. Aunque el Primer Ministro del Reino Unido, Sr. Gordon Brown, anunció en la reunión del Grupo de los 20 el fin del “Consenso de Washington” en su triple aspecto de liberalización, privatización y desregulación, sigue habiendo preocupaciones respecto del criterio adoptado por el FMI de seguir “como si nada”. Al menos hasta ahora, hay pocos indicios de modificación de la condicionalidad impuesta por el FMI a sus préstamos a corto plazo: recientes préstamos hechos a Etiopía y a Ucrania, por ejemplo, han ido acompañados de peticiones para que se adopten políticas procíclicas y de mayor rigidez fiscal y monetaria, y para que se lleven a cabo diversas reformas institucionales (BID, 2001).

El Informe destaca sistemáticamente la necesidad de AOD, pero a lo que más preponderancia se da es a la necesidad de que los países receptores ejerzan un control mucho mayor sobre la utilización que se haga de esa asistencia. Durante mucho tiempo se han venido debatiendo los problemas de la eficacia de la asistencia, a menudo en términos más bien polémicos. Pero tanto la dirección (o el control) nacional del proceso de desarrollo como una utilización más eficiente de la AOD podrían lograrse si los países receptores establecieran ellos mismos sus programas cuatrienales o quinquenales, fijando sus objetivos macroeconómicos y microeconómicos, explicando el modo en que tienen previsto lograrlos e indicando en qué ámbitos podría ser más efectiva la AOD para hacer avanzar el proceso de desarrollo. La AOD es fundamentalmente una forma de intervención del gobierno para limitar carencias y superar estrangulamientos y otros factores que limitan el crecimiento, incluidos los déficits fiscales y por cuenta corriente, pero es difícil orientar la asistencia al objetivo más eficaz sin un sentido claro de las prioridades y sin un mínimo de ideas sobre las posibles consecuencias de eliminar un estrangulamiento particular antes que otro. De modo análogo, la repercusión de la AOD se verá reducida si se pasan por alto importantes complementariedades y vinculaciones. Asimismo, es probable que la AOD sea más productiva si se promete y entrega de modo que se ajuste al lapso pertinente de un programa nacional plurianual, aunque siempre podría ser entregada en tramos que se correspondan con las etapas intermedias del programa que se está realizando. Cierta condicionalidad será necesaria a fin de mantener el apoyo político en favor de la asistencia en las economías avanzadas, pero, con un programa transparente, el país receptor puede proponer sus propias metas intermedias en lugar de que una organización internacional imponga sus condiciones.

La AOD también podría ser más efectiva si los países que son vecinos elaboraran y aplicaran sus programas simultáneamente, con miras a llevar a cabo proyectos regionales de desarrollo de infraestructuras, por ejemplo, o a aumentar su comercio intrarregional. Los sectores incipientes tendrían mejores probabilidades

---

*Los países esencialmente construyen una dinámica de crecimiento sobre la base de su propia cultura e historia y de las exigencias internas de la población para realizar cambios...*

---



---

*... El “Estado desarrollista” tiene que ver fundamentalmente con el liderazgo necesario para hacer que se materialicen esas exigencias de cambio y para unir las en un programa viable.*

---



---

*El estímulo fiscal de las economías del Grupo de los 20 debe ser mundial desde el punto de vista teórico y práctico... debe, pues, estar dirigido no sólo a los países ricos, sino también a los más pobres.*

---

---

*El FMI ha estimado que los países más pobres podrían necesitar unos 25.000 millones de dólares para enfrentarse a las repercusiones inmediatas de la crisis sobre sus reservas pero que, dependiendo de hasta qué punto se deteriore la economía mundial, sus necesidades podrían alcanzar incluso los 140.000 millones de dólares.*

---

*Si los países ricos destinaran el 0,7% del monto de sus paquetes de medidas de estímulo a apoyar a los países más pobres, 35.000 millones de dólares podrían ser transferidos rápidamente a los PMA.*

---

*Encontrar un equilibrio mejor entre los Estados y los mercados no significa que haya que regresar a la planificación del desarrollo de viejo estilo, sino que la cuestión estriba más bien en encontrar nuevas formas de gobernanza del desarrollo apropiadas al siglo XXI.*

---

de supervivencia si tuvieran acceso a los mercados de sus vecinos además de al propio. Los exámenes entre homólogos de los programas y experiencias en un contexto regional pueden estimular los procesos de aprendizaje, experimentación y adaptación que son requisitos imprescindibles para que el desarrollo tenga éxito. La cooperación regional es en sí misma el síntoma de una estabilidad política creciente y esto puede tener un efecto positivo en la propensión a invertir. Una de las limitaciones que se oponen al establecimiento de esos programas de desarrollo es la escasez en un país de conocimientos técnicos pertinentes, pero esto puede superarse en cierta medida aprovechando el asesoramiento independiente recibido del extranjero<sup>4</sup>.

Existe una dimensión política crítica en el éxito del desarrollo. Un programa de desarrollo no es simplemente un documento técnico: a) desempeña una función política importante en la medida en que comunica la visión gubernamental de la transformación económica y social que trata de lograr, y b) expone de modo efectivo sus objetivos y prioridades, así como el camino elegido —o el que se considera más adecuado— para alcanzarlos. Es tarea de la política construir y conservar el apoyo popular para el programa de desarrollo, crear un marco de compromiso y rendición de cuentas democráticos y persuadir a la población de que ese programa se lleva a cabo en beneficio de todos y no de unos pocos privilegiados. Esto sería un paso adelante en el proceso de dar una base operacional concreta a ideas como la de “asumir como propio” el desarrollo o alcanzarlo mediante la “asociación”, que de otra manera corren un gran riesgo de degenerar en lemas vacíos de significado. Los países esencialmente construyen una dinámica de crecimiento sobre la base de su propia cultura e historia y de las exigencias internas de la población para realizar cambios. El “Estado desarrollista” tiene que ver fundamentalmente con el liderazgo necesario para hacer que surjan esas exigencias de cambio y para unir las en un programa viable de desarrollo. Si las políticas son acertadas hay muchas vías diferentes de alcanzar el éxito; si las políticas son erróneas, poco o nada puede lograrse.

El replanteamiento de las políticas de desarrollo y la mejora de la eficacia de la AOD requerirán tiempo. Los PMA se están enfrentando a una grave crisis y necesitan ayuda con urgencia. ¿Cómo puede organizarse todo eso? El punto de inicio es la afirmación hecha por algunos de los principales países avanzados, incluidos los Estados Unidos y el Reino Unido, de que el estímulo fiscal de las economías del Grupo de los 20 debe ser mundial desde el punto de vista teórico y práctico: los que pueden contribuir a la expansión deben seguir ese camino; los que necesitan ayuda deben recibirla. En otras palabras, todo estímulo fiscal debe estar dirigido no sólo a los países ricos, sino también a los más pobres. Un modo de hacer esto, y de hacerlo rápidamente, sería transferir directamente a los PMA una parte del estímulo de las economías avanzadas en forma de donaciones. Las donaciones pueden ser entregadas más rápidamente que los préstamos. No sería útil aumentar el endeudamiento de países que ya soportan una pesada carga de la deuda, y, por otra parte, se plantea aquí una cuestión moral si los países ricos fuerzan a los más pobres a endeudarse aun más a fin de enfrentarse a un problema que han creado los ricos. Una transferencia rápida de esas donaciones cumpliría el objetivo de proporcionar apoyo a los PMA en sus intentos de superar los dos grandes retos mencionados anteriormente: a) evitar una fuerte contracción de la demanda interna que arrojaría a más millones de personas a la pobreza y el hambre, y b) asegurar que los programas y proyectos de desarrollo en marcha (de inversión en infraestructuras, de lucha contra pandemias, etc.) no se vean interrumpidos o abandonados debido a la falta de recursos financieros o de importaciones fundamentales.

El FMI ha estimado que los países más pobres podrían necesitar unos 25.000 millones de dólares para enfrentarse a las repercusiones inmediatas de la crisis sobre sus reservas pero que, dependiendo de hasta qué punto se deteriore la

economía mundial, sus necesidades podrían alcanzar incluso los 140.000 millones de dólares. Los países ricos en su conjunto han inyectado un estímulo de 5 billones de dólares en la economía mundial, dirigidos principalmente a salvar a sus propios bancos y a relanzar la demanda interna. Si destinaran, digamos, el 0,7% de esa cantidad a donaciones para promover la demanda interna en los países más pobres, esos 35.000 millones de dólares podrían ser transferidos rápidamente a los PMA; otro 1% adicional del estímulo permitiría que la suma total alcanzara la mitad de la cifra máxima estimada por el FMI. Combinado con una entrega rápida de préstamos blandos de la AIF del Banco Mundial, ese programa podría facilitar ayuda real a quienes más la necesitan. La propensión de los PMA a gastar esas donaciones en efectivo, un requisito importante del estímulo mundial, es probable que sea muy alta, y buena parte de esas donaciones es muy posible que se gasten en productos de las economías avanzadas<sup>5</sup>.

Haciendo donaciones en efectivo a los PMA, rápidamente y sin condiciones restrictivas, el Grupo de los 20 podría demostrar a la vez su compromiso en favor de un método no excluyente para enfrentarse con la crisis actual y en favor de un régimen de comercio abierto y liberal. La negativa de los países avanzados a responder con medidas excepcionales no haría sino aumentar el temor expresado por el Secretario General de las Naciones Unidas de que la crisis actual “puede no sólo ser una crisis económica, sino generar inestabilidad política en todo el planeta”.

A largo plazo, la crisis actual representa una oportunidad para reexaminar las políticas y el papel de las instituciones. En el Informe se debate una selección de cuestiones fundamentales de largo alcance, desde los diferentes modos de abordar la política macroeconómica y la gobernanza al papel clave de la agricultura como propulsora de un desarrollo más amplio y a las políticas industriales. El tema que subyace a todo esto es revitalizar y renovar la función del Estado desarrollista como medio de crear la base para un desarrollo sostenido en los países más desfavorecidos.

---

## D. Organización del Informe

---

El Informe se ha organizado en cuatro capítulos.

Basándose en toda la información de que se dispone, en el primer capítulo, relativo al replanteamiento del papel del Estado en los PMA y al logro de la gobernanza del desarrollo, se examina cómo es posible introducir una dimensión desarrollista en los debates sobre la gobernanza. Ese capítulo comienza con la evaluación del actual programa de reformas institucionales para el logro de la buena gobernanza desde una perspectiva desarrollista y continúa con el examen de la pertinencia que para los PMA tiene la idea del Estado desarrollista. Se argumenta que es necesario un nuevo Estado desarrollista adaptado a los retos del siglo XXI, y se examina el modo en que pueden construirse capacidades de Estado desarrollista en los PMA. Sobre todo, se argumenta que encontrar un equilibrio mejor entre los Estados y los mercados no significa que haya que regresar a la planificación del desarrollo de viejo estilo, sino que la cuestión estriba más bien en encontrar nuevas formas de gobernanza del desarrollo apropiadas al siglo XXI. Esa gobernanza del desarrollo debe fundarse en una colaboración estratégica entre el Estado y el sector privado que estimule la transformación estructural de los PMA de economías agrarias a economías posagrarias.

El segundo capítulo, sobre cómo enfrentarse a los retos macroeconómicos, examina la función de las políticas macroeconómicas para apoyar la movilización interna de recursos y la expansión de la capacidad productiva. En él se propone un modelo de marco macroeconómico alternativo para los PMA. Se evalúa la

---

*Hay una necesidad general de coordinar las políticas macroeconómicas y de utilizar más a fondo las políticas macroeconómicas de tipo keynesiano en apoyo de la movilización de los recursos internos y de la expansión de la capacidad productiva.*

---



---

*Uno de los principales retos de política con que se enfrentan los PMA es cómo promover un crecimiento de la agricultura que sirva para una transformación estructural que permita seguir la senda del crecimiento dinámico.*

---

función muy dejada de lado de la política fiscal en los PMA, que permitiría ampliar el alcance de las políticas anticíclicas, habida cuenta de los actuales desequilibrios fiscales y de la cuenta corriente. Asimismo, en ese capítulo se reexamina la función de las políticas monetarias, los efectos de la fijación de metas de inflación bajas y el papel de la gestión de los tipos de cambio. Las conclusiones ponen de manifiesto la necesidad general de coordinar las políticas macroeconómicas y de utilizar más a fondo las políticas macroeconómicas de tipo keynesiano en apoyo de la movilización de los recursos internos y de la expansión de la capacidad productiva.

El tercer capítulo, relativo a la definición del programa de política agrícola de los PMA, examina la descuidada función que tiene la política agrícola en el proceso de transformación de los PMA encaminado a lograr la seguridad alimentaria y la reducción de la pobreza. Aunque la agricultura es uno de los principales componentes de casi todas las economías de los PMA, el principal reto de política con que se enfrentan esas economías es cómo promover un crecimiento de la agricultura que sirva para una transformación estructural que permita seguir la senda del crecimiento dinámico. En ese capítulo se sugiere que, para lograr esa transición, es necesario abordar con firmeza las cuestiones que se plantean en el ámbito de la agricultura desde el punto de vista de los vínculos intersectoriales múltiples que a menudo entrañan decisiones complejas. Se pone de relieve el papel del Estado en la promoción del proceso de transformación mediante las inversiones públicas y la colaboración con otros agentes productivos.

El cuarto capítulo, sobre la adaptación de la política industrial a los PMA, establece un marco general de política industrial renovada diseñado específicamente para los PMA —la política industrial desarrollista— que se define como toda intervención estratégica del Estado que sirva de elemento catalizador del cambio estructural y fomente la reestructuración económica en favor de actividades más dinámicas y con mayor valor añadido. En ese capítulo se examinan modos alternativos de abordar la política industrial, tanto algunos que han tenido éxito en varias pequeñas economías abiertas (países nórdicos, como Suecia y Finlandia; Irlanda) como otros utilizados en la actualidad en determinados PMA, junto con enseñanzas que podrían derivarse de esas experiencias, teniendo presente sus respectivas limitaciones y oportunidades. En ese capítulo se sugiere que, aunque el papel del Estado es fundamental, no existe un modelo universal que garantice el éxito en lo que atañe a las relaciones entre el Estado y el mercado o a la política industrial. Por consiguiente, se necesita abrir un espacio mucho mayor a las políticas del que actualmente se dispone, ampliando la experimentación y promoviendo el aprendizaje, si se desea encontrar el camino más adecuado hacia el desarrollo. Esto entraña utilizar la máxima flexibilidad de las políticas y las medidas encaminadas a mitigar las repercusiones negativas de la crisis económica mundial, tanto a corto como a largo plazo.

---

## Notas

---

- 1 Una depreciación nominal progresiva respecto de los principales socios comerciales ha permitido a las economías con flotación dirigida y paridad fija con el dólar evitar la sobrevaloración de sus monedas en términos reales. Las economías africanas de la zona del franco CFA han sufrido debido a la apreciación progresiva del euro en los últimos años (una apreciación nominal respecto de otros socios comerciales), así como a una apreciación real provocada por los diferenciales de inflación.
- 2 El índice del tipo de cambio entre el dólar de los EE.UU. y el euro (línea azul punteada) muestra una ligera depreciación del dólar frente al euro en el primer semestre de 2008, su fuerte apreciación entre junio y octubre y la inversión de esa tendencia en diciembre. Esto se reflejó en una tendencia a la apreciación de las monedas de paridad fija con el dólar respecto del euro y a la depreciación de las monedas de paridad fija con el euro respecto del dólar.
- 3 El aumento de 500.000 millones de dólares se obtendría mediante préstamos a la organización hechos por países miembros. Ese método fue criticado durante el diálogo temático interactivo de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre la crisis financiera y económica mundial y sus efectos en el desarrollo (25 a 27 de marzo de 2009) por la posible debilitación que entrañaba de la función de vigilancia del FMI al promover su renuencia a censurar las políticas de los países de los cuales recibiría los préstamos.
- 4 Esas sugerencias para mejorar la eficacia de la AOD se basan en los principios operativos que orientaron el Plan Marshall aplicado en Europa occidental con posterioridad a la segunda guerra mundial, pero que parece que han sido prácticamente olvidados a la hora de proporcionar asistencia a los países en desarrollo. Para un debate más detallado al respecto, véase Kozul-Wright y Rayment (2007).
- 5 Además de esas donaciones, las economías avanzadas también tendrán que asegurar que los países en desarrollo tengan acceso a suficiente liquidez en 2009 y 2010, ya que se estima que las necesidades de renovación de la deuda con vencimiento durante esos años serán relativamente elevadas en esos países. La decisión del Grupo de los 20 de aumentar los recursos del FMI debería facilitar ese proceso, al menos si su aplicación es rápida y si la condicionalidad no es restrictiva.

---

## Bibliografía

---

- BID (2001). *Economic and Social Progress in Latin America 2001 Report: Competitiveness – The Business of Growth*. Banco Interamericano de Desarrollo. Johns Hopkins University Press, Washington, D.C.
- FMI (2009). *The Impact of the Global Financial Crisis on Sub-Saharan Africa*. Fondo Monetario Internacional, Departamento de África, Washington, D.C.
- Hollinger, P. (2009). Mandelson praises French strategy. *Financial Times*, 13 de marzo.
- Kozul-Wright, R. y Rayment, P. (2007). *The Resistible Rise of Market Fundamentalism: The Struggle for Economic Development in a Global Economy*. Zed Books, Londres.
- UNCTAD (2000). *Least Developed Countries Report: Aid, Private Capital Flows and External Debt: The Challenge of Financing Development in the LDCs*. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: E.00.II.D.21, Nueva York y Ginebra.
- UNCTAD (2006). *Informe sobre los países menos adelantados: El desarrollo de las capacidades productivas*. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.06.II.D.9, Nueva York y Ginebra.
- UNCTAD (2008a). *Informe sobre los países menos adelantados: El crecimiento, la pobreza y las condiciones de la asociación para el desarrollo*. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.08.II.D.20, Nueva York y Ginebra.
- UNCTAD (2008b). *Informe sobre el comercio y el desarrollo: Precios de los productos básicos, flujos de capital y financiación de la inversión*. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.08.II.D.21, Nueva York y Ginebra.



# Replanteamiento del papel del Estado en los países menos adelantados – Hacia la gobernanza del desarrollo

Capítulo

1

## A. Introducción

La actual crisis financiera ha añadido urgencia a la necesidad de reconsiderar los posibles nuevos papeles y funciones del Estado en el actual contexto mundial. En este capítulo se examina lo que esto podría significar en términos generales para los países menos adelantados (PMA). El argumento principal es que los PMA deberían procurar una buena gobernanza del desarrollo y que, con tal fin, deberían intentar reforzar la capacidad del Estado desarrollista.

La gobernanza del desarrollo, o el gobierno para el desarrollo, consiste en crear un futuro mejor para los miembros de una sociedad utilizando la autoridad del Estado para promover el desarrollo económico y, en particular, para catalizar la transformación estructural, crear oportunidades de empleo productivo y elevar el nivel de vida de las generaciones actuales y futuras. En términos generales, por gobernanza se entiende los procesos de interacción entre el gobierno (las instituciones formales del Estado, con inclusión del ejecutivo, el legislativo, la burocracia administrativa, el judicial y la policía) y la sociedad. La gobernanza del desarrollo se orienta a resolver los problemas nacionales comunes de desarrollo, crear nuevas oportunidades para el desarrollo nacional y lograr los objetivos nacionales comunes de desarrollo. No se trata sólo de diseñar unas instituciones adecuadas sino también de las políticas, y de los procesos mediante los cuales estas se formulan y aplican. Las instituciones pertinentes son indisociables de las políticas que se adoptan. La gobernanza del desarrollo trata pues de los procesos, las políticas y las instituciones relacionadas con una promoción decidida del desarrollo nacional y una distribución socialmente legítima e incluyente de sus costos y beneficios.

Sobre la base de los estudios publicados al respecto, en el presente capítulo se examinan posibles enfoques de una gobernanza que favorezca efectivamente el desarrollo en los PMA. Se sostiene que ni la actual agenda de reforma institucional para promover la buena gobernanza ni el antiguo Estado desarrollista, incluidos los ejemplos de éxito en el Asia oriental, son totalmente adecuados en este momento. Es necesario un nuevo Estado desarrollista que: a) se adapte a los desafíos del siglo XXI; b) cree y renueve los microfundamentos de la práctica democrática para encauzar las energías locales capaces de resolver los problemas desde abajo y crear oportunidades; y c) integre una amplia gama de modalidades y mecanismos de gobernanza en un modelo de economía mixta, a fin de aprovechar el aporte de la empresa privada, mediante la intervención pública, y plasmar una visión nacional del desarrollo. En el capítulo se examina la forma en que este concepto de nuevo Estado desarrollista puede adaptarse para proporcionar un modelo viable y útil para la gobernanza del desarrollo en los PMA.

*La gobernanza del desarrollo consiste en crear un futuro mejor para los miembros de una sociedad utilizando la autoridad del Estado para promover el desarrollo económico y, en particular, para catalizar la transformación estructural, crear oportunidades de empleo productivo y elevar el nivel de vida.*

*Ni la actual agenda de reforma institucional para promover la buena gobernanza ni el antiguo Estado desarrollista son totalmente adecuados en este momento. Es necesario un nuevo Estado desarrollista.*

El capítulo se organiza en cuatro secciones principales. En la sección B se analiza la agenda de las reformas institucionales para establecer una buena gobernanza desde una perspectiva de desarrollo, mientras que las secciones C y D se centran en las prácticas de gobernanza en los Estados desarrollistas, como un enfoque alternativo de la gobernanza del desarrollo. En estas secciones se examinan en particular las prácticas de gobernanza económica que permitieron a ciertos Estados desarrollistas obtener mejores resultados que el resto, y la manera de adaptar al siglo XXI las lecciones en materia de gobernanza del desarrollo de los Estados desarrollistas que prosperaron. En la sección E se estudia la forma en que los PMA pueden utilizar estos conceptos para fomentar las capacidades del Estado desarrollista, y las consecuencias en los socios para el desarrollo de los PMA. Las conclusiones resumen los principales mensajes del capítulo.

---

*En este Informe, la gobernanza se definirá en general como “los procesos por los cuales los particulares y los funcionarios del Estado interactúan para expresar sus intereses, ejercer sus derechos y cumplir sus obligaciones, solucionar sus diferencias y cooperar en la producción de bienes públicos”.*

---



---

## **B. Relación entre la agenda de reformas para promover la buena gobernanza y el desarrollo**

---

### **1. EL IMPERATIVO DE LA BUENA GOBERNANZA DEL DESARROLLO**

El significado de buena gobernanza es esencialmente discutible. En primer lugar, el término “gobernanza” no tiene un único significado. Algunos académicos y profesionales lo emplean como sinónimo de “gobierno”, mientras que otros hacen referencia a un conjunto más amplio de estructuras y procesos por conducto de los cuales los particulares y las instituciones gestionan sus asuntos comunes (por ejemplo, Weiss, 2000). En segundo lugar, la “bondad” de la gobernanza se determina por medio de un juicio de valor y ético. En el nivel más básico, hay quienes basan la bondad de la gobernanza en los resultados (por ejemplo, atendiendo a si favorece el desarrollo económico o no), mientras que otros la determinan en función de los procedimientos (por ejemplo, preguntándose si es transparente y responsable).

En este Informe, la gobernanza se definirá en general como “los procesos por los cuales los particulares y los funcionarios del Estado interactúan para expresar sus intereses, ejercer sus derechos y cumplir sus obligaciones, solucionar sus diferencias y cooperar en la producción de bienes públicos” (Brinkerhoff y Goldsmith, 2005: 200). Esto abarca tanto lo que hacen los gobiernos (la naturaleza de las políticas) como la forma en que lo hacen (la naturaleza de las instituciones)

A continuación se reproduce la lista de los principios básicos de la buena gobernanza propuesta por Court (2006). Ésta resulta útil por su carácter universal y porque no responde a ninguna cultura específica:

---

*Los principios básicos de la buena gobernanza son: participación, equidad, decencia, responsabilidad, transparencia y eficiencia.*

---

- a) Participación: grado de intervención de los interesados;
- b) Equidad: grado en que las normas se aplican por igual a todos los miembros de la sociedad;
- c) Decencia: grado en que las normas se elaboran y aplican sin humillar ni perjudicar a nadie;
- d) Responsabilidad: grado en que los políticos son responsables de lo que dicen y hacen;
- e) Transparencia: grado de claridad y apertura con que se adoptan las decisiones; y
- f) Eficiencia: grado en que se utilizan los recursos humanos y financieros limitados sin derroches innecesarios, retrasos o corrupción.

Estos principios, junto con la previsibilidad de las políticas y normas, se pueden poner en práctica a través de distintas instituciones o configuraciones institucionales.

Ha de reconocerse además que la bondad de la gobernanza no depende simplemente de los procedimientos de gobierno sino también de que efectivamente se obtengan resultados. Sería sorprendente que se considerara “buena gobernanza” aquella en la que los procedimientos fueran perfectos según los principios antes enumerados, pero los resultados fueran malos. Para los países interesados en la promoción del desarrollo, la buena gobernanza debe generar efectivamente desarrollo. Por lo tanto, la pregunta clave es si los sistemas de gobernanza crean las condiciones para el aumento de la inversión, la innovación y la transformación estructural y, por consiguiente, dan lugar a mayores oportunidades de empleo y a una prosperidad creciente y ampliamente compartida.

Los PMA deben aspirar a un tipo de buena gobernanza cuyas prácticas estén imbuidas de los principios de participación, equidad, decencia, responsabilidad, transparencia y eficiencia, en términos no definidos por una cultura específica. También deben aspirar a que la gobernanza produzca resultados en la esfera del desarrollo, como el aumento de la renta per cápita, la realización de transformaciones estructurales, la expansión de las oportunidades de empleo de forma acorde con el aumento de la fuerza laboral y la reducción de la pobreza. En síntesis, deben aspirar a la gobernanza del desarrollo.

## 2. ALCANCE, CONTENIDO Y DIFUSIÓN DE LA AGENDA DE REFORMAS PARA PROMOVER LA BUENA GOBERNANZA

Aunque la gobernanza del desarrollo en el sentido definido supra es esencial para los PMA, los esfuerzos de reforma institucional en estos países han estado dominados por una interpretación más restrictiva de ese concepto.

La idea de “buena gobernanza” ingresó a los debates de política a nivel internacional a fines de los años ochenta, después de que se hiciera evidente que “establecer las instituciones adecuadas” era tan importante como “establecer los precios adecuados” para el éxito de las reformas de política. En un primer momento, algunas de las definiciones de gobernanza tenían una dimensión de desarrollo explícita. Así, el Banco Mundial (1992: 3) afirmó: “La gobernanza es la forma de ejercer el poder para gestionar los recursos económicos y sociales de un país en favor del desarrollo”. De manera análoga, la Comisión Europea la definió como la “gestión transparente y responsable de todos los recursos de un país con miras a un desarrollo económico y social equitativo y sostenible” (citado en Landman y Hausermann 2003: 2). Sin embargo, con el transcurso del tiempo, la dimensión de desarrollo desapareció de muchas definiciones de buena gobernanza. El Banco Mundial (2006: 2, párr. 4), por ejemplo, definió la gobernanza como “la manera en la que los funcionarios públicos y las instituciones adquieren y ejercen la autoridad para formular las políticas públicas y proporcionar bienes y servicios públicos”. La búsqueda de la “buena gobernanza” se concentró cada vez más en los procedimientos, que se han vuelto un bien en sí mismos, en vez de en los resultados. De esta forma, la “buena gobernanza” se ha convertido en un objetivo de desarrollo en sí, en lugar de un importante medio para lograr el desarrollo económico.

El contenido preciso de la actual agenda de reforma institucional para promover la buena gobernanza en los PMA se funda en una dicotomía implícita entre un sistema tipo formalizado de “buena gobernanza” y un sistema informal y personalizado de “mala gobernanza” (véase el cuadro 1). Estos dos sistemas son “arquetipos ideales”, es decir, abstracciones del real funcionamiento del gobierno en los países concretos. No obstante, se parte del estereotipo de que los sistemas

---

*Con el transcurso del tiempo, la dimensión de desarrollo desapareció de muchas definiciones de buena gobernanza.*

---

*La búsqueda de la “buena gobernanza” se ha concentrado cada vez más en los procesos y procedimientos, que se han vuelto un bien en sí mismos, en vez de en los resultados.*

---

*Las reformas de promoción de la buena gobernanza han favorecido la adopción de un determinado estilo de administración y gestión públicas, a saber, los métodos de la nueva gestión pública.*

---

**Cuadro 1**  
**“Arquetipos ideales” de los sistemas de gobernanza: buena gobernanza y mala gobernanza**

Buena gobernanza	Mala gobernanza
La autoridad es institucional, radica en las funciones oficiales	La autoridad es personal, radica en los particulares
Los dirigentes políticos comparten el poder con los demás y son responsables de sus acciones	Los dirigentes políticos monopolizan el poder y no son responsables de sus acciones
Los dirigentes se mantienen en el poder proporcionando beneficios colectivos, que cuentan con el apoyo de amplios segmentos de la sociedad	Los dirigentes se mantienen en el poder otorgando favores personales que les aseguran la lealtad de sus principales seguidores
Las decisiones de política se adoptan tras un debate y examen públicos	Las decisiones de política se adoptan en secreto sin la participación de la opinión pública
Los criterios para la adopción de decisiones son explícitos y los procedimientos transparentes	Los criterios para la adopción de decisiones son tácitos y los procedimientos indescifrables
Los partidos políticos están organizados en torno a programas conocidos, que afectan a grandes cantidades de beneficiarios, definidos por categorías universales o genéricas	Los partidos políticos están organizados en torno a personalidades y a la distribución de prebendas
Las campañas políticas se financian con el aporte no disimulado de muchas donaciones de pequeño monto	Las campañas políticas se financian con pocas y cuantiosas donaciones secretas
Las elecciones son libres, imparciales y abiertas	Las elecciones se caracterizan por la intimidación, la compra de los votos y el fraude
Los proyectos de ingeniería civil persiguen el bienestar de amplios sectores de la ciudadanía del país	Los proyectos de ingeniería civil están geográficamente ubicados para atender a los intereses de una pequeña parte de la ciudadanía del país
Los funcionarios de la administración se contratan y reciben ascensos mediante procesos competitivos, sobre la base de sus méritos y experiencia	Los funcionarios de la administración se contratan y reciben ascensos como recompensa por sus conexiones personales con los dirigentes políticos
Hay una jerarquía administrativa legítima, con una clara división del trabajo, normas de desempeño específicas y cadenas de mando bien definidas	Hay una jerarquía administrativa tácita, con escasa especialización, normas insuficientes de rendimiento y cadenas de mando inciertas
Los funcionarios de la administración sólo pueden ser despedidos por motivos fundados	Los funcionarios de la administración pueden ser despedidos arbitrariamente
Se prohíbe a los funcionarios de la administración complementar sus ingresos	Los funcionarios de la administración complementan su salario con sobornos
Las decisiones de los funcionarios de la administración son predecibles, se fundan en métodos objetivos y siguen procedimientos uniformes	Las decisiones de los funcionarios de la administración son arbitrarias, se fundan en un razonamiento subjetivo y siguen procedimientos ad hoc
Las reglas se aplican de manera imparcial y todos los ciudadanos reciben un trato igualitario	Las reglas se aplican de manera tendenciosa, y las personas con estrechos vínculos con el gobierno reciben un trato preferente
Las compras y ventas del gobierno se hacen por medio de contratos jurídicamente vinculantes	Las compras y ventas del gobierno se hacen sobre la base de acuerdos orales
Los controles internos son estrictos; se mantiene un registro detallado que se audita en forma periódica	Los controles internos son laxos; la documentación es irregular y no se lleva registro de los asuntos sensibles
Los ciudadanos disponen de mecanismos de apelación cuando reciben un servicio deficiente	Los ciudadanos tienen escasas posibilidades de interponer recursos cuando reciben un servicio deficiente

Fuente: Brinkerhoff and Goldsmith (2005).

*En lo que respecta a los procesos políticos, las reformas en pro de la buena gobernanza han hecho hincapié en la promoción de la democracia liberal.*

de buena gobernanza son los típicos de los países desarrollados y los sistemas de mala gobernanza son los típicos de los países muy pobres.

En el marco de la agenda de reformas para promover la buena gobernanza, la tarea de transformar los sistemas malos en sistemas buenos ha supuesto la adopción de determinados tipos de instituciones formales en los PMA. Se trata de una agenda compleja, en la que cada organización insiste en distintos aspectos (Weiss, 2000; Doornbos 2001). Pero la concepción típica de las reformas destinadas a promover la buena gobernanza ha abarcado tanto las prácticas de la administración pública como los procesos políticos en los que el gobierno funda su autoridad y por los que se gobierna a las personas.

En lo que respecta a la administración, las reformas de promoción de la buena gobernanza han favorecido la adopción de un determinado estilo de administración y gestión públicas, a saber, los métodos de la “nueva gestión

<b>Cuadro 2</b>	
<b>Siete principios básicos de las reformas basadas en la nueva gestión pública</b>	
Enfoque práctico de la gestión	Control activo y visible de las organizaciones a cargo de administradores profesionales identificables, que tienen libertad para emplear estilos de gestión del sector privado
Desagregación	División de las organizaciones monolíticas en unidades empresariales en torno a productos y servicios específicos
Productividad	Más con menos. Prestación de servicios públicos con menor uso de recursos
Mecanismos de mercado	Utilización de mecanismos de mercado y de la competencia para superar los defectos de la burocracia tradicional
Orientación hacia resultados concretos	Definición de objetivos, metas, resultados e indicadores de éxito, preferiblemente cuantitativos, basados en normas explícitas. Cumplimiento de las promesas. Vinculación de la asignación de recursos y de las recompensas con las mediciones de desempeño para aumentar la responsabilidad
Orientación hacia el servicio	Mejora de las relaciones entre el gobierno y los consumidores para aumentar la satisfacción de estos últimos
Descentralización	Mayor cercanía posible entre la adopción de las decisiones de política y las personas que se ven afectadas por estas decisiones

*Fuente:* Therkildsen (2008).

pública". Este enfoque se basa en la idea de que la administración pública debe gestionarse de acuerdo con el estilo del sector privado, con un enfoque práctico, activo y visible, utilizando los mecanismos del mercado, la orientación favorable al cliente y la gestión de resultados para aumentar la productividad, promoviendo en muchos casos la división de organizaciones monolíticas en unidades empresariales, y la descentralización (véase el cuadro 2). En lo que respecta a los procesos políticos, las reformas han hecho hincapié en la promoción de la democracia liberal. Como lo expresó Leftwich (1993: 611):

La buena gobernanza supone un Estado que tenga legitimidad y autoridad, derivadas de un mandato democrático y basadas en la noción liberal tradicional de la clara separación entre los poderes legislativo, ejecutivo y judicial. En general, esto entraña la existencia de un sistema de gobierno plural —presidencial o parlamentario, federal o unitario— con algún tipo de poder legislativo libremente elegido, sujeto a elecciones periódicas, y capaz por lo menos de influir en el poder ejecutivo, ponerle freno y proteger los derechos humanos.

Un importante aspecto de la actual agenda de reforma institucional para promover la buena gobernanza es que también le atribuye una función específica al Estado, a saber, apuntalar los mercados. Por ejemplo, el Banco Mundial (2002: 99) dice: "Muchas de las instituciones de apoyo a los mercados son públicas. Por consiguiente, la capacidad del Estado para proporcionar estas instituciones es un importante factor para el correcto funcionamiento del mercado. La adecuada oferta de esas instituciones suele designarse con el nombre de "buena gobernanza"". Según Khan (2006a; 2006b), los objetivos fundamentales para esta gobernanza en apoyo de los mercados son los siguientes: a) reconocer y mantener unos derechos de propiedad estables; b) mantener el imperio de la ley y el cumplimiento de los contratos; c) reducir al mínimo el riesgo de expropiaciones; d) reducir al mínimo la captación de rentas y la corrupción; y e) asegurar una oferta transparente y responsable de bienes públicos, respetando las preferencias manifestadas democráticamente.

Las reformas en pro de la buena gobernanza que se aplicaron por primera vez en la década de 1990 en los PMA estaban estrechamente ligadas a las condiciones en materia de políticas impuestas a las entradas de ayuda, en particular en los PMA de África. Kapur y Webb (2000) analizan las condicionalidades de las cartas de intenciones, los documentos sobre parámetros de política económica y los memorandos de política económica del Fondo Monetario Internacional (FMI) entre 1997 y 1999 y concluyen que, en el África subsahariana, el 40% de las condicionalidades que constituían criterios cuantitativos de desempeño y el 72% de las condicionalidades de definición más laxa estaban relacionadas con la

---

*La actual agenda de reforma institucional para promover la buena gobernanza atribuye una función determinada al Estado, a saber, prestar apoyo a los mercados.*

---



---

*La gobernanza debería evaluarse en función de su valor instrumental además de su valor intrínseco. La buena gobernanza no es sólo un fin en sí misma sino también un medio de alcanzar un fin.*

---

**Cuadro 3**  
**Prioridades de gobernanza en los DELP de segunda generación de los países menos adelantados**

PMA	Año	Prioridades fundamentales de gobernanza	Pilar estratégico <sup>a</sup>
Afganistán	2008	Fortalecimiento de las instituciones y los procesos democráticos, los derechos humanos, el imperio de la ley, las prestaciones de servicios públicos y la rendición de cuentas del gobierno. Objetivos: reducción de la desigualdad de género, reducción de la corrupción	Sí
Bangladesh	2005	Promoción de la buena gobernanza: mejora de la capacidad de ejecución, promoción de la gobernanza local, fortalecimiento de la estrategia de lucha contra la corrupción, reforma de la justicia básica y acceso de los pobres a la justicia, mejora de la gobernanza sectorial	No
Benin	2008	Promoción de la buena gobernanza: aceleración de la reforma administrativa, fortalecimiento del imperio de la ley y las libertades individuales	Sí
Burkina Faso	2004	Promoción de la buena gobernanza: gobernanza democrática, mejora de la gobernanza económica, gobernanza local	Sí
Burundi	2006	Mejora de la gobernanza y la seguridad: promoción de la buena gobernanza: a) fortalecimiento de la cultura de la democracia; b) promoción de la administración pública eficaz; y c) fortalecimiento de las entidades encargadas de la planificación y la gestión económica	Sí
Camboya	2006	Buena gobernanza: lucha contra la corrupción, reforma legislativa y judicial, reforma de la administración pública, reforma y desmovilización de las fuerzas armadas	Sí
Etiopía	2006	Gobernanza abierta transparente y democrática: fortalecimiento del imperio de la ley, las instituciones, las organizaciones de la sociedad civil; descentralización; derechos humanos	No
Gambia	2007	Mejora de los sistemas de gobernanza y fomento de las capacidades de las comunidades locales y las organizaciones de la sociedad civil para que favorezcan el crecimiento económico y la reducción de la pobreza. Descentralización	Sí
Guinea	2008	Mejora de la gobernanza política y económica (promoción de los derechos humanos, impulso de la capacidad de las instituciones, fortalecimiento de la sociedad civil), consolidación de la gobernanza económica (fomento de las capacidades de análisis y proyección macroeconómicas, capacidad de planificación estratégica). Gobernanza local, gobernanza administrativa, lucha contra la corrupción, género e igualdad	Sí
Guinea-Bissau	2006	Modernización de la administración pública y fomento de la capacidad, fortalecimiento del imperio de la ley y del aparato judicial, apoyo a la descentralización	No
Haití	2007	Justicia y seguridad	Sí
Lesotho	2006	Mejora de la eficacia de la labor legislativa del parlamento, fortalecimiento de la Dirección de lucha contra la corrupción y los delitos económicos. A nivel local: fortalecimiento de los derechos humanos y descentralización	No
Madagascar	2007	Gobernanza responsable	Sí
Malawi	2007	Mejora de la gobernanza: gestión fiscal, lucha contra la corrupción, gobernanza empresarial, paz y seguridad, eficacia del sistema jurídico, derechos humanos	Sí
Malí	2006	Promoción de la gobernanza democrática: imperio de la ley, fortalecimiento de la administración pública, lucha contra la corrupción, coordinación de los gobiernos nacional y regionales	No
Mauritania	2007	Gobernanza y fomento de la capacidad: imperio de la ley, administración pública, gestión de los fondos públicos, descentralización, fomento de la capacidad de la sociedad civil	Sí
Mozambique	2007	Buen gobierno: lucha contra la corrupción, imperio de la ley, descentralización	Sí
Níger	2008	Promoción de la buena gobernanza: afianzamiento del imperio de la ley y garantía de la eficacia y transparencia de la gestión económica y financiera	Sí
República Democrática del Congo	2006	Promoción del buen gobierno: gobernanza administrativa, gobernanza política, gobernanza económica, mejora de la calidad de las estadísticas	Sí
República Unida de Tanzania	2006	Buena gobernanza e imperio de la ley, responsabilidad de los dirigentes y los funcionarios públicos, profundización de la democracia, tolerancia política y social, mantenimiento de la paz, estabilidad política, unidad nacional y cohesión social. Lucha contra la corrupción, asignación equitativa de los recursos públicos, descentralización, reducción de la exclusión política y social	Sí
Rwanda	2008	Gobernanza: control de la corrupción, fortalecimiento de la descentralización, aumento de la capacidad y responsabilidad del sector público	Sí
Senegal	2007	Buena gobernanza: mejora de la calidad de la administración pública y la gobernanza económica, la gobernanza judicial, el desarrollo local y la descentralización, el desarrollo de centros secundarios, promoción del diálogo social	Sí
Sierra Leona	2005	Promoción de la buena gobernanza: reforma del sector público, descentralización de la gobernanza estatal, gestión de las finanzas y reforma de las adquisiciones públicas, "empoderamiento por medio de la información" para luchar contra la corrupción	Sí
Uganda	2005	Buena gobernanza: democratización; justicia, orden público; gestión del sector público; prioridades de gasto público para la gobernanza	Sí
Zambia	2006	Adherencia total a los principios de la buena gobernanza para 2030: administración de la justicia, constitucionalismo, democratización, derechos humanos, responsabilidad y transparencia	No

Fuente: Recopilado por la secretaría de la UNCTAD, sobre la base de los DELP.

a Por "pilar estratégico", se entiende que la gobernanza es un elemento crucial del DELP.

gobernanza. La naturaleza de las condicionalidades se ha ido modificando a partir de 2000. Actualmente se insiste menos en las condiciones impuestas desde fuera y más en conformar las condicionalidades a los documentos de política formulados por el país. No obstante, como se señala en UNCTAD (2008), los esfuerzos en pro de la apropiación de las políticas nacionales y las reformas institucionales por parte de los PMA no han tenido pleno éxito y las condicionalidades relacionadas con las prácticas de gobernanza siguen siendo importantes.

Una destacada característica de las reformas de segunda generación que están formulando y aplicando los gobiernos de los PMA es la importancia que ellos mismos atribuyen a la “buena gobernanza”. El documento de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP), preparado en consulta con la sociedad civil, ha sido adoptado como mecanismo clave para lograr los objetivos de reducción de la pobreza y asignar la ayuda. El DELP también se ha utilizado como indicador de la buena gobernanza en las evaluaciones externas. Para fines de 2008, 26 PMA habían preparado un segundo DELP definitivo. La buena gobernanza es un pilar estratégico de la mayor parte de estos documentos, en los que se hace especial hincapié en la descentralización, la mejora de la eficiencia de la administración pública y la reducción de la corrupción (véase el cuadro 3).

### 3. EFECTOS DIVERSOS EN EL DESARROLLO

Es difícil contradecir el valor intrínseco de algunas de las instituciones fundamentales que promueve la actual agenda de reformas en pro de la buena gobernanza. Sin embargo, como sostiene Rodrik (2007), la gobernanza debería evaluarse en función de su valor instrumental además de su valor intrínseco. Desde esta perspectiva, la buena gobernanza no es sólo un fin en sí mismo sino también un medio de alcanzar un fin. Como ya se ha señalado, en el presente contexto importa saber si las reformas institucionales pertinentes favorecen el desarrollo económico o no; es decir, tal como expresaron de manera provocadora Meisel y Ould Aoudia (2007): “¿La buena gobernanza es una buena estrategia de desarrollo?”

Se trata de un tema muy controvertido que desata pasiones. No puede negarse actualmente que las instituciones influyen en el crecimiento y el desarrollo económico. La pregunta es ¿cuáles son esas instituciones?

Algunos estudios recientes que analizan en detalle todos los datos que vinculan la buena gobernanza con el desarrollo llegan a conclusiones muy diversas. De hecho, los estudios sugieren que se trata de una relación débil. A saber:

- (a) El Comité de Políticas de Desarrollo concluye que “hay datos empíricos que sugieren que una gobernanza débil refuerza la pobreza”, pero que la relación entre la gobernanza y la reducción de la pobreza todavía no ha sido probada de manera decisiva y que “ante la falta de pruebas concluyentes, es plausible decir que el vínculo existe en ciertos casos y en otros no” (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, 2004: 68). Lo anterior es particularmente cierto “a la luz del destacado desempeño económico de algunos países que no ocupan un lugar muy prominente en lo que hace la buena gobernanza”.
- (b) Grindle (2007: 571) sostiene que si bien los estudios estadísticos comparativos entre países “tienden a encontrar un sólido vínculo entre la gobernanza y el desarrollo”, “aquellos estudios que se concentran en las condiciones particulares de países específicos frecuentemente cuestionan esta relación de manera fundamentada, y presentan argumentos para demostrar el vínculo a los efectos de la gobernanza con esas condiciones particulares”.

---

*Los estudios recientes que analizan todos los datos que vinculan la agenda de buena gobernanza con el desarrollo llegan a conclusiones muy diversas y sugieren que la relación entre estos dos conceptos es débil.*

---

(c) Gray (2007: 6 y 7) afirma que:

“En la última década, la gradual acumulación de indicadores y análisis basados en ellos ha respaldado ampliamente la idea de que conceptos e instituciones como los derechos de propiedad, la estabilidad, la reducción de la corrupción, un sector público transparente y responsable, el gobierno democrático, el imperio de la ley y mercados liberalizados son importantes para lograr un crecimiento sostenible en los países en desarrollo. No obstante,

### Recuadro 1. Medición de la bondad de la gobernanza – algunos problemas metodológicos

En los últimos años ha habido una explosión de diferentes tipos de indicadores para medir la calidad de la gobernanza (véanse, entre otros, Landman y Hausermann, 2003; Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, 2007; PNUD, 2006; Banco Mundial, 2006; Court, Fritz y Gyimah-Boadi, 2007; Kaufmann y Kraay, 2007). Estos indicadores se basan en medidas objetivas y percepciones subjetivas. Dada la complejidad del concepto de gobernanza, a menudo se agregan los datos para formar indicadores compuestos, y los procedimientos técnicos de selección y agregación en un indicador general tienen importantes efectos en la determinación de cuán benigna es la gobernanza en un país y qué puede inferirse de los datos.

Esta cuestión puede ejemplificarse con los WGI del Banco Mundial. Estos indicadores definen la gobernanza como un conjunto de “tradiciones e instituciones mediante las cuales se ejerce la autoridad en un país” (Kaufmann, Kraay y Zoido-Lobaton, 1999: 1). La bondad de la gobernanza en cada país se determina sobre la base de tres dimensiones diferentes, medidas por dos indicadores cada una, como sigue:

- a) La dimensión política, que hace referencia al proceso por el cual se elige y reemplaza a quienes ejercen el gobierno en un país:
  - i) *Voz y rendición de cuentas* – mide el grado en que los ciudadanos de un país pueden participar en la elección de su gobierno, así como la libertad de expresión, la libertad de asociación y la libertad de los medios de comunicación;
  - ii) *Estabilidad política y ausencia de violencia* – mide las percepciones de la probabilidad de que el gobierno sea desestabilizado o derrocado por medios inconstitucionales o violentos, incluidos actos de violencia política o terrorismo.
- b) La dimensión económica, que se refiere a la capacidad del gobierno para formular y aplicar políticas:
  - i) *Eficacia del gobierno* – mide la calidad de los servicios públicos, la calidad de la administración pública y su independencia de las presiones políticas, la calidad de la formulación y aplicación de las políticas y la credibilidad de la adhesión del gobierno a las políticas;
  - ii) *Calidad normativa* – mide la capacidad del gobierno para formular políticas y reglamentaciones coherentes que permitan y promuevan el desarrollo del sector privado. Incluye medidas de la incidencia de políticas hostiles al mercado, como los controles de precios o la inadecuada supervisión bancaria, y la percepción de las cargas que impone la regulación excesiva en esferas como el comercio exterior y el desarrollo de las empresas.
- c) La dimensión institucional, que se refiere al respeto que tienen los ciudadanos y el Estado por las instituciones que rigen las interacciones entre ambos:
  - i) *Imperio de la ley* – mide el grado de confianza y acatamiento de las reglas de la sociedad por los distintos agentes. En particular se centra en la calidad del cumplimiento de los contratos, la policía y los tribunales, y la probabilidad de que se cometan delitos y actos de violencia;
  - ii) *Control de la corrupción* – mide el grado en que el poder público se ejerce en beneficio privado, incluidas las formas de corrupción en pequeña y gran escala, y el control del Estado por minorías selectas e intereses privados.

El nivel de “buena gobernanza” es proporcional al puntaje del país, medido por el indicador correspondiente (a mayor valor del indicador, mayor calidad de la gobernanza).

Estos indicadores han tenido mucha influencia, pero un atento análisis de su base metodológica sugiere que la información que brindan puede ser fácilmente manipulada (Arndt y Oman, 2006). Entre los problemas que observan Arndt y Oman figuran los siguientes:

- a) El procedimiento de agregación supone que no hay correlación entre los errores de distintas fuentes. Sin embargo, en la práctica es altamente probable que haya correlación entre los errores de diferentes fuentes, lo que significa que los resultados de la regresión en la que se basa la agregación son falsos. Como señalan los autores: “Las violaciones significativas del supuesto de no correlación de los errores de las fuentes afectan en gran medida la confiabilidad de los indicadores” (ibíd.: 67).
- b) El valor medio del indicador de todos los países del mundo es siempre cero, y su desviación estándar también es uno. Como resultado de esta característica técnica, los indicadores “no pueden utilizarse para hacer un seguimiento fehaciente de la variación de los niveles de gobernanza con el transcurso del tiempo, ya sea a escala mundial, nacional o de grupos específicos de países (por ejemplo, grupos regionales)” (ibíd.: 61).

**Recuadro 1 (contd.)**

- c) El procedimiento de agregación produce un sesgo muestral en los indicadores subyacentes en favor de las encuestas de empresas y las evaluaciones de los expertos.

También, es evidente que existe un sesgo conceptual en lo que hace a la función del Estado en esos indicadores. Por ejemplo, la capacidad del gobierno para formular y aplicar políticas y reglamentaciones coherentes se evalúa por medio de la incidencia de políticas hostiles al mercado, como los controles de precios o la inadecuada supervisión bancaria, y la percepción de las cargas que impone la regulación excesiva en esferas como el comercio exterior y el desarrollo de las empresas.

En lo relativo a la cuestión de la comparabilidad, el problema de los márgenes de error estadísticamente significativos hace que los indicadores sean más confiables cuando hay una diferencia muy grande entre los países. El análisis de las posibles comparaciones entre PMA sobre la base de las seis dimensiones de la gobernanza de los WGI en 2006 revela que sólo el 40% de las 14.700 comparaciones eran estadísticamente significativas. Esto es, el 60% de las diferencias de calidad de la gobernanza entre los PMA eran demasiado pequeñas para ser estadísticamente significativas. Por consiguiente, los indicadores reflejan diferencias muy amplias en la calidad de la gobernanza, y los donantes deben proceder con extremo cuidado cuando los utilizan para asignar la ayuda.

En el caso de países pobres como los PMA, estos indicadores tienen el problema particular de que no reflejan la bondad del gobierno en términos absolutos sino relativos, en comparación con otros países. El problema es que hay una estrecha correlación entre los indicadores y el PIB per cápita y, por consiguiente, una alta probabilidad de que los países más pobres ocupen los últimos puestos en la lista. Además, aunque la gobernanza esté mejorando, eso no se percibirá si también mejora la situación en los demás países.

un examen más detenido del debate revela importantes discrepancias y arroja dudas considerables sobre la validez de la información y los datos presentados hasta ahora. Más allá de las discusiones sobre la calidad de los datos y las metodologías de medición, también está cobrando fuerza un debate más sustancial, en el que se sostiene que las instituciones esenciales para el crecimiento atienden de hecho a otros criterios, no incluidos en la agenda en pro de la buena gobernanza.”

- (d) Kurtz y Schrank (2007b: 552) concluyen que:

“Hasta el momento, se desprenden de los datos dos conclusiones inacabadas: o es imposible llegar a la conclusión fehaciente de que las mejoras de la gobernanza producen un aumento significativo de la tasa de crecimiento económico, o el hecho de que esta conexión no se observe supone que la actual conceptualización y la medida de la gobernanza son todavía imperfectas. No nos pronunciamos sobre la verdad de una o ambas conclusiones, pero hemos querido demostrar que la tan reiterada conexión entre el crecimiento y la gobernanza reposa sobre fundamentos demasiado débiles.”

Kurtz y Schrank consideran que esta situación es muy peligrosa porque “es posible que los encargados de formular las políticas estén utilizando indicadores erróneos para imponer condiciones a la ayuda para el desarrollo y dirigir la labor de desarrollo” (ibíd.: 552)<sup>1</sup>

Estas publicaciones han permitido comprender mucho mejor las limitaciones conceptuales y técnicas de los indicadores que evalúan la bondad de la gobernanza. Ha quedado demostrado que los indicadores de buen gobierno, como los *Worldwide Governance Indicators* (Indicadores mundiales de buen gobierno) (WGI) del Banco Mundial, tienen varias limitaciones graves que deben tenerse en cuenta al interpretar los resultados para relacionar la gobernanza con diferentes resultados de desarrollo. Por ejemplo, el examen de todas las comparaciones pareadas posibles entre los PMA con respecto a las seis dimensiones de la gobernanza utilizando los conjuntos de datos de los WGI revela que el 60% de las diferencias de calidad de la gobernanza entre los PMA no son estadísticamente significativas (véase el recuadro 1).

Si se dejan de lado estos problemas técnicos, del análisis estadístico comparativo de los países cabe extraer la conclusión fundamental de que la

---

*Del análisis estadístico comparativo de los países surge que la calidad de la gobernanza se relaciona estrechamente con el nivel de la renta per cápita. Por consiguiente, los países de mayor renta per cápita se ubican principalmente entre los de mejor calidad de eficacia del gobierno...*

---



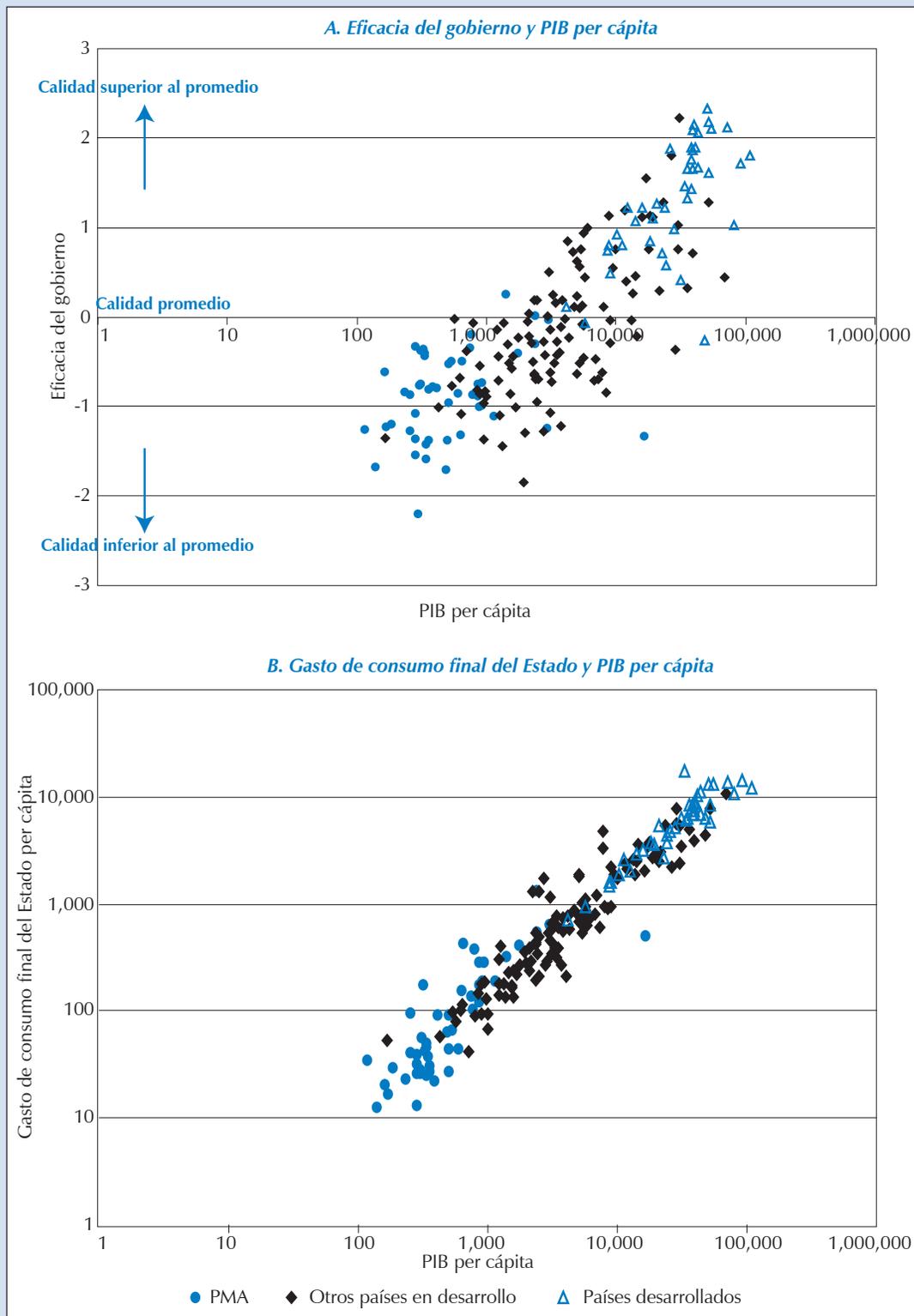
---

*... pero es mucho más difícil encontrar una relación estrecha entre la calidad de la gobernanza y el crecimiento de la renta per cápita con el transcurso del tiempo.*

---

Gráfico 5

PIB per cápita, eficacia del gobierno y gasto de consumo final del Estado per cápita en los países menos adelantados, otros países en desarrollo y países desarrollados en 2006  
(En dólares corrientes)



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD basados en datos de GlobStat y del Banco Mundial, *Worldwide Governance Indicators* (WGI) 1996-2007, en línea, mayo de 2009.

Nota: Las cifras del PIB per cápita y del gasto de consumo final del Estado per cápita están en escala logarítmica.

- La eficacia del gobierno es una de las seis dimensiones de la gobernanza de los WGI del Banco Mundial. Se mide por medio de evaluaciones de la calidad de los servicios públicos, la calidad de la administración pública y su independencia de las presiones políticas, la calidad de la formulación y aplicación de las políticas y la credibilidad de la adhesión del gobierno a las políticas.
- El gasto de consumo final del Estado incluye todos los gastos corrientes en compra de bienes y servicios (incluidas las remuneraciones de los empleados).

calidad de la gobernanza se relaciona estrechamente con el *nivel de la renta per cápita*. Según los indicadores, por lo tanto, una renta per cápita alta se asocia con prácticas de buena gobernanza y una renta per cápita baja con la ausencia de dichas prácticas. Esta pauta se pone de manifiesto en el indicador de “eficacia del gobierno” en el conjunto de datos de los WGI del gráfico 5A. La calidad de la eficacia del gobierno se mide por medio de evaluaciones de la calidad de los servicios públicos, la calidad de la administración pública y su independencia de las presiones políticas, la calidad de la formulación y aplicación de las políticas y la credibilidad de la adhesión del gobierno a las políticas. Como se aprecia claramente en el gráfico, de acuerdo con esta evaluación, los países de mayor renta per cápita se ubican principalmente entre los de mejor calidad de eficacia del gobierno, mientras que los países de menor renta per cápita se cuentan sobre todo entre los de peor calidad.

Aunque hay una estrecha relación entre la calidad de la gobernanza (medida por estos indicadores) y los niveles de renta per cápita, es mucho más difícil encontrar una relación estrecha entre la calidad de la gobernanza y el *crecimiento de la renta per cápita con el transcurso del tiempo*. Por ejemplo, Knack (2006: 9) encuentra una relación estadísticamente significativa pero débil entre la calidad de la gobernanza y el crecimiento, pero dice que “esta conclusión no excluye la posibilidad de una causalidad recíproca, o de un “efecto halo”, por el que el crecimiento afecta las percepciones de los expertos sobre la calidad de la gobernanza”. Rodrik (2008: 2) es más escéptico, y afirma: “no sé de ninguna prueba econométrica sólida que vincule los criterios estándar de gobernanza con el *crecimiento* (todos los datos se refieren a los *niveles de ingreso*)”. Este resultado se pone de manifiesto porque algunos países estén creciendo rápidamente a pesar de que no tienen una “buena gobernanza” según los criterios estándar.

En una serie de documentos, Khan (2004a; 2004b; 2006a; 2006b) ha ido aún más lejos en la descripción de la naturaleza de la relación entre gobernanza y el desempeño económico de los países en desarrollo. En sus estudios, ha insistido en que algunas características de la gobernanza que no están contempladas en la actual agenda de reforma institucional, para promover la buena gobernanza pueden resultar cruciales cuando se trata de la eficacia de la gobernanza para el desarrollo. Khan divide los países en desarrollo en aquellos que tienen un buen desempeño económico, esto es, cuyo PIB per cápita está convergiendo con el de los países desarrollados, y aquellos que tienen un mal desempeño económico, es decir, cuyo PIB per cápita crece a menor ritmo y, por consiguiente, diverge de los países desarrollados con respecto a su anterior trayectoria de crecimiento. A continuación, Khan examina las diferencias en la calidad de la gobernanza de estos países, según determinados indicadores del conjunto de datos de los WGI. Concluye que, en realidad, no hay una diferencia significativa de la calidad de la gobernanza entre los países que convergen y divergen en lo que respecta al control de la corrupción y la protección de los derechos de propiedad. Sin embargo, observa que esto no significa que no haya importantes diferencias en las características de la gobernanza entre los países que han tenido un desempeño relativamente bueno y los que han registrado un desempeño relativamente malo. Más bien, afirma, “las diferencias importantes no están incluidas en el marco analítico de la buena gobernanza” (Khan, 2006b: 8).

Desde esta perspectiva, Khan ha determinado dos opciones posibles para las reformas de la gobernanza en los países pobres. La primera —la agenda de reforma institucional para promover la buena gobernanza— consiste en la aplicación de reformas institucionales que transformarán sus instituciones en copias de las de los países adelantados. La segunda opción consiste en descubrir y realizar cambios específicos en la gobernanza, que comprendan políticas e instituciones, y permitan a los países acelerar su crecimiento por un período prolongado y lograr la transformación estructural. Esta última opción supondría

---

*Algunos países están creciendo rápidamente a pesar de que no tienen una “buena gobernanza” según los criterios estándar.*

---



---

*Las reformas en pro de la buena gobernanza no deberían sólo apoyar los mercados, sino que deberían consolidar una “gobernanza en favor del crecimiento”.*

---



---

*La agenda de reforma institucional para promover la buena gobernanza conlleva una serie compleja de reformas en muchas instituciones que ha supuesto una sobrecarga en varios países.*

---

reformas de la gobernanza directamente orientadas a que el país deje de divergir de los países desarrollados en términos de renta per cápita para registrar un crecimiento convergente. Se prevé que, a medida que aumente la renta per cápita, las prácticas de gobierno del país en desarrollo se irán ajustando progresivamente a las de los países desarrollados.

Esta última opción requiere la adopción de un conjunto de reformas institucionales diferente del de la agenda de reformas para promover la buena gobernanza. En síntesis, estas reformas no deberían sólo apoyar los mercados, sino que deberían consolidar lo que Khan ha denominado “gobernanza en favor del crecimiento” (Khan, 2008). Este tipo de reforma de la gobernanza se centra en la eficacia de las instituciones para acelerar la acumulación de capital y la transferencia de activos y recursos a sectores más productivos, acelerando el aprendizaje tecnológico y manteniendo la estabilidad política en un contexto de rápida transformación social. Para Khan, estas reformas de la gobernanza consisten en la transformación de los Estados que en la actual economía mundial están marginados desde el punto de vista socioeconómico en Estados desarrollistas. Esta idea es muy similar al concepto de gobernanza del desarrollo propugnado en el presente capítulo. La posibilidad de utilizar el Estado desarrollista como modelo para la gobernanza del desarrollo en los PMA se examinará más adelante en el presente capítulo.

*La reforma de la regulación, por la que se crean entidades específicas que realizan funciones precisas de promoción del mercado se ha visto a menudo muy limitada, lo que es reflejo de una transferencia indebida de los modelos de regulación de los países desarrollados a los países en desarrollo.*

#### 4. EL PROBLEMA DE LA SOBRECARGA DE LAS REFORMAS PARA LA PROMOCIÓN DE LA BUENA GOBERNANZA

Los efectos que tiene en el desarrollo la agenda de reformas para promover la buena gobernanza no son una cuestión puramente abstracta sino que dependen también del grado de adaptación de las reformas al contexto en que se realizan. En este sentido un aspecto problemático e importante de la agenda de reformas

##### Recuadro 2. Reformas del sector público en los países menos adelantados: lecciones de la experiencia de los países menos adelantados africanos

En los últimos veinticinco años hubo dos oleadas distintas de reformas del sector público. Las de primera generación se centraron en redefinir las funciones del sector público, reduciendo su tamaño, ordenando las estructuras inadecuadas de los organismos públicos y sus mandatos y controlando las actividades de los trabajadores del sector público mediante recortes, reforma salarial y control del gasto salarial. Las reformas de segunda generación comenzaron a mediados de los años noventa y tuvieron un alcance mucho más amplio que las de primera generación. Las reformas recientes se orientan a mejorar el desempeño de la administración pública, fomentando la capacidad de gestión, desarrollando culturas organizativas positivas e incentivando el rendimiento a nivel individual, de organización y de país.

El Banco Mundial prestó apoyo a las siguientes iniciativas: a) reforma salarial, pero abandonando los intentos de descomprimir y aumentar los salarios en general en favor de aumentos más estratégicos para determinados grupos de empleados; b) un esfuerzo renovado para centrar a la administración pública en sus funciones “básicas”: el orden público, la regulación del sector privado, la gestión económica y la prestación de servicios sociales, para “revertir la expansión incesante” de los programas de la época del Estado desarrollista; c) la creación de organismos ejecutivos para mejorar el cumplimiento de funciones precisas; d) el traslado de la prestación de servicios al nivel local, es decir, la descentralización; e) medidas específicas de fomento del desempeño para ministerios, administraciones locales y organismos ejecutivos; y f) actividades para modernizar la gestión presupuestaria y financiera y fortalecer las instituciones de auditoría. Han aparecido nuevas formas de organización estatal basadas en la nueva gestión pública y la buena gobernanza. Son, por ejemplo, las alianzas entre el sector público y el privado para construir infraestructuras, las privatizaciones (parciales) de servicios públicos y los sistemas de contratos de resultados entre compradores y proveedores. Una tendencia muy notable pero insuficientemente investigada ha sido la creación de muchos organismos ejecutivos semiautónomos en los PMA africanos.

Del análisis de los principales elementos de esta experiencia de los PMA africanos, en particular de Uganda y la República Unida de Tanzania, Therkildsen extrae las siguientes enseñanzas.

*Reforma salarial:* para la motivación, el desempeño y la integridad de los funcionarios públicos, es fundamental pagar salarios adecuados, pero la reforma salarial se hizo bajo la influencia de una “tríada férrea” de prioridades contradictorias: el tamaño del sector público, los niveles salariales y las limitaciones presupuestarias, predominando estas últimas. Uganda y la República Unida de Tanzania consiguieron mejorar los salarios durante ciertos períodos de los años noventa y principios de la década de 2000, pero en Benin, Burkina Faso, el Senegal y Zambia el funcionariado registró una merma salarial prolongada. La situación general es tal que el salario medio real es menor que en la época de la independencia, incluso en países donde

**Recuadro 2 (contd.)**

ha mejorado recientemente. Últimamente los esfuerzos se centran en llevar a cabo una mejora salarial acelerada selectiva, para aumentar los salarios del personal técnico y profesional esencial, pero la sostenibilidad económica y política de esas medidas es aún dudosa. Crece el uso de los complementos salariales, y los funcionarios de grado medio entrevistados en 2006 en Uganda y la República Unida de Tanzania dijeron que esos complementos suponían una proporción igual o mayor que el salario en su remuneración neta.

*Reforma de la gestión de los recursos humanos:* en los años ochenta y noventa las reformas de la gestión de recursos humanos estaban dictadas por el propósito de aumentar la remuneración para ajustarla a “un salario vital” y financiar la reducción de la plantilla en el sector público. Las reducciones de personal chocaban con resistencias políticas, eran costosas, a menudo se aplicaban precipitadamente y no solían tener éxito. Las experiencias de Uganda muestran que cuando se concedieron aumentos salariales estos fueron financiados merced al aumento de los ingresos fiscales generado por el crecimiento económico y la mejora de la recaudación fiscal y no con el ahorro derivado de los recortes. Actualmente se atiende más bien a reformar los sistemas de gestión de personal. Se ha pasado del antiguo sistema de carrera al sistema de nombramiento con arreglo a los méritos acordes con un determinado puesto. También se avanza hacia la gestión por resultados en la que los administradores y el personal procuran cumplir objetivos de desempeño y de producción en función de los cuales se definen las tareas individuales. Por ejemplo, en Uganda y en la República Unida de Tanzania se impulsaron planes estratégicos, planes de acción, cartas de servicios al cliente, la realización de encuestas y de autoevaluaciones sobre los servicios prestados, las valoraciones del personal y el establecimiento de sistemas de supervisión y evaluación basados en los resultados. Se trata de compromisos muy ambiciosos y es difícil evaluar el resultado de estos sistemas donde se han implantado. Los estudios disponibles indican que el progreso ha sido lento. Por lo general no se dan las condiciones para implantar la gestión por resultados y las reformas basadas en la nueva gestión pública no funcionarán bien mientras no se cumplan los requisitos administrativos y presupuestarios,

*Reformas para mejorar el desempeño:* la República Unida de Tanzania y Zambia han probado los fondos de mejora del desempeño para fomentar la aceptación de los nuevos métodos de actuación y también para conseguir los objetivos de desempeño. No obstante, aparentemente este modelo también equivale a “construir sin cimientos” (Stevens y Teggermann, 2004: 70). Si los incentivos son limitados, inciertos o intensivos en cuanto a sus costos de transacción es poco probable que los fondos de mejora del desempeño tengan éxito. Si, por el contrario, los incentivos son sustanciales y previsibles y se conceden sin sujetarlos a demasiadas condiciones, se requieren firmes capacidades administrativas para utilizarlos de manera eficiente.

*Reformas de la regulación:* no se recogen sistemáticamente datos sobre lo que funciona y lo que no en términos de reforma de la regulación en los países pobres. Pero está claro que los organismos reguladores han de tener una capacidad sustancial para cumplir sus funciones de regulación y promoción del mercado. Es necesario comprender y evaluar constantemente las condiciones del mercado y los incentivos, acopiar y analizar información para poder formular decisiones apropiadas en materia de regulación, y mantener cierta distancia y protegerse de los intereses puramente políticos y empresariales. Batley y Larbi (2004) concluyeron que los servicios de apoyo a las empresas eran los que mejor respondían a las necesidades de estas siempre que mantuvieran cierto grado de autonomía respecto del gobierno, cierta dependencia económica de las empresas a las que prestaban apoyo (pago por servicios) y relaciones institucionales, por ejemplo representantes en los consejos de administración.

*Reformas de los organismos ejecutivos:* estos organismos son unidades de contratación semiautónomas que operan para lograr objetivos concretos sometidos a los mecanismos de rendición de cuentas de la administración. Los organismos tienen la posibilidad de contratar y ofrecer incentivos adecuados a profesionales cualificados. Sin embargo, hace falta una gestión pública eficaz para hacer a los organismos responsables de la prestación de los servicios necesarios. Los organismos ejecutivos por lo general han sido creados transformando departamentos de la administración pública, que antes funcionaban siguiendo un orden jerárquico, en unidades semiautónomas de contratación sujetas a los mecanismos de rendición de cuentas de los órganos administrativos. Así ocurrió concretamente en los países africanos de habla inglesa. En la República Unida de Tanzania en 2004 se crearon 20 organismos y algunos más desde entonces. Uganda tiene alrededor de 75 organismos. Zambia cuenta con 40 organismos creados por ley del Parlamento. En todos los países hay ejemplos de organismos que funcionan bien, especialmente cuando disponen de financiación privada. Sin embargo, los análisis publicados indican que tuvieron un desempeño desigual y que hubo dificultades para hacer que los organismos rindieran cuentas.

*Fuente:* Therkildsen (2008).

institucionales para promover la buena gobernanza es que requiere un conjunto de reformas complejas en muchas instituciones. Como explica Grindle (2004: 525-6):

Para conseguir una buena gobernanza hay que efectuar mejoras que afectan prácticamente a todos los aspectos del sector público, desde las instituciones que establecen las reglas del juego de la interacción económica y política, hasta las estructuras de adopción de decisiones que determinan las prioridades entre los problemas públicos y asignan recursos para solucionarlos, pasando por las organizaciones que gestionan los

---

*La debilísima base de recursos financieros de los PMA dificulta la implantación de instituciones de buena gobernanza de los países avanzados.*

---

sistemas administrativos y suministran bienes y servicios a los ciudadanos, el personal de las administraciones públicas, y la interfaz entre funcionarios y ciudadanos en los ámbitos político y administrativo.

La ejecución de esa agenda ha generado una sobrecarga en varios países. En consecuencia, los resultados institucionales no han coincidido con las expectativas de la ejecución sobre el terreno de la agenda para promover la buena gobernanza. Brinkerhoff y Goldsmith (2005) han señalado la tendencia a la aparición de un dualismo institucional, en el que interactúan elementos de los sistemas de gobernanza buenos (formales) y de los malos (informales). Ello puede convertir a los sistemas formales en una fachada tras la que siguen vigentes las prácticas informales, o, en ocasiones, generar una nueva síntesis productiva de las prácticas<sup>2</sup>. Sin embargo, las propias reformas a veces son tan ambiciosas que pueden minar hasta la posibilidad de una buena gobernanza en los países muy pobres porque los funcionarios sencillamente están desbordados por un ciclo de reformas constantes. De hecho, el esfuerzo para cumplir una agenda de buena gobernanza excesivamente ambiciosa y poco realista puede resultar incapacitante en sí mismo.

No se ha hecho un estudio exhaustivo sobre el funcionamiento en la práctica de las reformas para promover la buena gobernanza en los PMA. No obstante, la experiencia de las reformas de la administración pública, incluso las elementales, realizadas por algunos PMA de África ha sido en general muy variada (recuadro 2). Ha habido particulares deficiencias en las reformas propias de la nueva gestión pública. Las reformas para mejorar el desempeño, un aspecto esencial de la nueva gestión pública, han fracasado a menudo en esos países por no disponer de las bases fundamentales: financiación plurianual previsible, medidas fiables de los resultados, incentivos lo bastante grandes para suponer una diferencia y compromisos creíbles de recompensar los resultados reales y no el clientelismo. También se ha observado que los fondos para mejorar los resultados, que tanto propugnan los donantes, equivalen a “construir sin cimientos” (Stevens y Tegeman, 2004: 70). Asimismo, la reforma de la regulación, por la que se crean organismos encargados específicamente de realizar funciones precisas de promoción del mercado, ha tropezado con frecuencia con fuertes limitaciones. Se sostiene que ello es reflejo de una transferencia inadecuada de los modelos de regulación de los países desarrollados a los países en desarrollo, sin la debida sensibilización ante el contexto (Therkildsen, 2008).

La debilísima base de recursos financieros de los PMA hace particularmente difícil la implantación de las instituciones de buena gobernanza típicas de los países avanzados. En el gráfico 5B se ve la relación entre el promedio de los gastos de consumo final per cápita del Estado y el PIB medio per cápita de todos los países del mundo de los que hay datos sobre 2006. El promedio de los gastos de consumo final del Estado per cápita abarca todos los gastos corrientes del Estado por la compra de bienes y servicios (incluida la remuneración de los empleados). En el gráfico se ve claramente la estrecha relación entre la capacidad de los países para financiar la gobernanza y su PIB per cápita. Además, la relación entre el promedio de los gastos de consumo final del Estado per cápita y el PIB per cápita se aproxima mucho a la relación entre la eficacia de la administración expresada por el indicador de buena gobernanza y el PIB per cápita (gráfico 5A).

El promedio de consumo final per cápita del Estado de los PMA en 2006 se cifró en 60 dólares per cápita, mientras que esa cifra se elevaba a 295 dólares per cápita en los países de renta media baja, a 1.051 dólares per cápita en los países de renta media alta y a 6.561 dólares per cápita en los países de renta alta. La cuestión central es: ¿pueden funcionar las instituciones de los países avanzados en los PMA con un nivel tan bajo de gasto público per cápita?

---

*El promedio de consumo final per cápita del Estado, de los PMA en 2006 se cifró en 60 dólares per cápita, mientras que esa cifra se elevaba a 295 dólares per cápita en los países de renta media baja, a 1.051 dólares per cápita en los países de renta media alta y a 6.561 dólares per cápita en los países de renta alta.*

---



---

*El contenido específico de las reformas en materia de gobernanza ha de ajustarse de manera más realista a las circunstancias del país y completarse con el tiempo.*

---

**Recuadro 3. Distintos tipos de Estado: Estados desarrollistas, Estados reguladores y Estados propiciadores****Estados desarrollistas**

La idea de Estado desarrollista se aplicó en distintos contextos, como América Latina (Cardoso y Falletto, 1979; Schneider, 1999) y los países europeos de industrialización tardía, como Austria y Finlandia (Vartiainen, 1999). No obstante, el primer impulso del análisis de la teoría y la práctica de los Estados desarrollistas partió de los trabajos de Chalmers Johnson sobre el Japón (Johnson, 1982) y de la aplicación posterior de ese concepto para explicar el desarrollo de Asia oriental (Woo-Cummings, 1999; Johnson, 1999). Johnson distinguía entre Estados desarrollistas socialistas, como la Unión Soviética antes de la caída del comunismo, y los Estados desarrollistas capitalistas, como los de Asia oriental. Según su definición, estos últimos existen cuando: “i) hay una élite política orientada hacia el desarrollo decidida a salir del estancamiento producto de la dependencia y el subdesarrollo y para la que el crecimiento económico es un objetivo esencial; ii) esa élite no se empeña ante todo en potenciar y perpetuar sus propios privilegios elitistas, y iii) la élite considera que su tarea principal de liderazgo consiste en descubrir un modo organizativo que compatibilice sus propios objetivos de desarrollo con el mecanismo de mercado y la búsqueda de beneficios por la iniciativa privada (Johnson, 1987: 140).

Generalizando a partir de ese trabajo, diversos autores han ofrecido distintas definiciones del concepto, pero todos han subrayado el compromiso desarrollista del Estado que queda plasmado en políticas e instituciones concebidas para lograr el desarrollo económico nacional. Por ejemplo:

- (a) Fritz y Menocal (2007: 533) entienden que existe un Estado desarrollista “cuando el Estado posee la visión de futuro, el liderazgo y la capacidad para aportar una transformación positiva de la sociedad en un período concreto”;
- (b) Bagchi (2000: 398) define el Estado desarrollista como “un Estado que sitúa el desarrollo económico como la máxima prioridad de la política de gobierno y es capaz de idear instrumentos efectivos para promover ese objetivo”; y
- (c) Chang (1999: 183, 192) define el Estado desarrollista como “un Estado que puede crear y regular las relaciones económicas y políticas que sostienen la industrialización duradera... Ese Estado asume seriamente los objetivos de crecimiento a largo plazo y de cambio estructural, aplica una gestión “política” de la economía para aliviar los conflictos que inevitablemente surgen en el proceso de cambio (pero sin perder de vista los objetivos a largo plazo); y emprende la adaptación y la innovación de las instituciones para cumplir los objetivos”.

Una idea importante en el trabajo de Johnson es que las actividades del Estado desarrollista, que suponen utilizar las energías del sector privado para fomentar el desarrollo de la economía privada, conllevan una tarea compleja que puede exponer constantemente al Gobierno al fracaso. Es un error endiosar al Estado desarrollista como “una especie de leviatán omnipotente y omnisciente que siempre se sale con la suya” (Mkandawire, 2001: 291).

En este Informe, según la definición de Mkandawire (2001), se entiende por Estado desarrollista el que reposa en bases ideológicas desarrollistas e intenta seriamente dedicar sus recursos administrativos y políticos a la tarea del desarrollo económico.

**Estados reguladores y Estados propiciadores**

Es posible afinar la comprensión del Estado desarrollista confrontándolo a otros dos tipos de Estado abordados actualmente en el análisis de políticas, el Estado regulador y el Estado propiciador.

En su primer trabajo, Johnson distinguió entre el Estado desarrollista y el regulador, y observó que se diferenciaban en que este último no tenía por función fundamental modelar los resultados sino proporcionar marcos normativos, es decir, establecer las reglas del juego. La regulación es la función central del Estado regulador. Además, el Estado regulador ha estado estrechamente asociado a la privatización y la consiguiente necesidad de corregir los fallos del mercado derivados del monopolio de los proveedores, para crear mercados competitivos y lograr los objetivos de servicio público que no se pueden conseguir mediante los mecanismos de mercado. Típicamente, la emergencia de un Estado regulador se caracteriza por la creación de instituciones reguladoras nuevas y autónomas, como los bancos centrales independientes. La función principal del Estado no consiste en regular sino en crear organismos de regulación y en supervisarlos. Por ello, el Estado regulador se asocia con un enfoque cada vez más tecnócrata y jurídico de la gobernanza económica y una “despolitización” de la gestión de la economía (Phillips, 2006; Minogue y Carino, 2006).

No cabe duda de que la regulación es un mecanismo de política del Estado desarrollista. Pero sería demasiado restrictivo confinar los mecanismos de política de ese tipo de Estado a la regulación, en particular a la luz de la importante función que cumple el Estado desarrollista de actuar con espíritu empresarial para promover nuevas actividades (por ejemplo, Lazonick, 2008).

Otro tipo de Estado mencionado es el Estado propiciador. Este concepto se relaciona en particular con las publicaciones relativas a la transformación del Estado del bienestar en los países ricos. Taylor (2008) escribe “la noción de Estado propiciador ganó popularidad en [el Reino Unido] en los años noventa como alternativa al Estado proveedor o Estado del bienestar. Reflejaba el proceso de subcontratación [en el Servicio Nacional de Salud (NHS)] y la licitación pública obligatoria en las administraciones locales en los años ochenta, pero también se asociaba a la evolución de los años noventa en materia de salud, asistencia social y educación, particularmente”. Estas novedades concernían especialmente a la creación de un mercado interno en el Servicio Nacional de Salud (NHS) y el propósito de que los usuarios dispusieran de más oportunidades de influir en la oferta. En el mismo sentido, Gilbert (2005: 6) afirma que el Estado propiciador es

## Recuadro 3 (contd.)

el “que tiene por función ofrecer protección social prestando ayuda pública a la responsabilidad privada”. Ello supone concretamente redistribuir la responsabilidad de la protección social con objeto de limitar la intervención directa del Estado y de incrementar la actividad privada de financiación y suministro de prestaciones sociales. Con estas asociaciones, está claro que la noción de Estado propiciador no es un sustituto exacto del Estado desarrollista.

Page y Wright (2008: 4) asocian el Estado propiciador a una modalidad particular de gobernanza según la cual la principal función del Estado consiste en “propiciar que otras organizaciones—ya sean privadas, voluntarias, semipúblicas, regionales y de la administración local u otros órganos judiciales u organismos públicos independientes— proporcionen servicios y ejerzan un control directo sobre la aplicación de la reglamentación”. En el Estado propiciador, los funcionarios superiores se convierten en gestores de redes en vez de en titulares de la autoridad y se va pasando de la autoridad jerárquica ejercida directamente por el gobierno a la movilización de redes mediante la gobernanza.

Al igual que la regulación, ese tipo de gobernanza puede ser sin duda un elemento de la práctica de los Estados desarrollistas. De hecho, uno de los argumentos expuestos más adelante en este capítulo es la necesidad de adoptar estas formas modernas de gobernanza por redes como elemento esencial del nuevo Estado desarrollista. Pero reducir los mecanismos de política de los Estados desarrollistas únicamente a esas formas de acción propiciadora sería innecesariamente restrictivo.

El concepto de Estado desarrollista es, pues, una base más global para reconsiderar la función del Estado. Ni el Estado regulador ni el Estado propiciador pueden captar la naturaleza emprendedora del Estado desarrollista o su compromiso en favor de la transformación estructural como medio de ofrecer empleo a la población y de mejorar sus condiciones de vida.

---

*Un Estado desarrollista se define como “un Estado que sitúa el desarrollo económico como máxima prioridad de la política pública y procura diseñar políticas e instituciones para promover ese objetivo”.*

---

Khan (2008) sostiene que en los PMA hay tales deficiencias estructurales que los intentos de aplicar los ambiciosos cambios institucionales previstos en la agenda de reformas para promover la buena gobernanza sencillamente están llamados al fracaso. Así pues, sugiere que en la mayoría de los países en desarrollo pobres simplemente no existe una base tributaria que permita amparar todos los derechos de propiedad como bien público. La mayoría de los activos se encuentra en sectores de escasa productividad y con una organización de la producción basada en los hogares, por ejemplo, en la pequeña agricultura. Esos activos generan beneficios que no alcanzan a pagar su protección, sea a través de los impuestos o de la compra de seguros privados. Análogamente, la democracia electoral de los PMA sigue siendo frágil debido a que los conflictos por los recursos son intensos. Las limitaciones tributarias a menudo dificultan el suministro universal de bienes públicos y en ese caso la estabilidad política depende de que el sistema político sea capaz de atender a facciones poderosas a través de redes de relaciones clientelistas.

Ello no significa que los valores plasmados en la agenda de reformas para promover la buena gobernanza no sean adecuados para los PMA. Sin embargo, si supone que el contenido específico de las reformas institucionales para lograr esos valores ha de ajustarse de manera más realista a las circunstancias del país y completarse con el tiempo.

---

*Hay toda una gama de Estados desarrollistas. Una cuestión crucial es determinar qué hace un tipo de Estado tenga más éxito que otro.*

---

En el resto del capítulo se examina cómo se podría inyectar una dimensión de desarrollo más explícita en las prácticas de la gobernanza, en particular las prácticas de gobernanza de un Estado desarrollista. Se analizan las prácticas que hicieron que algunos Estados desarrollistas prosperaran más que otros y la manera de adaptar las prácticas para que jueguen un papel fundamental en el desarrollo económico y la transformación social en el siglo XXI. En relación con la cuestión anterior, se presta particular atención a los modelos de Asia oriental, pero basando el análisis en una serie más amplia de modelos, incluidos los de los países nórdicos e Irlanda, tomados como ejemplos de Estados desarrollistas. Al igual que sucede con la agenda de reformas para promover la buena gobernanza, está claro que los PMA no pueden trasplantar sin más las instituciones de otros países y esperar que funcionen. Por consiguiente también se analizará (en la sección E) la cuestión de cómo fomentar en los PMA las capacidades propias de los Estados desarrollistas.

### C. Por qué algunos Estados desarrollistas prosperan más que otros

El concepto de Estado desarrollista, al igual que el de la buena gobernanza, ha sido interpretado y definido de distintas maneras por distintas personas (recuadro 3). Un problema particular, como indica Mkandawire (2001: 291) es que se corre el riesgo de que el Estado desarrollista “se divinice como una especie de Leviatán omnipotente y omnisciente que siempre se sale con la suya”. Ello se debe a que el Estado se define como desarrollista cuando prospera la economía, el éxito económico se asimila a la fortaleza del Estado y ésta última se mide en función de lo que se consideran resultados de las políticas.

Es posible evitar esta visión tautológica, que se sirve de los resultados para explicar el fenómeno en cuestión, reconociendo que los gobiernos de los Estados desarrollistas tienen ciertamente una visión, prioridades e ideología desarrollistas, pero pueden no lograr sus objetivos. Desde este punto de vista un Estado desarrollista se define en este capítulo como “un Estado que sitúa el desarrollo económico como máxima prioridad de la política pública y procura diseñar políticas e instituciones para promover ese objetivo” (Mkandawire, 2001: 291). De acuerdo con esta definición, no se supone que el Estado desarrollista consigue inevitablemente resultados de desarrollo, sino que existe un compromiso, dedicación, y orientación constantes para conseguirlos. Se trata de un proceso muy complejo que requiere la experimentación y el aprendizaje de políticas y la adaptación e innovación institucional. Así pues, en los Estados desarrollistas, las políticas y las instituciones evolucionan constantemente y se adaptan a las nuevas circunstancias externas y a los cambios de las estructuras internas, y los responsables de las políticas siempre están expuestos al fracaso.

Adoptando esta definición amplia, hay toda una gama de Estados desarrollistas, como los Estados desarrollistas prósperos del Asia oriental, principalmente los cuatro primeros tigres asiáticos (Hong Kong (China), la República de Corea Singapur y la Provincia china de Taiwán) y casos más recientes, Malasia Tailandia y Viet Nam, además de China. Pero además de estos ejemplos, hay Estados desarrollistas socialistas, como la Unión Soviética antes de la caída del comunismo (Johnson, 1982), los Estados desarrollistas de América Latina en los años cuarenta y cincuenta (Cardoso y Falletto, 1979; Schneider 1999), los países europeos de industrialización tardía como Austria y Finlandia (Vartiainen, 1999) y los primeros Estados poscoloniales desarrollistas de África y también los Estados desarrollistas democráticos de Botswana y Mauricio (Mkandawire, 2001).

La cuestión crucial que se plantea es determinar qué hace que algunos Estados desarrollistas tengan más éxito que otros. En las publicaciones se han identificado varias condiciones posibles del éxito. En primer lugar están las condiciones de partida, sobre todo el alcance de la experiencia de un país en cuanto a manufacturas (Amsden, 2001); en segundo lugar, las relaciones económicas internacionales, incluida la existencia de espacio de políticas (Chang, 2008b) y el apoyo de los aliados políticos en los países ricos (Cumings, 1987); y en tercer lugar, las condiciones políticas, en particular que sean Estados cohesionados y no fragmentados en muchas clases sociales (Kohli, 2004). Sin embargo un factor crítico que ha distinguido a los Estados desarrollistas más prósperos de los que menos éxito tuvieron fue su tipo de gobernanza del desarrollo.

En el resto de esta sección se describen los rasgos esenciales de la gobernanza del desarrollo de los Estados desarrollistas eficaces. Se analizan las políticas (qué hicieron los gobiernos) y las instituciones (cómo lo hicieron), ya que esas dos facetas constituyen aspectos importantes de la buena gobernanza del

*En los Estados desarrollistas de Asia oriental que prosperaron, las políticas se orientaron a desarrollar las capacidades productivas, ampliando las oportunidades de empleo, estimulando la transformación estructural y aumentando los niveles de vida.*

*Las políticas de desarrollo de las capacidades productivas supusieron una combinación de políticas macroeconómicas, mesoeconómicas y microeconómicas. Así pues, la gobernanza económica conllevó invariablemente la adopción de algún tipo de política industrial.*

*Los Estados desarrollistas prósperos decidieron el calendario, el ritmo y la secuencia de la apertura en función de su utilidad para apoyar los intereses nacionales de promoción del crecimiento económico y el cambio estructural.*

---

*Los Estados desarrollistas que tuvieron éxito también se ocuparon de las cuestiones distributivas para velar por que los beneficios dinámicos del crecimiento fueran aceptables socialmente.*

---



---

*En los Estados desarrollistas prósperos los fallos del mercado se definen en función de la capacidad del mecanismo de mercado de lograr los objetivos fijados por el gobierno.*

---



---

*La posibilidad de un fallo del Estado no excluye la intervención pública. Al contrario, hace ver la necesidad de constituir la capacidad organizativa e institucional de gobernanza necesaria para llevar a la práctica una visión del desarrollo nacional.*

---

desarrollo. Esta sección se basa en particular en la experiencia de gobernanza del desarrollo de Estados desarrollistas eficaces de Asia oriental, dado que han sido los más estudiados y que la UNCTAD ha hecho contribuciones particularmente importantes en esa esfera.

### 1. QUÉ HICIERON LOS GOBIERNOS<sup>3</sup>

En los Estados desarrollistas de Asia oriental que prosperaron, las políticas se centraron en la producción. Con ellas se procuró desarrollar las capacidades productivas del país con miras a ampliar las oportunidades de empleo y la productividad del trabajo, aumentando así el nivel de vida. En todos los casos de éxito, salvo en las ciudades Estado, las políticas alentaron la transformación estructural, un proceso por el que disminuyó la importancia económica relativa de la agricultura y de la extracción de materias primas, mientras que aumentó la de las industrias manufactureras, y en el que los procesos de producción siguieron una progresión ascendente, con actividades cada vez más intensivas en trabajo cualificado, tecnología y capital. A nivel macro, la transformación estructural fue impulsada y facilitada por un ritmo rápido de acumulación de capital que dependía del aumento del ahorro interior, la inversión y las exportaciones (tanto en términos absolutos como en proporción del PIB), todo ello unido en un círculo virtuoso de causalidad acumulativa. A nivel de las empresas, este proceso se basa en la imitación, el aprendizaje y la adaptación de las tecnologías disponibles a nivel internacional con miras a reducir costos, mejorar la calidad e introducir bienes y servicios inexistentes en el país, y en la difusión de las prácticas óptimas desde las empresas más avanzadas hacia las menos avanzadas dentro del país, por ejemplo de las empresas de propiedad extranjera a las empresas de propiedad local (Gore, 2000).

Un aspecto importante de las políticas de desarrollo de las capacidades productivas es que no entrañan simplemente la adopción de una política macroeconómica o la consecución de un buen clima general de inversión (un planteamiento marco). Antes bien, suponen una combinación de políticas macroeconómicas, mesoeconómicas y microeconómicas. Así pues la gobernanza económica conlleva invariablemente la adopción de algún tipo de política industrial o lo que la CEPAL ha denominado de manera más general política de desarrollo productivo (CEPAL, 1996; 2004). Ello incluye una serie de medidas, coordinadas con políticas macroeconómicas y comerciales, destinadas a mejorar la capacidad de oferta de la economía en conjunto, así como la de sectores específicos, y ayudar al sector privado a identificar y adquirir ventajas competitivas. Estas medidas, que fueron evolucionando al desarrollarse la economía, se basaban en una interpretación dinámica de la ventaja comparativa. Este enfoque de futuro permite aprovechar plenamente las oportunidades derivadas de las ventajas de costo relativas existentes, procurando promover al mismo tiempo la inversión y el aprendizaje en actividades económicas que, desde una óptica realista, sean susceptibles de presentar ventajas comparativas en el futuro inmediato a medida que se desarrolla la economía y convergen otros países de industrialización tardía.

Los Estados desarrollistas prósperos consiguieron integrarse en la economía mundial. Ello no significó desconectar su economía de la del resto del mundo y cerrarla, ni tampoco una apertura general de su economía a las importaciones y los capitales extranjeros. Al contrario, fue un proceso de integración estratégica con el resto del mundo, en que el calendario, el ritmo y la secuencia de la apertura a los distintos tipos de corrientes internacionales se decidieron en función de su utilidad para apoyar los intereses nacionales de promoción del crecimiento económico y el cambio estructural.

Por último, los Estados desarrollistas que tuvieron éxito también se ocuparon de las cuestiones distributivas para velar por que los beneficios dinámicos del

crecimiento fueran aceptables socialmente. Lo lograron adoptando un enfoque más orientado a la producción que a las transferencias redistributivas. Así, un aspecto significativo de los Estados desarrollistas que tuvieron éxito era que tenían gobiernos que no se limitaban a “cobrar impuestos y gastar” (Sindzingre, 2007). Las principales bases para lograr un proceso de crecimiento más equitativo consistían en un reparto más amplio de la propiedad de bienes, por ejemplo mediante la reforma agraria y la inversión en educación, y la expansión del empleo productivo, así como en una élite empresarial dedicada a la inversión en vez de al consumo ostentoso y suntuario.

## 2. CÓMO HICIERON LOS GOBIERNOS: EL PAPEL DEL ESTADO Y EL MERCADO

El éxito de los Estados desarrollistas se basó en un modelo de economía mixta en que el gobierno colaboraba con el sector privado para conseguir los objetivos nacionales de desarrollo. Esto no significaba que los Estados desarrollistas renunciaran a la propiedad pública. De hecho, a menudo se ignora que algunas de las economías exitosas de industrialización reciente de Asia oriental (la República de Corea, Singapur y la Provincia china de Taiwán) utilizaron la propiedad pública (Chang, 2008a). No obstante, los Estados desarrollistas prósperos adoptaron respecto de la propiedad pública una actitud pragmática (preguntándose, por ejemplo, si contribuía a los objetivos de desarrollo económico nacionales) antes que ideológica. Además, no se consideró que el Estado tenía por función principal sustituir al sector privado, sino diseñar políticas e instituciones que aprovecharan la propiedad privada, el instinto animal de los empresarios y su afán de ganancia para lograr los objetivos nacionales de desarrollo.

Si bien los Estados consideraron importante la idea de fallo del mercado, la interpretación de ese concepto difiere de la teoría económica general, que postula que hay fallo del mercado cuando la economía de mercado no asigna los recursos de manera eficiente, lo que se considera una desviación del equilibrio general previsible en mercados perfectamente competitivos<sup>4</sup>. Pero en los Estados desarrollistas que prosperaron, los fallos del mercado no se definen así, sino en función de la capacidad del mecanismo de mercado de lograr los objetivos fijados por el gobierno. Por ejemplo, Kato et al. (1993: 28) indican que se producen fallos del mercado “cuando los bienes y servicios que la sociedad considera necesarios no se pueden suministrar fácil o adecuadamente confiando únicamente en las actividades económicas libres de los sectores privados movidos por el afán de lucro”.

La visión desarrollista que tienen esos Estados de los fallos del mercado también se ha integrado en la noción más general de fallo del sistema, que se produce cuando el sistema económico en su conjunto no consigue los objetivos de desarrollo fijados por el gobierno. Esta opinión se basa en el hecho de que el desarrollo depende tanto de las instituciones de mercado como de las ajenas al mercado. Las instituciones de mercado de un sistema capitalista incluyen la empresa como institución básica de producción, pero también diversas agrupaciones de productores y consumidores, como los conglomerados de empresas, las asociaciones de productores, los sindicatos, las cooperativas de compras y las redes de subcontratación (Chang, 2003a). La idea de fallo del sistema es particularmente importante en las economías en fase de desarrollo incipiente porque, como indica Yanagihara (1997: 11), en realidad los mercados “se crean y desarrollan en un proceso interactivo de decisiones y actuaciones de los agentes económicos que pretenden establecer y reformar las interrelaciones entre ellos”. Esto significa que las actividades en favor del desarrollo no pueden limitarse a “liberalizar los mercados” sino que una función importante del gobierno debería ser crear y desarrollar la capacidad de las instituciones ajenas al

---

*Las cuatro funciones principales de los Estados desarrollistas eficaces son: a) aportar una visión; b) apoyar el desarrollo de las capacidades institucionales y organizativas; c) coordinar las actividades económicas; y d) gestionar los conflictos.*

---



---

*Para plasmar una visión de futuro hace falta innovación política e institucional. Dado que la visión se realiza por mediación del sector privado, un papel crucial del Estado consiste en reforzar las capacidades de los agentes económicos.*

---



---

*La coordinación es esencial, ya que los factores de producción son interdependientes en cuanto a su utilización, pero su propiedad está dispersa.*

---

---

*La gobernanza de los Estados desarrollistas prósperos se basó en burocracias competentes a nivel técnico.*

---



---

*La burocracia económica estableció vínculos estrechos entre las empresas y el Estado para poder aplicar políticas que respondieran a las necesidades e intereses generales de las empresas.*

---



---

*Otra característica esencial de los Estados desarrollistas que prosperaron es que los incentivos y recursos proporcionados por los gobiernos para animar y orientar las actividades del sector privado dependían de los resultados.*

---



---

*Los incentivos y recursos facilitados por el gobierno incluían la creación de rentas para propiciar nuevas inversiones y actividades innovadoras.*

---

mercado y promover la relación entre ellas de manera que se creen y desarrollen los mercados.

La noción de que el problema que se debe solucionar es el fallo de todo el sistema económico también lleva a considerar el fallo del Estado, por ser éste una de las instituciones fundamentales del sistema. Como dice Yanagihara (1997: 22):

El rol general del Estado consiste en facilitar la evolución del sistema económico de manera que se cumplan los objetivos de desarrollo económico... A un nivel más general, cabe definir los fallos del Estado en función de la realización de esa tarea. La medida en que el Estado pueda realizarla dependerá de sus propias capacidades organizativas e institucionales. En casos de fallo grave del Estado, puede que el origen del fallo del sistema se encuentre en el propio Estado.

Pero desde el punto de vista de los fallos del sistema, la posibilidad de un fallo del Estado no excluye la intervención pública. Al contrario, hace ver la necesidad de constituir la capacidad organizativa e institucional de gobernanza necesaria para llevar a la práctica una visión del desarrollo nacional y facilitar el proceso de desarrollo.

### 3. CÓMO HICIERON LOS GOBIERNOS: FUNCIONES DEL ESTADO

Partiendo de esos antecedentes, es decir, un Estado que funciona con un modelo de economía mixta en colaboración con el sector privado, cabe identificar las cuatro funciones principales de los Estados desarrollistas eficaces: a) aportar una visión de futuro; b) apoyar el desarrollo de las capacidades institucionales y organizativas del sistema económico, incluidas las de la propia administración pública; c) coordinar las actividades económicas para asegurar la evolución coherente de los diferentes sectores y las diferentes partes del sistema económico; y d) gestionar los conflictos.

La función más elemental del Estado es aportar una visión de futuro para la economía. Los planes quinquenales de desarrollo han sido un mecanismo importante para conseguirlo, dado que representan una previsión indicativa del grado y la posibilidad de desarrollo de la economía y también ofrecen las directrices básicas que orientan las expectativas en que basan sus decisiones los hogares y las empresas. Pero junto con esta visión general, se pueden concebir visiones más precisas para cada sector. La importancia de éstas reside en que pueden hacer que “los agentes del sector privado actúen de manera concertada sin obligarlos a dedicar recursos al acopio y el procesamiento de información, la negociación, etc.” (Chang, 2003b: 53). Al aportar una visión de futuro, el Estado actúa como empresario y su visión puede ser equivocada. Pero no vale desechar el espíritu emprendedor del Estado por resultar arriesgado, sino que se debe minimizar el riesgo de que promueva una visión equivocada “estableciendo un mecanismo que permita al Estado reunir y preparar las distintas visiones que hay en la sociedad y crear un consenso a partir de ellas” (ibíd.: 54).

Para plasmar la visión de futuro hace falta innovación política e institucional. Dado que la visión se realiza con la mediación del sector privado, el segundo papel crucial del Estado consiste en reforzar las capacidades de los agentes económicos. Esta tarea no consiste simplemente en fomentar las capacidades a nivel de empresa sino también en profundizar las relaciones y las redes entre distintas empresas.

La tercera función esencial es la de coordinación. Es fundamental ya que los factores de producción son “interdependientes en cuanto a su utilización pero su propiedad está dispersa” (Abramovitz, 1986: 402) y también hay muchos aspectos de complementariedad de las inversiones, como, por ejemplo, la

falta de rentabilidad de una inversión aislada, mientras que un conjunto de inversiones relacionadas puede ser rentable. También es necesario asegurar la coevolución de las distintas partes de un sistema económico de manera que no surjan estrangulamientos de la oferta (causados, por ejemplo, por una inversión insuficiente en infraestructuras), escasez de recursos (por ejemplo, de cierto tipo de personal) o escasez de instituciones (por ejemplo de centros de tecnología).

Por último, una función crítica del Estado es la gestión de conflictos. La transformación estructural genera una transformación social a gran escala y son inevitables los conflictos sociales, ya que en la “destrucción creativa” de actividades e instituciones unos ganan y otros pierden. La gestión de conflictos supone velar por que los beneficios de la transformación, o las expectativas de obtenerlos, sean ampliamente compartidos. Ello es necesario para el dinamismo económico, pero al mismo tiempo es importante que los métodos de gestión de conflictos no entrañen efectos adversos sobre la eficiencia y la productividad.

#### 4. CÓMO HICIERON LOS GOBIERNOS: CAPACIDAD INSTITUCIONAL

Una lección importante de la gobernanza de los Estados desarrollistas prósperos es que se basó en burocracias competentes a nivel técnico, para lo que resultó vital la inversión en la enseñanza superior. Pero la coherencia de la gobernanza en favor del desarrollo se consiguió típicamente estableciendo un organismo piloto que ideó las iniciativas de desarrollo. Ejemplos de ello son el Ministerio de Industria y Comercio Internacional del Japón, la Junta de Planificación Económica de la República de Corea, la Junta de Planificación Económica de Singapur y la Junta de Planificación Económica y Desarrollo de la Provincia china de Taiwán.

En los Estados desarrollistas prósperos la burocracia económica también estableció vínculos estrechos entre las empresas y el Estado para poder formular y aplicar políticas que respondieran a las necesidades e intereses generales de las empresas. No se daba la situación de que los administradores trabajaran en su propio mundo, con modelos económicos teóricos o con proyectos preparados por los donantes. Por el contrario, como indicó Evans (1998: 76): “La eficacia de la relación entre el Estado y las empresas dependía de la circulación de una gran cantidad de información de calidad entre el gobierno y las empresas y de la confianza de ambos en la fiabilidad de las previsiones y los compromisos. Nada de ello se podía conseguir intercambiando declaraciones de principios y comunicados publicitarios”. Diversas formas institucionales permitieron establecer corrientes efectivas de información entre el gobierno y las empresas, con los consejos de deliberación japoneses como arquetipo para Asia oriental. A menudo eran designados a nivel sectorial.

Otra característica esencial de los Estados desarrollistas que prosperaron es que los incentivos y recursos proporcionados por los gobiernos para animar y orientar las actividades del sector privado dependían de los resultados (Amsden, 2001). Así, por ejemplo, se concedían créditos baratos si se invertía en maquinaria nueva, o las importaciones libres de derechos estaban condicionadas a la exportación de toda la producción. Las normas de desempeño basadas en resultados que se adoptaron estaban relacionadas en particular con los objetivos de producción y comercio observables a nivel de empresa. Otros rasgos importantes del apoyo estatal eran que solía conllevar la idea de competencia entre empresas y que estaba limitado en el tiempo. Así se reducía el abuso de autoridad y se evitaba la captura por grupos de interés. Por ejemplo, las empresas podían competir para obtener licencias tecnológicas que les darían acceso exclusivo al mercado nacional, por ejemplo, por cinco años. Otro mecanismo para garantizar una utilización efectiva de la ayuda pública consistió en la imposición gradual de la disciplina de la competencia a las empresas a través de los mercados internacionales.

---

*En el siglo XXI, el Estado desarrollista debería hacer más hincapié en la importancia de los conocimientos en los procesos de crecimiento y desarrollo...*

---



---

*... y aprovechar mejor las oportunidades de interacción entre el capital nacional y el extranjero intensificando la repercusión de la inversión extranjera directa en el desarrollo y estableciendo vínculos con cadenas de valor mundiales.*

---

---

*La deliberación democrática tiene una importancia crucial para crear un consenso social acerca de un proyecto de desarrollo nacional y también para promover políticas e instituciones eficaces.*

---



---

*En los Estados desarrollistas de éxito el compromiso ideológico de promover el desarrollo no era asumido simplemente por un pequeño grupo de líderes políticos y burócratas, sino también por sectores más amplios de la sociedad.*

---



---

*Un Estado desarrollista democrático no sólo encarna los principios de la democracia electoral sino que también garantiza la participación de los ciudadanos en el proceso de desarrollo y en la gobernanza.*

---

Los incentivos y recursos facilitados por el gobierno incluían la creación de rentas, es decir, se ideaban políticas para garantizar que las empresas privadas consiguieran beneficios superiores a las condiciones normales del mercado. Esas rentas eran especialmente importantes para propiciar nuevas inversiones y actividades innovadoras. La gestión de la búsqueda de rentas constituyó una parte esencial de la gobernanza de los Estados desarrollistas que prosperaron. Según este modelo, la búsqueda de rentas no era mala en sí misma. Pero la cuestión clave era velar por que esas rentas se encauzaran hacia actividades que reportasen beneficios sociales además de privados y que las rentas, en forma de ganancias obtenidas, se reutilizaran para propiciar el desarrollo nacional.

Por último, un rasgo esencial de los Estados desarrollistas que prosperaron fue que concibieron un sistema financiero bancario que garantizaba la disponibilidad de financiación a largo plazo para la inversión productiva del sector privado. A menudo esto entrañaba bien un firme dirigismo administrativo del gobierno o la propiedad pública de las instituciones financieras fundamentales.

---

## D. Adaptación del Estado desarrollista al siglo XXI

---

Estas enseñanzas acerca de la gobernanza del desarrollo en los Estados desarrollistas prósperos se derivan de la experiencia de los Estados desarrollistas desde los años sesenta hasta los años noventa del siglo pasado. Un importante motivo de reflexión reciente ha sido estudiar de qué manera el Estado desarrollista puede adaptarse para que siga desempeñando un papel crucial en el desarrollo económico y la transformación social durante el siglo XXI. Para ello se tiene en cuenta una amplia gama de modelos que no se limita a los éxitos del desarrollo del Asia oriental e incluye modelos de países nórdicos e Irlanda, el "Tigre Celta".

Es posible señalar seis tipos principales de adaptación característicos de un Estado desarrollista orientado hacia el futuro:

- (a) Hacer más hincapié en la importancia de los conocimientos en los procesos de crecimiento y desarrollo. Ello se debe a que "el crecimiento recibe mayor impulso de las ideas y la información (como medios de producción y objetos de consumo) que de la transformación física de la naturaleza" y "los beneficios dependen cada vez más de activos intangibles (ideas, marcas e imágenes) y de la protección de esos activos mediante los derechos de propiedad intelectual" (Evans, 2008). Esto pone de relieve el importante papel de los sistemas de conocimientos y los sistemas nacionales de innovación, junto con los sistemas financieros, como complejos institucionales cruciales del proceso de desarrollo;
- (b) Estudiar cómo pasar de las actividades económicas caracterizadas por un rendimiento decreciente a las caracterizadas por un rendimiento creciente (Reunert, 2007). Así se fomentarían el crecimiento económico y la transformación estructural mediante un tipo de diversificación que no se basa exclusivamente en la expansión de las industrias manufactureras. A ese respecto, puede prestarse más atención a los servicios (Evans, 2008);
- (c) Estudiar la manera de aprovechar mejor las oportunidades de interacción entre el capital nacional y el extranjero intensificando la repercusión de la inversión extranjera directa (IED) en el desarrollo y estableciendo vínculos con cadenas de valor mundiales. Eso fue especialmente importante en el caso de Irlanda (O'Riain, 2000);
- (d) Adoptar un enfoque regional del desarrollismo que amplíe el espacio de políticas y aproveche las oportunidades de colaboración a fin de crear las condiciones necesarias para la transformación estructural (UNCTAD, 2007);

- (e) Construir Estados desarrollistas democráticos y no autoritarios (Robinson y White, 1998; Kozul-Wright y Rayment, 2007); y
- (f) Inspirarse en nuevas ideas acerca de los enfoques modernos de la gobernanza que se centren en nuevas formas de interacción entre el gobierno y la sociedad y entre el sector público y el privado, y la consiguiente diversificación de mecanismos e instrumentos para aplicar dichas ideas a la gobernanza del desarrollo.

Algunas de estas cuestiones, en particular la creciente importancia de los conocimientos, la interacción del capital nacional y el extranjero y la posibilidad de aumentar los rendimientos mediante otras actividades distintas de la industria manufacturera, se examinarán más adelante en el presente Informe (en particular, en el capítulo 4). Sin embargo, en el resto de esta sección se pasa revista a algunas ideas recientes sobre el Estado desarrollista democrático y los sistemas modernos de gobernanza que entrañan nuevas formas de interacción entre el sector público y el privado.

### 1. EL ESTADO DESARROLLISTA DEMOCRÁTICO

En debates recientes sobre el nuevo Estado desarrollista ha surgido el importante concepto de Estado desarrollista democrático. Esta idea es importante porque una de las principales objeciones a la conveniencia de un modelo de Estado desarrollista es que muchos de los que han tenido éxito eran regímenes autoritarios. Así pues, algunos han admirado la capacidad del Estado desarrollista autocrático de dar resultados positivos en el ámbito de desarrollo al tiempo que lamentaban el precio que había que pagar en pérdida de libertad democrática, que consideraban demasiado elevado (Kohli, 2004). Además, de resultados de la oleada de democratización que se ha venido propagando desde principios de los años noventa, en la que los PMA han participado ciertamente (UN-OHRLS/UNDP, 2006), la idea de un Estado desarrollista autoritario tiene ahora mucho menos apoyo social. En este nuevo contexto, las cuestiones fundamentales son la posibilidad de construir Estados desarrollistas democráticos y la naturaleza del Estado desarrollista democrático.

La relación entre democracia y desarrollo es una cuestión muy compleja<sup>5</sup>. Quienes estudian la naturaleza de los Estados desarrollistas democráticos han señalado dos cosas de suma importancia.

En primer lugar, se ha observado que la democracia electoral basada en diversos partidos políticos que compiten entre sí no ha desempeñado todavía ningún papel importante en el fomento de los Estados desarrollistas democráticos. Randall (2007: 633) escribe que “según los datos disponibles, los partidos contribuyen de manera muy limitada a la aparición de nuevos Estados desarrollistas democráticos, en lo que respecta al fomento de la democracia o la adopción de decisiones, la contratación de personal, las garantías de rendición de cuentas o la aplicación de políticas”. La autora argumenta que ello se debe a la debilidad de las instituciones y la prevalencia del “clientelismo”. Sin embargo, también se ha observado que en algunas democracias donde hay un partido hegemónico o casi único, este tipo de partido ha jugado a veces un papel significativo en el desarrollo. Un buen ejemplo es el Partido Demócrata de Botswana. En algunos casos, lo que ha ocurrido es que había un único partido dominante, pero también se producía una frecuente renovación de los líderes y representantes elegidos por medio de un proceso democrático.

En segundo lugar, está claro que la deliberación democrática tiene una importancia crucial para crear un consenso social acerca de un proyecto de desarrollo nacional y también para promover políticas e instituciones eficaces en lo que es necesariamente un proceso de desarrollo indefinido e incierto. Kozul-

---

*Aprovechar la participación de los ciudadanos en la gobernanza para impulsar el desarrollo es más importante que el compromiso de sostener un determinado tipo de democratización.*

---



---

*Los gobiernos no pueden resolver por sí solos los problemas sociales ni crear nuevas oportunidades para la sociedad, sino que la tarea de gobernar es cosa de entidades públicas y privadas y en particular de las interacciones entre ellas.*

---



---

*En las nuevas formas de gobernanza los gobiernos han dejado de “remar”, tarea de la que ahora se encargan entidades del sector privado y comunidades locales, y se dedican sobre todo a “llevar el timón”.*

---

*Es probable que el nuevo Estado desarrollista combine con prudencia diferentes modalidades de gobernanza (jerarquía, mercados y redes) y adopte también una gran variedad de instrumentos de política.*

*Las teorías de segunda generación sobre la elección de políticas han ido más allá del bien y del mal y se han centrado más en averiguar por qué se utiliza una determinada combinación de instrumentos sustantivos y de procedimiento en determinados contextos.*

Wright y Rayment (2007: 258) sostienen que la democratización ayuda porque “la solución de los problemas requiere experimentos, tanteos y aproximaciones, tolerancia y fomento de la crítica libre y la voluntad, o por lo menos los incentivos necesarios, para que el Gobierno cambie de rumbo de resultados de las críticas recibidas”. Pero es necesario promover formas “más plenas” de adopción democrática de decisiones que la simple celebración de elecciones periódicas. Eso significa hacer más hincapié en los planteamientos democráticos deliberativos en los que las personas y sus organizaciones interactúan para resolver problemas comunes y crear nuevas oportunidades. Kozul-Wright y Rayment (2007: 260) afirman que “reforzando los fundamentos locales mínimos de la democracia, se puede ayudar a los gobiernos a concebir estrategias de reforma más eficaces y crear una amplia coalición para el cambio social”. Con este mecanismo es posible aprovechar los conocimientos y los intereses locales a fin de asegurarse de que se adoptan las políticas apropiadas a un determinado contexto. Desde esta perspectiva, se ha sostenido que “un Estado desarrollista democrático no sólo encarna los principios de la democracia electoral sino que también garantiza la participación de los ciudadanos en el proceso de desarrollo y en la gobernanza” (Edigheji, 2005: 5).

Entre las ideas recientes sobre el Estado desarrollista democrático la más fundamental no es pues que deberíamos ser partidarios de un determinado tipo de democratización sino más bien aprovechar la participación de los ciudadanos en la gobernanza para impulsar el desarrollo. Al observar el pasado, está claro que una de las características de los Estados desarrollistas de éxito ha sido que el compromiso ideológico de promover el desarrollo no era asumido simplemente por un pequeño grupo de líderes políticos y burócratas sino también por sectores más amplios de la sociedad. Una visión del desarrollo nacional es especialmente eficaz cuando se convierte en un proyecto compartido por todo el país y existe una movilización social detrás de los objetivos del proyecto. En la medida en que esta tendencia se sustenta en una determinada forma de democratización, tanto a nivel de toda la sociedad como en la detección local de los problemas y las oportunidades del desarrollo, la democratización puede dar más eficacia al Estado desarrollista. Pero en la medida en que la forma de democratización debilita la cohesión social en que se basa un proyecto de desarrollo compartido, irá en detrimento de dicha eficacia<sup>6</sup>.

Cuadro 4

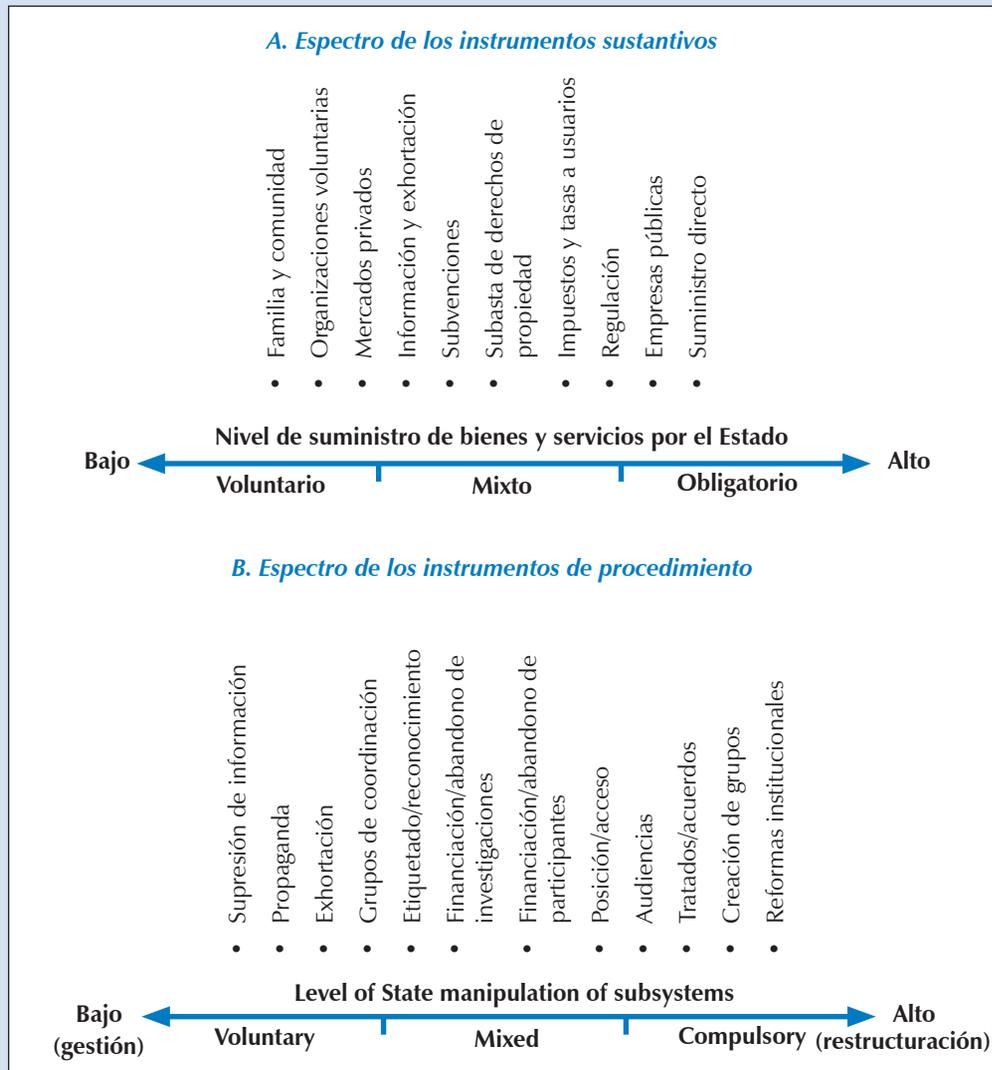
## Taxonomía de los instrumentos de política sustantivos y de procedimiento

Usos principales	Recursos de gobernanza			
	Información	Autoridad	Financiación	Organización
<b>A. Instrumentos sustantivos</b>				
<b>Activos</b>	Asesoramiento Formación	Licencias Tasas a los usuarios Regulación Certificación	Donaciones Préstamos Impuestos Gastos	Administración burocrática Empresas públicas
<b>Detectores</b>	Preparación de informes Registro	Censos Consultores	Sondeos Vigilancia	Mantenimiento de registros Encuestas
<b>B. Instrumentos de procedimiento</b>				
<b>Positivos</b>	Educación Exhortación Publicidad Capacitación	Acuerdos Tratados Creación de grupos consultivos	Financiación de grupos de intereses Financiación de participantes	Audiencias Evaluaciones Reforma institucional y burocrática
<b>Negativos</b>	Información tendenciosa propaganda	Prohibición de grupos y asociaciones	Eliminación de financiación	Retrasos administrativos Supresión de información

Fuente: Secretaría de la UNCTAD, cuadro adaptado de Howlett (2004).

Gráfico 6

Espectro de los instrumentos de política sustantivos y de procedimiento



Fuente: Howlett (2000).

2. UNA GOBERNANZA MODERNA DEL DESARROLLO

Una segunda cuestión relacionada con el nuevo Estado desarrollista es la aplicación de formas modernas de gobernanza a la tarea del desarrollo. De anteriores debates se desprende que anteriormente los Estados desarrollistas exitosos no ejercían simplemente un control desde arriba sino que más bien utilizaban diversos tipos de alianzas entre el sector público y el privado. En los últimos años se ha producido una mayor reflexión y análisis sobre cómo puede funcionar este enfoque de la gobernanza (por ejemplo, Kooiman, 1993; Rhodes, 1996; Peters y Pierre, 1998; Pierre, 2000). Estas reflexiones y análisis se han reflejado en publicaciones sobre la naturaleza de la gobernanza moderna y lo que significa para la acción de los gobiernos. Existe ahora mucho margen para aplicar estas nuevas ideas sobre la gobernanza moderna a la tarea del desarrollo y de este modo pueden originarse nuevas ideas para el nuevo Estado desarrollista.

La idea fundamental de la gobernanza moderna es que los gobiernos no pueden resolver por sí solos los problemas sociales ni crear nuevas oportunidades para la sociedad, sino que la tarea de gobernar es cosa de entidades públicas

*Es probable que el nuevo Estado desarrollista adopte un “enfoque híbrido” para garantizar la eficacia administrativa, basado en la capacidad burocrática, las señales del mercado y un control democrático desde abajo.*

---

*Cuando los Estados desarrollistas del Asia oriental emprendieron su proceso de desarrollo, sus gobiernos no tenían un elevado nivel de capacidad técnica...*

---

y privadas y en particular de las interacciones que se producen entre ellas. Esta nueva función del Gobierno, guarda relación con “el desarrollo de estilos de gobierno en que se han difuminado los límites entre el sector público y el privado y dentro de cada sector” (Stoker, 1998: 17). Una elegante metáfora que se cita con frecuencia para describir este cambio explica que la característica principal de las nuevas formas de gobernanza es que los gobiernos han dejado de “remar” (mediante la prestación directa de servicios y la gestión de empresas de propiedad estatal), tarea de la que ahora se encargan entidades del sector privado y comunidades locales, y se dedican sobre todo a “llevar el timón” (dirigiendo, pensando y orientando) – Osborne y Gaebler (1992). Kooiman (1993: 34) sintetiza el cambio como “el abandono de “una dirección y un control unívocos” en favor de “diseños dobles o múltiples”, según los cuales personas en diversos papeles y circunstancias procuran resolverse mutuamente los problemas”; mientras que Pierre (2000: 242) caracteriza el cambio como:

“El paso de un modelo de gobierno centrípeto a uno centrífugo. En el modelo centrípeto, el centro político era la fuente indiscutida del poder político y las capacidades institucionales. En el modelo centrífugo de gobierno, sin embargo, el Estado intenta aumentar sus puntos de contacto con el exterior como medio para transmitir sus objetivos a la sociedad circundante.”

Cabe prever que la introducción de este cambio será una de las características fundamentales de la gobernanza en el nuevo Estado desarrollista. Para ello habrá que prestar atención a las modalidades de coordinación de las actividades sociales, los tipos de instrumentos para la adopción de políticas y las bases de la eficacia administrativa.

---

*... se tardó tiempo en construir esas burocracias aplicando políticas de contratación por méritos, continuidad del personal y perspectivas de carrera que ofrecieran a los funcionarios competentes beneficios similares a los que se podían conseguir en el sector privado.*

---

En cuanto a las modalidades de gobernanza, una nueva e importante corriente de pensamiento se refiere a la denominada “gobernanza en red”. Como subraya Jessop (1998), esta modalidad de gobernanza no se ejerce mediante los procedimientos formales e impersonales del mercado, o sea mediante una gobernanza jerárquica que fija objetivos ex ante desde arriba, sino más bien mediante procedimientos constantes de reflexión, en los que diferentes agentes de la red seleccionan proyectos conjuntos de interés común, los perfeccionan y reformulan sobre la marcha según los logros conseguidos y responden a los cambios del entorno. Para ello se requiere una negociación constante de los objetivos, la movilización cooperativa de recursos controlados por diferentes agentes a fin de alcanzar sus objetivos interdependientes y también un diálogo constante para fijar las normas básicas de un acuerdo negociado, la distribución de recursos y la acción concertada. Tales redes pueden abarcar una gran diversidad de organizaciones y entidades, tanto estatales como no estatales.

Es probable que el nuevo Estado desarrollista combine con prudencia estas diferentes modalidades de gobernanza y adopte también una gran variedad de instrumentos de política. Estos instrumentos pueden estar diseñados para influir en los resultados o en la manera de conseguirlos, valiéndose de diversos “recursos de gobierno”, a saber, dando información, utilizando la autoridad del Estado para promulgar leyes y reglamentos, desplegando recursos financieros mediante la tributación y el gasto público, y haciendo que intervenga directamente el sector público (cuadro 4). Según los diferentes instrumentos, el Estado interviene en mayor o menor medida, con distintos grados de coerción y voluntariedad en la manera de lograr los resultados (gráfico 6).

---

*Hubo un propósito deliberado de construir algunos organismos de importancia estratégica en vez de mejorar la eficacia general del Estado de un solo golpe.*

---

En la gobernanza moderna hay que adaptar los instrumentos de política a la tarea prevista. Según Howlett (2004: 1), las teorías de primera generación sobre la elección de instrumentos estaban atascadas en la perspectiva de una fórmula uniforme y lo que él llama “una lucha entre “el bien y el mal”, en la que se condenan toda una serie de instrumentos utilizados y se proclaman los méritos de

otros instrumentos alternativos que se presentan como un compendio de todo lo que es bueno en el mundo”. La consecuencia lamentable de este planteamiento, que oponía los vicios del dirigismo estatista a las virtudes de la privatización, los mercados y la desregulación, fue que el instrumento de política se esgrimió “no tanto como el bisturí de un hábil cirujano que está operando en las entrañas del Estado, sino como la cuchilla del carnicero, que no respeta los delicados tejidos del paciente sometido a la intervención” (ibíd. 1). Las teorías de segunda generación, que están relacionadas con la perspectiva de la gobernanza moderna, han ido “más allá del bien y del mal” y se han centrado más en averiguar por qué se utiliza una determinada combinación de instrumentos sustantivos y de procedimiento en determinados contextos. Lo que importa en este caso es la utilización de “una combinación de instrumentos cuidadosamente elegidos para crear interacciones positivas entre ellos y responder a determinadas características contextuales del sector político” (Howlett, 2004: 8). Es probable que este tipo de planteamiento sea un importante aspecto de los nuevos Estados desarrollistas.

Por último, es probable que el nuevo Estado desarrollista adopte lo que Evans (2005) ha denominado “un enfoque híbrido” para garantizar la eficacia administrativa. Este enfoque ha de mantener un equilibrio entre tres modos básicos de conseguir la eficacia: la capacidad burocrática, basada en la contratación por méritos, normas profesionales, perspectivas de carrera previsible y estructuras orgánicas coordinadas; las señales del mercado, que indican los costos y los beneficios, facilitan la asignación eficaz de los recursos y prevén una disciplina fiscal para que los objetivos sigan siendo coherentes; y un control democrático desde abajo, gracias al cual, mediante la participación en las deliberaciones, la transparencia y la responsabilidad, los objetivos que persigue el Estado reflejen las necesidades y los deseos de los ciudadanos corrientes (Evans, 2005). Mientras que el antiguo Estado desarrollista se basaba en la capacidad burocrática, y la agenda reformista de la nueva gestión pública ha hecho especial hincapié en la fuerza disciplinaria del mercado en las entidades públicas, el nuevo Estado desarrollista intentará lograr un mejor equilibrio entre estas maneras de dirigir la administración pública y también estimular la participación de los ciudadanos desde abajo.

---

*Las innovaciones institucionales no viajan bien. Es necesario estudiar los modelos de éxito y determinar qué principios y prácticas permiten una “buena adaptación” a las circunstancias de cada PMA.*

---



---

*Es necesario que los gobiernos tengan una visión general del desarrollo.*

---

## **E. ¿Pueden los países menos adelantados fortalecer las capacidades del Estado desarrollista?**

### **1. ¡SÍ PUEDEN!**

La tarea de construir un Estado desarrollista capaz en los PMA requiere mucho optimismo. Sin embargo, aunque debemos dejar de lado aquellos PMA cuyos conflictos internos han dejado las estructuras del Estado débiles e inviables, hay varios factores que hacen pensar que sería posible potenciar las capacidades del Estado desarrollista en muchos PMA.

En primer lugar, una de las cosas importantes que pueden aprenderse del éxito de los Estados desarrollistas del Asia oriental es que, cuando emprendieron su proceso de desarrollo, sus gobiernos no tenían un elevado nivel de capacidad técnica. Como dice Evans (1998: 71):

“Las burocracias públicas capaces de desenvolverse con eficacia en los mercados mundiales no eran ningún tipo de recurso natural del que pudieran disponer inmediatamente los países del Asia oriental al término de la segunda guerra mundial. Las burocracias modernas se construyeron tras largas e intensas luchas en favor de la reforma y un sinnúmero de

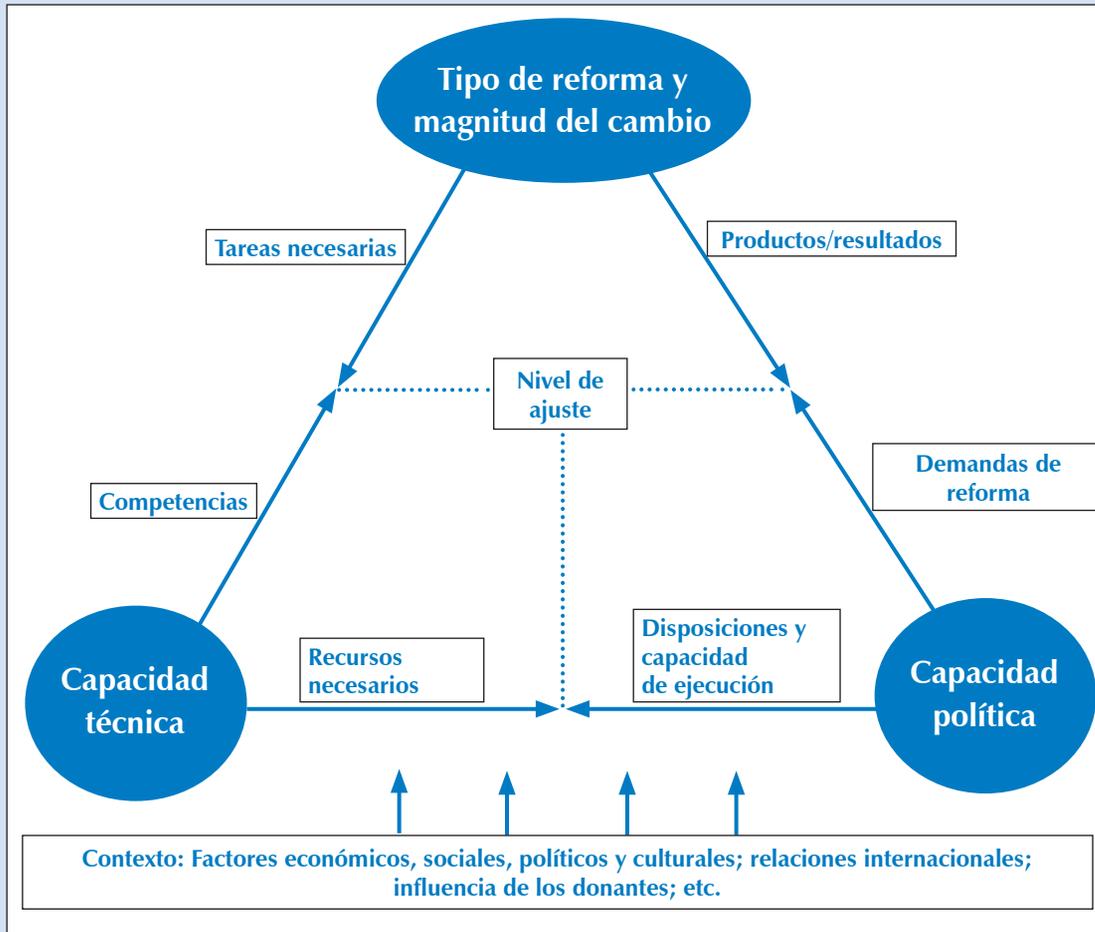
---

*Las capacidades del Estado deben potenciarse a lo largo del tiempo mediante un enfoque estratégico gradual.*

---

Gráfico 7

## Representación esquemática de los ajustes necesarios en la reforma del sector público



Fuente: Therkildsen (2008).

*Una de las características que distinguen a los Estados desarrollistas de éxito es la presencia de una élite favorable al desarrollo, más interesada en el desarrollo económico nacional que en su enriquecimiento personal.*

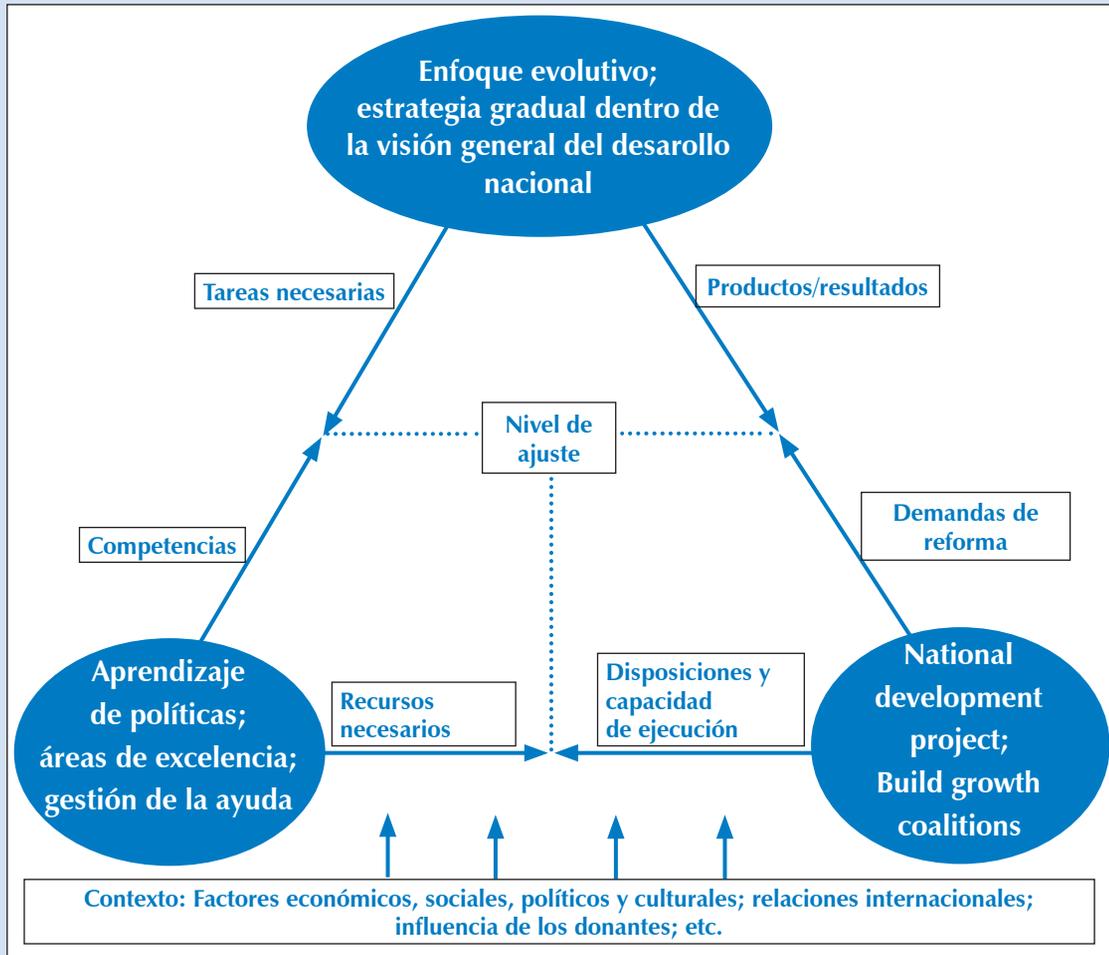
experimentos realizados durante el período posterior a la segunda guerra mundial.”

Se tardó tiempo en construir esas burocracias aplicando políticas de contratación por méritos, continuidad del personal y perspectivas de carrera que ofrecían a los funcionarios competentes beneficios similares a los que podían conseguir en el sector privado (Evans, 1998). Cabe señalar que incluso en los Estados desarrollistas prósperos no todas las burocracias eran necesariamente supereficientes. Aprender cuáles eran las políticas apropiadas fue parte integrante del proceso de la creación de la capacidad del Estado desarrollista y también eso llevó su tiempo.

En segundo lugar, está claro que hubo un propósito deliberado de construir algunos organismos de importancia estratégica en vez de mejorar la eficacia general del Estado de un solo golpe. Así pues, una de las lecciones importantes que nos enseña la experiencia del Asia oriental es que “resulta posible obtener una parte sustancial de los beneficios derivados de una burocracia muy eficiente concentrando las reformas en un número relativamente reducido de organismos económicos” (Evans, 1998: 73). En un análisis de la relación existente entre instituciones y crecimiento en diversos países, Rodrik ha visto también que “una transformación institucional en gran escala no es ni mucho menos condición necesaria para impulsar el crecimiento. El impulso inicial del crecimiento puede

Gráfico 8

## Fortalecimiento de las capacidades del Estado desarrollista en los países menos adelantados: un enfoque de las reformas del sector público



Fuente: Secretaría de la UNCTAD, gráfico basado en Therkildsen (2008).

lograrse con cambios mínimos en la estructura institucional. ... Los países no necesitan un gran número de reformas institucionales para empezar a crecer” (Rodrik, 2007: 191).

En tercer lugar, observando las experiencias recientes, no hay por qué ser excesivamente pesimista acerca de las posibilidades de que una reforma del sector público fomente las capacidades del Estado desarrollista. Quizá la enseñanza principal de la reforma del sector público en los PMA es que la falta de implicación de un país repercute negativamente en la sostenibilidad y el éxito. Therkildsen (2008: 46) afirma que “no hay duda de que muchas iniciativas de reforma han quedado bloqueadas porque los donantes insistieron demasiado en cuestiones que tenían un interés limitado para la población del país”. Esta ha sido una de las características especiales de intentos anteriores de fomentar la capacidad general del Estado. Se ha observado que el tipo de actividades de fomento de la capacidad que los donantes suelen hacer bien por lo general no producen directamente mejoras significativas en la capacidad del Estado (Teskey, 2005). La razón es que las mejoras pueden ser reales a nivel de organización pero no tienen una repercusión significativa en la capacidad, ya que no afectan a las relaciones entre organizaciones ni a las reglas del juego. La enseñanza principal que se desprende de muchos decenios de asistencia de los donantes es que, si esas intervenciones no son realmente asumidas por un país a nivel interno,

*Las coaliciones para el crecimiento se forman cuando las élites empresariales y gubernamentales cooperan para fomentar la inversión e incrementar la productividad.*

*La creación de mecanismos de cooperación entre empresarios y gobierno a través de las asociaciones empresariales debería ser un elemento importante del fomento de las capacidades del Estado desarrollista.*

#### Recuadro 4. Planteamiento de Mushtaq Khan para potenciar las capacidades de gobernanza en pro del crecimiento económico: el ejemplo del sector de la confección en Bangladesh

En términos generales, Khan sugiere que para potenciar las capacidades de gobernanza hay que centrarse en sectores que ya están creciendo pero en los que el crecimiento podría acelerarse, o en los que hay estímulos para pasar a productos de mayor valor o bien ascender en la cadena de valor, o aumentar la productividad y competitividad de la maquinaria. Probablemente haya varios sectores que registren un crecimiento evidente. Si se tiene éxito en un sector, las capacidades y las enseñanzas acumuladas pueden transferirse a las estrategias diseñadas para otros sectores. Al hacer la selección, es necesario “fijar las prioridades de fomento de la capacidad de tal manera que exista la capacidad política necesaria para retirarse si los resultados no son satisfactorios” (Khan, 2008: 15), y tener el máximo potencial para establecer vínculos que promuevan el aprendizaje de políticas apropiadas.

El sector de la confección en Bangladesh es un buen ejemplo. Ha tenido mucho éxito pero tiene que hacer frente a una importante competencia tanto de países situados más arriba en la cadena de valor con una mayor productividad y calidad y mejores conexiones con los compradores, como de países de salarios más bajos que están intentando de manera agresiva entrar en los mismos mercados que Bangladesh. Hablando con los empresarios se intentó determinar dónde había fallado el mercado en la asignación de recursos fundamentales, a saber, los fondos para inversiones, las competencias técnicas y las tierras, y qué reformas de gestión podrían contribuir a resolver estos problemas.

En lo que respecta a las inversiones, los bancos estaban dispuestos a conceder préstamos a los productores, así que el acceso al capital no constituía un problema, pero las condiciones en que se concedían los préstamos (elevados tipos de interés y exigencia de garantías) frenaban a los inversores a la hora de solicitar créditos para nuevas tecnologías que entrañaban un mayor riesgo. El reto para la gobernanza consistía pues en que “el gobierno y el sector privado desarrollaran capacidades de gobernanza viables que permitieran que los instrumentos o estrategias financieros existentes u otros similares a los utilizados en otros países en desarrollo se utilizaran para compartir el riesgo de las inversiones” (Khan, 2008: 20).

Se están examinando dos posibilidades. La primera es el Fondo de Capital Social y de la empresa de Bangladesh, que se creó en 2001 para remediar precisamente este fallo del mercado. Con este instrumento, el Gobierno compra una participación de hasta el 49% en empresas que efectúan inversiones en nuevos ámbitos, evitando al empresario el pago inmediato y gravoso de intereses, con una opción de recompra de la participación al cabo de tres años a su valor nominal o después de ocho años a su valor nominal o a un valor de separación definido en términos vagos, que será determinado por los contables con arreglo a la situación del balance. Pero los proyectos se eligieron mal y el fondo no ha sido dinámico, puesto que se adoptaron proyectos que a menudo eran sencillos y podían haberse financiado de manera tradicional y haber sido igualmente viables. El reto de la gobernanza es, según Khan, obligar a la dirección de una empresa a trabajar bien y dar una rentabilidad sobre recursos propios. Esto podría hacerse adoptando medidas para mejorar el diseño del fondo en lo que respecta a los derechos del prestamista sobre los beneficios futuros y también a la opción de recompra, y para que tuviera éxito haría falta un órgano que se encargara de supervisar y aplicar las condiciones del acuerdo de financiación específico de su competencia.

La segunda posibilidad es una subvención directa de los costos del capital para la adquisición de tecnologías predeterminadas. Un buen ejemplo es el Plan de Financiación de Mejoras Tecnológicas de la India, por el que en las inversiones para comprar determinada maquinaria (que se considera necesaria para aumentar la productividad del sector textil del país) se concede un reembolso del 5% del interés que se cobra por el dinero prestado para la compra. Khan sostiene que la falta de recursos presupuestarios hace que este sistema resulte más difícil de concebir en Bangladesh, pero podría ser posible subvencionar los tipos de interés en casos específicos. Pero también para ello habría que fomentar la capacidad de gestión del órgano encargado de supervisar la utilización de los fondos desembolsados. Es necesario “empezar con programas muy modestos y con un pequeño organismo dotado de recursos suficientes y encargado de supervisar y aplicar un programa restringido”.

En lo que respecta a las competencias técnicas de la mano de obra, el problema es que los empleadores no están dispuestos a gastar mucho dinero en formar a sus trabajadores porque temen que estos luego se marchen de la empresa, pero si se pudiera mejorar su competencia técnica en algunos aspectos cruciales eso podría dar un fuerte impulso al incremento de la productividad. Khan sugiere “subvenciones relativamente pequeñas para los empleadores que envíen a trabajadores fundamentales a institutos de capacitación privados debidamente acreditados” (Khan, 2008: 24). Pero “esto sólo funcionaría si pudiera desarrollarse la capacidad de gestión para dar acreditación a programas en colaboración con asociaciones de empresarios”, garantizar “el mantenimiento de la calidad” y “decidir el abandono de programas que no diesen los resultados apetecidos”.

En cuanto a las tierras, se vio que la adquisición de extensos terrenos de propiedad no controvertida es un proceso largo y complejo que crea graves problemas para nuevos proyectos y dificulta las economías de escala. La solución óptima de este problema sería intentar mejorar el mercado de bienes raíces en general perfeccionando los registros de la propiedad, velando por el buen funcionamiento del sistema judicial y combatiendo la corrupción, de manera que las transacciones de bienes raíces se realizaran sin dificultades. Este enfoque gradual se centraría en el problema específico de la disponibilidad de tierras para la expansión y el logro de economías de escala en la industria de la confección. Para ello sería preciso desarrollar las capacidades de gestión de los organismos encargados de resolver los problemas de la adquisición de tierras en los diversos sectores. Una opción podría consistir en dar prioridad a la adquisición de tierras para crear una extensa zona industrial con infraestructuras suficientes, donde podrían darse incentivos para la reubicación del sector de la confección actualmente muy disperso. Mientras tanto, “quizás sea necesario adoptar medidas intermedias para facilitar la expansión temporal de servicios cruciales en empresas que soliciten asistencia” (Khan, 2008: 26). Para eso haría falta un organismo con

**Recuadro 4 (contd.)**

la función y las facultades necesarias para facilitar una solución provisional negociando el alquiler y la compra de terrenos contiguos (Khan, 2008: 26). Como en otros casos, lo esencial es concentrarse en objetivos limitados que puedan cumplirse y garantizar que esos organismos dispongan del personal más competente posible y dé un apoyo político claro, y también “la posibilidad de cambiar de política y abandonar estrategias que no funcionen es crucial para aumentar las posibilidades de éxito” (Khan, 2008: 26).

Fuente: Khan (2008).

no tendrán una gran repercusión. En la medida en que un país haga suya una determinada visión y planteamiento del desarrollo, resultará más fácil fomentar las capacidades del Estado desarrollista.

## 2. UN ENFOQUE PRAGMÁTICO DEL FORTALECIMIENTO DE LAS CAPACIDADES DEL ESTADO DESARROLLISTA

Los intentos de reforma institucional nos han enseñado una cosa fundamental: que “las innovaciones institucionales no viajan bien” (Rodrik 2005: 994). Como se señaló anteriormente, esto puede verse con toda claridad en la aplicación del programa de reformas para una buena gobernanza, pero también está claro que los gobiernos de los PMA no deben pensar que pueden tomar simplemente las políticas e instituciones de Estados desarrollistas eficaces, por ejemplo del Asia oriental, y transplantarlas como garantía de éxitos<sup>9</sup>.

Al fomentar las capacidades del Estado desarrollista en los PMA, lo que se necesita es estudiar los modelos de éxito y luego determinar qué principios y prácticas permiten una “buena adaptación” a las circunstancias de cada PMA. Esto no es lo mismo que transplantar directamente las mejores prácticas. Lo que constituye una “buena adaptación” a las circunstancias particulares de un país variará con el tiempo. Es preciso adoptar un enfoque evolutivo según el cual las políticas e instituciones se adapten al nivel de desarrollo de las capacidades productivas y las capacidades de gobierno<sup>7</sup>. Es preferible basarse en lo que existe en un país en vez de señalar las carencias cuando se comparan sus instituciones con algún modelo externo de práctica idónea, indicado en el programa para la buena gobernanza u observado en los modelos de éxito de las economías de reciente industrialización del Asia oriental. Es probable que los modelos transplantados en bloque de las economías de reciente industrialización tengan tan poco éxito como los tomados de los países avanzados.

Un enfoque pragmático del fomento de las capacidades del Estado desarrollista en los PMA requerirá la adopción de un pequeño número de reformas institucionales que encajen bien en el contexto existente. En el gráfico 7, tomado de Therkildsen (2008), pueden verse los factores que tienen que encajar para que funcione cualquier tipo de reforma del sector público. En pocas palabras, las reformas prosperarán: a) si los productos y los resultados corresponden a las exigencias políticas; b) si hay un buen ajuste entre la capacidad política y la capacidad técnica para efectuar determinadas reformas; y c) si las competencias técnicas se ajustan a las tareas de reforma. Se trata de que los tipos y el alcance de las reformas se ajusten a las capacidades técnicas y políticas. En esta actividad es muy importante la idiosincrasia de cada país. Como dice Therkildsen (2008: 45), “en definitiva, las reformas, para tener éxito, deben adaptarse a las condiciones específicas de cada país”.

Al aplicar este enfoque del fomento de las capacidades del Estado desarrollista, tanto las capacidades técnicas como las políticas tienen importancia. Es necesario que los gobiernos tengan una visión general del desarrollo para saber a dónde se dirigen. Pero las capacidades del Estado desarrollista deben potenciarse a lo largo

---

*Para fomentar las capacidades del Estado desarrollista en los PMA se requiere no sólo apoyo político sino también recursos para diseñar y aplicar las medidas oportunas, en particular fondos, personal y conocimientos técnicos.*

---



---

*La creación de centros de excelencia y la difusión de su manera de trabajar en otras partes del sector público podría ser una manera viable de fomentar las capacidades de la gobernanza para el desarrollo.*

---



---

*También es importante aprender las políticas apropiadas. Debería procederse a una experimentación secuencial para que las autoridades responsables de las políticas pudieran ver lo que funciona y lo que no.*

---

---

*El fomento de las capacidades del Estado desarrollista dependerá de la voluntad política no sólo de las élites de los PMA, sino también de sus asociados para el desarrollo.*

---



---

*El débil desarrollo del sector privado nacional ha sido una de las contradicciones básicas, y de las principales ironías, de la aplicación de políticas de ajuste estructural.*

---



---

*La sustitución de la ayuda a los sectores productivos por la ayuda a los sectores sociales constituye uno de los aspectos de la marginación de los puntos de vista empresariales.*

---

del tiempo mediante un enfoque estratégico gradual<sup>8</sup>, basándose en las áreas de excelencia de la administración pública o de los órganos ejecutivos, fomentando el aprendizaje de políticas apropiadas y promoviendo coaliciones para el crecimiento (gráfico 8). Debe procurarse en especial satisfacer las necesidades de la gobernanza para hacer frente a factores que frenan el ritmo de acumulación de capital, avance tecnológico, diversificación sectorial y cambio estructural (Khan, 2008). En el recuadro 4 (pág. 44) se ilustra esta idea con la industria de la confección de Bangladesh.

#### *(a) Capacidad política*

En lo que respecta a la capacidad política, una de las características que distinguen a los Estados desarrollistas de éxito es la presencia de una élite favorable al desarrollo, que a menudo consiste en “un pequeño grupo de dirigentes políticos y burócratas decididos a trabajar en pro del desarrollo, generalmente próximos al jefe ejecutivo del gobierno que contribuyó a establecer el régimen de desarrollo y su cultura” (Leftwich, 1995: 405). Esta élite ofrece visión de futuro y liderazgo para alcanzar los objetivos del desarrollo nacional. Si no existe, no hay ninguna posibilidad de aumentar las capacidades del Estado desarrollista. Si las élites se dedican simplemente al propio enriquecimiento y a la perpetuación de sus privilegios en vez de impulsar el desarrollo económico nacional, este último es totalmente imposible.

Sin embargo, como ya se señaló anteriormente, la élite desarrollista no puede llevar a cabo un proyecto de desarrollo nacional en una situación de aislamiento. Para resolver los problemas del desarrollo y crear nuevas oportunidades, se requiere la participación de una gran diversidad de partes interesadas e informadas. Como ya se dijo, los procesos democráticos, en sus diversas formas, pueden sentar las bases para una movilización social más incluyente que respalde el proyecto de desarrollo nacional. Con todo, también es probable que haya que forjar coaliciones para el crecimiento económico.

Las coaliciones para el crecimiento se forman cuando las relaciones entre el mundo empresarial y las élites gubernamentales se convierten en una cooperación activa para alcanzar los objetivos de fomentar la inversión e incrementar la productividad. Esas coaliciones no se han estudiado a fondo, pero las investigaciones realizadas sobre las asociaciones empresariales en los países en desarrollo pobres (Brautigam, Rakner y Taylor, 2002; Garforth, Phillips y Bathia-Panthaki, 2007; Moen, 2003, y Arthur, 2006) indican que esas coaliciones pueden surgir sobre todo:

- (a) Cuando la clase empresarial ha madurado en número de miembros y experiencia y se ha ampliado hasta representar una parte considerable de la economía productiva;
- (b) Cuando sus asociaciones representan en general toda la gama de intereses económicos del país (posiblemente con una asociación principal) y poseen capacidad técnica, credibilidad y una base de recursos; y
- (c) Cuando el Gobierno y las asociaciones empresariales han institucionalizado la celebración de consultas regulares.

Desde esta perspectiva, la creación de mecanismos de cooperación entre empresarios y gobierno a través de las asociaciones empresariales debería ser un elemento importante del fomento de las capacidades del Estado desarrollista<sup>10</sup>. Sin embargo, aunque las asociaciones empresariales son instituciones importantes, “no hay indicios claros de que unas asociaciones empresariales sólidas o la democratización basten por sí solas para crear condiciones más favorables al crecimiento. Necesitan el respaldo activo del Estado” (Therkildsen, 2008: 21). Así pues, el mantenimiento de coaliciones para el crecimiento

Cuadro 5

## El reto de la financiación de la gobernanza en los países menos adelantados: PIB per cápita, gasto público corriente y recursos internos disponibles para la financiación de la gobernanza y la inversión, 2006

	PIB per cápita (en dólares corrientes de 2006)	Gasto de consumo final del sector público (en porcentaje del PIB)	Gasto final de consumo del sector público per cápita	Recursos internos disponibles para financiación per cápita	Recursos internos disponibles para financiación per cápita y día (en céntimos)
<b>Total de los PMA</b>	<b>462,1</b>	<b>12,9</b>	<b>59,8</b>	<b>150,5</b>	<b>41,2</b>
<b>PMA: África y Haití</b>	<b>493,7</b>	<b>15,5</b>	<b>76,6</b>	<b>180,7</b>	<b>49,5</b>
Angola	2 998,7	21,2	636,3	2 050,5	561,8
Benin	537,9	12,1	65,0	127,6	35,0
Burkina Faso	418,9	21,1	88,3	105,0	28,8
Burundi	117,3	29,4	34,5	21,8	6,0
Chad	634,0	24	152,3	481,5	131,9
Djibouti	940,4	29,4	276,4	389,1	106,6
Eritrea	258,1	35,6	92,0	53,6	14,7
Etiopía	164,0	12,4	20,3	32,8	9,0
Gambia	305,3	9,3	28,3	60,8	16,6
Guinea	357,8	7,5	26,9	59,4	16,3
Guinea-Bissau	185,0	15,6	28,8	40,3	11,0
Guinea Ecuatorial	16 747,5	2,9	494,0	15 106,5	4 138,8
Lesotho	749,2	18,1	135,3	23,2	6,4
Liberia	170,9	9,5	16,3	14,8	4,1
Madagascar	287,9	8,7	25,2	52,0	14,2
Malawi	234,6	9,6	22,6	5,6	1,5
Malí	511,6	17,3	88,4	177,4	48,6
Mauritania	874,3	19,5	170,8	333,2	91,3
Mozambique	325,8	13,0	42,2	59,7	16,4
Níger	258,9	15,4	39,8	67,3	18,4
República Centroafricana	346,3	10,6	36,8	40,5	11,1
República Democrática del Congo	140,9	8,8	12,4	16,7	4,6
República Unida de Tanzania	339,5	7,3	24,9	59,5	16,3
Rwanda	312,5	18,0	56,3	52,4	14,4
Senegal	767,7	13,1	100,8	168,5	46,2
Sierra Leona	288,2	13,3	38,2	43,5	11,9
Somalia	299,8	8,7	26,0	82,8	22,7
Sudán	1 163,9	16,2	188,7	353,1	96,7
Togo	342,8	13,4	45,9	15,1	4,1
Uganda	339,8	14,3	48,6	74,4	20,4
Zambia	930,7	20,0	186,4	382,7	104,9
Haití	503,7	8,5	43,0	-3,5	-1,0
<b>PMA: Asia</b>	<b>406,5</b>	<b>7,4</b>	<b>30,2</b>	<b>100,2</b>	<b>27,5</b>
Afganistán	285,2	10,9	31,0	-28,9	-7,9
Bangladesh	386,6	5,5	21,4	99,7	27,3
Bhután	1 421,9	22,0	312,8	728,3	199,5
Camboya	512,4	5,3	27,0	97,5	26,7
Myanmar	284,0	4,6	13,0	56,2	15,4
Nepal	357,8	8,4	30,2	63,7	17,4
República Democrática Popular Lao	605,1	7,3	44,2	263,9	72,3
Yemen	878,0	13,8	120,8	343,3	94,1
<b>PMA: Islas</b>	<b>927,1</b>	<b>32,5</b>	<b>301,0</b>	<b>318,2</b>	<b>87,2</b>
Comoras	492,6	12,6	62,1	-6,8	-1,9
Islas Salomón	877,0	31,9	279,8	451,7	123,7
Kiribati	659,3	64,3	424,0	-60,0	-16,4
Maldivas	3 020,0	37,9	1 145,4	2 120,5	581,0
Samoa	2 425,1	22,1	537,1	199,5	54,7
Santo Tomé y Príncipe	788,0	46,3	364,7	176,1	48,2
Timor-Leste	316,5	53,8	170,3	24,4	6,7
Tuvalu	2 427,4	54,2	1 316,6	216,4	59,3
Vanuatu	1 763,1	22,7	400,3	625,5	171,4
<i>Países de renta baja</i>	<i>673,0</i>	<i>11,0</i>	<i>73,7</i>	<i>248,6</i>	<i>68,1</i>
<i>Países de renta media baja</i>	<i>2 167,4</i>	<i>13,6</i>	<i>294,5</i>	<i>1 165,4</i>	<i>319,3</i>
<i>Países de renta media alta</i>	<i>6 571,0</i>	<i>16,0</i>	<i>1 050,9</i>	<i>2 736,6</i>	<i>749,7</i>
<i>Países de renta alta</i>	<i>36 048,0</i>	<i>18,2</i>	<i>6 561,1</i>	<i>14 007,4</i>	<i>3 837,7</i>

Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD basados en datos de la base GlobStat (abril de 2009).

Notas: El gasto de consumo final general del sector público (antes denominado consumo general del sector público) comprende todo los gastos corrientes del sector público para la adquisición de bienes y servicios (incluida la remuneración de los empleados). También comprende la mayoría de los gastos en defensa y seguridad nacional, pero no los gastos militares que son parte de la formación de capital del Estado.

Los recursos internos disponibles para financiar la gobernanza y la inversión se calculan como la diferencia entre el PIB per cápita y el gasto de consumo final per cápita de los hogares.

La clasificación de los países por grupos de ingresos sigue los criterios fijados por el Banco Mundial. Las economías se dividen según su PIB per cápita de 2007 (método Atlas) y los grupos son los siguientes: renta baja, 935 dólares o menos; renta media baja, entre 936 y 3.705 dólares; renta media alta, entre 3.706 y 11.455 dólares; y renta alta, 11.456 dólares o más.

---

*En 2006, la mitad de los PMA disponían de menos de 18,4 céntimos al día per cápita para gastar en la formación de capital privado, la inversión pública en infraestructuras, el funcionamiento de servicios públicos vitales y de la administración pública, así como el mantenimiento de la ley y el orden.*

---



---

*En 2005-2007, un promedio del 20% de los desembolsos de ayuda a los PMA se destinaba al Estado y actividades conexas.*

---



---

*La ayuda destinada a aumentar la capacidad de gobernanza, más que invertirse en el actual programa de reforma para la buena gobernanza, debería utilizarse en la buena gobernanza del desarrollo y en la construcción de Estados desarrollistas capaces en los PMA.*

---

depende del liderazgo, la ideología y la capacidad del Estado y de la elección y aplicación sistemática de políticas apropiadas. Una política nacional de fomento de las capacidades productivas requerirá la formación de coaliciones para el crecimiento, pero también puede ser el primer paso fundamental para esa formación. Para ello se requiere que las élites políticas y burocráticas tengan una visión de futuro y puedan formular una estrategia viable y creíble de crecimiento. Las crisis económicas pueden ofrecer una excelente para forjar coaliciones para el crecimiento si es posible formular políticas creíbles para hacer frente a la crisis de manera que se fomente la unidad. La necesidad de hacer frente al impacto de la crisis económica mundial debería considerarse pues una magnífica oportunidad para formar coaliciones para el crecimiento en los PMA.

#### *(b) Capacidad técnica*

Para enfocar de manera pragmática el fomento de las capacidades del Estado desarrollista en los PMA se requiere no sólo apoyo político sino también recursos para el diseño y la aplicación de las medidas oportunas, en particular fondos, personal y conocimientos técnicos. El personal competente escasea. Pero, como se señaló anteriormente, no es necesario que toda la burocracia sea eficiente. Al fomentar las capacidades del Estado desarrollista, es importante que haya un organismo piloto próximo al poder político que pueda ofrecer una visión de futuro y una coordinación generales. También es fundamental que haya una institución dedicada a la gestión de la ayuda. Habría que hacer asimismo más hincapié en mejorar las burocracias de los ministerios que se ocupan de los sectores productivos (capítulos 3 y 4 del presente Informe).

Las áreas de excelencia dentro de los ministerios y organismos ejecutivos de los PMA pueden enseñar que es lo que funciona y lo que no funciona en determinados contextos y también servir de modelos para difundir las prácticas más eficaces. Estos centros de excelencia no aparecen en los indicadores nacionales de la calidad de la gobernanza. Pero los pocos estudios, basados en entrevistas con funcionarios públicos, que se han ocupado a fondo de esta cuestión han encontrado áreas de excelencia en varios PMA, como por ejemplo en la República Centroafricana y la República Unida de Tanzania (Grindle, 1997) y en la República Unida de Tanzania y Uganda (Therkildsen y Tidemand, 2007). En dichos estudios se llega a la conclusión de que esas instituciones funcionan bien gracias a: a) el liderazgo y la gestión; en las organizaciones eficientes el personal tiene una idea clara de cuál es su objetivo, la administración envía señales claras acerca del nivel de esfuerzo y calidad previsto y recompensa el mérito, y existe cierto grado de participación, flexibilidad, trabajo en equipo para resolver problemas, y equidad; b) el prestigio, la profesionalidad y el espíritu de servicio al país; y c) la meritocracia en la contratación, los ascensos y descensos de categoría y los despidos. Los intentos de crear ministerios de finanzas en el marco de programas de ajuste estructural muestran también que las decisiones políticas deliberadas de crear capacidad en parte fundamentales del sector público también dan resultados. La creación de centros de excelencia y la difusión de su manera de trabajar en otras partes del sector público podría ser pues una manera viable de fomentar las capacidades de la gobernanza para el desarrollo.

También es importante aprender las políticas apropiadas. Este aprendizaje se produce sobre la marcha y por etapas. Como dice Therkildsen (2008: 44): "Hay que saber lo que funciona antes de aprender a ser eficiente, y hay que aprender a ser eficiente antes de implantar lo que funciona en un número considerable de organizaciones". Se cometerán errores en todas las fases, pero eso forma parte del aprendizaje para mejorar las cosas. Dar prioridad al aprendizaje de políticas supone también un estilo diferente de planificación. En vez de la planificación lineal de las políticas, en que la formulación precede a la ejecución, debería procederse a una experimentación secuencial para que las

**Cuadro 6**  
Desembolsos de ayuda bruta a los países menos adelantados destinada al Estado y actividades conexas,  
por categorías principales, en 2005-2007

	Desembolso anual medio 2005-2007 (en millones de dólares constantes de 2007)	Porcentaje de la ayuda total desembolsada	Porcentaje de la ayuda total destinada al Estado y actividades conexas
<b>A. Gestión de políticas</b>	<b>2 426,63</b>	<b>9,83</b>	<b>48,79</b>
<i>Generalidades</i>	762,71	3,09	15,34
15110: Política/planificación económica y del desarrollo	553,24	2,24	11,12
15120: Gestión financiada del sector público	175,10	0,71	3,52
16062: Fomento de la capacidad estadística	34,37	0,14	0,69
<i>Sectores sociales</i>	785,55	3,18	15,80
11110: Política educativa y gestión administrativa	281,46	1,14	5,66
12110: Política de salud y gestión administrativa	343,61	1,39	6,91
13010: Política de población y gestión administrativa	86,48	0,35	1,74
16020: Política de empleo y gestión administrativa	70,81	0,29	1,42
16030: Política de la vivienda y gestión administrativa	3,20	0,01	0,06
<i>Infraestructura</i>	382,72	1,55	7,70
14010: Política de recursos hídricos y gestión administrativa	90,32	0,37	1,82
21010: Política de transporte y gestión administrativa	213,67	0,87	4,30
22010: Política de comunicaciones y gestión administrativa	8,77	0,04	0,18
23010: Política energética y gestión administrativa	69,96	0,28	1,41
<i>Sectores productivos</i>	329,63	1,34	6,63
31110: Política agrícola y gestión administrativa	201,83	0,82	4,06
31210: Política forestal y gestión administrativa	27,96	0,11	0,56
31310: Política pesquera y gestión administrativa	37,81	0,15	0,76
32110: Política industrial y gestión administrativa	4,41	0,02	0,09
32210: Política de la industria extractiva y gestión administrativa	7,53	0,03	0,15
32310: Política de la construcción y gestión administrativa	4,08	0,02	0,08
33110: Política comercial y gestión administrativa	36,93	0,15	0,74
33210: Política turística y gestión administrativa	9,08	0,04	0,18
<i>Medio ambiente</i>	132,54	0,54	2,66
41010: Política del medio ambiente y gestión administrativa	132,54	0,54	2,66
<i>Sector financiero</i>	33,48	0,14	0,67
24010: Política financiera y gestión administrativa	31,01	0,13	0,62
24020: Instituciones monetarias	2,47	0,01	0,05
<b>B. Administración gubernamental</b>	<b>716,13</b>	<b>2,90</b>	<b>14,40</b>
15140: Administración gubernamental	716,13	2,90	14,40
<b>C. Desarrollo de los servicios legales y judiciales</b>	<b>299,10</b>	<b>1,21</b>	<b>6,01</b>
15130: Desarrollo de los servicios legales y judiciales	299,10	1,21	6,01
<b>D. Desarrollo político</b>	<b>797,96</b>	<b>3,23</b>	<b>16,04</b>
15150: Fortalecimiento de la sociedad civil	314,29	1,27	6,32
15161: Elecciones	285,36	1,16	5,74
15162: Derechos humanos	127,94	0,52	2,57
15163: Libertad de información	21,10	0,09	0,42
15164: Organizaciones e instituciones para la igualdad de la mujer	49,27	0,20	0,99
<b>E. Prevención de los conflictos y consolidación de la paz</b>	<b>733,56</b>	<b>2,97</b>	<b>14,75</b>
15210: Gestión y reforma de los sistemas de seguridad	69,25	0,28	1,39
15220: Dispositivos civiles de consolidación de la paz, prevención y solución de conflictos	362,55	1,47	7,29
15230: Consolidación de la paz después de los conflictos (Naciones Unidas)	122,14	0,49	2,46
15240: Reintegración y control de las armas pequeñas y ligeras	43,39	0,18	0,87
15250: Remoción de minas terrestres	127,38	0,52	2,56
15261: Niños soldados (prevención y desmovilización)	8,85	0,04	0,18
<b>Desembolso total de AOD para el gobierno y fines conexos</b>	<b>4 973,38</b>	<b>20,14</b>	
<b>Desembolso total de AOD</b>	<b>24 691,30</b>		
<i>Del cual:</i>			
<i>Asistencia bilateral de países miembros del CAD/OCDE</i>	19 481,22		
<i>Asistencia multilateral</i>	5 210,08		

Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, basados en datos del sistema de notificación de los países acreedores de la OCDE, en línea (junio de 2009).

---

*Ahora es necesario ir más allá del programa de reforma institucional para la buena gobernanza y establecer una buena gobernanza del desarrollo.*

---



---

*El modelo de Estado desarrollista puede resultar útil y viable para la gobernanza del desarrollo en los PMA si las enseñanzas necesarias para la gobernanza del desarrollo se adaptan al siglo XXI.*

---



---

*Adaptar el Estado desarrollista al siglo XXI implica redefinir la naturaleza de dicho Estado abandonando las formas autoritarias que han caracterizado el rápido desarrollo del Asia oriental.*

---



---

*Fomentar las capacidades del Estado desarrollista en los PMA llevará tiempo y las reformas del sector público orientadas en este sentido deberían adaptarse a la capacidad técnica y política actualmente disponible.*

---

autoridades responsables de las políticas pudieran ver lo que funciona y lo que no (Justman y Teubal, 1995). Los proyectos de desarrollo que van a emprenderse deberían elegirse, pues, no sólo con arreglo a un análisis estático de la relación costo-beneficio sino también por la nueva información que puedan generar, las capacidades que desarrollen y sus efectos demostrativos. Como dicen Lall y Teubal (1998: 1381): “Con frecuencia, cualquiera de las opciones consideradas puede funcionar: lo que importa no es hallar la solución óptima sino reunir un menor número de opciones razonables y aplicarlas de manera coherente y sistemática. Como los errores son inevitables (igual que en las empresas), el Gobierno ha de ser flexible y adaptarse a la evolución de las circunstancias; las políticas deben permitir el ajuste y el aprendizaje”.

Therkildsen (2008) señala también el potencial de una antigua tradición de reformas en algunos PMA africanos, que ya existía antes de que la reforma del sector público se convirtiese en una exigencia clara de los donantes. Estas reformas se efectuaban como si se tratara de una campaña en que los políticos movilizaban a los funcionarios públicos y a los ciudadanos para intentar introducir cambios significativos. Esta movilización intensa a corto plazo de los recursos y las energías políticas refuerza las capacidades técnicas, concentra las energías durante breves períodos y también sienta las bases para aprender nuevas políticas. La crisis financiera podría ofrecer una oportunidad para este tipo de movilización social.

### 3. LA FUNCIÓN CRUCIAL DE LOS DONANTES

El fortalecimiento de las capacidades del Estado desarrollista dependerá de la voluntad política no sólo de las élites de los PMA sino también de sus asociados para el desarrollo. Brautigam, Rakner y Taylor (2002) y Mkandawire (2001) señalan que en el pasado los Estados africanos a menudo no dieron a sus clases empresariales la posibilidad de intervenir efectivamente en la adopción de decisiones. Brautigam, Rakner y Taylor (2002: 540) atribuyen este fenómeno a la creencia de los dirigentes políticos de que las coaliciones para el crecimiento podían socavar su poder político y social, creencias que “muy probablemente se complican por cuestiones de raza, clase y etnia”. Sin embargo, otro factor importante en muchos casos ha sido la mayor receptividad de los gobiernos a las exigencias de los donantes que a los intereses de la clase empresarial local. Mkandawire (2001: 309) ha sugerido que el débil desarrollo del sector privado nacional ha sido una de las contradicciones básicas, y de las principales ironías, de la aplicación de políticas de ajuste estructural. En sus propias palabras:

“La liberalización arbitraria de los mercados sin consultar debidamente a las clases empresariales, las privatizaciones que no prevén ningún privilegio especial para los capitalistas del país, el cese del crédito dirigido o “la financiación para el desarrollo”, y los elevados tipos de interés, son todos ellos factores que ponen de manifiesto el distanciamiento del Estado de los intereses de los capitalistas locales y la posición preeminente de los intereses y los puntos de vista de las instituciones financieras internacionales en la formulación de políticas.”

Más recientemente, en la preparación de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza ha continuado esta marginación de las perspectivas de la clase empresarial en la formulación y aplicación de políticas. La sustitución de la ayuda a los sectores productivos por la ayuda a los sectores sociales, señalada en anteriores *Informes sobre los PMA*, constituye uno de los aspectos de esta marginación. En líneas más generales, al intentar movilizar las voces de la sociedad civil en la preparación de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza no se han tenido suficientemente en cuenta los puntos de vista de los empresarios locales.

Otro problema común a todos los PMA es, como ya se dijo antes, la extrema debilidad de su base de recursos financieros. Una simple constatación de este fenómeno figura en el cuadro 5, donde se muestran algunos indicadores de los problemas de la gobernanza financiera en varios PMA. Un indicador general son los recursos internos disponibles para financiar la gobernanza y la inversión. El monto de esos recursos se calcula restando del PIB per cápita el gasto de consumo per cápita de los hogares. Lo que queda son todos los recursos internos disponibles para financiar las inversiones y prestar los servicios públicos vitales, incluida la administración pública. En 2006, los recursos internos disponibles para financiar la gobernanza y la inversión en los PMA, medidos en precios corrientes y tipos de cambio de mercado, fueron por término medio de 41 céntimos por habitante y día. Se dan grandes variaciones entre los PMA de la muestra, pero el valor medio equivale a 18,4 céntimos por habitante y día. En otras palabras, la mitad de los PMA disponían de menos de 18,4 céntimos al día per cápita para gastar en la formación de capital privado, la inversión pública en infraestructuras, el funcionamiento de servicios públicos vitales como la sanidad, la educación y la administración pública, así como el mantenimiento de la ley y el orden. En comparación, el promedio de recursos internos disponibles para la financiación del desarrollo en los países de renta media baja en 2006 ascendió a 3,2 dólares por habitante y día, mientras que en los países de renta alta fue de 38,4 dólares por habitante y día.

Los datos sobre los ingresos y gastos públicos son muy fragmentarios. Pero como se indicó en anteriores *Informes sobre los PMA*, la pauta general es que, en proporción del PIB, los ingresos y el gasto de consumo final del sector público de esos países no parecen muy diferentes de los que se registran en otros países en desarrollo (UNCTAD, 2002). Pero, como su PIB per cápita es inferior al de otros países, los niveles de gasto público per cápita también son inevitablemente mucho menores. Este punto ya se ha tratado en el presente capítulo, pero vale la pena repetir que en 2006 el gasto de consumo final anual medio per cápita del sector público en los PMA fue de tan sólo 60 dólares, en comparación con los 295 dólares de los países de renta media baja. Esa era la diferencia aun cuando, como porcentaje del PIB, el gasto de consumo final del sector público en los PMA no es muy distinto del de los países de renta media baja o media alta (13 y 16%, respectivamente). Los 60 dólares disponibles han de sufragar todo el gasto corriente del sector público para la adquisición de bienes y servicios (incluida la remuneración de los empleados). Esto equivale a 16 céntimos por persona y día.

De todo ello se desprende claramente que una prioridad importante de los gobiernos de los PMA al fomentar las capacidades del Estado desarrollista debería ser mejorar la movilización de los recursos internos (UNCTAD, 2007). Sin embargo, en un futuro inmediato los donantes serán esenciales para fomentar esas capacidades en la mayoría de los PMA.

De hecho, en la actualidad los donantes se dedican activamente a apoyar el fomento de las capacidades del Estado en los PMA. En 2005-2007, un promedio del 20% de los desembolsos de ayuda a los PMA se destinaba al Estado y actividades conexas (cuadro 6). De los casi 5.000 millones de dólares desembolsados para el Estado y actividades conexas<sup>11</sup>, el 63% iba a parar a la administración pública y la gestión de las políticas, y dentro de ese porcentaje la gestión y administración de las políticas en los sectores sociales, la infraestructura y los sectores productivos recibían el 16, el 8 y el 7%, respectivamente. Un 16% de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) bruta que se destinaba al Estado y actividades conexas se utilizaba para el desarrollo político y un 15% para la prevención de los conflictos, la paz y la seguridad. Menos del 1% se asignaba al

---

*La élite de políticos y burócratas partidarios del desarrollo deberían establecer un pacto social para que amplios sectores de la sociedad apoyen el proyecto de desarrollo, teniendo en cuenta tanto los intereses rurales como los urbanos.*

---

fomento de la capacidad estadística, con lo que existía una importante laguna en la capacidad de formulación de políticas de los PMA (cuadro 6).

Los gobiernos de los PMA que estén firmemente decididos a fomentar las capacidades del Estado desarrollista deberían recibir apoyo en esta tarea. Para ello la ayuda destinada a aumentar la capacidad de gobernanza, más que invertirse en el actual programa de reforma para la buena gobernanza, debería utilizarse en la buena gobernanza del desarrollo y en la construcción de Estados desarrollistas capaces en los PMA. Fomentar las capacidades del Estado desarrollista debería ser el elemento central de una respuesta proactiva a la crisis financiera.

---

## F. Conclusiones

---

Este capítulo tiene cinco mensajes básicos.

En primer lugar, la función del Estado en muchos PMA se está definiendo actualmente mediante el programa de reforma para la buena gobernanza. Se trata de introducir una determinada serie de reformas institucionales, que prevén en particular maneras de dirigir la administración pública propias del sector privado (como por ejemplo mediante el uso de mecanismos de mercado, una orientación en función del cliente y una gestión orientada a aumentar la eficiencia), democracia electoral y un papel limitado para el Estado. La función crucial del Estado en estas reformas consiste en apoyar a los mercados más que en promover directamente el desarrollo económico. Ahora es necesario ir más allá de este programa de reforma institucional y establecer una buena gobernanza del desarrollo. Esto significa introducir una dimensión desarrollista mucho más firme y directa en las reformas de la gobernanza a fin de que el Estado pueda jugar un papel más activo en el fomento del desarrollo.

En segundo lugar, es posible adaptar el modelo de Estado desarrollista para enfocar de manera viable y útil la gobernanza del desarrollo en los PMA. Sin embargo, no todos los Estados desarrollistas han tenido éxito. El modelo de Estado desarrollista puede resultar útil y viable para los PMA si se aprenden de los Estados desarrollistas exitosos de finales del siglo XX las lecciones necesarias para la gobernanza del desarrollo y si dichas experiencias se adaptan al siglo XXI. No se trata de volver a una planificación del desarrollo “a la antigua usanza”.

Las principales enseñanzas de la gobernanza del desarrollo en los Estados desarrollistas de éxito son que las políticas nacionales debían orientarse a promover una transformación estructural y que eso se consiguió mediante un modelo de economía mixta que pretendía hallar las políticas e instituciones necesarias para que la búsqueda del beneficio privado redundara en favor del desarrollo nacional. Para alcanzar ese objetivo se adoptó una combinación de políticas macroeconómicas y políticas sectoriales de desarrollo productivo, incluida una política industrial. Esas políticas tenían por objeto fomentar la acumulación de capital y el progreso tecnológico para que sirvieran de base a un cambio estructural dinámico. Según la terminología utilizada por la UNCTAD en anteriores *Informes sobre los PMA*, estaban dirigidas al desarrollo de las capacidades productivas, la expansión del empleo productivo y el incremento de la productividad de la mano de obra con el fin de aumentar la riqueza nacional y elevar los niveles de vida de los países. El éxito se consiguió construyendo burocracias competentes en algunos organismos estratégicos y aprendiendo las políticas apropiadas. Los gobiernos también concibieron esas políticas en estrecha colaboración con el sector empresarial.

Adaptar el Estado desarrollista al siglo XXI implica redefinir la naturaleza de dicho Estado abandonando las formas autoritarias que han caracterizado el rápido desarrollo del Asia oriental. Es posible basarse en otros tipos de Estados

desarrollistas, por ejemplo el modelo nórdico o el Tigre Celta. La construcción de Estados desarrollistas democráticos debería garantizar en particular la participación de los ciudadanos en el desarrollo y la gobernanza. El Estado desarrollista del siglo XXI también hará uso de nuevos conocimientos sobre modernas prácticas de gobernanza que promueven múltiples formas de interacción entre entidades del sector público y del sector privado.

En tercer lugar, el fomento de las capacidades del Estado desarrollista llevará algún tiempo y las reformas del sector público orientadas en este sentido deberían adaptarse a la capacidad técnica y también a la capacidad política actualmente disponibles. Las capacidades del Estado desarrollista pueden fomentarse gradualmente mediante el aprendizaje de las políticas apropiadas y la experimentación institucional, dando prioridad en un principio a difundir la experiencia de las áreas de excelencia dentro de la administración pública y los organismos ejecutivos e intentando crear las capacidades de gobernanza necesarias para reducir los obstáculos que frenan el desarrollo de las capacidades productivas. Se necesita espacio de política para permitir el pluralismo y la experimentación.

En cuarto lugar, tan sólo será posible fomentar las capacidades del Estado desarrollista en los PMA si existe una élite de políticos y burócratas partidarios del desarrollo. Además, el éxito será mayor si esta élite establece un pacto social gracias al cual amplios sectores de la sociedad apoyen el proyecto de desarrollo. En esta iniciativa deberían tenerse en cuenta tanto los intereses rurales como los urbanos y de este modo las políticas de desarrollo deberían abarcar tanto políticas agrícolas como políticas industriales. La crisis financiera debería constituir también una oportunidad para forjar coaliciones para el crecimiento entre el gobierno y la clase empresarial de los países.

Por último, será muy difícil poner en práctica una visión de futuro y un programa de desarrollo que tenga una gran aceptación a nivel interno sin el apoyo de los donantes. Ello se debe a las limitaciones de recursos internos para la financiación de la gobernanza y a la posibilidad de que la ayuda vaya en detrimento de la formación de coaliciones nacionales para el crecimiento. Los gobiernos de los PMA deben centrarse más en la movilización de recursos internos. Pero los asociados para el desarrollo pueden fomentar un auténtico interés nacional en los PMA y alcanzar así objetivos comunes, procurando así que se cumplan las aspiraciones del desarrollo nacional. Aproximadamente un 20% de la ayuda a los PMA se destina actualmente a fomentar la capacidad del Gobierno. Esta ayuda, más que invertirse en el amplio programa para la buena gobernanza, debería utilizarse para apoyar la gobernanza del desarrollo y construir Estados desarrollistas capaces en los PMA.

---

## Notas

---

- 1 Véase una réplica a este análisis y la respuesta a esta réplica en Kaufmann, Kraay y Mastruzzi (2007a) y Kurtz y Schrank (2007a) y réplicas más extensas a las críticas en Kaufmann, Kraay y Mastruzzi (2007b).
- 2 Véase un análisis de la agenda para la buena gobernanza en los PMA insulares, en Roberts, Wright and O'Neill (2007).
- 3 Para el análisis de la UNCTAD de las bases del éxito de Asia oriental, véase: UNCTAD (1994), UNCTAD (1996) y Akyuz, Chang y Kozul-Wright (1998). Gore (1994) analiza más detenidamente el modelo de crecimiento "convergente" del Japón.
- 4 Los fallos del mercado tienen varios orígenes, como las externalidades, por ejemplo, bienes cuyas características disuaden a los proveedores privados de ofertarlos (bienes públicos susceptibles de uso simultáneo sin que pueda excluirse de su uso a terceros, monopolios e información asimétrica) y estos diferentes tipos de fallos del mercado dan lugar a distintas intervenciones públicas.
- 5 Véase, por ejemplo, Leftwich (1993).
- 6 Para la importancia de la cohesión social, véase Kohli (2004).

- 7 Para un importante examen del papel del Estado desde una perspectiva evolutiva, véase Moreau (2004).
- 8 También el Banco Mundial (2005) aboga por una estrategia gradual, a medio camino entre la reforma explosiva y el "ir tirando".
- 9 Los PMA ricos en recursos minerales, por ejemplo, tienen problemas difíciles de gobernanza del desarrollo según el contexto en que se renueven. Véase Jourdan (2008).
- 10 Para el examen de algunas experiencias de PMA africanos, véase Kalema y Nsonzi (2008).
- 11 Entre 2005 y 2007, los desembolsos de AOD fueron por término medio de casi 5.000 millones de dólares a valores constantes de 2007.

## Bibliografía

- Abramovitz, M. (1986). Catching up, forging ahead and falling behind. *Journal of Economic History*, 46 (2): 385-406.
- Akyuz, Y., Chang, H. J. y Kozul-Wright, R. (1998). New perspectives on East Asian development. *Journal of Development Studies*, 34 (6): 4-36.
- Amsden, A. (2001). *The Rise of the Rest: Challenges to the West from Late Industrializing Economies*. Oxford University Press, Oxford.
- Arndt, C. y Oman, C. (2006). *Uses and Abuses of Governance Indicators*. Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, París.
- Arthur, P. (2006). The state, private sector and Ghana's golden age of business. *African Studies Review*, 49 (1): 31-50.
- Bagchi, A. K. (2000). The past and the future of the developmental state. *Journal of World Systems Research*, 11 (2): 398-442.
- Banco Mundial (1992). *Governance and Development*. Publicación N° 0-8213-2094-7, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Banco Mundial (2002). *World Development Report: Building Institutions for Markets*. Oxford University Press, Oxford.
- Banco Mundial (2005). *Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform – Lessons from Experience*. Banco Mundial, Washington D.C.
- Banco Mundial (2006). Strengthening bank group engagement on governance and anticorruption. Documento preparado para la reunión del Comité para el Desarrollo, 18 de septiembre, Singapur.
- Batley, R. y Larbi, G. (2004). *The Changing Role of Government: The Reform of Public Services in Developing Countries*. Palgrave Publishers, Basingstoke.
- Brautigam, D., Rakner, L. y Taylor, S. (2002). Business associations and growth coalitions in sub-Saharan Africa. *Journal of Modern African Studies*, 40 (4): 519-547.
- Brinkerhoff, D. W. y Goldsmith, A. A. (2005). Institutional dualism and international development: a revisionist interpretation of good governance. *Administration and Society*, 37 (2): 199-224.
- Cardoso, F. H. y Falleto, E. (1979). *Dependency and Development*. University of California Press, Berkeley.
- CEPAL (1996). *Fortalecer el desarrollo: interacciones entre macro y microeconomía*. Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe, Santiago.
- CEPAL (2004). *Desarrollo productivo en economías abiertas*. Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe, Santiago.
- Chang, H. J. (1999). The economic theory of the developmental state. In Woo-Cummings, M. (Ed.). *The Developmental State*. Cornell University Press, Ithaca.
- Chang, H. J. (2003a). An institutionalist perspective on the role of the state: towards an institutionalist political economy. En Chang, H.J. *Globalization, Economic Development and the Role of the State*. Zed Books y Third World Network, Londres y Penang.
- Chang, H. J. (2003b). State, institutions and structural change. En Chang, H.J. *Globalization, Economic Development and the Role of the State*. Zed Books y Third World Network, Londres y Penang.
- Chang, H. J. (2008a). *Bad Samaritans: The Myth of Free Trade and the Secret History of Capitalism*. Bloomsbury Press, Nueva York.
- Chang, H. J. (2008b). The Third World industrial revolution in historical perspective. En Arestis, P. y Eatwell, J. (eds.). *Issues in Economic Development and Globalization: Essays in Honour of Ajit Singh*. Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- Court, J. (2006). Governance, development and aid effectiveness: a quick guide to complex relationships. Briefing paper, Overseas Development Institute, Londres.
- Court, J., Fritz, V. y Gyimah-Boadi, E. (2007). Measuring governance: what guidance for aid policy? Working paper N° 5, The Advisory Board for Irish Aid, Overseas Development Institute, Londres.
- Cummings, B. (1987). The origins and development of the northeast Asian political economy: industrial sectors, product cycles and political consequences. En Deyo, F. C. (ed.). *The Political Economy of New Asian Industrialism*. Cornell University Press, Ithaca.
- DAES (2004). *Poverty Reduction and Good Governance. Report of the Committee for Development Policy on the Sixth Session (29 March-2 April 2004)*. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.04.II.A.10, Nueva York.

- DAES (2007). *Public Governance Indicators: A Literature Review*. ST/ESA/PAD/SER.E/100. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, Nueva York.
- Doornbos, M. (2001). "Good governance": the rise and decline of a policy metaphor? *Journal of Development Studies*, 37 (6): 93-108.
- Edigheji, O. (2005). A democratic developmental state in Africa. Research report N° 105, Centre for Policy Studies, Johannesburgo.
- Evans, P. (1998). Transferable lessons? Re-examining the institutional prerequisites of East Asian economic policies. *Journal of Development Studies*, 34 (6): 66-86.
- Evans, P. (2005). Harnessing the state: rebalancing strategies for monitoring and motivation. En Lange, M. y Rueschemeyer, D. (eds.). *States and Development: Historical Antecedents of Stagnation and Advance*. Palgrave Macmillan, Nueva York.
- Evans, P. (2008). In search of the 21st century developmental state. Centre for Global Political Economy Working paper N° 4, University of Sussex, Brighton.
- Fritz, V. y Menocal, A.R. (2007). Developmental states in the new millennium: concepts and challenges for a new aid agenda. *Development Policy Review*, 25 (5): 531-552.
- Garforth, C., Phillips C. y Bathia-Panthaki, S. (2007). The private sector, poverty reduction and internal development. *Journal of International Development*, 19 (6): 723-734.
- Gilbert, N. (2005). The "enabling state"? from public to private responsibility for social protection: Pathways and pitfalls. OECD Social, Employment and Migration Working paper N° 26, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, París.
- Gore, C. (1994). Development strategy in East Asian newly industrializing economies: the experience of post-war Japan, 1953-1973. UNCTAD Discussion paper N°92. Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, Nueva York y Ginebra.
- Gore, C. (2000). The rise and fall of the Washington Consensus as a paradigm for developing countries. *World Development*, 28 (5): 789-804.
- Gray, H. (2007). Governance for economic growth and poverty reduction: empirical evidence and new directions reviewed. Documento preparado para el taller técnico de la SOAS y el DFID, "Governance for economic growth in developing countries: what matters and can we measure it?", 2 y 3 de julio, Londres.
- Grindle, M. S. (1997). Divergent cultures? When public organizations perform well in developing countries. *World Development*, 25 (4): 481-495.
- Grindle, M. S. (2004). Good enough governance: poverty reduction and reform in developing countries. *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, 17 (4): 525-548.
- Grindle, M. S. (2007). Good enough governance revisited. *Development Policy Review*, 25 (5): 553-574.
- Howlett, M. (2000). Managing the "hollow state": procedural policy instruments and modern governance. *Canadian Public Administration*, 43 (4): 412-431.
- Howlett, M. (2004). Beyond good and evil in policy implementation: instrument mixes, implementation styles and second generation theories of policy instrument choice. *Policy and Society*, 23 (2): 1-17.
- Jessop, B. (1998). The rise of governance and the risk of failure: the case of economic development. *International Social Science Journal*, 155 (1): 29-45.
- Johnson, C. (1982). *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy 1925-1975*. Stanford University Press, Stanford.
- Johnson, C. (1987). Political institutions and economic performance: the government-business relationship in Japan, South Korea and Taiwan. En Deyo, F. C. (ed.). *The Political Economy of New Asian Industrialism*. Cornell University Press, Ithaca.
- Jourdan, P. (2008). Challenges of LDC resource-based development. Estudio preparado para la UNCTAD como documento básico para los países menos adelantados: *Informe de 2009*, Nueva York y Ginebra.
- Justman, M. y Teubal, M. (1995) Technological infrastructure policy (TIP): creating capabilities and building markets. *Research Policy*, 24 (2): 259-281.
- Kalema, W. S. y Nsonzi, F. (2008). Enhancing government/business relations and the mobilizing the business sector to develop productive capacities in least developed countries. Estudio preparado para la UNCTAD como documento básico para *Los países menos adelantados: Informe de 2009*, Nueva York Ginebra.
- Kapur, D. y Webb, R. (2000). Governance-related conditionalities of the international financial institutions. G-24 Discussion paper series N° 6, Naciones Unidas, Nueva York.
- Kato, K., Miwa, Y., Shibata, T., Niwa, Y., Fukui, K., Ichikawa, N., Mogi, A. y Furuta, M. (1993). *Policy-based Lending: The Experience of Post-war Japan*. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Kaufmann, D. y Kraay, A. (2007). Governance indicators: where are we? Where should we be going? World Bank Policy research working paper N° 4370, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Kaufmann, D., Kraay, A. y Mastruzzi, M. (2007a). Growth and governance: a rejoinder. *The Journal of Politics*, 69 (2): 555-562.
- Kaufmann, D., Kraay, A. y Mastruzzi, M. (2007b). The worldwide governance indicators project: answering the critiques. World Bank Policy Research working paper N° 4149, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Kaufmann, D., Kraay, A. y Zoido-Lobaton, P. (1999). Governance matters. World Bank Policy Research working paper N° 2196, Banco Mundial, Washington, D.C.

- Khan, M. (2004a). State failure in developing countries and strategies on institutional reform. En Tungodden, B., Stern, N. y Kolstad, I. (eds.). *Toward Pro-Poor Policies: Aid, Institutions and Globalization*. Oxford University Press y Banco Mundial, Oxford y Washington, D.C.
- Khan, M. (2004b). Strategies for state-led social transformation: rent management, technology acquisition and long-term growth. Documento preparado para el taller del Banco Asiático de Desarrollo, "Making Markets Work Better for the Poor", 12 a 15 de abril, Hanoi.
- Khan, M. (2006a). Governance and anti-corruption reforms in developing countries: policies, evidence and ways forward. G-24 Discussion paper series N° 42. Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, Nueva York y Ginebra.
- Khan, M. (2006b). Governance, economic growth and development since the 1960s. Documento de trabajo N° 54, del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Nueva York.
- Khan, M. (2008). Building growth-promoting governance capabilities. Estudio preparado para la UNCTAD como documento básico para *Los países menos adelantados, Informe de 2009*, Nueva York y Ginebra.
- Knack, S. (2006). Governance and growth. Sustainable Development Network Programme, Dhaka, mimeo. Disponible en: [http://www.sdnpsd.org/sdi/issues/governance/governance/summarynoteg\\_governance\\_and\\_growth.pdf](http://www.sdnpsd.org/sdi/issues/governance/governance/summarynoteg_governance_and_growth.pdf).
- Kohli, A. (2004). *State-directed Development: Political Power and Industrialization in the Periphery*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Kooimann, J. (1993). *Modern Governance: New Government-society Interactions*. Sage Publishing, Londres y Newbury Park.
- Kozul-Wright, R. y Rayment, P. (2007). *The Resistible Rise of Market Fundamentalism: Rethinking Development Policy in an Unbalanced World*. Zed Books y Third World Network, Londres y Penang.
- Kurtz, M. J. y Schrank, A. (2007a). Growth and governance: a defense. *The Journal of Politics*, 69 (2): 563-569.
- Kurtz, M. J. y Schrank, A. (2007b). Growth and governance: models, measures and mechanisms. *The Journal of Politics*, 69 (2): 538-554.
- Lall, S. y Teubal, M. (1998). 'Market-stimulating' technological policies in developing countries: a framework with examples from East Asia. *World Development*, 26 (8): 1369-1385.
- Landman, T. y Hausermann, J. (2003). Map-making analysis of the main international initiatives on developing indicators on democracy and good governance. Eurostat contract N° 200221200005, University of Essex Human Rights Centre, Essex.
- Lazonick, W. (2008). Entrepreneurial ventures and the developmental state. UNU-WIDER discussion paper N° 2008/01, Universidad de las Naciones Unidas – Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo, Helsinki.
- Leftwich, A. (1993). Governance, democracy and development in the Third World. *Third World Quarterly*, 14 (3): 605-624.
- Leftwich, A. (1995). Bringing politics back in: towards a model of the development state. *The Journal of Development Studies*, 31 (3): 400-427.
- Meisel, N. y Ould Aoudia, J. (2007). Is "good governance" a good development strategy? DGTPE working paper N° 2007/11, Direction Générale du Trésor et de la Politique Economique, París.
- Minogue, M. y Carino, L. (2006). *Regulatory Governance in Developing Countries*. Edward Elgar, Cheltenham.
- Mkandawire, T. (2001). Thinking about developmental states in Africa. *Cambridge Journal of Economics*, 25 (3): 289-314.
- Moen, E. (2003). Private sector involvement in policy-making in a poverty-stricken liberal democracy. Working paper N° 2003/04, Centre for Development and Environment, Universidad de Oslo, Oslo.
- Moreau, F. (2004). The role of the state in evolutionary economics. *Cambridge Journal of Economics*, 28 (6): 847-874.
- O'Riain, S. (2000). The flexible developmental state: globalization, information technology, and the "Celtic tiger". *Politics & Society* 28: 157-193.
- Osborne, D. y Gaebler, T. (1992). *Re-inventing Government*. Addison Wesley, Reading.
- Page, E. C. y Wright, V. (eds.) (2008). *From the Active to the Enabling State: The Changing Role of Top Officials in European Nations*. Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- Peters, B. G. y Pierre, J. (1998). Governance without government? Rethinking public administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8 (2): 223-243.
- Phillips, N. (2006). States and modes of regulation in the global political economy. En Minogue, M. y Carino, L. (eds.). *Regulatory Governance in Developing Countries*. Edward Elgar, Cheltenham.
- Pierre, J. (2000). Conclusions: governance beyond state strength. En Pierre, J. (Ed.). *Debating Governance*. Oxford University Press, Oxford.
- PNUD (2006). *Governance Indicators: A User's Guide*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Nueva York.
- Randall, V. (2007). Political parties and democratic developmental states. *Development Policy Review*, 25 (5): 633-652.
- Reinert, E. (2007). *How Rich Countries Got Rich...and Why Poor Countries Stay Poor*. Carroll and Graf Publishers, Nueva York.
- Rhodes, R. A. W. (1996). The new governance: governing without Government. *Political Studies*, 44 (4): 652-667.

- Roberts, S. M., Wright, S. y O'Neill, P. (2007). Good governance in the Pacific? Ambivalence and possibility. *Geoforum*, 38 (5): 967-984.
- Robinson, M. y White, G. (eds.) (1998). *The Democratic Developmental State: Political and Institutional Design*. Oxford Studies in Democratization. Oxford University Press, Oxford.
- Rodrik, D. (2005). Growth strategies. En Aghion, P. y Durlauf, S. (eds.). *The Handbook of Economic Growth: volume 1A*; Elsevier, Amsterdam.
- Rodrik, D. (2007). *One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions and Economic Growth*. Princeton University Press, Princeton.
- Rodrik, D. (2008). Thinking about governance. En North, D., Acemoglu, D., Fukuyama, F. y Rodrik, D. *Governance, growth, and development decision-making*. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Schneider, B. R. (1999). *The Desarrollista State in Brazil and Mexico*. En Woo-Cummings, M. (ed). *The Developmental State*. Cornell University Press, Ithaca.
- Sindzingre, A. (2007). Financing the developmental state: tax and revenue issues. *Development Policy Review*, 25 (5): 615-632.
- Stevens, M. y Teggemann, S. (2004). Comparative experience with public sector reform in Ghana, Tanzania and Zambia. En Levy, B. y Kpundeh, S. (eds.). *Building State Capacity in Africa: New Approaches and Emerging Lessons*. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Stoker, G. (1998). Governance as theory: five propositions. *International Social Science Journal*, 50 (1): 17-29.
- Taylor, I. (2008). New labour and the enabling state. *Health and Social Care in the Community*, 8 (6): 372-379.
- Teskey, G. (2005). Capacity development and state building: issues, evidence and implications for DFID. Mimeo. Disponible en: [http://www.ecdpm.org/Web\\_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/0/2213EFD5C384BF61C125714F00498FD2/\\$FILE/Teskey\\_CD&state%20building-issues%20evidence&implications%20for%20%E2%80%A6.pdf](http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/0/2213EFD5C384BF61C125714F00498FD2/$FILE/Teskey_CD&state%20building-issues%20evidence&implications%20for%20%E2%80%A6.pdf).
- Therkildsen, O. (2008). Public sector reforms and the development of productive capacities in LDCs. Estudio preparado para la UNCTAD como documento básico para *Los países menos adelantados: Informe de 2009*, Nueva York y Ginebra.
- Therkildsen, O. y Tidemand, P. (2007). Staff management and organizational performance in Tanzania and Uganda: public servants' perspective. Danish Institute for International Studies, Copenhagen.
- UNCTAD (1994). *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, 1994*. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.94.II.D.26, Nueva York y Ginebra.
- UNCTAD (1996) *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, 1996*. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: E.96.II.D.6, Nueva York y Ginebra.
- UNCTAD (2002). *The Least Developed Countries Report: Escaping the Poverty Trap*. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: E.02.II.D.13, Nueva York y Ginebra.
- UNCTAD (2007). *Economic Development in Africa: Reclaiming Policy Space – Domestic Resource Mobilization and Developmental States*. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: E.07.II.D.12, Nueva York y Ginebra.
- UNCTAD (2008). *Informe sobre los países menos adelantados 2008: El crecimiento, la pobreza y las condiciones de la asociación para el desarrollo*, Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: E.08.II.D.20, Nueva York y Ginebra.
- UN-OHRLS/UNDP (2006). *Governance for the Future: Democracy and Development in Least Developed Countries*. Naciones Unidas, Nueva York.
- Vartiainen, J. (1999). The economics of successful state intervention in industrial transformation. En Woo-Cummings, M. (ed.). *The Developmental State*. Cornell University Press, Ithaca.
- Weiss, G. T. (2000). Governance, good governance and global governance: conceptual and actual challenges. *Third World Quarterly*, 21 (5): 795-814.
- Woo-Cummings, M. (Ed.) (1999). *The Developmental State*. Cornell University Press, Ithaca.
- Yanagihara, T. (1997). Economic systems approach and its applicability. En Yanagihara, T. y Sambommatsu, S. (eds.). *East Asian Experience: Economic Systems Approach and its Applicability*. Institute for Developing Economies, Tokio.



# Ante los retos macroeconómicos

## Capítulo

# 2

### A. Respuestas a la crisis económica mundial

Como se señala en la introducción del presente Informe, la crisis financiera y la recesión mundiales van a afectar gravemente a los países menos adelantados (PMA). Es poco probable que la principal vía de impacto sea el sistema financiero, puesto que los sectores financieros de los PMA son débiles y no están estrechamente integrados con los de los países avanzados y las entradas de capital financiero privado son modestas. No obstante, la desaceleración de la economía mundial real afectará negativamente —aunque de distintas maneras— a los PMA, en particular mediante el descenso de los ingresos por exportación y de las remesas de los trabajadores, así como de las entradas netas de capital privado, especialmente de la inversión extranjera directa (IED).

¿Cómo se deberían modificar las políticas macroeconómicas de los PMA habida cuenta del deterioro de las condiciones reales y financieras en todo el mundo? ¿Qué papel deberían desempeñar, por ejemplo, las políticas fiscales y monetarias anticíclicas? ¿Pueden los PMA conservar parte del impulso de crecimiento que lograron antes de finales de 2008 sobre la base del mantenimiento de la financiación de la inversión pública y el estímulo de la inversión privada?

Será importante que los gobiernos de los PMA sigan dedicando una parte significativa de sus presupuestos a la inversión pública, lo cual les permitirá mantener cierto grado de impulso en las trayectorias de crecimiento conseguidas, consecuencia del auge mundial de la exportación de productos básicos. Sería un error que los PMA redujeran los impuestos para proporcionar un estímulo fiscal a sus economías. Sus impuestos ya son bajos. Reducirlos minaría su base de movilización de recursos internos a largo plazo. Además, no es probable que esas reducciones sirvan de mucho estímulo a corto plazo, porque parte de la desgravación fiscal se ahorraría y no se gastaría. Ese es el motivo por el que el gasto público suele tener un mayor efecto multiplicador que las reducciones de impuestos en la economía.

A pesar de la desaceleración económica, los gobiernos deberían seguir invirtiendo en la creación de capacidad para aumentar los ingresos nacionales. Si bien los ingresos fiscales seguramente van a descender a medida que baje la renta, no hay ningún motivo para no fortalecer a corto plazo la capacidad para recaudar más ingresos en el futuro.

El reto fundamental de los PMA será equilibrar la necesidad de medidas anticíclicas a corto plazo, a fin de proporcionar un necesario estímulo a sus economías, con la prioridad a más largo plazo de la financiación de la inversión pública como base para ampliar sus capacidades productivas. El debate sobre la importancia relativa de los gastos corrientes y los gastos de capital queda reflejado en la composición de los proyectos de presupuesto anual de muchos países industrializados. Aunque reconocen la necesidad de un estímulo a corto plazo, esos países insisten en dedicar una parte significativa de sus recursos presupuestarios a proyectos de inversión a largo plazo, como proyectos para mejorar la atención de la salud y la educación, ampliar la infraestructura y aumentar la autosuficiencia energética.

Huelga decir que los países industrializados, en particular los Estados Unidos, tienen la opción de endeudarse (venta de valores del Estado) para financiar sus

*La desaceleración de la economía mundial real afectará negativamente a los PMA, en particular mediante el descenso de los ingresos por exportación, las remesas de los trabajadores y la IED.*

*El reto fundamental de los PMA será equilibrar la necesidad de medidas anticíclicas a corto plazo con la prioridad a más largo plazo de la financiación de la inversión pública como base para ampliar su capacidad productiva.*

---

*Los países donantes deberían cumplir sus compromisos de AOD y aumentar la financiación para contrarrestar el efecto negativo de la recesión mundial en los PMA.*

---



---

*La reducción de las importantes subvenciones a la agricultura nacional de los países donantes sería una solución beneficiosa para todas las partes.*

---



---

*El fomento de la capacidad de los PMA para aumentar los ingresos nacionales tendrá importantes beneficios al hacer que dependan menos de la AOD.*

---



---

*La capacidad de las autoridades para elegir las políticas fiscales más adecuadas para las condiciones de su país suele ser limitada, puesto que dependen en gran medida de la ayuda.*

---

déficits fiscales. Desgraciadamente, los PMA no pueden comercializar sus valores en el extranjero sin incurrir en altos costos de servicio de la deuda y sus mercados nacionales de bonos son poco profundos. Además, los préstamos del mercado nacional tienen tipos de interés real extremadamente altos, por lo que una de las fuentes habituales de financiación de los déficits fiscales de los PMA es la asistencia oficial para el desarrollo (AOD).

Uno de los problemas en ese sentido es que la AOD puede descender en un momento en que los países industrializados lidian con sus propias crisis financieras y recesiones. Es fundamental que los países donantes cumplan sus compromisos de AOD y aumenten su financiación para contrarrestar el efecto negativo de la recesión mundial en los PMA. El mantenimiento del alivio de la deuda, cuando ello proceda, también tendría mucho sentido, en particular porque probablemente no tenga grandes consecuencias a corto plazo en los presupuestos de los países donantes. En algunos casos, se debería estudiar la posibilidad de conceder una moratoria de la deuda. La adopción de medidas complementarias, como la reducción de las importantes subvenciones a la agricultura nacional de los países donantes, sería una solución beneficiosa para todas las partes, puesto que reduciría el gasto de los países ricos y mejoraría las perspectivas de exportación de los países pobres<sup>1</sup>.

El argumento de la continuación de la asistencia externa se podría reforzar haciendo un mayor hincapié en la transparencia y la previsibilidad de la ayuda y, sobre todo, en la mejora de la capacidad de los PMA para aumentar los ingresos nacionales y movilizar recursos para financiar el desarrollo (sección B.4 del presente capítulo). A largo plazo, el fomento de la capacidad tendrá importantes beneficios al hacer que los PMA dependan menos de la AOD y al sentar unas bases sólidas para lograr los procesos autosostenibles de la rápida acumulación de capital, la mejora del progreso técnico y la aceleración del crecimiento y el desarrollo convergentes.

---

## B. Políticas fiscales

---

### 1. INTRODUCCIÓN

Entre las políticas macroeconómicas, las políticas fiscales son fundamentales para ayudar a los PMA a lograr un crecimiento y un desarrollo más rápidos y sostenibles. También deberían ser las principales propiciadoras del estímulo anticíclico durante períodos de crisis económica, como es probable que experimenten los PMA durante el período actual. Sin embargo, las autoridades afrontan el problema de que su capacidad para elegir las políticas fiscales más adecuadas para las condiciones de su país suele ser limitada, puesto que sus programas de inversión dependen en gran medida de la ayuda (recuadro 5).

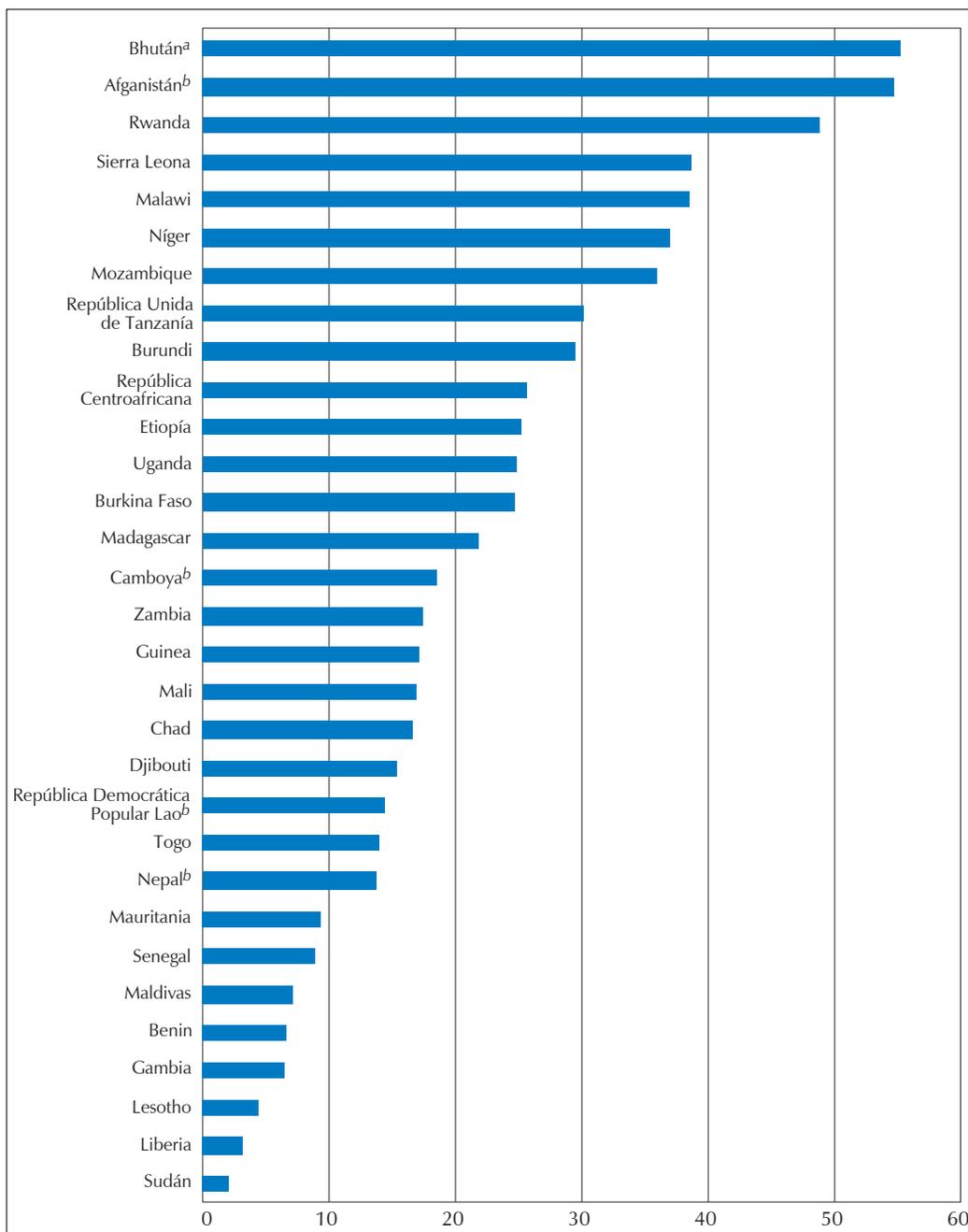
El consenso macroeconómico actual se centra en mantener el equilibrio macroeconómico y, en particular, en contener la deuda pública y el déficit fiscal. También favorece la adopción de normas fiscales claras y procura evitar las intervenciones discrecionales<sup>2</sup>. Se considera que el intervencionismo fiscal contribuye principalmente al aumento del déficit, da lugar a niveles insostenibles de deuda y exacerba la inflación.

Por lo general, el consenso macroeconómico es contrario a que la política fiscal tenga un papel destacado y prefiere que la política monetaria asuma esa función. No obstante, salvo en situaciones de crisis, la política monetaria se debería regir por “normas”, como tratar de mantener una meta baja de inflación para anclar las expectativas inflacionarias y crear un entorno propicio para la inversión. Hay poco margen para las políticas monetarias “discrecionales” (Weeks y Patel, 2007).

**Recuadro 5. Espacio de las políticas macroeconómicas en los países menos adelantados**

La mayoría de los PMA tiene bajos niveles de movilización de recursos internos, debido a la pobreza generalizada y al escaso desarrollo de la economía formal, así como de la capacidad productiva, por lo que dependen en gran medida de la ayuda. En 11 PMA africanos, por ejemplo, las donaciones financiaron entre aproximadamente una cuarta parte y la mitad del gasto público en 2008 (gráfico de recuadro 1).

**Gráfico de recuadro 1**  
**Gasto público financiado por donaciones en determinados países menos adelantados, 2008**  
*(Porcentaje de donaciones en el gasto público total)*



*Fuente:* Estimaciones de la secretaría de la UNCTAD, basadas en datos de la OCDE, el BAFD y la CEPA, *Perspectivas económicas en África 2009* (para los PMA africanos), y de datos del FMI, *Estadísticas financieras internacionales en línea* y *Estadísticas de las finanzas públicas en línea* (mayo de 2009) (para los PMA asiáticos).

*Notas:* En el caso de los PMA asiáticos, porcentaje de donaciones en los pagos en efectivo de actividades operacionales y la adquisición neta de activos no financieros.  
 a 2004; b 2007.

A fin de obtener la tan necesaria financiación, los gobiernos nacionales deben negociar con los donantes y los acreedores, quienes influyen en la formulación de las políticas, por lo que el espacio de las políticas macroeconómicas nacionales

## Recuadro 5 (contd.)

se ve limitado por las condiciones que las instituciones financieras internacionales y los donantes bilaterales imponen al desembolso de los recursos y las decisiones de los donantes. La naturaleza de esas condiciones ha cambiado con el tiempo y se está tratando de hacerlas más flexibles, como se señaló en el Informe de 2008 sobre los países menos adelantados (UNCTAD, 2008a: 105 a 152). No obstante, todavía se pueden imponer condiciones a determinados aspectos de las políticas macroeconómicas (por ejemplo, objetivos cuantitativos para los agregados monetarios y crediticios y la inflación, límites al gasto público y al déficit presupuestario, ajustes del tipo de cambio, gestión de la deuda externa y eliminación de los controles de precios), a aspectos de las políticas estructurales (por ejemplo, reforma de la seguridad social, medidas para mejorar las operaciones del sector financiero, liberalización del comercio, privatización y liberalización de las corrientes de capital) y, cada vez más, a la gobernanza (por ejemplo, cambios en las estructuras y los procesos administrativos de los gobiernos). Normalmente, esas condiciones llevan a los países prestatarios a adoptar políticas inspiradas en el Consenso de Washington y, frecuentemente, políticas macroeconómicas restrictivas.

En marzo de 2009, el Fondo Monetario Internacional (FMI) anunció un nuevo enfoque de su marco de condiciones que prevé una utilización más flexible de los criterios de ejecución estructural y una mayor tendencia hacia la condicionalidad ex ante. Esa revisión puede modificar las modalidades de funcionamiento del marco, pero no está claro que los tipos de condiciones que deben cumplir los PMA vayan a cambiar.

Además de las instituciones multilaterales, los donantes bilaterales pueden ejercer una gran influencia en las políticas adoptadas por los PMA, en particular en los PMA que dependen en mayor medida de la ayuda. Los donantes pueden influir en el contenido de las políticas macroeconómicas, principalmente adoptando decisiones sobre la asignación de sus fondos entre prioridades, esferas y programas alternativos. Ello puede ocurrir incluso cuando la ayuda se destina al apoyo presupuestario (UNCTAD, 2008a: 105 a 152). Desde el decenio de 1990, la AOD a los PMA se ha asignado cada vez más al gasto social (en particular la salud y la educación), en lugar de la infraestructura económica y los sectores productivos (sección B.4 del presente capítulo; UNCTAD, 2008a: 28 a 36). No obstante, en los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) se expresa un interés cada vez mayor en el desarrollo de la producción y la infraestructura económica.

Como demuestran los recientes cambios en materia de políticas en los países avanzados, en tiempos de crisis, se requiere la máxima flexibilidad.

---

*La ortodoxia no ha destacado suficientemente la importancia de movilizar recursos nacionales.*

---

El consenso macroeconómico actual se centra en mantener el equilibrio macroeconómico y, en particular, en contener la deuda pública y el déficit fiscal. También favorece la adopción de normas fiscales claras y procura evitar las intervenciones discrecionales<sup>2</sup>. Se considera que el intervencionismo fiscal contribuye principalmente al aumento del déficit, da lugar a niveles insostenibles de deuda y exacerba la inflación.

Por lo general, el consenso macroeconómico es contrario a que la política fiscal tenga un papel destacado y prefiere que la política monetaria asuma esa función. No obstante, salvo en situaciones de crisis, la política monetaria se debería regir por “normas”, como tratar de mantener una meta baja de inflación para anclar las expectativas inflacionarias y crear un entorno propicio para la inversión. Hay poco margen para las políticas monetarias “discrecionales” (Weeks y Patel, 2007).

Según la corriente principal de la macroeconomía, también se desaconseja un gran gasto público porque considera que serviría principalmente para “excluir” (desplazar) el gasto privado, debido a un mayor endeudamiento de las autoridades fiscales para financiar el déficit resultante. El aumento de la competencia con el sector privado por la financiación disponible haría subir los tipos de interés.

---

*Los PMA no han podido movilizar ingresos nacionales suficientes, ni siquiera cuando el crecimiento y el comercio se estaban acelerando.*

---

El consenso macroeconómico actual también resta importancia a la inversión pública, por considerar que ese tipo de inversión compite con la inversión privada y suele ser menos eficaz, puesto que no responde a los incentivos del mercado.

En cuanto al aspecto de ingresos de la política fiscal, la ortodoxia no ha destacado suficientemente la importancia de movilizar los recursos nacionales. Ello se podría atribuir, en parte, a un prejuicio en contra de un Estado sobredimensionado, un desinterés por la creación de infraestructura económica y social básica o, simplemente, un mal asesoramiento sobre las políticas fiscales. En cualquier caso, los PMA no han podido movilizar ingresos nacionales suficientes,

ni siquiera durante los últimos años, cuando el crecimiento y el comercio se estaban acelerando.

La generación de ingresos se trata en la segunda parte de la presente sección sobre las políticas fiscales. En primer lugar, se aborda el papel del gasto y la inversión públicos.

## 2. POLÍTICAS FISCALES ALTERNATIVAS – GASTO E INVERSIÓN

En el presente capítulo se proponen políticas macroeconómicas alternativas más orientadas al crecimiento e incluyentes. En este planteamiento la política fiscal desempeña un papel central como motor del proceso de desarrollo principalmente mediante la inversión pública, mientras que las políticas monetarias y financieras tienen por objeto estimular la inversión privada, y las políticas cambiarias se adaptan para favorecer el crecimiento de las exportaciones.

Debido a su subdesarrollo estructural, los PMA están especialmente necesitados de ese tipo de políticas macroeconómicas alternativas. La promoción de estrategias basadas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) ha contribuido a prestar una mayor atención a la necesidad de aumentar sustancialmente la inversión pública. La formación bruta de capital fijo en los PMA aumentó entre 2000 y 2007, en relación con el nivel que tenía en los decenios de 1980 y 1990, pero sigue siendo insuficiente para satisfacer sus necesidades. Entre 2000 y 2007, la formación bruta de capital fijo ascendió a un promedio del 19,9% del producto interno bruto (PIB) en todos los PMA (gráfico 9A), frente al 17,1% en el decenio de 1990 y el 16,1% en el decenio de 1980.

No obstante, la formación bruta de capital fijo se ha mantenido sistemáticamente baja en los PMA africanos. Entre 2000 y 2007 la formación bruta de capital fijo de este grupo ascendió al 18,7% del PIB, mientras que la de los PMA asiáticos ascendió al 21,6% (gráfico 9B). La inversión en capital fijo fue mucho mayor en los PMA insulares (27,5% del PIB en el período 2000-2007), lo cual se debe fundamentalmente al tamaño, al ser esas economías relativamente pequeñas en términos de PIB.

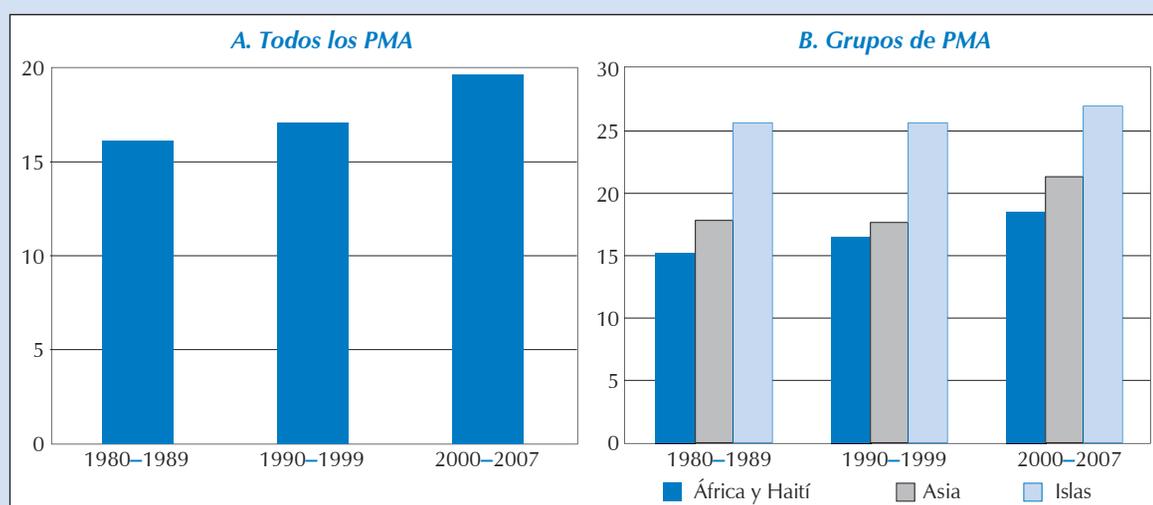
*La formación bruta de capital fijo en los PMA aumentó entre 2000 y 2007, pero sigue siendo insuficiente para satisfacer sus necesidades.*

*La AOD financió gran parte de la inversión nacional.*

*El crecimiento de los PMA no era sostenible, ni siquiera antes de que comenzara la desaceleración económica mundial.*

Gráfico 9

### Formación bruta de capital fijo en los países menos adelantados, 1980-2007 (Porcentaje del PIB)



Fuente: Estimaciones de la secretaría de la UNCTAD, basadas en datos de la División de Estadística del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas.

*En el caso de los PMA, el debate tiene que ir más allá del “keynesianismo de crisis” para destacar la función de desarrollo de las políticas macroeconómicas.*

*La generación de ingresos en los PMA está relacionada con los niveles de ingresos per cápita y crecimiento económico.*

Como el crecimiento mundial se desaceleró a finales de 2008 y comienzos de 2009, se debe hacer un mayor esfuerzo por movilizar la financiación del desarrollo y mantener los progresos hacia la consecución de los ODM. También será necesario utilizar cada vez más la política fiscal como instrumento anticíclico para estabilizar las economías de los PMA y mantener una trayectoria de crecimiento a medio plazo.

Hasta finales de 2008, gran parte del crecimiento de los PMA fue impulsado por la exportación de productos básicos y no por la demanda interna como consecuencia del aumento de la inversión pública y privada. La AOD financió gran parte de la inversión nacional. Por lo tanto, el crecimiento de los PMA no era sostenible, ni siquiera antes de que comenzara la crisis financiera en los países industrializados y la consiguiente desaceleración económica mundial (UNCTAD, 2008a: 1 a 50).

Ante el colapso de la demanda agregada interna, los encargados de formular las políticas en los países industrializados han recurrido a políticas keynesianas de estímulo. Ello ha tenido como consecuencia políticas fiscales y monetarias mucho más expansivas, así como medidas directas para estabilizar los sistemas bancarios de esos países. Por consiguiente, el entorno intelectual es mucho más favorable a la utilización de políticas expansivas a más largo plazo. En el caso de los PMA en particular, el debate tiene que ir más allá del “keynesianismo de crisis”, también hay que hacer un análisis más estructuralista en el que se destaque la función de desarrollo de las políticas macroeconómicas.

Los PMA necesitarán financiación para seguir incurriendo en déficits fiscales, la mayor parte de la cual tendrá que proceder de fuentes externas. Los PMA han

#### Recuadro 6. Papel de la inversión pública

##### (a) Las tres funciones de la inversión pública

La inversión pública es fundamental porque puede desempeñar tres funciones básicamente diferentes: a) ampliar la capacidad productiva de la economía; b) contribuir a estimular la demanda agregada; y c) asignar recursos de forma diferenciada en toda la economía para generar empleo, reducir la desigualdad o luchar contra la pobreza.

A los efectos del crecimiento y el desarrollo a largo plazo, la primera función es primordial porque la inversión pública puede contribuir a estimular la inversión privada y aumentar la productividad del trabajo. Ello se basa en la creación de la infraestructura económica y social básica de la que depende la inversión privada. Cabe mencionar como ejemplos las carreteras, las redes eléctricas, las presas, las obras de riego y una mano de obra capacitada, cualificada y saludable.

La inversión pública también estimula la demanda agregada y puede desempeñar un papel anticíclico en ese sentido. No obstante, los gastos corrientes se adaptan más fácilmente a los objetivos anticíclicos, puesto que se pueden activar de forma más rápida y oportuna. Los proyectos de inversión suelen requerir más tiempo de preparación y ejecutarse durante un período más largo.

Algunos proyectos de inversión se pueden utilizar, no obstante, con fines anticíclicos durante una crisis económica. Un ejemplo clásico es lo que la Oficina Internacional del Trabajo denomina “obras públicas que requieren mucha mano de obra”, en las que se moviliza a trabajadores desempleados para construir infraestructura a pequeña escala con bienes de capital bastante básicos. Como los sueldos son un componente importante de los costos de los proyectos, pueden contribuir a aumentar los gastos corrientes.

La tercera función de la inversión pública —asignar recursos de forma diferenciada en toda la economía— se puede utilizar con diferentes objetivos. En el caso de los PMA, sería importante promover y respaldar las políticas industriales orientadas a diversificar la estructura económica de esos países y apoyar un proceso autosostenible de acumulación continua de capital (capítulo 4 del presente Informe).

Sin embargo, las políticas fiscales por sí mismas no serán suficientes para asignar los recursos necesarios para una estrategia industrial eficaz. También habrá que recurrir a las políticas financieras a fin de que influyan en la asignación de crédito para la inversión privada. Ese tema se trata en la sección D del presente capítulo.

Si el objetivo es aumentar el empleo, la mayor parte de la inversión pública debería dirigirse a los sectores que requieren más mano de obra o que tienen el mayor efecto multiplicador del empleo. Por último, la inversión pública se podría centrar en reducir la desigualdad o la pobreza, por ejemplo financiando infraestructura en zonas urbanas o rurales más pobres

## Recuadro 6. (contd.)

**(b) Críticas de la inversión pública**

Como ya se ha mencionado, una de las críticas habituales de la inversión pública es que no tendrá beneficios netos en la economía porque “desplaza” la inversión privada. No obstante, no es probable que ello ocurra en los PMA, porque la infrautilización de recursos está generalizada, por lo que suele haber un amplio “espacio económico” para aumentar todos los tipos de gasto.

Ese argumento sólo tiene sentido en condiciones de pleno empleo, pero la lógica se aplicaría entonces a cualquier elemento del gasto, tanto público como privado. De hecho, el desplazamiento de la inversión privada por la inversión pública sólo tendría un efecto negativo neto en el crecimiento económico en casos muy particulares. En primer lugar, el desplazamiento tendría que ser completo, lo cual es muy poco probable en países que están lejos del pleno empleo. En segundo lugar, la inversión pública sólo podría reducir las perspectivas de crecimiento en la medida en que utilizara más capital que la inversión privada (Weeks y Patel, 2007).

En condiciones en que no haya pleno empleo, es mucho más probable que la inversión pública “atraiga” (estímule) más inversión privada, debido a la presencia de externalidades y complementariedades entre diferentes formas de acumulación de capital. Ello es cierto sobre todo si la inversión pública se concentra en la creación de infraestructura económica y social básica. De hecho, un programa dinámico de inversión pública debería estimular la inversión privada en los sectores de la economía que los encargados de formular las políticas nacionales consideren de importancia estratégica.

Otra crítica habitual de la inversión pública (en particular en los países desarrollados) es que tiende a ser inflacionaria. Ello tampoco es muy probable que ocurra en los PMA, puesto que la inversión pública debería ampliar la oferta agregada de bienes y servicios, además de estimular una mayor demanda agregada al respecto.

De hecho, hay muy pocos datos fidedignos que sugieran una estrecha correlación entre los déficits de los PMA derivados de la financiación de la inversión pública y la inflación. Uno de los motivos de la falta de correlación es que la inflación en esos países suele ser más estructural (por ejemplo, debido a la baja productividad nacional) o estar determinada por factores externos (por ejemplo, el aumento de los precios de importación de alimentos o combustibles). Ese tema se trata más detalladamente en la sección C.1 del presente capítulo.

El efecto de los déficits en la inflación depende, evidentemente, de su financiación. Si están monetizados, hay más probabilidades de que sean inflacionarios, pero ello dependerá de si el aumento resultante de la masa monetaria supera el crecimiento de la producción. Por lo tanto, el efecto general depende de diversas variables, como el tamaño del déficit, el grado de monetización y la tasa de crecimiento económico (que afecta a la demanda de dinero).

Puede justificarse cierto grado de monetización de los déficits fiscales. Los gobiernos de los PMA tienen un conjunto limitado de opciones cuando incurren en déficits, ya sea para contrarrestar una recesión o para financiar la inversión pública. Podrían vender bonos en el mercado nacional, pero a un tipo de interés real que para la mayoría de los gobiernos de los PMA es relativamente alto y con plazos de vencimiento que suelen ser cortos. En comparación, la monetización, dentro de límites estrictos, puede ser la opción preferida. Los gobiernos podrían pedir préstamos en el mercado internacional, pero es probable que el tipo de interés de esos préstamos también sea elevado al tratar los bancos extranjeros de incorporar una prima considerable de riesgo. La otra opción es pedir préstamos en condiciones favorables a instituciones financieras regionales o multilaterales o utilizar el componente de donaciones de la AOD para financiar su déficit. Ese, de hecho, debería ser uno de los principales propósitos de la AOD: permitir a los países incurrir en déficits fiscales o ampliarlos con el fin de financiar el gasto relacionado con el desarrollo.

podido incurrir en importantes déficits fiscales porque la AOD los financia en gran parte. Ello se ha convertido, de hecho, en uno de los principales objetivos de la financiación de la AOD: aumentar la capacidad de los gobiernos de los PMA para ampliar el gasto público con fines relacionados con el desarrollo. Esa financiación externa será aún más importante en este momento en que los gobiernos de los PMA tienen que aplicar políticas fiscales anticíclicas para mantener la demanda agregada.

Es importante destacar que los déficits se pueden justificar por dos motivos principales. En primer lugar, el gasto público puede compensar el descenso del gasto privado durante las crisis económicas. Ese es el argumento keynesiano clásico para estimular la demanda agregada con el fin de apoyar la recuperación económica. Si se insiste inflexiblemente en contener el déficit fiscal durante una recesión, la política fiscal será “procíclica”, es decir, el gasto público descenderá a medida que bajen los ingresos privados, porque la renta pública se verá afectada negativamente.

---

*Los ingresos se pueden aumentar mediante la mejora de las políticas tributarias o una mayor eficacia de la administración impositiva.*

---

De forma más general, incurrir en déficits puede estar justificado, incluso en circunstancias normales, si los recursos se utilizan en apoyo de la inversión pública. De hecho, el rendimiento previsto de la inversión enjugará la deuda del gobierno, lo cual se podría denominar la “lógica del crecimiento” (recuadro 6).

---

*Se ha prestado poca atención a la movilización de ingresos nacionales, a pesar de que se reconozca de forma generalizada que es la principal solución a largo plazo en lo que respecta a la financiación.*

---



---

*La movilización de recursos internos a más largo plazo es necesaria para sostener un proceso de acumulación rápida de capital y de crecimiento y desarrollo convergentes.*

---



---

*Por lo general, el IVA, que se ha ido implantando en numerosos países en desarrollo, no ha logrado aumentar considerablemente los ingresos desde los niveles alcanzados con los impuestos indirectos.*

---

### 3. POLÍTICAS FISCALES ALTERNATIVAS – MOVILIZACIÓN DE INGRESOS NACIONALES

Se ha hablado mucho de los problemas de la “dependencia de la ayuda” en muchos PMA y, aunque está claro que para reducirla significativamente (o totalmente) será necesario el despegue hacia el crecimiento sostenible, sigue siendo útil estudiar la manera de aumentar los ingresos fiscales nacionales como medio para reducir la necesidad de la ayuda externa. La generación de ingresos en los PMA está estrechamente relacionada con los niveles de ingresos per cápita y crecimiento económico. Un nivel bajo de ingresos per cápita es una limitación importante para aumentar los ingresos fiscales, principalmente porque ello refleja la estructura económica subdesarrollada de los países de renta baja. Esa estructura suele estar integrada por un sector agrícola grande, así como un sector no estructurado considerable. El empleo estructurado suele estar reservado para una pequeña minoría de la población activa.

A medida que aumenta el crecimiento económico, la relación entre los ingresos fiscales y el PIB debería incrementarse. Esto ha venido ocurriendo en los PMA desde 2000, pero la desaceleración económica mundial ya tiene que haber reducido esa relación que es probable se reducirá aún más en el futuro próximo.

Pero el crecimiento por sí solo no puede explicar los resultados en materia de ingresos fiscales. Éstos se pueden aumentar considerablemente mediante la mejora de las políticas tributarias o una mayor eficacia de la administración impositiva. En la presente sección, nos centramos en las políticas tributarias, tema que en general se ha mantenido al margen del debate en los círculos del desarrollo en los últimos años.

Gran parte del debate se ha centrado últimamente en la necesidad de aumentar la AOD a fin de promover el crecimiento y el desarrollo de los países de renta baja, en particular de los PMA. Ello se ha vinculado, evidentemente, con los Objetivos de Desarrollo del Milenio y las estrategias nacionales de desarrollo basadas en los ODM. Sin embargo, se ha prestado mucha menos atención a la movilización de ingresos nacionales, a pesar de que se reconozca de forma generalizada que es la principal solución a largo plazo en lo que respecta a la financiación.

Es necesario examinar la política de ingresos con mayor profundidad y determinar la manera en que se puede utilizar la AOD para fortalecer la capacidad de movilización de ingresos de los PMA. El principal problema de muchos de esos países es que se quedan atascados a corto plazo, con formas de financiación inciertas e inestables.

Para financiar el desarrollo a largo plazo, esos países necesitan movilizar recursos a más largo plazo. Ello es necesario para sostener un proceso de acumulación rápida de capital y de crecimiento y desarrollo convergentes.

#### (a) Asesoramiento tradicional sobre tributación

Gran parte de los conocimientos tradicionales sobre los impuestos ha cambiado en los veinte últimos años. En lugar de considerarse una necesidad para el desarrollo de los Estados, se da por sentado que los impuestos desincentivan las iniciativas del sector privado y constituyen una pérdida neta para el bienestar de las familias. Se ha hecho hincapié en la pérdida de ingresos privados, pero no en

el beneficio derivado del gasto y la inversión públicos financiados con cargo a los ingresos nacionales.

También ha desaparecido la preocupación por una estructura tributaria equitativa. Los teóricos de los impuestos destacan ahora el efecto negativo de los impuestos progresivos sobre la renta de las personas físicas y las empresas en el trabajo y la obtención de beneficios. Por lo tanto, los tipos impositivos máximos aplicables a la renta de las personas físicas y de las empresas han ido descendiendo y la horquilla impositiva se ha ido cerrando, de arriba abajo.

Los impuestos sobre el comercio también han caído en el descrédito, puesto que se ha instado a los países a que se abran cada vez más al comercio y las corrientes financieras. A menudo se han reducido radicalmente o se han eliminado los aranceles.

Como los impuestos sobre el comercio y el impuesto de sociedades han sido dos de las fuentes más fiables de ingresos para los gobiernos de los PMA, su reducción ha ejercido una presión considerable en la búsqueda de fuentes alternativas de ingresos por los gobiernos.

El asesoramiento tradicional en materia de impuestos ha destacado la necesidad del impuesto sobre el valor añadido (IVA) como principal manera de compensar las pérdidas derivadas de la liberalización del comercio y la reducción de los tipos de los impuestos directos. Los teóricos de política fiscal por el lado de la oferta también han dado por sentado que la reducción de lo que consideran altos tipos de impuestos directos aumentará la base tributaria al alentar a más familias o empresas a pagar impuestos.

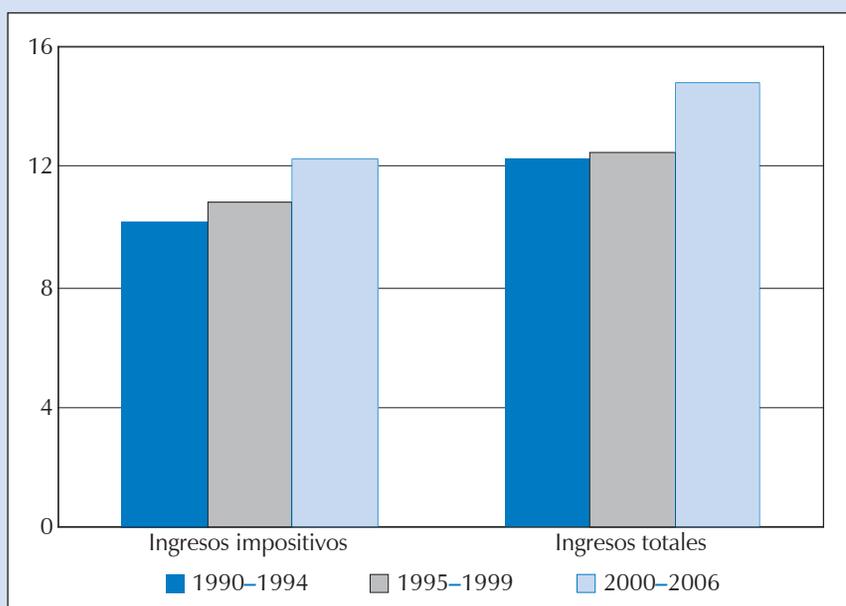
Sin embargo, no hay datos convincentes sobre la correlación entre la reducción de los tipos impositivos y la ampliación de la base tributaria. Además, en los países de renta baja, en particular en los PMA, el IVA probablemente no resultará tan eficaz como en los países desarrollados, en parte debido a la necesidad de una contabilidad exhaustiva y a la prevalencia de un gran sector no estructurado.

*En el período 1990-1994, el promedio de los ingresos totales en los PMA africanos fue del 12,3% del PIB...*

*... sin embargo, durante el período 2000-2006, aumentó hasta el 14,8% del PIB.*

Gráfico 10

Tendencias de los ingresos fiscales en los países menos adelantados africanos, 1990-2006 (Porcentaje del PIB)



Fuente: McKinley (2009), sobre la base de datos del FMI.

Not: Sobre la base de una muestra de 22 PMA.

Por lo general, el IVA, que se ha ido implantando en numerosos países en desarrollo, no ha logrado aumentar considerablemente los ingresos desde los niveles alcanzados con los impuestos indirectos, como los impuestos sobre las ventas. En muchos casos, tampoco ha compensado las pérdidas derivadas de la reducción o la eliminación de los aranceles.

*Entre 1990 y 2006 la parte correspondiente a los impuestos indirectos en el PIB de los PMA africanos aumentó en un 65%...*

Los resultados de las reformas fiscales en una muestra de 22 PMA del África subsahariana se pueden examinar sobre la base de los datos recopilados por el FMI sobre los ingresos de esos países. Los datos proceden directamente de los apéndices estadísticos de los informes del personal técnico sobre las consultas del artículo IV (y los apéndices preparados por el FMI para las consultas periódicas con cada país). Los datos, que abarcan un período de unos quince años a partir de comienzos del decenio de 1990, se agrupan en tres períodos para determinar tendencias generales: 1990 a 1994, 1995 a 1999 y 2000 a 2006.

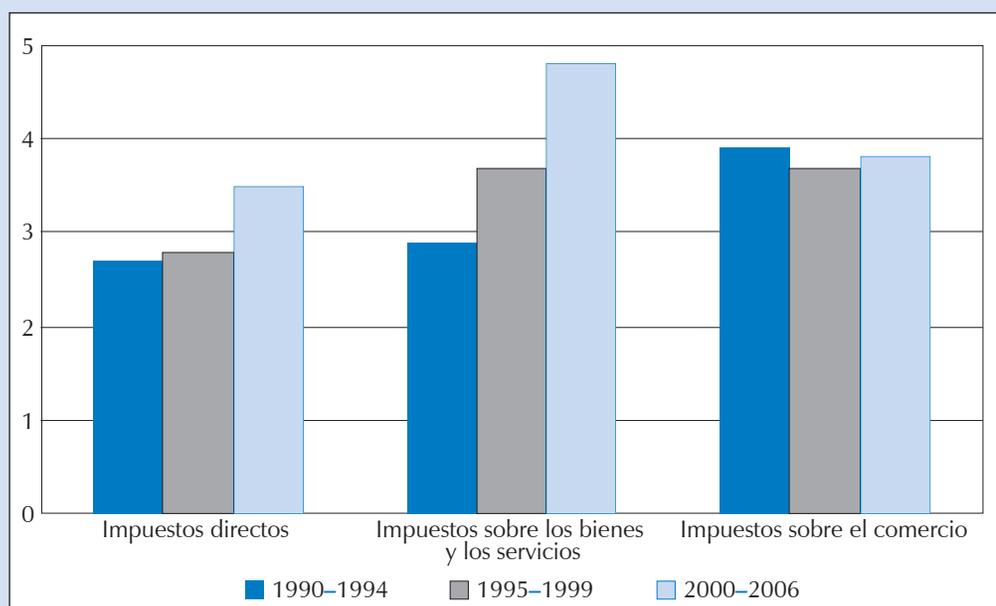
Aunque el FMI ha proporcionado datos sobre los ingresos totales de los PMA del África subsahariana correspondientes a 2007, así como estimaciones para 2008, no se utilizan en el presente Informe, puesto que no es posible separar los ingresos fiscales de los ingresos extrafiscales ni desglosar los ingresos fiscales por componentes principales (FMI, 2008). Los datos indican que los ingresos totales fueron claramente en aumento hasta 2008, pero como nuestro análisis se extiende sólo hasta 2006 las estimaciones podrían ser más bajas.

*... mientras que los impuestos directos aumentaron en torno al 30%.*

Aunque parece observarse una tendencia al alza de los ingresos totales en torno a 2005 y 2006, en comparación con las estimaciones para los períodos anteriores, es probable que se trate de una tendencia pasajera. Además, es probable también que estuviera muy influida por el aumento de los ingresos relacionados con los productos básicos (Gupta y Tareq, 2008). Las estimaciones parecen estar en conformidad con las del estudio del FMI sobre África a cargo de Gupta y Tareq, en el que se investigó el período comprendido entre 2005 y 2006.

**Gráfico 11**

**Tendencias de los componentes de los impuestos en los países menos adelantados africanos, 1990-2006 (Porcentaje del PIB)**



Fuente: McKinley (2009), sobre la base de datos del FMI.

Nota: Sobre la base de una muestra de 22 PMA.

*(b) Tendencias de los ingresos en los países menos adelantados africanos*

El análisis comienza con un examen de las tendencias generales de los ingresos totales, lo cual incluye los ingresos tributarios y extratributarios. Durante el período 1990-1994, el promedio de los ingresos totales en los PMA africanos fue del 12,3% del PIB. Durante el período 1995-1999 aumentó muy ligeramente hasta el 12,5%. Sin embargo, durante el período 2000-2006, aumentó hasta el 14,8% del PIB (gráfico 10), lo cual constituye un aumento general de alrededor del 20% (como porcentaje del PIB), casi todo desde 2000.

El promedio de los ingresos impositivos totales durante el período 1990-1994 en los PMA africanos fue del 10,1% del PIB. Aumentó ligeramente hasta el 10,8% durante el período 1995-1999 y en mayor medida hasta el 12,2% durante el período 2000-2006. Por lo tanto, en términos generales, la proporción de los ingresos impositivos en el PIB aumentó casi un 21%. Si se comparan con el promedio del período 2004-2006, los ingresos fueron prácticamente iguales, es decir, el 12,2%. Por lo tanto, los PMA no lograron progresos importantes en los últimos años de la muestra.

Si se desglosan los ingresos impositivos totales en sus tres componentes principales, se puede explicar su escaso aumento durante el período. Los porcentajes residuales se incluyen en "otros impuestos". Los impuestos indirectos (es decir, los impuestos sobre los bienes y los servicios) aumentaron considerablemente en los PMA africanos, del 2,9% del PIB durante el período 1990-1994 al 3,7% durante el período 1995-1999 y al 4,8% durante el período 2000-2006 (gráfico 11), lo que representa un aumento general de alrededor del 65%.

Los impuestos directos (como los impuestos sobre la renta de las personas físicas y el impuesto de sociedades) aumentaron más moderadamente que los impuestos indirectos. Subieron muy ligeramente del 2,7% del PIB durante el período 1990-1994 al 2,8% durante el período 1995-1999 y más considerablemente al 3,5% durante el período 2000-2006. En términos generales, aumentaron en torno al 30%.

Los impuestos sobre el comercio descendieron ligeramente durante todo el período. En el período 1990-1995 ascendieron al 3,9% del PIB, índice superior al de los impuestos directos o los impuestos indirectos. Sin embargo, durante el período 1995-1999, descendieron hasta el 3,7%. Durante el período 2000-2006, volvieron a subir ligeramente hasta el 3,8%, principalmente entre 2004 y 2006.

Durante el período 2000-2006, los impuestos sobre el comercio representaron el 31,1% de todos los ingresos impositivos, lo cual fue un descenso sustancial en relación con el 38,6% de comienzos del decenio de 1990. Por consiguiente, los impuestos sobre el comercio cayeron del primer lugar al segundo en términos de generación de ingresos impositivos. En cambio, los impuestos indirectos aumentaron del 28,7% de los ingresos fiscales totales durante el período 1990-1994 al 39,3% durante el período 2000-2006, superando en importancia a los impuestos sobre el comercio. Los impuestos directos sólo aumentaron ligeramente, del 26,7 al 28,7% de los ingresos fiscales totales y se mantuvieron en el tercer lugar.

Entre el período 1990-1994 y el período 1995-1999, los impuestos directos no aumentaron más que levemente y los impuestos sobre el comercio descendieron. Sólo los impuestos indirectos mejoraron significativamente, aumentando del 2,9 al 3,7% del PIB. Sin embargo, si se compara el período 1995-1999 con el período 2000-2006, se pueden observar mejoras en las tasas de aumento de los impuestos directos e indirectos, aunque el ritmo disminuyó entre 2004 y 2006. El comercio aumentó ligeramente entre el período 1995-1999 y el período 2000-2006.

No obstante, esas tendencias fiscales se tienen que enmarcar en el contexto general de las tendencias del crecimiento y el comercio. Entre el período 1990-

---

*Las importaciones aumentaron considerablemente entre el período 1995-1999 y el período 2004-2006...*

---



---

*... pero el hecho de que la proporción de los impuestos sobre el comercio en el PIB siguiera siendo la misma da a entender que los aranceles y/o los productos asociados se redujeron considerablemente.*

---



---

*El lento aumento de los impuestos directos no estuvo en consonancia con el rápido aumento de los ingresos en los primeros años del nuevo milenio.*

---

---

*Debido a la competencia internacional por reducir los impuestos para atraer IED, ha habido una erosión de los ingresos por concepto del impuesto de sociedades en muchos países en desarrollo.*

---

*Los países se deberían abstener de seguir reduciendo los aranceles aduaneros hasta que los impuestos directos e indirectos puedan reforzar sustancialmente los ingresos.*

---

*Los países se deberían abstener de seguir reduciendo los aranceles aduaneros hasta que los impuestos directos e indirectos puedan reforzar sustancialmente los ingresos.*

---

*Se debería prestar especial atención al fortalecimiento de los impuestos especiales, como los que gravan el alcohol, el tabaco y los vehículos.*

---

1994 y el período 1995-1999 no hubo un aumento importante del comercio, medido en función de las importaciones y las exportaciones. Sin embargo, las importaciones aumentaron considerablemente entre el período 1995-1999 y el período 2004-2006. Por lo tanto, el hecho de que la proporción de los impuestos sobre el comercio en el PIB siguiera siendo la misma da a entender que los aranceles aduaneros y/o su alcance se redujeron considerablemente.

El crecimiento también aumentó entre el período 1990-1994 y el período 1995-1999 y más aún entre el período 1995-1999 y el período 2000-2006. Por lo tanto, cabía esperar que aumentaran los impuestos indirectos, como de hecho ocurrió, en gran medida debido al incremento correspondiente del gasto. Sin embargo, el lento aumento de los impuestos directos no estuvo en consonancia con el rápido aumento de los ingresos en los primeros años del nuevo milenio. Es probable que las reformas tributarias por las que se redujeron los tipos de los impuestos directos, especialmente los del impuesto de sociedades, ralentizaran el aumento de la proporción de los impuestos directos.

Esas conclusiones abarcan el período 2000-2006, cuando el crecimiento y el comercio estaban aumentando en comparación con las tendencias del decenio de 1990. Por lo tanto, cabía esperar conclusiones menos prometedoras del estudio del FMI, en el que sólo se examinaron los datos fiscales de los ejercicios 1990-1991 y 2000-2001 (Keen y Simone, 2004). Las cifras del estudio del FMI no se pueden comparar directamente con las del presente Informe, porque abarcaban a todos los países de renta baja y no sólo los del África subsahariana. No obstante, su valor radica en haber adelantado algunas de las tendencias de los componentes de los impuestos que se prolongaron hasta aproximadamente el ejercicio 2005/06.

En los países de renta baja en general, en el estudio del FMI se constató que, durante ese período, los ingresos impositivos sólo aumentaron del 14,5 al 14,9% del PIB. La proporción de los impuestos directos permaneció prácticamente igual y no subió más que del 3,8 al 3,9% del PIB. Los impuestos indirectos sólo aumentaron moderadamente, del 5,3 al 5,9% del PIB, y los impuestos sobre el comercio descendieron del 4,3 al 3,7%.

Al desglosar las principales categorías de impuestos, en el estudio del FMI se constató que el impuesto de sociedades había descendido del 2,6 al 2,0% del PIB, lo cual está en consonancia con los esfuerzos por reducir los tipos impositivos. Al mismo tiempo, no obstante, aumentaron los ingresos por concepto del impuesto sobre la renta de las personas físicas, del 2,8 al 3,5% del PIB. También es importante señalar que los ingresos por concepto del impuesto sobre los bienes inmuebles, fuente de ingresos que se suele descuidar, descendieron ligeramente, del 0,3 al 0,2% del PIB.

En la categoría de los impuestos indirectos, los ingresos por concepto de impuestos sobre las ventas e IVA aumentaron moderadamente, del 2,8 al 3,5% del PIB. Mientras tanto, los impuestos especiales, el otro componente principal de los impuestos indirectos, descendieron ligeramente, del 2,1 al 2,0%. Desde que el IVA adquirió importancia, se han descuidado relativamente los impuestos especiales como fuente de ingresos.

Los resultados del FMI sugieren que el porcentaje de los impuestos totales en el PIB se estancó durante el decenio de 1990, lo cual está en conformidad con los resultados mencionados en relación con los PMA del África subsahariana. Los tipos legales del impuesto de sociedades se redujeron drásticamente, pero en el estudio del FMI se constató que no había aumentado el número de contribuyentes. De hecho, la base tributaria se contrajo, por lo que disminuyeron los ingresos totales por concepto del impuesto de sociedades, cosa que preocupa a los autores del estudio puesto que la competencia internacional por reducir

los tipos impositivos (en un intento de atraer IED) ha tenido como consecuencia la erosión de los ingresos por concepto del impuesto de sociedades en muchos países en desarrollo.

En el estudio del FMI se llegó a la conclusión de que el IVA era realmente eficaz, pero sus beneficios en ese sentido, en comparación con los impuestos sobre las ventas, están pendientes de confirmación, especialmente en el África subsahariana. En un estudio anterior del FMI (Baunsgaard y Keen, 2005) se constató que en los países de renta baja, el IVA no había compensado la menor recaudación de impuestos sobre el comercio, como se había previsto en gran medida. De hecho, se comprobó que el IVA había permitido recuperar solamente alrededor del 30% de los ingresos perdidos en los países de renta baja como consecuencia de la reducción de los impuestos sobre el comercio.

Por lo tanto, en el estudio de Keen y Simone se llega a la conclusión de que en muchos países en desarrollo, especialmente en los países de renta baja o los PMA, es probable que una mayor liberalización del comercio reduzca los ingresos. Por consiguiente, hay una mayor necesidad de secuenciar la reducción de los aranceles aduaneros con la implantación y el fortalecimiento del IVA. Como el IVA ya se ha implantado en muchos países, en el estudio se señala que las principales tareas que hay que acometer son mejorar su concepción y fortalecer su administración. No obstante, es probable que esas tareas requieran más tiempo del previsto.

En el estudio de Keen y Simone también se hace una advertencia en contra de la opinión generalizada de que el impuesto de sociedades se debería reducir aún más. Ya han señalado el importante descenso de los ingresos fiscales derivados de esa fuente y han subrayado el debilitamiento de ese conveniente asidero tributario.

#### *(c) Consecuencias en las políticas fiscales*

Los resultados mencionados, junto con un examen más detallado de la experiencia de cada país, sugieren características generales de los tipos de políticas fiscales que sería útil que adoptaran los PMA del África subsahariana y del resto del mundo.

En primer lugar, los países se deberían abstener de seguir reduciendo los aranceles aduaneros hasta que los impuestos directos e indirectos puedan relanzar sustancialmente los ingresos. Los recientes aumentos de las importaciones, como ya se ha mencionado, deberían haber incrementado los ingresos por concepto de impuestos sobre el comercio. Son preocupantes las previsiones de que los aranceles seguirán disminuyendo en los próximos años a medida que los países se adhieran a zonas de libre comercio y uniones aduaneras; también preocupa una disminución de los ingresos a medida que la recesión global afecte a las corrientes comerciales. Como los impuestos sobre el comercio siguen constituyendo una parte significativa de los ingresos fiscales, las pérdidas de ingresos como consecuencia de una mayor liberalización, especialmente al contraerse el comercio, podrían ser importantes.

Es necesario aumentar los impuestos indirectos a un ritmo más rápido que el aplicado hasta la fecha. La reducción de las exenciones del IVA podría contribuir a ese objetivo. La subida de los tipos del IVA sobre los artículos de lujo contribuiría a aumentar los ingresos y la equidad de la estructura fiscal. Ese cambio de política contribuiría también a desplazar parte de la carga fiscal a familias con mayores ingresos que se pueden permitir más fácilmente pagar esos tipos impositivos durante la recesión mundial.

Se debería prestar especial atención al fortalecimiento de los impuestos especiales, como los que gravan el alcohol, el tabaco y los vehículos, relativamente

---

*Los gobiernos deberían retirarse de la autodestructiva competencia internacional por reducir los tipos impositivos del impuesto de sociedades.*

---



---

*La reducción de las moratorias y las exenciones fiscales de las empresas contribuiría a aumentar los ingresos. También tendría sentido hacer lo propio en lo que respecta al impuesto sobre la renta de las personas físicas.*

---



---

*El fortalecimiento de los impuestos sobre los bienes inmuebles contribuiría a una estructura tributaria general más progresiva.*

---



---

*Una manera de gravar las actividades de las empresas del sector informal sería que el Estado aplicara una estrategia explícita de producción que les ofreciera incentivos atractivos para registrarse.*

---

descuidados una vez implantado el IVA. Lo más adecuado sería que los impuestos especiales se centraran en los artículos de lujo. En los últimos años, los países han reducido los impuestos especiales sobre los alimentos y el petróleo, a fin de mitigar el impacto del alza de los precios. El mantenimiento de esos tipos impositivos en niveles bajos es acertado para reducir la pobreza y estimular el crecimiento que ahora se está desacelerando en muchos países en desarrollo. Sin embargo, ello requeriría establecer, como compensación, más restricciones al consumo de artículos de lujo o no esenciales.

---

*La imposición de un impuesto nominal sobre las transacciones de valores podría contribuir a aumentar los ingresos y a reducir las actividades especulativas y la volatilidad de los mercados.*

---

Los aumentos de los ingresos por concepto de los impuestos directos han sido demasiado moderados. Se podría gravar con más eficacia a los contribuyentes de altos ingresos, de quienes suele proceder la mayor parte de los ingresos por concepto de los impuestos directos, lo cual aumentaría la equidad sin necesidad de subir los tipos impositivos. El establecimiento de dependencias especiales sobre los contribuyentes de altos ingresos ha dado lugar a resultados importantes en varios países.

La reducción de las moratorias y las exenciones fiscales de las empresas contribuiría a aumentar los ingresos. Los gobiernos deberían retirarse de la autodestructiva competencia internacional por reducir los tipos impositivos del impuesto de sociedades. También tendría sentido hacer lo propio en lo que respecta al impuesto sobre la renta de las personas físicas.

Los tipos legales del impuesto de sociedades descendieron considerablemente en el África subsahariana en el decenio de 1990, pero los ingresos correspondientes no se modificaron e incluso disminuyeron como porcentaje del PIB. Por lo tanto, la teoría de la oferta que postulaba el consiguiente aumento de la base imponible no ha demostrado su validez.

---

*El aumento de la inversión pública podría “atraer” la inversión privada, en lugar de “desplazarla”.*

---

Se deberían evitar nuevos recortes del impuesto de sociedades. De hecho, en muchos casos en que los beneficios de las empresas se han basado en la extracción de recursos naturales, como minerales o petróleo, hay motivos de peso para aumentar los tipos impositivos y las regalías.

Los PMA también deberían reconsiderar la política generalizada de eximir a los expatriados de altos ingresos del pago del impuesto sobre la renta. Esa exención crea un desafortunado efecto de demostración para los nacionales de altos ingresos que los alienta a creer que es legítimo no pagar impuestos (Di John, 2008).

---

*Es importante que la AOD se oriente más hacia el fomento de las capacidades nacionales de los PMA para movilizar fuentes nacionales de financiación del desarrollo.*

---

Una esfera de la política fiscal que se ha descuidado en los PMA son los impuestos sobre los bienes inmuebles, con los que se suele financiar la administración local. Esos impuestos afectan principalmente a las zonas urbanas, donde se concentra la mayor parte de los ricos y la clase media. El fortalecimiento de los impuestos sobre los bienes inmuebles contribuiría a una estructura tributaria general más progresiva. Los impuestos sobre los bienes inmuebles también pueden contribuir a estimular la producción nacional, si se utilizan para financiar la infraestructura urbana de la que dependen los sectores de exportación de productos manufacturados de muchos países.

Algunos analistas sostienen que centrarse en los impuestos sobre los bienes inmuebles no tendrá resultados fructíferos, debido a la necesidad de establecer un sistema de registro de la propiedad. Sin embargo, ese argumento se podría plantear a la inversa: destacar la importancia de los impuestos sobre los bienes inmuebles contribuiría al establecimiento de bases de datos fiables sobre el registro de la propiedad (Di John, 2008). Uno de los motivos por los que se infrautilizan los impuestos sobre los bienes inmuebles es que su recaudación requiere inversiones a largo plazo en la capacidad administrativa del Estado.

Muchos analistas señalan las graves limitaciones a la movilización de ingresos que plantean las características estructurales de las economías subdesarrolladas

de los PMA. La generalización del sector informal es uno de esos problemas puesto que muchas empresas de ese sector pagan impuestos insignificantes. En teoría, el IVA debería gravar el consumo final al que contribuyen esas empresas, a condición de que formen parte de la cadena de valor que produce el artículo de consumo. Pero la contabilidad formal que se precisa para dejar constancia de esa contribución a menudo no la registra.

Además, esas empresas no tienen incentivos para formar parte de la economía formal, puesto que en ese caso estarían sujetas al impuesto de sociedades. No obstante, esas empresas también tienen el problema de la falta de acceso al crédito, la capacitación y los mercados de productos del sector formal. Por lo tanto, para integrarlas en este sector y gravar sus actividades el Estado podría aplicar una estrategia explícita de producción que les ofreciera incentivos atractivos, como la inversión en infraestructura pertinente, el apoyo a la comercialización y la distribución y el microcrédito. Si tuvieran un mayor acceso a esas prestaciones, las empresas del sector informal tendrían más motivos para registrarse ante las autoridades fiscales (Di John, 2008).

La reciente agitación en los mercados financieros ha puesto sobre el tapete la posibilidad de gravar al sector financiero, especialmente con el fin de frenar el exceso de especulación. Aunque los mercados de capitales no están bien desarrollados en los PMA, especialmente en el África subsahariana, en algunos países se están desarrollando rápidamente. La imposición de un impuesto nominal sobre las transacciones de valores, por ejemplo del 0,1%, podría contribuir a aumentar los ingresos y a reducir las actividades especulativas y la volatilidad de los mercados. Ese impuesto podría gravar, por ejemplo, las acciones, los bonos, los productos financieros derivados y los valores del Estado. Diversos controles de las salidas de divisas también podrían servir para frenar la volatilidad del “dinero especulativo”, que suele contribuir a la desestabilización del tipo de cambio de la moneda nacional (sección E.2 b) del presente capítulo).

#### 4. PAPEL DE LA AOD EN LA MOVILIZACIÓN DE RECURSOS NACIONALES

Para que los PMA puedan sostener satisfactoriamente un ritmo dinámico de crecimiento y desarrollo a largo plazo a pesar del deterioro de las condiciones debido a la crisis financiera y la recesión mundiales, será fundamental que la AOD siga fluyendo en cantidades considerables hacia esos países.

Desafortunadamente, la AOD destinada a los gobiernos y fines conexos ha descuidado objetivos fundamentales, como la creación de capacidad nacional para movilizar el ahorro y aumentar los ingresos. Por consiguiente, las inversiones públicas y privadas siguen languideciendo en esos países, en donde la inversión es sumamente necesaria.

Desde mediados del decenio de 1960 hasta hace poco, la inversión pública recibió poca atención en los círculos de desarrollo. Los programas de alivio de la pobreza en el decenio de 1990 poco hicieron para aumentar el interés en ella, excepto tal vez en el caso de algunas inversiones en infraestructura social.

El marco de los ODM, no obstante, ha colocado claramente el aumento considerable de la inversión pública en la agenda de desarrollo. También se ha reconocido cada vez más que el aumento de la inversión pública podría “atraer” la inversión privada, en lugar de “desplazarla”. Es más probable que ese efecto positivo ocurra cuando se ha permitido un deterioro de capital nacional durante decenios, como en el caso de muchos PMA (UNCTAD, 2006: 209 a 239). En esas condiciones, las inversiones iniciales podrían tener un rendimiento espectacular.

En un momento en que se deterioran las condiciones mundiales, es fundamental tratar de mantener el impulso del desarrollo generado por los ODM,

---

*En el período 1999-2005 estaba previsto utilizar sólo un modesto 27% del aumento de la AOD a los países de renta baja de África para financiar la expansión fiscal y la inversión pública en favor del crecimiento.*

---



---

*La liberalización financiera interna y externa ha expuesto a los países en desarrollo a crisis financieras recurrentes.*

---



---

*Aun cuando la AOD iba en aumento desde el inicio del milenio, no hacía más que compensar su descenso durante el decenio de 1990.*

---



---

*El porcentaje de todos los países del África subsahariana que tienen altos tipos de interés real ha aumentado desde 2000 hasta aproximadamente el 80%.*

---

incluso cuando las políticas fiscales se tengan que centrar más en las intervenciones anticíclicas.

En ese contexto, es importante que la AOD se oriente más hacia el fomento de las capacidades nacionales de los PMA para movilizar sus propias fuentes de financiación del desarrollo, lo cual implica hacer mucho más hincapié en la movilización del ahorro interno, lo que a su vez supone concentrarse en mayor medida en la reforma y el fortalecimiento de las instituciones financieras nacionales, para que puedan no sólo movilizar el ahorro sino sobre todo canalizarlo hacia la inversión productiva con mayor eficacia.

La movilización de más fuentes internas de financiación implica también prestar una mayor atención a la movilización de ingresos internos. De hecho, en lugar de atenuar los incentivos para movilizar ingresos, como han sostenido algunos analistas, la AOD se debería canalizar al fortalecimiento de la capacidad nacional para movilizar muchos más ingresos internos.

Hasta hace poco, no obstante, gran parte del debate sobre la eficacia de la ayuda se centró en el peligro para la estabilidad macroeconómica del aumento de la ayuda como complemento de la adopción de estrategias nacionales de desarrollo orientadas a la consecución de los ODM. Sin embargo, ese debate no ha servido más que para centrar la atención en cuestiones de estabilización a corto plazo, en detrimento de la manera en que se podría reformar la AOD para que contribuya eficazmente al desarrollo a largo plazo.

El informe de 2007 de la Oficina de Evaluación Independiente del FMI titulado *The IMF and Aid to Sub-Saharan Africa* (El FMI y la ayuda al África subsahariana) es pertinente para evaluar la condición de los PMA (OEI del FMI, 2007). En el informe se evaluó el efecto de la AOD en los países de renta baja del Servicio para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza (muchos de ellos PMA) entre 1999 y 2005. Se constató que el 36% de la AOD a esos países se había destinado, en el margen, a la acumulación de reservas (es decir, no se absorbió) y el 37% se utilizó para enjugar la deuda interna (es decir, no se gastó). Por lo tanto, sólo quedaba un modesto 27% del aumento de la AOD para financiar la expansión fiscal y la inversión pública en favor del crecimiento.

A los fines de la promoción del crecimiento y el desarrollo a largo plazo, esa asignación es claramente insuficiente. A corto plazo, como la absorción (100% - 36% = 64%) superaba el gasto público (27%), se restringían las posibilidades de crecimiento de la demanda agregada. Como consecuencia, esa limitación debería haber tendido a atenuar cualquier aumento de la inflación.

Indudablemente, la liberalización financiera interna y externa ha expuesto a los países en desarrollo a crisis financieras recurrentes. Por lo tanto, esos países necesitaban tener unas reservas fiables para compensar los efectos de posibles conmociones debido a la relación de intercambio o la salida de capital. Los que han acumulado reservas se encuentran en una posición relativamente mejor al inicio de una recesión y una desaceleración del comercio a nivel mundial.

Concentrada principalmente en países de renta media y exportadores de energía, la acumulación de reservas ha sido considerable y ha contribuido a canalizar el ahorro mundial hacia los Estados Unidos, en lugar de los países pobres, que estaban muy necesitados de capital para financiar la expansión de la inversión pública y privada. Los PMA también han aumentado enormemente sus reservas, que ascendieron al 12,4% de su PIB en 2006, frente al 7,1% en el período 1995-1999 (UNCTAD, 2008a: 27 y 28).

Además de la gran acumulación de reservas, en el estudio del FMI se constató también que el 58% (37/64) de la financiación que no estaba relacionada con las reservas disponible para la expansión fiscal se había destinado al servicio de la deuda interna. Durante el decenio de 1990, cuando la AOD estaba

---

*Mientras prevalezcan los altos tipos de interés real, hay pocas perspectivas de acumulación acelerada de capital, que tiene que ser el motor del crecimiento y el desarrollo a largo plazo.*

---



---

*El efecto de la AOD depende, en cierta medida, de si se proporciona en forma de donaciones o préstamos.*

---



---

*La AOD no desplaza completamente el ahorro interno.*

---



---

*La AOD debería estar vinculada mucho más directamente a la financiación de la inversión interna.*

---

disminuyendo, los países de renta baja, en particular los PMA, tuvieron que recurrir a otros medios para financiar el gasto público, lo cual era comprensible. La deuda interna era una opción importante, pero sólo aliviaba a corto plazo y los intereses eran altos.

Aun cuando la AOD iba en aumento, había que enjugar la deuda interna, por lo que una parte importante de la AOD se utilizó con ese fin. Resulta irónico que, de hecho, desde el inicio del milenio la AOD no ha hecho más que compensar su descenso durante el decenio de 1990.

Si el servicio de la deuda interna hubiera reducido los tipos de interés real en los PMA del África subsahariana, habría habido indudablemente una mejora, pero los tipos de interés permanecieron altos. El porcentaje de todos los países del África subsahariana que tienen tipos de interés real superiores al 6% ha aumentado desde 2000 hasta aproximadamente el 80%. Además, la diferencia entre los tipos de interés de los depósitos y los préstamos ha seguido siendo amplia.

Esa amplia diferencia se debe al factor riesgo y al poder de mercado del pequeño número de grandes bancos, a menudo extranjeros, que dominan el sector financiero de los PMA. Lamentablemente, mientras prevalezcan esos altos tipos de interés real y amplios márgenes, hay pocas perspectivas de acumulación acelerada de capital, que tiene que ser el motor del crecimiento y el desarrollo a largo plazo.

Gracias a las externalidades y las complementariedades asociadas a la acumulación de capital, la AOD podría ser fundamental para ayudar a los países a salir del estancamiento. Si se asigna a infraestructuras económicas clave con grandes beneficios indirectos, la AOD puede atraer inversión adicional y provocar grandes respuestas de la oferta, lo cual, a su vez, podría estimular el crecimiento de los ingresos, fortaleciendo de ese modo la capacidad de las instituciones financieras para movilizar el ahorro interno.

Muchos PMA siguen dependiendo en gran medida de la AOD, en particular para financiar la inversión pública, pero el grado en que la AOD puede influir en la inversión interior en los países en desarrollo depende de varios factores.

Hay un continuo debate, por ejemplo, sobre si la AOD desplaza el ahorro interno y por lo tanto no tiene ningún efecto positivo neto en la inversión interior o incluso la reduce. Las investigaciones sobre la cuestión demuestran que el efecto de la AOD depende, en cierta medida, de si se proporciona en forma de donaciones o préstamos.

La mayor parte de los resultados empíricos sugiere que la AOD no desplaza completamente el ahorro interno. Es decir, cuando se hace un análisis de regresión del ahorro utilizando un conjunto de variables independientes, que suele incluir los ingresos per cápita y la tasa de dependencia, así como la AOD, el parámetro de la AOD oscila entre -1 y 0, lo cual quiere decir que la AOD se utiliza para impulsar el consumo (que reduce el ahorro) y la inversión.

No obstante, en ese análisis se pasa por alto el hecho de que una parte importante de la AOD tal vez ni siquiera se pueda convertir en financiamiento interno del consumo o la inversión. En un estudio reciente sobre la cuestión, encargado por el Centro Internacional de Política para el Crecimiento Incluyente, que complementó las conclusiones de la evaluación del FMI, se constató que gran parte de la AOD se convertía simplemente en salida de capital para pagar la deuda o acumular reservas de divisas (Serieux, 2009).

Sobre la base de datos de panel relativos a 29 países del África subsahariana correspondientes al período 1965-2006, en el estudio de Serieux se constató que el 35% de la AOD se había convertido en salida de capital, mientras que el 24% había financiado la inversión interna y el 41% el consumo interno.

---

*La intensificación del alivio de la deuda no debería sustituir a la AOD adicional ni ésta debería sustituir al necesario alivio de la deuda.*

---

---

*En los últimos años, la proporción de los compromisos de AOD dedicada a financiar la infraestructura económica básica se ha reducido prácticamente a la mitad.*

---

---

*Sería necesario prolongar los plazos de los compromisos de AOD a fin de fortalecer la capacidad de los gobiernos para movilizar ingresos nacionales.*

---

De 1974 a 1994, cuando la AOD aumentaba constantemente, el porcentaje de la AOD convertida en salidas de capital ascendió al 48%, mientras que el 31% de la AOD financió la inversión interior y el 21% el consumo interno.

En el estudio no se analizan las posibles consecuencias en materia de políticas de esas conclusiones, pero es importante hacerlo, porque la AOD debería estar vinculada mucho más directamente a la financiación de la inversión interior, en particular para ampliar la capacidad productiva y generar mayores tasas de crecimiento.

En el estudio se especula que en el decenio de 1990, una proporción importante de la AOD se utilizó para financiar el pago del principal o los intereses de la deuda externa (en su mayor parte en condiciones favorables). Más recientemente, la AOD parece haberse dirigido más hacia la acumulación de reservas de divisas, como sugiere el estudio del FMI para el período 1999-2005.

A fin de que los PMA puedan movilizar recursos suficientes para financiar la inversión y el gasto orientado al desarrollo y seguir avanzando hacia la consecución de los ODM, es necesario que no se reduzcan los niveles actuales de AOD. Además, como la crisis actual ha aumentado los riesgos de la deuda pendiente de muchos PMA, se debería intensificar el alivio de la deuda. No es probable que ello tenga un efecto importante inmediato en los presupuestos de los países donantes. No obstante, la intensificación del alivio de la deuda no debería sustituir a la AOD adicional ni ésta debería sustituir al necesario alivio de la deuda.

Como parte de la AOD se convierte en salida de capital, es importante que los gobiernos establezcan formas de gestionar la cuenta de capital a fin de salvaguardar los recursos en teoría destinados a la inversión interna. La “fuga de capitales” es un problema grave para muchos PMA. Por lo tanto, se debería dar prioridad a algún tipo de gestión de las salidas de capital (probablemente más que a las entradas). Esa cuestión se examina en la sección E.2 a) del presente capítulo.

En lo que respecta a la cuestión de si la parte de la AOD disponible para el gasto interno se utiliza para el consumo o la inversión, es importante insistir en que se adopten distintas reformas en la asignación de la AOD. En los últimos años, junto con el aumento de las estrategias nacionales de reducción de la pobreza, los donantes han desviado la AOD hacia los sectores sociales, en particular la salud y la educación. En el proceso, la parte de los compromisos de AOD dedicada a financiar la infraestructura económica básica se ha reducido prácticamente a la mitad (UNCTAD, 2006: 29 a 35).

Es un error tratar de enfrentar infraestructura social con infraestructura económica en la financiación con cargo a la AOD. El programa de los ODM debería estar promoviendo un consenso para aumentar la inversión pública en ambas esferas. No obstante, es cierto que los donantes occidentales no han proveído de suficientes fondos a la infraestructura económica en los últimos años, lo cual explica en parte que no haya aumentado la capacidad productiva de muchos países en desarrollo. Sin ese aumento, es improbable que el crecimiento económico se acelere hasta los niveles necesarios para generar los ingresos públicos que se requieren para financiar los servicios sociales y económicos.

También se ha documentado suficientemente que la AOD es una fuente variable e imprevisible de financiación del desarrollo, especialmente en comparación con los ingresos nacionales. Los desembolsos de la AOD son incluso más variables que las asignaciones. Esos problemas apuntan a la necesidad de que los donantes bilaterales y multilaterales contraigan compromisos de ayuda a más largo plazo.

Habría que prolongar los plazos de los compromisos de AOD a fin de fortalecer la capacidad de los gobiernos para movilizar ingresos nacionales. La utilización

---

*La política monetaria ha tendido a dominar todas las demás políticas macroeconómicas y se ha centrado en el mantenimiento de la estabilidad macroeconómica y no en el fomento del crecimiento, el empleo o las exportaciones.*

---



---

*Es muy poco probable que una espiral de aumento de los precios de los productos y de los sueldos se produzca en los PMA, en los que la reserva de mano de obra es abundante, los sindicatos son débiles y la economía funciona muy por debajo de su capacidad plena.*

---



---

*La gran mayoría de los PMA tienen sólo tasas moderadas de inflación.*

---



---

*Prácticamente no existe ninguna prueba empírica de que una tasa de inflación inferior al 15% tenga un efecto negativo en el crecimiento económico.*

---

<b>Cuadro 7</b>	
<b>Índice de precios al consumidor en los países menos adelantados, 2005-2007 (En porcentaje y promedio del período)</b>	
Afganistán	8,2
Angola	15,8
Bangladesh	7,5
Benin	3,5
Bhután	5,1
Burkina Faso	2,8
Burundi	7,4
Camboya	5,4
Chad	2,6
Comoras	3,2
Djibouti	3,4
Eritrea	17,4
Etiopía	14,3
Gambia	3,0
Guinea	30,0
Guinea-Bissau	3,2
Guinea Ecuatorial	5,3
Haití	13,2
Islas Salomón	8,6
Kiribati	-0,4
Lesotho	5,8
Liberia	8,3
Madagascar	12,9
Malawi	12,5
Maldivas	3,6
Malí	2,9
Mauritania	8,3
Mozambique	10,2
Myanmar	20,9
Nepal	6,9
Níger	2,3
República Centroafricana	3,8
República Democrática Popular Lao	6,5
República Unida de Tanzania	7,5
Rwanda	9,0
Samoa	2,6
Santo Tomé y Príncipe	19,5
Senegal	3,1
Sierra Leona	11,5
Sudán	7,5
Timor-Leste	3,8
Togo	3,2
Tuvalu	2,3
Uganda	7,3
Vanuatu	2,4
Yemen	14,8
Zambia	12,2
<b>PMA<sup>a</sup></b>	<b>9,8</b>
<i>África y Haití</i>	9,7
<i>Asia</i>	10,0
<i>Islas</i>	4,5
<i>Fuente:</i> Cálculos de la secretaría de la UNCTAD a partir de la base de datos GlobStat y de la División de Estadística, Naciones Unidas/DAES.	
<i>a</i> Países ponderados según el PIB en todos los grupos de países.	

---

*Los bancos centrales siguen empeñados en aplicar una política sesgada que da preferencia al aumento de los tipos de interés.*

---



---

*Los tipos de interés de la gran mayoría de los PMA superan considerablemente el nivel que deberían tener para propiciar la inversión...*

---



---

*... y tienden a frenar el crecimiento porque elevan excesivamente el costo del crédito tanto para la inversión pública como para la privada.*

---



---

*La orientación general de la política monetaria debe ser facilitar la aplicación de políticas fiscales más expansionistas y centradas en las inversiones.*

---

de un enfoque de “aportaciones paralelas” podría resultar útil en esa reforma. En la actualidad, los donantes suelen prestar apoyo presupuestario cuando un gobierno especifica sus necesidades de gasto y calcula el déficit de financiación que se habrá de sufragar con cargo a la AOD. A continuación, los donantes se comprometen a financiar el déficit de ingresos. Sin embargo, ese planteamiento puede hacer que los gobiernos no se sientan incentivados para aumentar los ingresos nacionales. También puede tener como consecuencia planes nacionales de desarrollo menos ambiciosos con respecto a las posibilidades del aumento prometido de las entradas de AOD (UNCTAD, 2008a: 134 y 135).

Sería mejor que los donantes accedieran a aportar un porcentaje de los fondos recaudados por el gobierno, hasta un límite establecido (Di John, 2008). Ese límite se podría reducir con el tiempo a medida que los gobiernos aumenten su capacidad para obtener ingresos nacionales. Una de las ventajas de ese planteamiento es que los gobiernos tendrían un incentivo para recaudar más ingresos, puesto que daría lugar a entradas adicionales de AOD.

---

## C. Políticas monetarias y financieras

---

### 1. POLÍTICAS MONETARIAS ALTERNATIVAS

Las políticas macroeconómicas convencionales asignan una función rectora a las políticas monetarias, por encima de las políticas fiscales y las políticas de tipo de cambio. Esto no deja de sorprender, ya que las políticas monetarias tienden a ser congénitamente ineficaces cuando se carece de sectores financieros desarrollados, como sucede en numerosos países en desarrollo y, en especial, en los PMA.

En la macroeconomía convencional, la función principal de las políticas monetarias es mantener la inflación en niveles bajos. Esto se considera fundamental para ofrecer un entorno favorable a la actividad económica. Hasta hace poco, la meta de inflación preferida solía estar por debajo del 5%. Más recientemente, en sus exámenes de los países de bajos ingresos de África, el FMI ha reconocido que una inflación que oscile entre el 5 y el 10% probablemente no tendrá un efecto negativo sobre el crecimiento.

El principal instrumento de política utilizado para influir en la tasa de inflación ha sido el tipo de interés fijado por el banco central. En la práctica, las políticas relativas al tipo de interés han tendido a dominar todas las demás políticas macroeconómicas y se han centrado en el mantenimiento de la estabilidad macroeconómica y no en el fomento del crecimiento, el empleo o las exportaciones.

Esta práctica se deriva en parte de las preocupaciones causadas por la previsión de tasas de inflación cada vez más altas, que se considera que pueden desencadenar una espiral autoalimentada de aumento de los precios de los productos y de los sueldos. Sin embargo, es muy poco probable que ese tipo de espiral se produzca en los PMA, en los que la reserva de mano de obra es abundante, los sindicatos son débiles y la economía funciona muy por debajo de su capacidad plena.

La macroeconomía convencional considera que la inflación tiene su origen en la monetización de los déficits fiscales. Se supone que no tiene ninguna raíz estructural que el mercado no pueda resolver. Por consiguiente, existe un sesgo favorable a mantener tipos de interés reales elevados y a contener las presiones al alza de los salarios (en particular de los trabajadores del sector público).

**Cuadro 8**  
**Países menos adelantados con tipos de interés reales elevados<sup>a</sup>, 2004–2006**  
*(En porcentaje y promedio del período)*

Grupo	País	Tipo de interés real	
África y Haití	Gambia	24,5	
	Haití	23,2	
	Angola	19,1	
	Malawi	15,6	
	República Centroafricana	15,4	
	Mozambique	11,8	
	Uganda	11,6	
	Madagascar	11,2	
	Zambia	8,8	
	Burundi	8,3	
	Sierra Leona	8,1	
	Lesotho	7,9	
	Djibouti	7,8	
	Liberia	7,5	
	República Unida de Tanzania	6,8	
	Mauritania	6,4	
	Rwanda	6,2	
	Asia	República Democrática Popular Lao	19,6
		Camboya	11,3
Bhután		9,5	
Bangladesh		9,4	
Islas	Santo Tomé y Príncipe	19,2	
	Maldivas	12,0	
	Comoras	8,4	
	Islas Salomón	6,7	
	Vanuatu	6,2	
	Samoa	6,1	

Fuente: Banco Mundial, *World Development Indicators 2008*, CD-ROM.

- a El tipo de interés de los préstamos es la tasa bancaria a la que por lo general se satisfacen las necesidades de financiación a corto y mediano plazo del sector privado. El tipo de interés real es el tipo de interés de los préstamos ajustado en función de la inflación calculada aplicando el deflactor del PIB. Los tipos de interés reales elevados son los que superan el 6% anual.

Entre 2000 y 2007, los PMA de todas las regiones respecto de los cuales se dispone de datos no sufrieron tasas de inflación excesivamente altas. En los 47 PMA respecto de los cuales se dispone de datos, la tasa media de inflación reflejada por el índice de precios al consumidor (IPC) en el período 2005-2007 superaba el 15% en cinco países únicamente: Angola, Eritrea, Guinea, Myanmar y Santo Tomé y Príncipe (cuadro 7). La gran mayoría de los PMA tuvieron sólo tasas de inflación moderadas (menores del 15%) y 34 de ellos registraron tasas medias de inflación inferiores al 10%. La tasa media de inflación reflejada por el IPC en todos los PMA durante el período 2005-2007 fue del 9,8%. En los PMA de África y Asia se registraron niveles análogos, mientras que los PMA insulares tuvieron la media más baja (4,5%).

Prácticamente no existe ninguna prueba empírica de que una tasa de inflación inferior al 15% tenga un efecto negativo en el crecimiento económico (Pollin y Zhu, 2006). Se debate sí el crecimiento se ve perjudicado cuando la inflación supera el 15%. Pero en cierto modo puede inducir a error centrar la argumentación en la cuestión de los porcentajes máximos. A los efectos prácticos, lo que a menudo es más importante es la fuente de la inflación. ¿Tiene su origen, por ejemplo, en la monetización de los déficits fiscales? ¿Va acompañada de un período de crecimiento rápido en que la demanda derivada de las inversiones es

---

*Durante la actual crisis económica mundial, las políticas monetarias deben apoyar la función principal que tienen las políticas fiscales de impedir una reducción sustancial de la demanda agregada.*

---

la fuente de su impulso? ¿O tiene su origen en perturbaciones de la oferta, tanto interna como externa?

Es importante comprender las fuentes de la inflación ya que las políticas adoptadas en respuesta a ella podrían tener que ser diferentes. Por ejemplo, en un reciente estudio de 28 países del África subsahariana se llegó a la conclusión de que la inflación tenía su origen generalmente en perturbaciones de la oferta, en la continuación por inercia de un aumento inicial de la inflación y en depreciaciones fuertes del tipo de cambio (Heintz y Pollin, 2008). Los fuertes aumentos de los precios de los alimentos y el petróleo en 2008 son un ejemplo reciente de una perturbación externa de la oferta. Es probable que responder de modo eficaz a esas perturbaciones exija la adopción de políticas que no se centren en los tipos de interés o en los objetivos de inflación. Esas perturbaciones frecuentemente empujan a los precios a alejarse de los objetivos de inflación baja fijados por los bancos centrales. De ese modo, los intentos inflexibles de mantener esos objetivos serán contraproducentes. Los responsables de adoptar las políticas deben buscar otros medios.

Por ejemplo, si se producen perturbaciones externas de los precios de los alimentos, los gobiernos de los PMA deben responder con la ayuda alimentaria, siempre que hayan mantenido una reserva de seguridad de cereales estratégicos, o que tengan acceso a las reservas internacionales. Si se produce una perturbación de los precios del petróleo, los gobiernos deben proporcionar subvenciones temporales para mantener el suministro de energía eléctrica o el transporte público (Pollin y otros, 2006).

¿Mejorarían en esas circunstancias los resultados económicos si se aumentaran los tipos de interés? Lo más probable es que esa respuesta no sólo frene todavía más el crecimiento económico sino que también exacerbe la inflación a corto plazo al hacer más caros los créditos. Y sin embargo, entre los banqueros centrales sigue existiendo un sesgo favorable a la política de aumentar obstinadamente los tipos de interés. Ese sesgo a menudo va acompañado de un empeño de los ministros de hacienda por mantener los déficits fiscales en niveles bajos. Esas dos políticas provocan una reducción de la demanda agregada.

En los países de bajos ingresos y en los PMA del África subsahariana sigue habiendo tipos de interés reales elevados. Entre 2004 y 2006, por ejemplo, 27 PMA de una muestra de 32 de esos países tenían tipos de interés reales del 6% o más (cuadro 8). Teniendo presente que el tipo de interés real se supone que es casi equivalente a la tasa sostenible de crecimiento económico a largo plazo, los tipos de interés de la gran mayoría de los PMA superan considerablemente el nivel favorable a un crecimiento impulsado por la inversión.

En el período 2004-2006, el tipo de interés real medio de todos los PMA fue del 9,0%. En los PMA africanos fue notablemente más alto, del 10,1%. En los PMA de Asia, el tipo de interés real medio fue del 7,6%, y en los PMA insulares fue del 9,2%. A los efectos de la comparación, en los países de la OCDE de altos ingresos, ese tipo de interés real fue en ese mismo período inferior al 4% en 12 países de una muestra de 16.

Tipos tan elevados como los aplicados en los PMA tienden a frenar el crecimiento porque elevan excesivamente el costo del crédito tanto para la inversión pública como para la privada. Durante una desaceleración económica de escala mundial, cuando numerosos países industrializados ya han entrado en recesión, unos tipos de interés reales tan elevados provocarán sin duda un empeoramiento de la situación económica en los PMA.

La orientación general de la política monetaria debe ser facilitar la aplicación de políticas fiscales más expansionistas y centradas en las inversiones. En general, las políticas monetarias son simplemente ineficaces cuando se les asigna una

---

*La situación en la mayoría de los PMA es que disponen de una política monetaria en la forma pero no en la esencia...*

---



---

*... ya que no les es posible lograr sus objetivos porque sus sistemas financieros no están suficientemente desarrollados.*

---



---

*Los sectores financieros de los PMA tienden a estar dominados por unos pocos bancos, por lo general de propiedad extranjera.*

---



---

*En los PMA, los bancos, las empresas y las familias adineradas no pueden, ni siquiera en su conjunto, establecer una base para un mercado de bonos eficiente.*

---

función de primer orden en la gestión macroeconómica en el caso de los países de bajos ingresos o de los PMA. Esa función debe ser desempeñada por las políticas fiscales.

La principal función de la política monetaria es asegurar que se produzcan aumentos suficientes de liquidez —es decir, que haya un crecimiento de la oferta monetaria— para satisfacer la creciente demanda de dinero como resultado del aumento de los ingresos. Esto entraña mantener tipos de interés reales moderadamente bajos que ayuden a aliviar los costos de los préstamos del sector privado y el gobierno.

Esa orientación de la política, sin embargo, va en contra de la práctica de establecer objetivos de inflación que, de modo explícito o implícito, sigue siendo la opción preferida por los bancos centrales de los PMA, así como de otros países de bajos ingresos.

Durante la actual crisis económica mundial, la inflación en los PMA no representa un peligro importante. Los precios de los productos básicos han disminuido y se prevé que permanezcan bajos durante algunos años. La inflación de precios está disminuyendo dramáticamente en muchos países industrializados y existe una clara preocupación de que en algunos de ellos se produzca pronto una deflación, es decir una caída de los niveles de precios.

En esas circunstancias, las políticas monetarias deben apoyar la función principal que tienen las políticas fiscales de impedir una reducción sustancial de la demanda agregada. En otras palabras, las políticas monetarias deben operar de modo anticíclico. Si, por el contrario, los bancos centrales insisten en mantener tipos de interés altos, las políticas monetarias operarán en modo procíclico y harán aun más grave y más duradera la desaceleración.

## 2. ¿POR QUÉ ES INEFICAZ LA POLÍTICA MONETARIA?

La afirmación inicial de la presente sección era que las políticas monetarias son particularmente ineficaces en los países de bajos ingresos, y en particular en los PMA. Muchos de esos países pueden poseer nominalmente la flexibilidad para utilizar instrumentos monetarios corrientes (como operaciones de mercado abierto, operaciones cambiarias y políticas de tipos de interés), pero no les es posible lograr sus objetivos porque sus sistemas financieros no están suficientemente desarrollados (sección D.1 del presente capítulo). La situación en la mayoría de los PMA es que disponen de una política monetaria en la forma pero no en la esencia.

La política monetaria puede definirse, de modo simplificado, como la actividad de la autoridad monetaria (el banco central) encaminada a influir en la cantidad de riqueza invertida en activos financieros y a determinar su distribución entre dinero y bonos públicos. El banco central lleva a cabo esa labor mediante la compra y venta de bonos y la determinación de los precios, aplicando una política de tipos de interés.

Para que esa actividad sea eficaz, debe existir un mercado viable de bonos públicos. Incluso en los países más desarrollados, relativamente pocas familias poseen bonos. En general, la inmensa mayoría de los bonos son propiedad de bancos y empresas (tanto nacionales como internacionales). Por consiguiente, para tener un mercado de bonos eficiente —la condición previa indispensable para la efectividad de una política monetaria— es necesario que exista un sector financiero y empresarial pujante.

Los PMA, sin embargo, no tienen esos sectores. Los sectores financieros de los PMA tienden a estar dominados por unos pocos bancos, por lo general de propiedad extranjera. Las grandes empresas no financieras normalmente sólo

---

*Los bancos a menudo no conceden préstamos porque consideran que la tasa de rentabilidad es demasiado baja o que el riesgo de concederlos es demasiado alto.*

---



---

*Los bancos de los PMA tienden a mantener grandes excedentes de liquidez, aplicar altos tipos de interés a los créditos y preferir los valores públicos a corto plazo que tengan bajo riesgo...*

---



---

*... y son reacios a participar con paciencia en la concesión de préstamos a largo plazo orientados al desarrollo y con tipos de interés moderados.*

---



---

*Las políticas gubernamentales deberían reforzar las capacidades de las instituciones financieras para apoyar la inversión mediante la concesión, cuando proceda, de créditos, y para movilizar el ahorro.*

---

existen en los sectores de extracción, sobre todo de petróleo y minerales. En algunos países también puede haber un número limitado de grandes empresas no extractivas, así como familias con ingresos elevados, que buscan productos financieros en los que invertir su riqueza.

En los PMA, los bancos (incluso si son de propiedad nacional), las empresas y las familias adineradas no pueden, ni siquiera en su conjunto, establecer una base para un mercado de bonos eficiente. Los bonos extranjeros —especialmente los de los países desarrollados— ofrecen un medio más seguro de invertir la riqueza y pueden ser fácilmente comercializados en los mercados mundiales, mientras que los bonos de los PMA no pueden serlo.

Hay dos mecanismos que los bancos centrales de los PMA pueden utilizar para establecer un mercado para los bonos, pero los dos socavan la eficacia de la política monetaria. El primero de ellos es establecer un tipo de interés de los bonos públicos suficientemente alto para inducir a las grandes empresas financieras y no financieras a adquirirlos. Ese mecanismo invalida el empleo de la política monetaria para reducir las fluctuaciones en la economía y establecer las condiciones necesarias para un crecimiento a largo plazo. Y ello porque el tipo de interés de esos bonos se fija en función de la necesidad de venderlos y no del logro de objetivos de crecimiento o desarrollo.

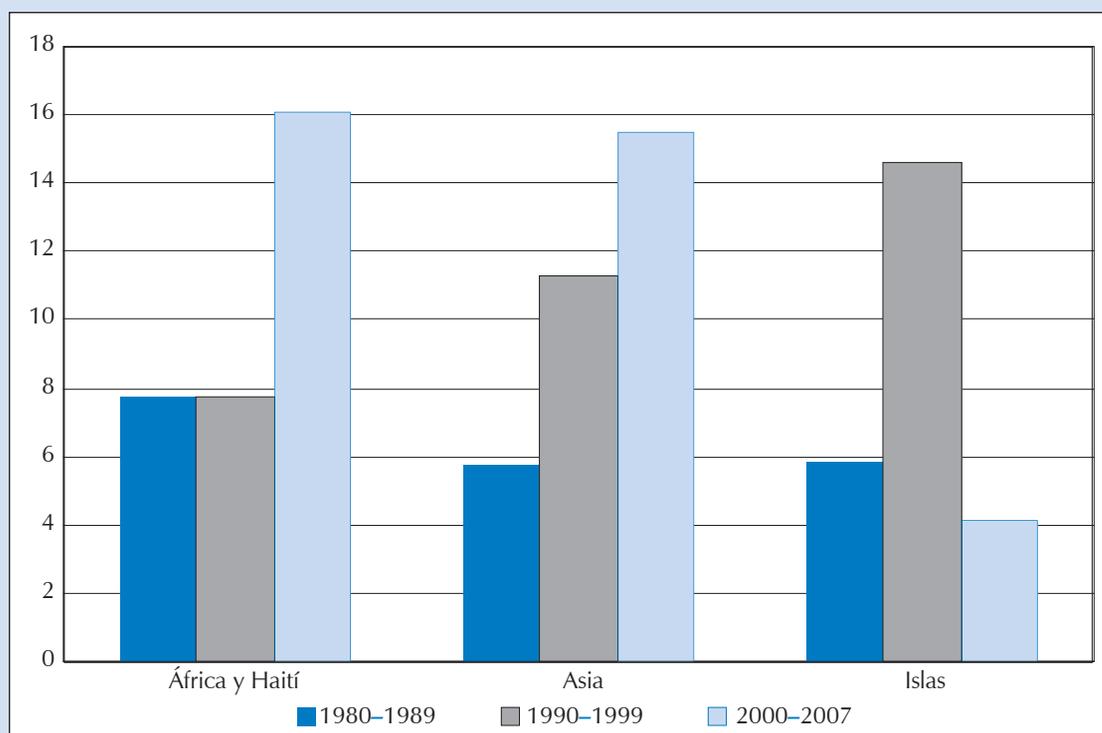
El segundo mecanismo, que es muy común, es establecer reglamentos que obliguen a los bancos a mantener una parte determinada de sus activos en forma de bonos públicos. Pero esto crea una demanda involuntaria de bonos, no un mercado. Si esos dos mecanismos se utilizan de modo conjunto, el banco central puede descubrir que se enfrenta al peor de los mundos posibles: un mercado de bonos inviable con tipos de interés que desalientan la inversión privada y crean una pesada carga de servicio de la deuda para el presupuesto público.

*En el período 2000-2007, las tasas de ahorro interno en los PMA africanos aumentaron notablemente —a más del 16% del PIB— duplicando los niveles alcanzados en los años ochenta y noventa.*

*Las tasas de ahorro en los PMA asiáticos fueron ligeramente menores, del 15,5% del PIB.*

Gráfico 12

Ahorro interno en los países menos adelantados, 1980-2007  
(En porcentaje del PIB)



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD a partir de datos de la División de Estadística, Naciones Unidas/DAES.

Nota: El ahorro interno se calcula como diferencia entre el PIB y el gasto de consumo final.

El banco central puede tratar de influir directamente sobre los tipos de interés, pero es poco probable que esto tenga éxito en un mercado de bonos ineficiente. Por ejemplo, el objetivo de bajar el tipo aplicado por el banco central es la reducción del costo para los bancos de los créditos que obtienen del banco central. Esto debería inducir a los bancos a transferir ese tipo reducido a sus clientes que les solicitan préstamos. A su vez, estos prestatarios deberían aumentar sus inversiones previstas y los préstamos que solicitan, estimulando de ese modo la expansión de la economía real.

Hay varias razones por las que es poco probable que esa secuencia de acontecimientos se produzca en los PMA, e incluso en muchos países de bajos ingresos. Los bancos comerciales pueden no solicitar préstamos al banco central cuando necesitan fondos adicionales, sino a bancos extranjeros. Los bancos a menudo tienen un excedente de fondos, pero no conceden préstamos porque consideran que la tasa de rentabilidad es demasiado baja o que el riesgo de concederlos es demasiado alto. Asimismo, la mayoría de las empresas y de los hogares no pueden solicitar préstamos a los bancos porque no reúnen los requisitos formales que los bancos exigen (como contabilidad que se ajuste a las normas contables uniformes).

En resumen, las instituciones financieras de los PMA tienden a reflejar su entorno: están insuficientemente desarrolladas y son ineficaces. Sus ingresos se derivan de modo desproporcionado de la tenencia de bonos públicos, no de los préstamos hechos para inversiones productivas. En consecuencia, cuando prestan dinero lo hacen a quienes son más solventes y tienden a imponer tipos de interés relativamente altos.

Las políticas monetarias restrictivas del banco central —que es probable que vayan acompañadas, por ejemplo, de políticas que tienen como objetivo una inflación baja— sólo sirven para exacerbar las limitaciones estructurales subyacentes de las instituciones financieras de los PMA.

## D. Reformar las instituciones financieras para proporcionar financiación para el desarrollo

### 1. EL SECTOR FINANCIERO EN LOS PAÍSES MENOS ADELANTADOS

El grado de desarrollo de la intermediación financiera y de los sistemas financieros en los PMA se ha analizado en el *Informe sobre los países menos adelantados 2006* (UNCTAD, 2006: págs. 251 a 269). En ese Informe se muestra que los bancos de los PMA tienden a mantener grandes excedentes de liquidez, aplicar altos tipos de interés a los créditos y preferir valores públicos a corto plazo que tengan bajo riesgo. Esos bancos son reacios a participar con paciencia en la concesión de préstamos a largo plazo orientados al desarrollo y con tipos de interés moderados (Stallings y Studart, 2006). Sin embargo, son precisamente esas formas de financiación para el desarrollo las que necesitan los países menos adelantados a fin de poder mantener las inversiones públicas y privadas, así como cierta pujanza en sus tasas de crecimiento.

Las familias en los PMA son por lo general renuentes a conservar su riqueza en forma de ahorro financiero. Esto se debe en parte a una falta de confianza en las instituciones bancarias. Por tanto, una contribución importante a la política fiscal podría ser promover la reforma financiera, por ejemplo estableciendo algún tipo de garantía de los depósitos, a fin de infundir esa confianza.

Las políticas gubernamentales deberían reforzar las capacidades de las instituciones financieras para apoyar la inversión mediante la concesión, cuando proceda, de créditos, y para movilizar el ahorro. Esas dos funciones podrían

---

*Los gobiernos pueden reforzar las instituciones financieras nacionales proporcionando garantías públicas respecto de una parte de los préstamos concedidos por los bancos comerciales.*

---



---

*Un criterio alternativo sería establecer coeficientes diferenciales de reservas obligatorias basadas en activos en relación con los préstamos a los diferentes sectores económicos.*

---



---

*Crear un mercado para los bonos públicos a largo plazo permitiría financiar la inversión pública en infraestructura.*

---

reforzarse recíprocamente en el nivel macroeconómico. En la actualidad, sin embargo, existe una desunión entre ambas. Una parte muy considerable de las inversiones de los PMA se financia mediante AOD (o mediante la IED en enclaves, como la extracción de petróleo). Al mismo tiempo, hay poca motivación o capacidad en las instituciones financieras para movilizar el ahorro interno.

---

*Un segundo criterio de reforzamiento de las instituciones financieras nacionales es vincular las instituciones formales a las informales, lo cual podría mejorar las oportunidades de movilizar un volumen mayor de ahorros y aumentar el monto de los préstamos en los PMA.*

---

## 2. MOVILIZAR EL AHORRO INTERNO EN LOS PAÍSES MENOS ADELANTADOS

Las políticas macroeconómicas pueden desempeñar un papel importante —tanto directa como indirectamente— en el fomento del crecimiento de los ingresos, permitiendo de ese modo generar más ahorro interno. Las economías en desarrollo de rápido crecimiento se caracterizan por lo general por sus considerables tasas de inversión y por la mejora de la situación de sus balanzas por cuenta corriente, lo que se traduce en tasas de ahorro cada vez más altas (UNCTAD, 2008b). Los resultados económicos relativamente buenos de los PMA en el período 2000-2007 entrañaron un aumento del ahorro interno. Sin embargo, con el estallido de la crisis financiera mundial y la desaceleración económica, es probable que los niveles de ahorro se reduzcan paralelamente a los ingresos.

En el período 2000-2007, las tasas de ahorro interno en los PMA africanos aumentaron notablemente —a más del 16% del PIB— duplicando los niveles alcanzados en los años ochenta y noventa (gráfico 12). Las tasas de ahorro en los PMA asiáticos fueron ligeramente menores, del 15,5% del PIB, pero las tasas alcanzadas por los PMA insulares cayeron rápidamente a menos del 5%, desde el 15% alcanzado en los años noventa. Sin embargo, detrás de todos esos promedios hay unos resultados muy diversos. El gran incremento del ahorro interno en el período 2000-2007 estuvo impulsado por las tendencias registradas en los PMA exportadores de petróleo y minerales (UNCTAD, 2008a: pág. 50).

Los gobiernos de los PMA pueden hacer mucho para reforzar los cimientos institucionales y de política a fin de estimular la demanda agregada y el aumento de los ingresos. Aunque las políticas fiscales pueden tener un efecto indirecto sobre el ahorro mediante la atracción de las inversiones y el aumento de los ingresos, los gobiernos también pueden modificar el costo real de las inversiones reforzando el papel de intermediación de las instituciones financieras y de crédito. En la mayoría de los casos, los PMA poseen instituciones financieras débiles o tienen sectores financieros dominados por un pequeño grupo de bancos extranjeros reacios a realizar una concesión de préstamos de base amplia.

---

*Un tercer criterio de reforzamiento de las capacidades de las instituciones financieras en los PMA consiste en revitalizar las instituciones financieras públicas.*

---

## 3. MEJORAR LA FINANCIACIÓN PARA EL DESARROLLO

Los principales criterios de reforzamiento de las instituciones financieras nacionales pueden dividirse en tres categorías. La primera es mejorar los incentivos de mercado de las instituciones financieras para movilizar el ahorro y canalizarlo hacia la inversión pública y privada. La segunda es vincular las instituciones financieras formales con las informales a fin de ampliar la base del ahorro y del préstamo. La tercera es establecer o revitalizar instituciones públicas como los bancos agrícolas o los bancos de desarrollo.

### (a) Incentivos de mercado

Si los gobiernos eligen utilizar los incentivos de mercado, una opción puede ser proporcionar garantías públicas respecto de una parte de los préstamos concedidos por los bancos comerciales. De ese modo, a esos préstamos se podría aplicar un tipo de interés algo más bajo. Pero, a cambio, los prestatarios deberían ser responsables del reembolso de dichos préstamos en condiciones de favor. Esto entrañaría exigir a los prestatarios que proporcionaran algún tipo de garantía, así como establecer una supervisión y metas de ejecución. Con ese fin, se podría

---

*Los bancos de desarrollo pueden organizarse como asociaciones entre el sector público y el privado, lo cual posiblemente podría facilitar la obtención de capitales en los mercados internacionales.*

---

pedir a los prestatarios que depositaran parte del préstamo en una cuenta de garantía bloqueada, que sería devuelta al prestatario una vez reembolsado el préstamo<sup>3</sup>.

Las condiciones de esos préstamos podrían ajustarse a fin de asegurar que el gobierno no tenga que soportar ninguna carga fiscal importante por garantizarlos. En un estudio llevado a cabo recientemente en Sudáfrica se ha determinado que si una cuarta parte de las inversiones internas se financiara con esos préstamos —y si la garantía del gobierno cubriera únicamente las tres cuartas partes de cada préstamo y la tasa de impagos fuera del 15%— el gobierno tendría que sufragar únicamente un costo del 1 al 2% de su presupuesto anual (Pollin y otros, 2006).

Un criterio alternativo, mediante el cual podrían alcanzarse objetivos análogos, sería establecer condiciones diferenciales para las reservas de activos en relación con los préstamos a diferentes sectores económicos. Esas condiciones permitirían a los gobiernos ofrecer una motivación a los bancos para que hagan préstamos a sectores que tienen un fuerte crecimiento o un potencial elevado de empleo. La idea básica es que, en relación con los préstamos a los sectores prioritarios, se debe obligar a los bancos a mantener una proporción menor de sus activos como reservas obligatorias depositadas en el banco central en cuentas que no reportan intereses. Ello permitiría a los bancos hacer más préstamos a los sectores elegidos. Con frecuencia, se han utilizado coeficientes diferenciales de reservas obligatorias para corregir desequilibrios sectoriales generales en las inversiones; esto significa reducir los préstamos a sectores con exceso de inversiones o aumentar los préstamos a sectores con escasez de inversiones.

Un complemento de esos incentivos podría ser el establecimiento de restricciones explícitas en los préstamos a determinados sectores o actividades económicas. Por ejemplo, algunos países han establecido límites respecto del porcentaje de préstamos bancarios en apoyo de actividades “no prioritarias”, como la construcción, la contratación de valores y las inversiones en el extranjero.

Los bancos de los PMA y otros países de bajos ingresos prefieren a menudo mantener valores públicos a corto plazo porque carecen de riesgo y ofrecen un tipo de interés relativamente elevado. Pero, a la vez que ejercen una presión sobre los presupuestos nacionales de los PMA, esos instrumentos son inadecuados para financiar la inversión pública debido al elevado riesgo representado por la discordancia a mediano plazo de los vencimientos. Una forma de resolver ese problema es crear un mercado para los bonos públicos a largo plazo. Esos bonos tienen vencimientos a plazo más largo, por lo que reducen los riesgos en caso de necesitarse liquidez. Esos bonos serían más adecuados, por ejemplo, para financiar la inversión pública en infraestructura, que requiere un período de gestación más amplio, por lo que sólo genera ingresos a mediano y largo plazo.

Si la reducción del tipo de interés medio es uno de los objetivos principales del gobierno, éste debe intentar promover la competitividad en el proceso de comercialización de su deuda. Un método para lograrlo es establecer subastas públicas de valores.

#### *(b) Vincular las instituciones formales con las informales*

Un segundo criterio de reforzamiento de las instituciones financieras nacionales a fin de movilizar el ahorro para su inversión es vincular las instituciones formales con las informales. Aunque disponen frecuentemente de un excedente de liquidez, los bancos comerciales se muestran reacios a hacer préstamos debido a que consideran que los prestatarios presentan riesgos excesivos o que los costos de transacción son demasiado altos. Por el contrario, las instituciones financieras informales, como las asociaciones de ahorro y crédito rotatorio, disponen de información más exacta sobre los riesgos representados por los prestatarios

---

*Los bancos agrícolas y las cajas postales de ahorro son otras instituciones públicas cuyo reforzamiento podría ser útil examinar.*

---



---

*Como esas capacidades institucionales permitirían con el tiempo la movilización y utilización de un volumen mayor de ahorros nacionales, la inversión correspondiente podría ofrecer una tasa de rentabilidad social relativamente elevada.*

---



---

*La ortodoxia actual es partidaria de un régimen de tipo de cambio plenamente flexible...*

---



---

*... no obstante, los tipos de cambio de flotación libre han ocasionado algunas dificultades a los países en desarrollo, en particular a los PMA.*

---

---

*La volatilidad de los tipos de cambio es especialmente problemática para la estabilidad macroeconómica de las economías pequeñas, que dependen en gran medida del comercio exterior.*

---



---

*La regulación de los tipos de cambio puede contribuir a que los países logren la competitividad de base amplia de las exportaciones y una mayor diversificación estructural de la economía...*

---



---

*... lo cual se puede lograr mediante una "flotación dirigida" o un tipo de cambio fijo con ajustes periódicos.*

---



---

*Entre 2004 y 2007, la gran mayoría de los PMA siguió incurriendo en déficits por cuenta corriente y su entrada en la crisis económica mundial actual se ha producido en una situación de clara desventaja.*

---

y pueden realizar sus operaciones con costos de transacción menores. Sin embargo carecen de los recursos para hacer grandes préstamos. Un problema análogo tienen muchas instituciones de microfinanciación y otras instituciones financieras de pequeña escala. A fin de que la vinculación de instituciones tenga éxito, en los programas correspondientes sólo deberían participar los prestamistas informales suficientemente establecidos, como las asociaciones y las cooperativas de préstamo reconocidas. Vincular a los bancos comerciales con esas instituciones informales también exigiría establecer un marco regulatorio más amplio, en el que pueda incluirse a dichas instituciones.

Si se vinculara de modo asociativo a esos dos tipos de instituciones, se podrían mejorar las oportunidades de movilizar un volumen mayor de ahorros y aumentar el monto de los préstamos en los PMA. Un volumen mayor de ahorros privados, aportados por las familias de bajos ingresos, podría ser monetizado y, por consiguiente, se podrían hacer más préstamos a empresarios y negocios de pequeña escala. Los bancos comerciales podrían ampliar su base de depósitos y las instituciones de crédito informales podrían hacer más préstamos a prestatarios de bajos ingresos.

### *(c) Organizar las instituciones financieras públicas*

Un tercer criterio importante de reforzamiento de las capacidades de las instituciones financieras en los PMA —particularmente con objeto de dirigir el crédito a sectores con crecimiento y potencial de empleo considerables— consiste en revitalizar las instituciones financieras públicas. Una institución de ese tipo son los bancos de desarrollo, que anteriormente eran muy importantes en todos los países en desarrollo.

A pesar de las supuestas ineficiencias, esos bancos eran a menudo eficaces en el desempeño de la función esencial de movilizar y asignar fondos financieros para el desarrollo a largo plazo promovido por la inversión. Los bancos comerciales nacionales se han mostrado renuentes a desempeñar esta función, en particular a raíz de la liberalización del sector financiero.

Los bancos de desarrollo tenían una financiación y gestión públicas en países como el Brasil, el Japón y la República de Corea. Esos bancos también pueden organizarse como asociaciones entre el sector público y el privado, lo cual posiblemente podría facilitar la obtención de capitales en los mercados internacionales. Históricamente, esas instituciones han sido la punta de lanza de las políticas industriales y de los programas de inversiones públicas que han sido básicos para acelerar el crecimiento de los países de "desarrollo tardío". En los casos en que han tenido éxito, esas instituciones han reunido considerables recursos financieros internos para destinarlos al logro de los objetivos de desarrollo.

Su éxito se ha atribuido a menudo al apoyo de los bancos centrales "desarrollistas". En la actualidad, la mayoría de los bancos centrales se preocupan por alcanzar una gama restringida de metas de estabilización y utilizan una gama igualmente restringida de instrumentos, como el tipo de interés a corto plazo o la oferta monetaria. Sin embargo, en decenios anteriores, los bancos centrales de muchos países en desarrollo desempeñaban un papel desarrollista mayor, ayudando a los bancos de desarrollo a promover el crecimiento sectorial e industrial y permitiendo al gobierno perseguir una tasa más rápida de crecimiento económico (Epstein y Grabel, 2007). En China y la India, por ejemplo, el banco central estaba vinculado a las instituciones de planificación a fin de facilitar la asignación del crédito a mediano y largo plazo a los sectores industriales. De modo congruente con la opinión de que la política monetaria es únicamente una parte de la política económica —y no necesariamente la parte que marca la pauta— los bancos centrales no se establecían como instituciones independientes.

**Cuadro 9**  
**Balanza por cuenta corriente y balanza comercial de los países menos adelantados, por grupos, 1995-2007**  
*(Porcentaje del PIB, promedios del período)*

	1995-1997	1998-2000	2001-2003	2004-2007
<b>Exportadores de petróleo</b>				
Balanza por cuenta corriente	-0.6	-6.3	-7.3	4.0
Balanza comercial de bienes y servicios	-4.2	-3.9	-0.1	9.8
<b>Exportadores de minerales</b>				
Balanza por cuenta corriente	-4.9	-8.7	-8.6	-6.4
Balanza comercial de bienes y servicios	-10.1	-11.5	-11.9	-6.1
<b>Exportadores de productos agrícolas</b>				
Balanza por cuenta corriente	-5.6	-6.1	-7.1	-6.8
Balanza comercial de bienes y servicios	-13.2	-12.6	-13.3	-19.1
<b>Otros PMA</b>				
Balanza por cuenta corriente	-3.5	-3.1	-1.6	-3.0
Balanza comercial de bienes y servicios	-10.0	-9.1	-7.2	-10.5

Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, basadas en datos del FMI, *Estadísticas financieras internacionales* en línea (febrero de 2009).

Los bancos agrícolas son otras instituciones públicas cuyo reforzamiento podría ser útil examinar. En épocas anteriores, esos bancos solían ofrecer una red amplia de sucursales en zonas rurales que podían acumular los ahorros de las familias de esas zonas, lo que les permitía ofrecer numerosos créditos al sector agrícola. Los bancos comerciales urbanos tenían poco interés en financiar las actividades agrícolas por considerarse excesivamente arriesgadas. La liberalización financiera llevada a cabo por los PMA y otros países en desarrollo en los últimos veinticinco años ha eliminado buena parte de la infraestructura bancaria rural.

Las cajas postales de ahorro son un tercer tipo de institución pública que podría ser útil promover y ampliar. Puesto que en muchos casos las oficinas postales constituyen una red institucional muy amplia en las zonas rurales, puede considerarse que representan una base prometedora, especialmente en los PMA, para la movilización de los pequeños ahorros de las familias.

*(d) Invertir en las capacidades institucionales*

Aplicar cualquiera de los tres criterios mencionados anteriormente exigiría la utilización de considerables recursos presupuestarios. En cierto modo, esos recursos podrían considerarse como una inversión financiera en las capacidades institucionales. Como esas capacidades permitirían con el tiempo la movilización y utilización de un volumen mayor de ahorros nacionales, la inversión correspondiente podría ofrecer una tasa de rentabilidad social relativamente elevada.

Una lógica análoga podría aplicarse a la utilización de la AOD. Muchos PMA seguirán dependiendo de la AOD en un futuro próximo, en particular durante la recesión actual. Pero el objetivo a mediano y largo plazo de los PMA —así como de la asistencia externa— debe ser la reducción progresiva de esa dependencia de la AOD. Teniendo esto presente, hay buenos argumentos a favor de un mayor uso de la AOD para reforzar las instituciones financieras nacionales de los PMA del modo expuesto anteriormente. Además de ayudar a los gobiernos a movilizar más ingresos en el país, la prestación de asistencia a las instituciones financieras para que movilicen más ahorros podría contribuir de modo muy notable a eliminar con el tiempo la dependencia generalizada de la ayuda que tienen los PMA.

---

*En muchos PMA, la infrautilización de los factores de producción, en particular de la mano de obra, está generalizada, por lo que el incremento de la demanda como consecuencia del gasto público no provocará necesariamente un aumento importante de los precios nacionales.*

---



---

*En 2008-2009, los PMA afrontaron una serie de dificultades que refuerzan la necesidad de contar con algún tipo de gestión de la cuenta de capital.*

---

## E. Políticas cambiarias y de gestión del capital

### 1. NECESIDAD DE REGULACIÓN COMPLEMENTARIA DE LOS TIPOS DE CAMBIO

*El África subsahariana es un acreedor neto del resto del mundo.*

*En 2007 y 2008, algunos PMA se vieron beneficiados por el auge de las exportaciones de productos básicos...*

*... lo cual, no obstante, en algunos casos, tuvo como consecuencia entradas a corto plazo de "dinero especulativo", puesto que se esperaba que el auge de las exportaciones diera lugar a una apreciación del tipo de cambio.*

*Al desencadenarse la crisis financiera mundial a finales de 2008 y principios de 2009, algunos PMA estuvieron expuestos también al fenómeno de la "huida hacia la seguridad".*

La regulación de los tipos de cambio es un corolario de las políticas fiscales expansivas y las políticas monetarias flexibles. Uno de los objetivos de esa regulación es reducir la probabilidad de una devaluación rápida del tipo de cambio debido a un aumento de la inflación como consecuencia del efecto de las políticas expansivas en la demanda.

Por lo general, la ortodoxia actual es partidaria de un régimen de tipo de cambio plenamente flexible, en el que los tipos dependen totalmente del juego de las fuerzas del mercado, lo cual se suele justificar afirmando que, históricamente, los gobiernos han mantenido tipos de cambio sobrevalorados. No obstante, los tipos de cambio de flotación libre han ocasionado algunas dificultades a los países en desarrollo, en particular a los PMA.

En primer lugar, el alto grado de flexibilidad de los tipos de cambio ha aumentado la volatilidad del tipo de cambio nominal, debido a la incapacidad de los encargados de formular las políticas para responder eficazmente a las frecuentes crisis causadas en la relación de intercambio o la salida de capital. La contención de esas crisis es un motivo adicional para restablecer algún tipo de regulación de los tipos de cambio. La volatilidad de los tipos de cambio es especialmente problemática para la estabilidad macroeconómica de las economías pequeñas, que dependen en gran medida del comercio exterior. Por consiguiente, sería preferible que esos países regularan los tipos de cambio, en lugar de depender de las políticas monetarias nacionales para anclar la inflación.

En segundo lugar, cuando la flexibilidad de los tipos de cambio se combina con la inflexibilidad de los objetivos de inflación, los resultados pueden ser especialmente desestabilizadores (Weeks, 2008). Por ejemplo, cuando el tipo de cambio de Zambia se apreció en 2005 y 2006 a raíz del auge del cobre, las condicionalidades del FMI impidieron la ampliación de la masa monetaria nacional debido al temor de que creciera la inflación. Sin embargo, esas condicionalidades no hicieron más que exacerbar los efectos fiscales negativos de la apreciación, al reducir aún más el equivalente en moneda nacional de los impuestos sobre el comercio y la AOD. Por lo tanto, el déficit fiscal del gobierno aumentó innecesariamente.

En tercer lugar, la regulación de los tipos de cambio puede contribuir a que los países logren, a medio plazo, un tipo que fomente la competitividad de base amplia de las exportaciones y conduzca de ese modo a una mayor diversificación estructural de la economía. Se trata de una prioridad estratégica de los PMA, en particular debido a su escasa diversificación de las exportaciones. En esos países el logro de unos tipos de cambio estables y competitivos debería tener precedencia sobre la consecución de objetivos estrictos de política monetaria, porque gran parte de su crecimiento depende de las exportaciones y las importaciones.

La regulación de los tipos de cambio puede adoptar diversas formas. Los países pueden recurrir a una "flotación dirigida", en la que se permite que los tipos de cambio fluctúen en función de las fuerzas del mercado, pero el banco central interviene comprando y vendiendo reservas para contener las fluctuaciones dentro de un margen predeterminado. Otra posibilidad es que los países adopten un tipo de cambio fijo con ajustes periódicos, lo cual implica que las autoridades monetarias fijan el valor de la moneda nacional en relación con el de otra moneda (como el dólar) o una cesta de monedas y ajustan periódicamente el tipo de cambio fijo para mantener su competitividad.

**Cuadro 10**  
**Volumen de la fuga de capitales acumulada en el período 1970-2004**  
**en el África subsahariana**

(Porcentaje del volumen de la deuda externa en 2004)

	PMA	OPD
Angola	535,2	
Benin	-399,9	
Botswana		-207,4
Burkina Faso	369	
Burundi	185,3	
Cabo Verde		523,6
Camerún		287,4
Comoras	-55,2	
Congo		299,8
Côte d'Ivoire		460
Chad	137,9	
Etiopía	342,6	
Gabón		289,1
Ghana		159,3
Guinea	29,6	
Kenya		93,3
Lesotho	117	
Madagascar	276,4	
Malawi	111,9	
Malí	-12,8	
Mauricio		28,3
Mauritania	174,4	
Mozambique	306,9	
Níger	-447,8	
Nigeria		670,9
República Centroafricana	257,4	
República Democrática del Congo	310,3	
República Unida de Tanzania	127,7	
Rwanda	355,7	
Santo Tomé y Príncipe	292,4	
Senegal	-332	
Seychelles		485,7
Sierra Leona	406,6	
Sudáfrica		176
Sudán	84,4	
Swazilandia		285,6
Togo	-224,3	
Uganda	142,1	
Zambia	272,2	
Zimbabwe		511,9
Total de la muestra	291,3	

Fuente: Ndikumana and Boyce (2008).

El mantenimiento de la competitividad de las exportaciones es sumamente importante para los PMA, en particular cuando en esos países se produce un auge de las exportaciones de recursos, como ocurrió en 2007 y en el primer semestre de 2008.

En los últimos años algunos PMA han logrado mejorar su balanza comercial y su balanza global por cuenta corriente. En el período 2004-2007, por ejemplo, exportadores de petróleo como Angola, el Chad y el Sudán tuvieron, en conjunto, un superávit del 4% del PIB en su cuenta corriente, mientras que antes habían incurrido en déficits (cuadro 9). Los exportadores de minerales también lograron

*La gestión de las carteras o de otras corrientes de capital ha contribuido al desarrollo satisfactorio de numerosas economías emergentes durante sus períodos de despegue hacia el crecimiento.*

reducir sus déficits por cuenta corriente, del 8,6% en el período 2001-2003 al 6,4% en el período 2004-2007.

No obstante, con la excepción del pequeño grupo de países exportadores de petróleo, la gran mayoría de los PMA siguió incurriendo en déficits por cuenta corriente y su entrada en la crisis económica mundial actual se ha producido en una situación de clara desventaja. Esos países necesitarán una mayor afluencia de capital, principalmente de AOD, para financiar esos déficits externos. Por lo tanto, la regulación cuidadosa de sus tipos de cambio, para contener la volatilidad y mantener cierto grado de competitividad de las exportaciones, adquirirá una mayor importancia.

Se ha sostenido que los países que se benefician de un aumento de la AOD podrían sufrir los efectos del "síndrome holandés". El argumento habitual es que la entrada de divisas procedentes de la AOD tendría como consecuencia una mayor demanda interna, principalmente mediante el gasto público, de bienes y servicios no comerciables, y con la consiguiente la subida de precios, que posteriormente se extenderían a los sectores comerciables, debido principalmente al aumento de los precios de los insumos.

En un régimen de tipo de cambio fijo, el tipo se apreciará en valores reales a medida que los precios nacionales suban en relación con los precios internacionales. Si el tipo de cambio es flexible, la mayor demanda de moneda nacional, impulsada por el aumento de divisas, tendrá como consecuencia directa la apreciación del tipo de cambio nominal.

Sin embargo, el aumento de la inflación y la apreciación del tipo de cambio no son inevitables. Esos efectos dependen del nivel de capacidad no utilizada de la economía nacional y del éxito de la gestión y la coordinación de las políticas macroeconómicas. En muchos PMA, la infrautilización de los factores de producción, en particular de la mano de obra, está generalizada, por lo que el incremento de la demanda como consecuencia del gasto público no provocará necesariamente un aumento importante de los precios nacionales (McKinley, 2005).

Aun si aumentaran los precios, se podría gestionar satisfactoriamente cualquier efecto adverso mejorando la coordinación de las políticas macroeconómicas, lo cual implica que el aumento del gasto público financiado por la subida de la moneda nacional se debería coordinar con la liberación de las reservas de divisas correspondientes del banco central. Además, la regulación de los tipos de cambio también se podría utilizar para mitigar los efectos de la apreciación en la competitividad de las exportaciones de productos que no sean recursos.

## 2. GESTIÓN DE LA CUENTA DE CAPITAL

En 2008-2009, los PMA afrontaron una serie de dificultades que refuerzan la necesidad de contar con algún tipo de gestión de la cuenta de capital. Aunque esos países han comenzado a recibir más entradas de IED desde el inicio del milenio, las entradas totales de capital han seguido siendo moderadas. Además, como consecuencia de la crisis financiera mundial, se prevé que disminuyan las entradas de IED. El principal problema de los PMA son las salidas de capital de sus propios sectores privados.

### (a) Magnitud de la fuga de capitales<sup>4</sup>

Es difícil hacer estimaciones precisas sobre la magnitud de la fuga de capitales. No obstante, según Ndikumana y Boyce (2008), en una muestra de 40 países del África subsahariana en el período 1970-2004, el volumen real de la fuga de capitales, calculado en dólares de 2004, intereses incluidos, ascendió a 607.000

---

*A raíz de la experiencia con corrientes internacionales no reguladas de capital privado durante la crisis financiera asiática de finales del decenio de 1990, las instituciones multilaterales y regionales se han mostrado más partidarias de las técnicas de gestión del capital.*

---



---

*Los PMA están expuestos a una continua fuga de capitales.*

---



---

*Las técnicas más adecuadas de gestión del capital para los PMA son las que pueden frenar la salida de inversiones especulativas de cartera.*

---

millones de dólares. Esa cifra superaba en 398.000 millones de dólares la deuda externa combinada de esos países. Es decir, el África subsahariana es un acreedor neto del resto del mundo.

En la muestra de 40 países africanos había 26 PMA. El promedio del volumen de la fuga de capitales (sin ponderar) en esos países ascendió al 129% de su deuda externa. El volumen de la fuga de capitales fue considerablemente superior al de la deuda externa en la mayoría de ellos, en particular en los países productores de petróleo y los países afectados por conflictos (cuadro 10). Por el contrario, en seis de los PMA de la muestra, la fuga de capitales estimada fue negativa, lo cual significa que las entradas superaron a las salidas durante el período examinado.

Los autores de esas estimaciones también han establecido estrechos vínculos entre la magnitud de la fuga de capitales y de los préstamos extranjeros de los países africanos, en ocasiones con el conocimiento de los propios prestamistas internacionales. Sus conclusiones en materia de políticas incluyen un llamamiento en favor de una mejor gestión de la deuda por los gobiernos africanos, así como de medidas para impedir la fuga de capitales y la repatriación de los activos africanos en el extranjero.

Los PMA también están expuestos a la volatilidad periódica de las inversiones de cartera. En 2007 y 2008, por ejemplo, algunos PMA se vieron beneficiados por el auge de las exportaciones de productos básicos; no obstante, en algunos casos ello atrajo las entradas a corto plazo de “dinero especulativo”, en busca de una apreciación del tipo de cambio debido al auge de las exportaciones. Ese fenómeno está bien documentado en el caso de Zambia con respecto al auge del cobre que había tenido lugar un poco antes (Weeks y otros, 2007).

Al desencadenarse la crisis financiera mundial a finales de 2008 y principios de 2009, algunos PMA estuvieron expuestos también al fenómeno de la “huida hacia la seguridad”, que consistía en la salida del capital privado de los mercados financieros de los países en desarrollo en busca de refugios menos arriesgados en los países ricos. Por ejemplo, en el mercado de Londres, inversores extranjeros en Uganda volvieron a convertir en dólares una parte importante de los instrumentos de deuda pública y privada denominados en chelines ugandeses que habían adquirido con anterioridad. El capital especulativo se ha estado convirtiendo de nuevo en activos financieros de los Estados Unidos, en particular en valores del Estado, lo cual tuvo como consecuencia una apreciación del dólar de los Estados Unidos a finales de 2008. Aunque esa apreciación podría beneficiar a las exportaciones de los PMA, también tiene un efecto negativo en su deuda externa, denominada en dólares. Además, 12 PMA han vinculado *de facto* sus monedas nacionales al dólar o gestionan una moneda flotante con el dólar como moneda ancla.

En los casos mencionados, los PMA se podrían beneficiar de algún tipo de gestión limitada de sus cuentas de capital<sup>5</sup>, especialmente en lo que respecta a la adopción de medidas para desincentivar la fuga de capitales. Esa gestión podría complementar la regulación de sus tipos de cambio. Es difícil aplicar una política monetaria independiente (e incluso la política fiscal) sin algún tipo de gestión de la cuenta de capital, en particular cuando un gobierno aplica un conjunto de políticas económicas orientadas al crecimiento, que entrañan políticas fiscales y monetarias más expansivas.

Resulta frecuentemente irónico que los gobiernos progresistas acaban aplicando políticas macroeconómicas conservadoras por el temor a una caída de la confianza de las empresas, que esos gobiernos consideran que daría lugar a una oleada de salidas de capital y a una rápida depreciación del tipo de cambio.

*(b) Motivos para gestionar la cuenta de capital*

Se ha documentado ampliamente que la gestión de las carteras o de otras corrientes de capital ha contribuido al desarrollo satisfactorio de numerosas economías emergentes durante sus períodos de despegue hacia el crecimiento, como las del Brasil, Chile, China, Colombia, la India, Malasia, la República de Corea y la Provincia china de Taiwán.

Además, casi todos los países industrializados utilizaron técnicas de gestión del capital en algún momento de su propio desarrollo (Helleiner, 2003). En los dos decenios posteriores a la segunda guerra mundial, por ejemplo, casi todos los países industrializados (con la excepción de los Estados Unidos) regularon estrictamente las entradas y las salidas de las inversiones de cartera. Los países de la Europa continental, así como el Japón, mantuvieron una gestión rigurosa de las corrientes de cartera hasta mediados del decenio de 1980.

A continuación se mencionan algunos ejemplos de medidas concretas adoptadas por los países. Chile ha sometido a la IED o las inversiones de cartera a un requisito de un año de residencia. La Provincia china de Taiwán ha regulado estrictamente la IED, la participación extranjera en su bolsa de valores y el endeudamiento de sus residentes en el exterior. Singapur ha limitado las permutas financieras y otros productos financieros derivados que se puedan utilizar para especular contra su moneda y se ha negado a conceder a los no residentes crédito que se pueda utilizar con fines especulativos. Malasia restringe el endeudamiento en el exterior, exige un plazo de 12 meses para repatriar el capital e impone gravámenes progresivos a las salidas de capital (que son proporcionales al período en que el capital haya permanecido en el país) (Epstein y Gabel, 2007).

A raíz de la experiencia con corrientes internacionales no reguladas de capital privado durante la crisis financiera asiática de finales del decenio de 1990, el Fondo Monetario Internacional y otras instituciones multilaterales y regionales se han mostrado más partidarios de las técnicas de gestión del capital. No obstante, han preferido las medidas temporales basadas en los mercados.

Gabel (2004) ha abogado persuasivamente por un sistema de mecanismos de activación y de freno. Los mecanismos de activación advierten de que un país se acerca a niveles altos de riesgo en un aspecto concreto de las corrientes de capital privado, como el peligro de una salida rápida de inversiones de cartera. Un ejemplo de indicador de ese tipo sería la inversión extranjera de cartera total acumulada de un país expresada como proporción de la capitalización bruta de su mercado de valores. Cuando la proporción alcanza un nivel que se considera demasiado alto, se puede adoptar una serie progresiva de medidas de freno, mucho antes de que se desencadene una crisis, con las que se pueden controlar las entradas de nuevas inversiones de cartera hasta que la proporción se aleje de los niveles críticos.

Tal vez se podría utilizar ese enfoque en los PMA. Como señalan Ndikumana y Boyce, los PMA están expuestos a una continua fuga de capitales por parte principalmente de sus élites políticas y económicas, asociada a menudo con los préstamos extranjeros. Por ser exportadores importantes de productos básicos, con inclusión de artículos preciados como el petróleo, el cobre u otros minerales, muchos PMA están expuestos también a entradas y salidas especulativas periódicas de capital de cartera.

Por consiguiente, las técnicas más adecuadas de gestión del capital para los PMA son las que pueden frenar la salida de inversiones especulativas de cartera, como los requisitos de residencia de un año (o incluso menos) para sacar esas inversiones del país. Sería necesario aplicar normas más estrictas a las entradas de capital vinculadas a los préstamos extranjeros, comenzando por la transparencia

de la contabilidad. Esas normas deberían incluir disposiciones para garantizar que los fondos tomados en préstamo entren efectivamente en el país.

Otro motivo para vigilar y controlar mucho más estrechamente la cuenta de capital es el hecho constatado de que una parte importante de la AOD, de la que los PMA dependen sobremanera, se convierte en salidas de capital en forma de amortización de la deuda, acumulación de reservas de divisas y fuga de capitales, tal como se ha mencionado anteriormente.

## Notas

- 1 Para que la reforma de la política agraria en los países donantes tenga en general efectos positivos en los PMA, tendría que ser secuencial y tener en cuenta tanto los productos con posibilidades de exportación de los PMA como el hecho de que dos tercios de esos países son importadores netos de alimentos (UNCTAD, 2008a: 22 y 23). Véase un análisis de las perspectivas de las políticas comerciales y de subvenciones en la esfera de la agricultura en Stiglitz y Charlton (2005).
- 2 Por ejemplo, se utilizó un enfoque estricto similar de la política fiscal en los conocidos “parámetros” de Maastricht del 60% para la proporción entre la deuda y el PIB y el 3% para la proporción entre el déficit y el PIB.
- 3 Por ejemplo, Benavente, Galetovic y Sanhueza (2006) presentan datos sobre el programa FOGAPE de préstamos con garantía pública llevado a cabo en Chile que indican que ha permitido que aumentara el acceso de empresas de alta calidad al crédito.
- 4 “La fuga de capitales se puede definir como la conversión de activos denominados en una moneda nacional en activos denominados en una moneda extranjera, dentro del país en cuestión o en el extranjero, de forma diferente de las transacciones habituales” (OCDE y otros, 2002: 206). Boyce y Ndikumana (2008) la calculan en función de la variación del volumen de la deuda externa de un país (ajustada en función de las fluctuaciones de los tipos de cambio internacionales), más la IED neta, menos el déficit por cuenta corriente, menos la variación del volumen de las reservas internacionales, más la facturación comercial falsa neta.
- 5 Por gestión de la cuenta de capital se entiende el conjunto de normas y medidas aplicadas por las autoridades públicas para reducir la volatilidad de las corrientes de capital, desalentando de ese modo la fuga de capitales.

## Bibliografía

- Baunsgaard, T. y Keen, M. (2005). Tax revenue and (or?) trade liberalization. Documento de trabajo del FMI N° 05/112, Fondo Monetario Internacional, Washington, D.C.
- Benavente, J. M., Galetovic, A. y Sanhueza R. (2006). FOGAPE: an economic analysis. Documento de trabajo N° 222, Universidad de Chile, Santiago de Chile.
- Di John, J. (2008). Taxation, resource mobilization and productive capacity-building in LDCs. Estudio preparado para la UNCTAD como documento de antecedentes para el *Informe de 2009 sobre los países menos adelantados*, Nueva York y Ginebra.
- Epstein, G. y Grabel, I. (2007). Training module N° 3: financial policy. Research programme on economic policies, MDGs and poverty, International Poverty Centre, Brasilia.
- FMI (2008). *Regional Economic Outlook: Sub-Saharan Africa*. Fondo Monetario Internacional, Washington, D.C.
- Grabel, I. (2004). Trip wires and speed bumps: managing financial risks and reducing the potential for financial crises in developing economies. Documento preparado para la UNCTAD y el Grupo Intergubernamental de los Veinticuatro para Asuntos Monetarios Internacionales y Desarrollo, 8 y 9 de marzo, Ginebra.
- Gupta, S. y Tareq, S. (2008). Mobilizing revenue: strengthening domestic revenue bases is key to creating fiscal space for Africa’s developmental needs. *Finance and Development*, 45 (3): 44 a 47.
- Heintz, J. y Pollin, R. (2008). Targeting employment expansion, economic growth and development in sub-Saharan Africa: outlines of an alternative economic programme for the region. Documento preparado para la Comisión Económica para África de las Naciones Unidas, Addis Abeba.
- Helleiner, E. (2003). *States and the Re-Emergence of Global Finance: From Bretton Woods to the 1990s*. Cornell University Press, Ithaca.
- Keen, M. y Simone, A. (2004). Tax policy in developing countries: some lessons from the 1990s and some challenges ahead. En Gupta, S., Clements, B. e Inchauste, G. (eds.).

- Helping Countries Develop: The Role of Fiscal Policy*. Fondo Monetario Internacional, Washington, D.C.
- McKinley, T. (2005). Why is the "Dutch Disease" always a disease? The macroeconomics of scaling up ODA. Documento de trabajo N° 10, International Poverty Centre, Brasilia.
- McKinley, T. (2009). Meeting the macroeconomic challenges of LDCs. Estudio preparado para la UNCTAD como documento de antecedentes para el *Informe de 2009 sobre los países menos adelantados*, Nueva York y Ginebra.
- Ndikumana, L. y Boyce, J. K. (2008). New estimates of capital flight from sub-Saharan African countries: linkages with external borrowing and policy options. Serie de documentos de trabajo, N° 166. Political Economy Research Institute, Universidad de Massachusetts, Amherst.
- OCDE, FMI, OIT y Comité Interestatal Estadístico de la Comunidad de Estados Independientes (2002). *Measuring the Non-Observed Economy: A Handbook*. Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, París.
- OEI del FMI (2007). *The IMF and Aid to Sub-Saharan Africa*. Fondo Monetario Internacional (Oficina de Evaluación Independiente). Washington, D.C.
- Pollin, R. y Zhu, A. (2006). Inflation and economic growth: a cross-country non-linear analysis. *Journal of Post-Keynesian Economics*, 28 (4): 593 a 614.
- Pollin, R., Epstein, G., Heintz, J. y Ndikumana, L. (2006). *An Employment Targeted Policy for South Africa*. Edward Elgar Publishing, Cheltenham y Northampton.
- Serieux, J. (2009). Aid and savings in sub-Saharan Africa: should we worry about rising aid levels?, documento de trabajo N° 50, Centro Internacional de Política para el Crecimiento Inclusivo, Brasilia.
- Stallings, B. y Studart, R. (2006). *Finance for Development: Latin America in Comparative Perspective*. Brookings Institution Press, Washington, D.C.
- Stiglitz, J. y Charlton, A. (2005). *Fair trade for all: how trade can promote development*. Serie C de la Iniciativa para el Diálogo sobre Políticas. Oxford University Press, Oxford y Nueva York.
- UNCTAD (2006). *Informe de 2006 sobre los países menos adelantados: El desarrollo de las capacidades productivas*. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.D.9, Nueva York y Ginebra.
- UNCTAD (2008a). *Informe de 2008 sobre los países menos adelantados: El crecimiento, la pobreza y las condiciones de la asociación para el desarrollo*. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.08.II.D.20, Nueva York y Ginebra.
- UNCTAD (2008b). *Informe sobre el comercio y el desarrollo, 2008: Precios de los productos básicos, flujos de capital y financiación de la inversión*. Publicación de las Naciones Unidas. N° de venta: S.08.II.D.21, Nueva York y Ginebra.
- Weeks, J. (2008). The reduction of fiscal space in Zambia? Dutch Disease and tight-money conditionalities. Estudio nacional N° 14, International Poverty Centre, Brasilia.
- Weeks, J. y Patel, S. (2007). Training module no. 1: fiscal policy. Research programme on economic policies, MDGs and poverty. International Poverty Centre, Brasilia.
- Weeks, J., Mukungu, A., Seshamani, V. y Patel, S. (2007). Kwacha appreciation 2005-2006: implications for the Zambian economy. Informe sobre un proyecto del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Lusaka.

# Definición del programa de política agrícola en los países menos adelantados

## A. La agricultura, ¿centro del problema de desarrollo de los países menos adelantados?

En muchos de los países menos adelantados (PMA), la seguridad alimentaria<sup>1</sup> sigue siendo una importante prioridad y un objetivo de política. La crisis alimentaria mundial que estalló en la primavera de 2008 sirvió para poner de manifiesto que la inseguridad alimentaria es uno de los principales obstáculos al crecimiento y al desarrollo de los PMA. El Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas ha calculado que la subida de los precios producida entre fines de 2007 y mediados de 2008 hizo que 100 millones de personas más se vieran privadas de alimentos en cantidad suficiente. En los PMA, el impacto de la crisis alimentaria se ha visto exacerbado por la actual crisis financiera mundial y por los efectos negativos del cambio climático, que a su vez han llevado a la inquietante tendencia de países que no forman parte del grupo de los PMA a comprar tierras para producir alimentos en el exterior. La mayoría de los PMA se enfrentan a múltiples problemas, como la fragilidad mundial del comercio multilateral, la volatilidad del crecimiento, la escasez de la liquidez y del crédito y la vulnerabilidad a los desastres naturales<sup>2</sup>. La seguridad alimentaria de los PMA podría mejorarse mediante una combinación de políticas y de medidas, en particular la creación o mejoramiento de la infraestructura básica y la adopción de mejores tecnologías de producción de alimentos y mejores técnicas agrícolas.

Aunque la actividad agrícola es uno de los principales componentes del crecimiento económico general en la mayoría de los PMA, el principal problema de política con el que se enfrentan la mayoría de esos países consiste en promover un crecimiento de la agricultura que haga posible una transformación estructural como resultado de la cual se reduzca la importancia relativa del sector agrícola y se logre que otros sectores (en particular el manufacturero) inicien una trayectoria de crecimiento dinámico. Para hacer posible esa transición, las cuestiones de política relativas a la actividad agrícola deben abordarse desde el punto de vista de múltiples vínculos intersectoriales, lo que muchas veces obliga a adoptar decisiones complejas. Por consiguiente, el desarrollo de la agricultura como base de una transformación estructural de la economía nacional, si se quiere que haga posible tanto un crecimiento económico de amplia base como la seguridad alimentaria y la reducción de la pobreza, exige que la perspectiva analítica y programática se amplíe más allá del estricto ámbito de la agricultura. Se requiere una perspectiva macroeconómica que subraye la importancia de generar un excedente agrícola creciente<sup>3</sup>, lo que exige que el aumento de la productividad de la mano de obra en la agricultura sea cada vez mayor que el incremento de las necesidades de consumo de los propios trabajadores. La falta de excedentes agrícolas puede limitar el crecimiento del sector no agrícola por el lado de la demanda (deficiencia de la demanda), pero también por el lado de la oferta. En este último caso, la falta de excedentes agrícolas hace que el sistema sea propenso a la inflación de los precios de los alimentos, lo que: a) erosiona la retribución real

*La crisis alimentaria mundial de 2008 sirvió para poner de manifiesto que la inseguridad alimentaria es uno de los principales obstáculos al crecimiento y al desarrollo de los PMA.*

*El sistema agrícola y alimentario de los PMA abarca todas las fases de las cadenas de productos básicos, desde la investigación y el desarrollo hasta los mercados de insumos, y desde la producción en las explotaciones agrícolas hasta la distribución a los consumidores finales.*

*El desarrollo de vínculos entre esas fases y otros sectores es fundamental para que el sistema agrícola contribuya de manera óptima a un crecimiento y una transformación económicos de base amplia.*

*El importante papel de la agricultura en la economía es más prominente y perceptible en los PMA que en los demás países en desarrollo.*

*En 2006, el 28% del PIB de los PMA procedió del sector agrícola, en comparación con el 12,8% en los demás países en desarrollo.*

*En 2006, la agricultura empleaba el 68,6% de la población económicamente activa de los PMA, pero sólo el 53,1% en los demás países en desarrollo.*

de los trabajadores no agrícolas y reduce su consumo; b) hace que disminuyan los beneficios de las empresas y, por ende, la inversión, y c) puede dar lugar a un descenso de las exportaciones, por la pérdida de competitividad en los costos. En este capítulo se examina el sistema agrícola y alimentario de los PMA enfocando de forma integrada la mejora de la productividad y la eficiencia en cada fase de las cadenas de productos básicos, desde la investigación y el desarrollo hasta los mercados de insumos, y desde la producción en las explotaciones agrícolas hasta la distribución a los consumidores finales. El desarrollo de vínculos entre esas fases y otros sectores es fundamental para que el sistema agrícola y alimentario contribuya de manera óptima a un crecimiento y una transformación económicos de base amplia mediante el aumento del valor añadido y los eslabonamientos con el empleo.

Además de contribuir a la seguridad alimentaria y a los ingresos de los agricultores, el crecimiento de la agricultura puede tener considerable influencia en la economía en general, siempre que se adopte un enfoque integrado del desarrollo rural que no se limite a aportar bienes públicos (infraestructura, en especial agua y saneamiento en las zonas rurales) y a contribuir al desarrollo social, sino que abarque también el mejoramiento de las prácticas ambientales, la generación de ingresos mediante el crecimiento local, y la participación de los pobres de las zonas rurales. Esto hará posible lo que se puede calificar de transformación agrícola de los PMA, transformación estructural que abarque la movilización de todas las fuentes locales de capital (humano, físico, social, natural y financiero) y comprenda unas políticas sinérgicas que tengan en cuenta el género, las especificidades regionales y las instituciones rurales, así como consideraciones ambientales y sociales.

El importante papel de la agricultura en la economía es más prominente y perceptible en los PMA que en los demás países en desarrollo. En 2006, el 28% del producto interno bruto (PIB) de los PMA procedió del sector agrícola, en comparación con el 12,8% en los demás países en desarrollo. Se observa un contraste similar en el porcentaje de personas empleadas en el sector agrícola. En 2006, la agricultura empleaba el 68,6% de la población económicamente activa de los PMA, pero sólo el 53,1% en los demás países en desarrollo (véase el cuadro 11). El sector agrícola es fundamental para cualquier estrategia de desarrollo de los PMA, porque la mayoría de la población está vinculada a la agricultura y depende de ella directa o indirectamente.

**Cuadro 11**

**Empleo en la agricultura y participación de la agricultura en el PIB de los países menos adelantados y de los demás países en desarrollo, 1980-2006**

	Empleo en la agricultura como porcentaje del empleo total				PIB agrícola como porcentaje del PIB total			
	1980	1990	2000	2006	1980	1990	2000	2006
Aumento del PIB real de los PMA > 6%	78.5	75.3	71.3	69.5	33.8	38.4	37.0	32.2
Aumento del PIB real de los PMA del 3 al 6%	80.6	77.5	73.4	71.7	38.5	33.4	31.1	29.9
Aumento del PIB real de los PMA < 3%	71.5	69.0	67.2	65.6	37.2	38.7	27.9	22.0
Promedio de los PMA	79.5	76.0	70.8	68.6	30.0	29.5	30.2	28.0
Promedio de los demás países en desarrollo	66.4	61.6	55.5	53.1	20.3	19.1	13.6	12.8

Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD basados en Banco Mundial, *World Development Indicators 2008*, en línea.

Notas: Los PMA se clasifican como sigue en función de la tasa de crecimiento de su PIB real en 2006 (UNCTAD, 2008b: 6): aumento del PIB real > 6% (Afganistán, Angola, Bangladesh, Bhután, Camboya, Etiopía, Malawi, Mauritania, Mozambique, Myanmar, República Democrática del Congo, República Democrática Popular Lao, Sierra Leona, Sudán, Uganda, Zambia); aumento del PIB real del 3 al 6% (Burkina Faso, Djibouti, Guinea, Guinea-Bissau, Madagascar, Malí, República Centroafricana, República Unida de Tanzania, Rwanda, Samoa, Senegal, Vanuatu); aumento del PIB real < 6% (Chad, Comoras, Eritrea, Guinea Ecuatorial, Kiribati, Lesotho, Nepal, Timor-Leste).

Los demás países en desarrollo son: Argentina, Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), Botswana, Brasil, Camerún, Chile, China, Colombia, Costa Rica, Côte d'Ivoire, Ecuador, Egipto, El Salvador, Filipinas, Ghana, Guatemala, India, Indonesia, Kenya, Malasia, Marruecos, México, Nigeria, Panamá, Paraguay, República de Corea, República Dominicana, Sri Lanka, Tailandia, Túnez, Uruguay.

### Recuadro 7. El cambio climático, el aumento de la actividad agrícola y la diversificación

La productividad agrícola varía mucho dentro de los PMA, como resultado de los factores naturales y geográficos que determinan la adecuación de los cultivos y la accesibilidad de los mercados. No obstante, el cambio climático tiene efectos potencialmente considerables en la agricultura y en la seguridad alimentaria de los PMA. El calentamiento atmosférico propio del cambio climático afecta a los productores (por el lado de la demanda, a causa de la subida de los precios de los alimentos, especialmente los cereales, y, por el lado de la oferta, como resultado de las oportunidades que ofrece el floreciente mercado de la bioenergía) en mayor o menor medida según el tamaño, la ubicación y la agroecología de las explotaciones.

Los modelos climáticos difieren al respecto, pero, según el Hadley Centre for Climate Change del Reino Unido, la subida de las temperaturas en algunas partes del África subsahariana podría ser del doble de la subida mundial media. Dada la gran dependencia del África subsahariana con respecto a la agricultura, el cambio climático podría entrañar un mayor riesgo de pobreza y de hambre para millones de personas de esa región (Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias, 2007). Los preparativos para hacer frente a los efectos potencialmente negativos del cambio climático y para explotar el inmenso potencial del África subsahariana en materia de biocombustibles tropiezan con considerables dificultades: la falta de infraestructuras, de insumos agrícolas básicos, de un entorno normativo propicio y de políticas sectoriales y capacidades institucionales. En el Informe Stern (Stern, 2007) se señala que, si los países desarrollados no reducen radicalmente sus emisiones de gases de efecto invernadero, algunas partes de Asia y el África subsahariana podrían sufrir intensas lluvias y un aumento de las inundaciones. En algunas zonas del África subsahariana podría haber sequías y una subida del nivel del mar. Stern (2007) sostiene que la radical sustitución de los combustibles fósiles por biocombustibles puede ser una de las estrategias más eficaces para reducir el impacto del cambio climático en el África subsahariana. Sin embargo, el efecto neto a largo plazo de la producción de biocombustibles basada en la tala de hábitats ricos en carbono (como bosques tropicales, pasturas y turberas), tal como se practica en el Brasil, en Indonesia y en Malasia por ejemplo, podría consistir en que la inseguridad alimentaria y las emisiones de CO<sub>2</sub> fueran mayores a largo plazo que si se siguen utilizando combustibles fósiles (Fargione y otros, 2008). La producción de biocombustibles partiendo, bien de plantas perennes en tierras agrícolas degradadas, bien de productos de desecho (como paja, madera, estiércol, cáscara de arroz, aguas residuales, etc.), haría que mejorase su sostenibilidad ambiental, reduciría la competencia con la producción de alimentos e, indirectamente, haría que disminuyesen los incentivos para talar hábitats ricos en carbono a fin de producir biocombustibles (Fargione y otros, 2008). Sin embargo, como observa la UNCTAD (2007a), algunas fuentes de biocombustibles, como la jatrofa, crecen en tierras degradadas y semiáridas, por lo que podrían hacer que aumentase la cubierta vegetal y podrían capturar más dióxido de carbono, gas que contribuye al calentamiento de la Tierra. Hay que estudiar cuidadosamente los efectos que el incremento de la producción de biocombustibles en los PMA puede tener sobre la seguridad alimentaria.

En algunos de los PMA, el crecimiento de la agricultura puede verse directamente amenazado por el cambio climático. La relación entre la productividad de la tierra y la productividad de la mano de obra es de capital importancia. En las primeras etapas del proceso de crecimiento rural, ha de aumentar la productividad tanto de la tierra como de la mano de obra, pero la productividad de la tierra ha de aumentar más rápidamente que la de la mano de obra, para absorber el exceso de mano de obra, crear empleo y estimular la demanda de bienes y servicios no agrícolas. Ahora bien, teniendo en cuenta la disminución prevista de la disponibilidad de tierras agrícolas y el aumento previsto de la disponibilidad de tierras poco fértiles, ese factor desencadenante del proceso de crecimiento rural está en peligro en el contexto del cambio climático.

El cambio climático puede debilitar los “multiplicadores” dimanantes del crecimiento impulsado por la agricultura. El incremento de los ingresos procedentes de la agricultura está estrechamente relacionado con el aumento de los ingresos no agrícolas, por ejemplo los procedentes de la venta, del pequeño comercio y de los servicios, entre otros. Esto es especialmente pronunciado en el caso del crecimiento agrícola de amplia base impulsado por los pequeños agricultores, en la medida en que se contrata mano de obra local y en que los ingresos se gastan en el ámbito local. Para que una economía rural no agrícola sea dinámica se requiere un constante aumento de los ingresos agrícolas. Por lo tanto, la diversificación en actividades no agrícolas será considerable cuando la demanda de bienes y de servicios al final de los ciclos agrícolas sea regular y constante. Ahora bien, el cambio climático ha hecho que aumente la variabilidad. Prowse y Brauholtz-Speight (2007) examinan las perspectivas de un crecimiento rural no agrícola sostenible cuando los ingresos agrícolas son cada vez más imprevisibles. Señalan que tal vez haya una ventana de oportunidad limitada para desencadenar los procesos de crecimiento rural necesarios si se quiere que tengan éxito las actuales estrategias de crecimiento agrícola y de reducción de la pobreza. Si el impacto del cambio climático es mayor que el previsto por los modelos anteriores y se produce antes, las dificultades pueden ser mucho mayores dentro de apenas dos o tres decenios. Esto es una razón evidente para redoblar las actuales actividades de fomento de los procesos de crecimiento rural impulsados por los pequeños agricultores y para mejorar la innovación tecnológica y la productividad.

*Fuente:* Prowse y Brauholtz-Speight (2007); Davis (2004); Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias (2007); Stern (2007); Fargione y otros (2008); Consejo Consultivo Alemán sobre los Cambios Mundiales (2008); UNCTAD (2007a).

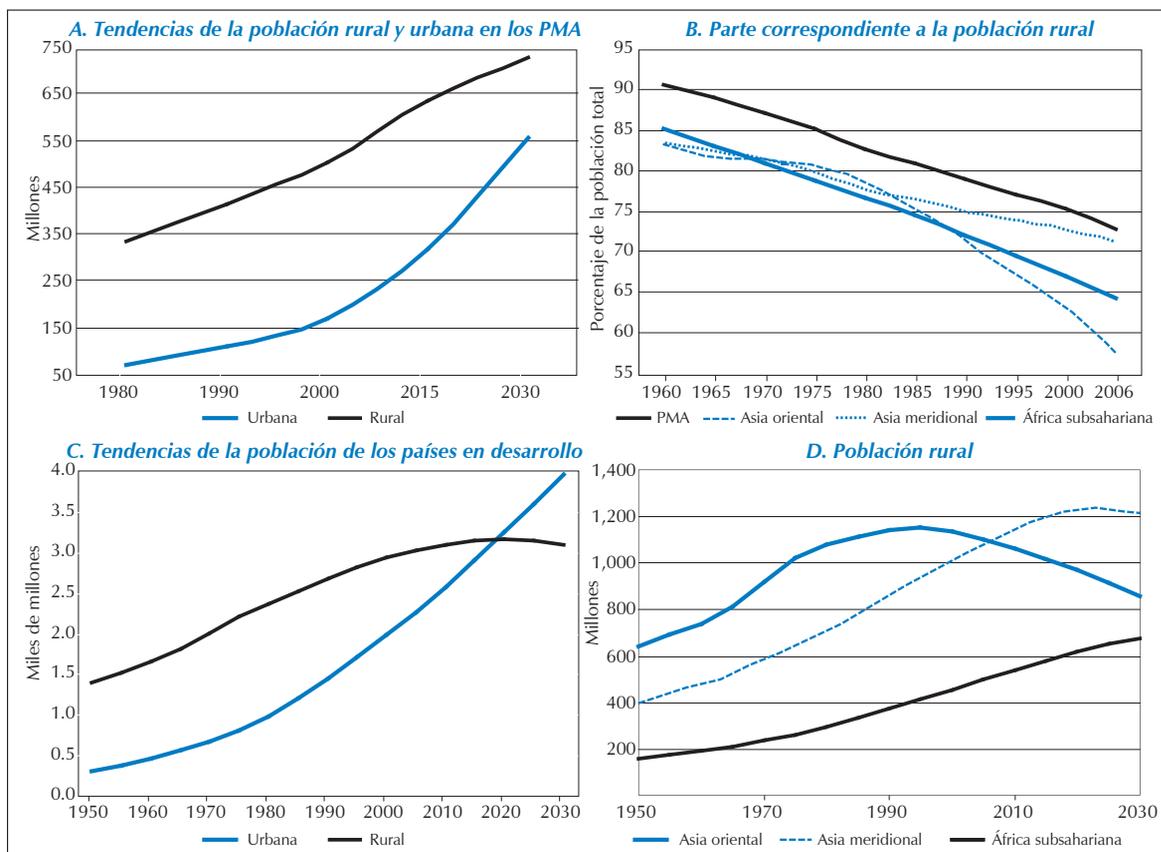
Sin embargo, el sector agrícola de los PMA se enfrenta a retos cada vez mayores e interrelacionados, como la globalización, el cambio climático (véase el recuadro 7), el agotamiento de los recursos naturales, la pobreza, los biocombustibles y la presión demográfica. Además, el crecimiento del sector agrícola en los PMA se ve obstaculizado por importantes limitaciones estructurales que datan de hace largo tiempo: el descenso de la productividad agrícola, la falta o la imperfección de los mercados de factores, la limitación del acceso a los instrumentos de atenuación

### Recuadro 8. Tendencias de la población rural y urbana en los países menos adelantados

Las dinámicas demográficas son importantes factores determinantes de la futura demanda de productos básicos agrícolas. Se prevé que, en el próximo decenio (de 2008 a 2017), el crecimiento de la población mundial descenderá en comparación con el de los últimos diez años hasta un promedio del 1,1% anual y que la población mundial llegará a aproximadamente 7.400 millones de personas en 2017. Se cree que el África subsahariana registrará el crecimiento demográfico más rápido, de alrededor de un 2% anual (OCDE y FAO, 2008). En el gráfico de recuadro 2 se muestran las tendencias de la población rural y urbana en los PMA (gráficos A y B) y en todos los países en desarrollo (gráficos C y D). Aunque se piensa que la población rural de los PMA seguirá aumentando (gráfico A), el Asia oriental registra una rápida disminución de su población rural desde 1995 (gráficos B y D). La población rural de los PMA como proporción de la población total también ha descendido constantemente desde 1960, pero sigue siendo mayor en el África subsahariana, el Asia oriental y los países del Pacífico. El gráfico C muestra que, según se prevé, la población urbana de los países en desarrollo seguirá creciendo en los próximos veinte años y llegará a 4.000 millones de personas en 2030. Asimismo muestra que la población rural aumentará hasta 2020 y descenderá a continuación, principalmente porque las tasas de urbanización serán más altas. Para 2030, más de la mitad de la población del África subsahariana será urbana. En el África subsahariana en 2000, 10 familias de agricultores podían alimentar a 7 familias que no se dedicaban a la agricultura; en cambio, en 2020 10 familias de agricultores tendrán que alimentar a 16 familias no agrícolas (FAO, 2003). Es probable que la demanda de alimentos aumente rápidamente en los PMA. La creciente urbanización supone tanto oportunidades como retos para los pequeños agricultores, en lo que se refiere a los posibles mercados en los centros de reciente urbanización y a la integración en los mercados regionales e internacionales. Sin embargo, a diferencia de lo que ha sucedido en todas las demás regiones del mundo, en el África subsahariana la urbanización no ha contribuido al crecimiento global del PIB mediante las economías de escala y la especialización de las cadenas de producción.

#### Gráfico de recuadro 2

#### Dinámica de la población rural y de la población urbana en los países menos adelantados, 1950-2030



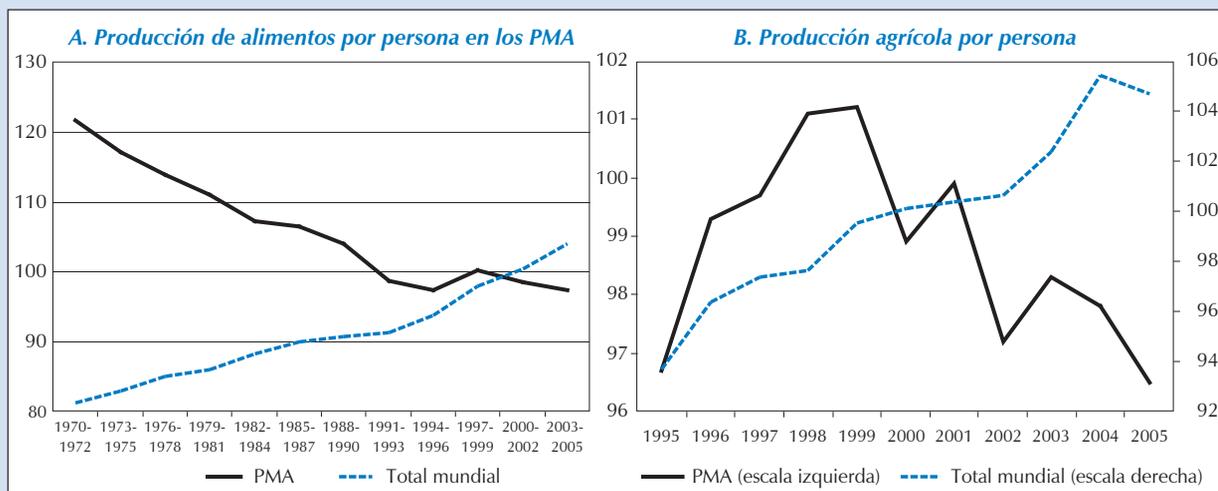
Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD basados en Banco Mundial, *World Development Indicators*, 2008, y las Naciones Unidas, *Population Prospects*, en línea (enero de 2009).

Nota: Los grupos regionales incluyen PMA y otros países en desarrollo.

del riesgo de los productores, las deficiencias de la infraestructura y la disminución de las inversiones en el sector. En la mayoría de los PMA está disminuyendo la insuficiencia de mano de obra en la agricultura, pero la creciente escasez de tierras y las altas tasas de urbanización exigen que el gobierno desempeñe una función más activa que la que ha ejercido en los treinta últimos años (véase el recuadro 8).

Gráfico 13

Índice de la producción de alimentos por persona<sup>a</sup> y producción agrícola por persona<sup>b</sup> en los países menos adelantados, 1970-2005 (Índice, 1999-2001=100)



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD basados en FAOSTAT, en línea (enero de 2009).

- a El índice de la producción de alimentos por persona refleja la producción neta de alimentos (una vez deducida la producción de piensos y de semillas) por persona en el sector agrícola de un país en relación con el período de referencia, 1999-2001. Abarca todos los productos agrícolas comestibles que contienen nutrientes, excepto el café y el té. Los valores de la producción muestran no sólo la capacidad relativa de los países para producir alimentos sino también si esa capacidad ha aumentado o disminuido en el curso del período considerado.
- b La FAO publicó los datos relativos a la producción agrícola por persona en el período 1979-2005 como índices de volumen.

Desde 1970, los resultados obtenidos en el sector agrícola por los PMA han sido muy insatisfactorios. En el gráfico 13A se observa que la producción de alimentos por persona en los PMA se redujo entre 1970 y 2005. Sin embargo, el nivel se ha estabilizado desde la primera mitad de los años noventa. En general, la producción de alimentos ha seguido el ritmo del crecimiento de la población o lo ha superado muy ligeramente. No obstante, esas tendencias presentan importantes variaciones regionales. En muchos de los PMA de África, los alimentos básicos provienen en gran parte de la agricultura de secano, y esa producción experimenta grandes fluctuaciones a causa de la variabilidad climática, lo que ha contribuido al descenso de la producción de esos alimentos por persona<sup>4</sup>. Cuando la producción de alimentos por persona aumenta rápidamente, en la mayoría de los casos ello se debe al desarrollo de nuevas tecnologías agrícolas que han permitido que el aumento de la producción de alimentos sea superior al crecimiento demográfico (por ejemplo, la revolución verde en Asia). Desde los años setenta, la difusión de las variedades de alto rendimiento, de los fertilizantes y de los plaguicidas necesarios para maximizar los rendimientos de las cosechas en Asia —lo que se conoce como la “revolución verde”— ha dado lugar a considerables aumentos de la productividad (Banco Mundial, 2008b). Aunque se conviene en que la tecnología de la revolución verde hizo que aumentase el rendimiento de las cosechas, ese incremento se distribuyó desigualmente entre las regiones y entre los grupos sociales y dependió sobremanera de la irrigación, de la calidad de las tierras, del apoyo público y de la infraestructura. En la mayoría de los PMA, todavía no se ha estudiado si los beneficios que reportan esos mayores rendimientos compensan los costos que entrañan la desigualdad de la distribución y la exclusión de otros enfoques del desarrollo de la agricultura. Evidentemente, las innovaciones futuras deberán adaptarse más a las tradiciones agrícolas regionales y evitar los costos ambientales y sociales que acompañaban a las tecnologías agrícolas utilizadas durante la revolución verde en Asia<sup>5</sup>.

La producción agrícola por persona en los PMA ha sido relativamente mediocre y acusó un considerable descenso en 2001-2002 (véase el gráfico 13B). En los

*En la mayoría de los casos, los rápidos aumentos de la producción de alimentos por persona se deben más al desarrollo de nuevas tecnologías agrícolas que al aumento de la producción de alimentos sea superior al crecimiento demográfico.*

*La producción de alimentos por persona en los PMA se redujo entre 1970 y 2005. Sin embargo, el nivel se ha estabilizado desde la primera mitad de los años noventa.*

### Recuadro 9. Subsidios a los fertilizantes en Zambia

De 2004 a 2008, el Gobierno de Zambia, en el marco de su Programa de apoyo a los fertilizantes, distribuyó aproximadamente 45.000 toneladas de fertilizantes al año, con una subvención del 50%, para los cultivos de maíz de los pequeños agricultores. Minde y otros (2008) explican que esas subvenciones no permitieron lograr más que un aumento del 0,6% de la producción de maíz. De hecho, los cultivos que registraron el mayor crecimiento estaban exclusivamente a cargo del sector privado y no habían recibido subsidios para fertilizantes.

*En muchos de los PMA, la productividad agrícola está estancada desde los años sesenta.*

*Entre 1960 y 2006, la productividad total de los factores en el sector agrícola aumentó a un promedio anual del 0,19% en los PMA, en comparación con un 1,27% en los demás países en desarrollo.*

*Es esencial recomponer los vínculos rotos entre la agricultura y otros sectores de la economía de los PMA, con miras a alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), facilitar la transición rural-urbana y coadyuvar al progreso de la economía rural no agrícola.*

*El incremento de la productividad de la agricultura es esencial para el mejoramiento de la seguridad alimentaria.*

PMA, uno de los principales obstáculos al incremento de la producción agrícola y de la oferta interna de alimentos es la lentitud del aumento de la productividad agrícola, así como la limitada disponibilidad de agua y de tierras cultivables para la producción de alimentos. Cuando los datos del gráfico 13B sobre la producción agrícola por persona en los PMA se desglosan por especialización de las exportaciones, se comprueba que la mayoría de los exportadores de petróleo y de minerales alcanzaron tasas sostenidas de crecimiento desde 1999-2000. Entre los exportadores de petróleo, en Angola las tasas de crecimiento anual de su producción agrícola vienen siendo considerables desde 1997. Entre los exportadores de minerales, en Sierra Leona, a pesar del reciente conflicto, ha aumentado rápidamente la producción agrícola por persona desde 2000, y en 2004 había llegado a los niveles de 1995, anteriores al conflicto.

El acceso al agua y la seguridad alimentaria están cada vez más relacionados entre sí en los PMA. La producción sostenible de alimentos tropieza con grandes problemas en los PMA en los que la escasez de agua afecta al consumo de las personas y del ganado y en los que hay pocas posibilidades de utilizar la irrigación a pequeña escala y la captación de agua. Los agricultores de los PMA (especialmente en África) registran las tasas de utilización de fertilizantes más bajas del mundo. Esto debe mejorar, a fin de elevar la fertilidad y la productividad del suelo. La mayoría de los fertilizantes utilizados en el África subsahariana son actualmente importados, y si se comprasen en grandes cantidades se podría reducir entre un 15 y un 20% su costo en los puertos o puntos de entrada (Ngongi, 2008). El África subsahariana también podría producir más fertilizantes, dado que posee grandes depósitos de gas natural que pueden aprovecharse para la elaboración de abonos nitrogenados. Las instituciones financieras internacionales y los donantes de otros países pueden prestar su asistencia con tal fin. Actualmente, algunos de los PMA están concediendo subsidios para la adquisición de semillas y de fertilizantes. Por ejemplo, Malawi subvenciona hasta el 70% del costo de los fertilizantes (Ngongi, 2008). Es posible que los subsidios no basten por sí solos (véase el recuadro 9), pero sin alguna forma de apoyo, crédito o subsidio adecuado será imposible lograr los objetivos fijados por la Unión Africana en el Programa de Desarrollo Integral de la Agricultura en África (PDIAA)<sup>6</sup> para el avance del sector agrícola y el mejoramiento de la seguridad alimentaria, especialmente en lo tocante a la producción de alimentos básicos.

La evaluación de la productividad total y parcial de los factores<sup>7</sup> en los PMA y en los demás países en desarrollo permite conocer mejor las tendencias de la productividad (y, por consiguiente, del desarrollo) en los PMA. Tanto la productividad total como la productividad parcial de los factores crecieron a un ritmo menor en los PMA que en los demás países en desarrollo entre 1960 y 2006. En ese período, la productividad total de los factores aumentó a un promedio anual del 0,19% en los PMA y del 1,27% en los demás países en desarrollo. Si bien la eficiencia técnica contribuye al incremento de la productividad en los países en desarrollo a medida que éstos recuperan su retraso tecnológico, la principal causa de las mejoras de la productividad agrícola es el cambio técnico, es decir, el progreso tecnológico. De hecho, la adopción de tecnologías avanzadas y el aumento de la productividad en diferentes partes de mundo podrían explicar, en gran parte, las diferencias regionales habidas en cuanto al crecimiento y a

### Recuadro 10. Gobernanza de las tierras en los países menos adelantados

En el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) (2008) se define la gobernanza de las tierras como “el proceso por el que se adoptan decisiones sobre el acceso a la tierra y su uso, la manera en la que se aplican esas decisiones y la forma en la que se concilian los intereses en conflicto en materia de tierras”.

Al considerar la tierra y la gobernanza, es necesario reconocer que la tenencia de la tierra, si bien plantea importantes cuestiones técnicas y de procedimiento, es también una cuestión sociopolítica, dado que los derechos sobre la tierra no pueden separarse de los derechos en general. La gobernanza de la tierra en los PMA es una cuestión compleja que abarca la relación, en constante evolución, entre el Estado y la población. La regulación y la legalización de la propiedad de la tierra en los PMA deberían brindar seguridad en la tenencia, dar incentivos para invertir y proporcionar un activo que sirviese de garantía para obtener préstamos. La regulación de la propiedad de la tierra es un importante objetivo, pero debería reflejar modos tradicionales de tenencia que sean acordes a las estructuras sociales tradicionales.

Desde los años noventa, muchos de los PMA han revisado sus políticas en materia de tenencia de la tierra, y están en curso varias nuevas reformas de esa tenencia que tienen por objetivo reconocer y oficializar los derechos consuetudinarios establecidos. En la mayoría de los casos, los trabajos se centran en el establecimiento de nuevos órganos descentralizados en los que los representantes de las comunidades locales y los dirigentes tradicionales se reúnen con funcionarios del gobierno para estudiar la gestión de la tierra y los derechos sobre la tierra y para resolver los litigios relativos a las tierras. En algunos países, esto se complementa transmitiendo a la comunidad la autoridad y la responsabilidad sobre los recursos naturales de propiedad común. Este tipo de enfoque se está aplicando en muchos de los PMA.

Las nuevas presiones que se ejercen sobre la tierra están suscitando grandes problemas para la reducción de la pobreza, el crecimiento de la agricultura y las estrategias de inversión en los PMA. Por ejemplo, en el cuadro de recuadro 1 se ve que el tamaño de las explotaciones agrícolas en los PMA del África subsahariana se ha reducido desde los años sesenta. Jayne, Mather y Mghenyi (2006) observan que, entre 1985 y 2003, un crecimiento demográfico del 63% en el África subsahariana hizo que la superficie cultivable por persona disminuyese de 0,33 a 0,25 ha. En algunas zonas semiáridas, los cultivos se han extendido a zonas marginales menos favorables en las que los suelos son pobres y hay menos precipitaciones. En zonas más favorables y en las que se dispone de buen acceso a los mercados, el aumento de la presión demográfica ha dado lugar a la intensificación de la producción. En los lugares en los que se han introducido reformas de política en cuanto a la tenencia de la tierra, a los derechos de propiedad (como en el Níger), a los sistemas de arrendamiento, al empoderamiento de la mujer en el control de los recursos productivos y a los impuestos a la agricultura, se ha intensificado la producción agrícola (Staatz y Dembéle, 2008). El tamaño de las explotaciones agrícolas se está reduciendo, y sigue habiendo enormes disparidades en lo que se refiere al perfil demográfico de las comunidades rurales y a las nuevas necesidades en materia de sistemas nacionales de comercialización de los alimentos.

**Cuadro de recuadro 1**  
**Disponibilidad de tierras cultivadas para las poblaciones agrícolas en algunos países del África subsahariana, 1960-2005**  
 (Relación tierra/persona)

	1960–1969	1970–1979	1980–1989	1990–1999	2000–2005 <sup>a</sup>
Etiopía	0,508	0,450	0,363	0,252	0,197
Mozambique	0,389	0,367	0,298	0,249	0,277
Rwanda	0,215	0,211	0,197	0,161	0,202
Kenya	0,459	0,350	0,280	0,229	0,222

Fuente: Jayne, Mather y Mghenyi (2006), y FAOSTAT, en línea (febrero de 2009).

Nota: La relación tierra/persona es el cociente entre las tierras con cultivos anuales y permanentes y la población de agricultores.

a Estimaciones de la secretaría de la UNCTAD (abril de 2009).

Jayne y otros (2006) ordenan a las familias de pequeños agricultores del cuadro precedente en función de la superficie de tierra disponible por persona y los dividen en cuatro cuartiles iguales (véase el gráfico de recuadro 3). Las familias del cuartil superior de superficie de tierra por persona controlan cinco veces más tierra que las familias del cuartil inferior. Un problema adicional es el nivel sumamente reducido de superficie de tierra por persona en el último 25% de la muestra. En Etiopía y Rwanda, ese quintil controla, respectivamente, menos de 0,20 y 0,32 hectáreas por persona. La gama de coeficientes de Gini relativos a la superficie de tierra por persona de la que disponen las familias rurales calculada en esos estudios (0,50 a 0,56) muestra que las disparidades existentes en relación con la tierra entre los pequeños terratenientes en esos países son similares o superiores a las estimadas sobre gran parte de Asia en los años setenta (Jayne, Mather y Mghenyi, 2006). Si se tuvieran en cuenta la agricultura a gran escala y/o las explotaciones estatales, la desigualdad en la tenencia de la tierra sería

## Recuadro 10 (contd.)

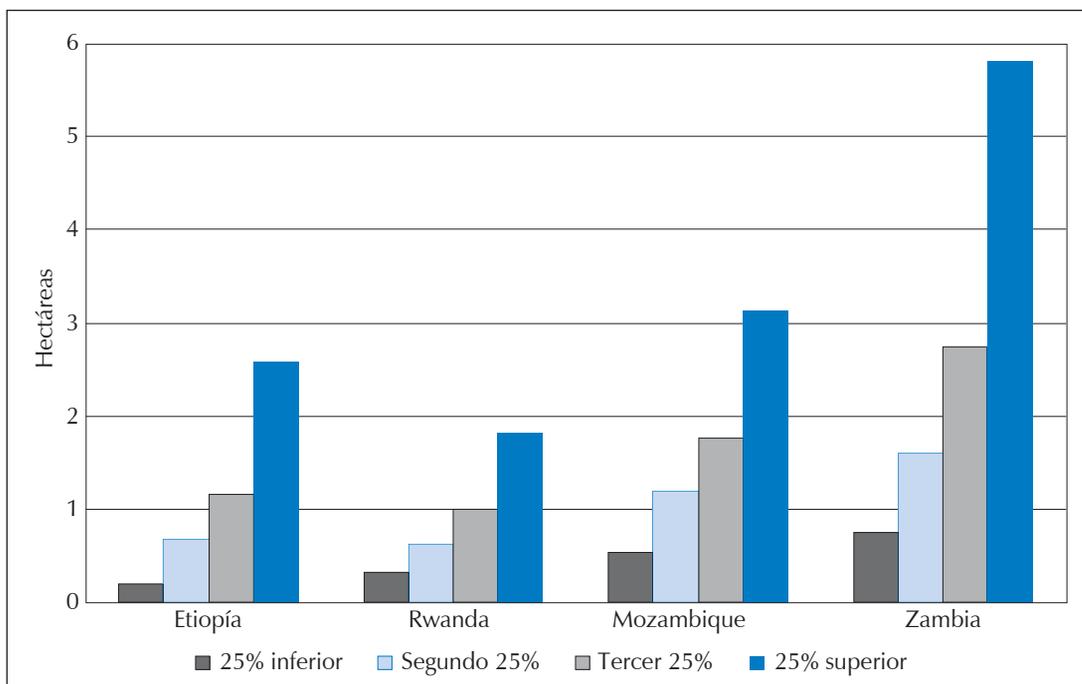
aún mayor. El cambio y el desarrollo progresivos de la agricultura se verán entorpecidos mientras el Estado no solucione el problema de la desigualdad en el tamaño de las explotaciones y en el acceso a los servicios básicos de salud y de educación.

En muchos de los PMA, la actuación del Estado como propietario de tierras y como regulador del uso, del acceso y de la tenencia de la tierra es un aspecto crucial de la gobernanza. En la práctica, las tierras de propiedad del Estado se administran muchas veces sin rendir cuentas y pueden ser objeto de apropiación por las élites políticas o las élites económicas aliadas. Los problemas relativos a la tenencia entrañan a menudo tensiones políticas y socioeconómicas que no son fáciles de resolver como simple cuestión de derechos sobre la tierra. Por ejemplo, el aumento de la desigualdad en la tenencia de la tierra da lugar muchas veces a conflictos en los que intervienen relaciones de poder, étnicas y de clase, lo que tiene importantes repercusiones sobre la negociación de los derechos, la seguridad de la tenencia y el acceso a la tierra. Los paradigmas de gobernanza de los PMA que no tienen en cuenta el contexto socioespacial de la propiedad de la tierra (registrada o no) o que menoscaban ese contexto pueden inadvertidamente suscitar descontento y llevar a importantes reivindicaciones territoriales, muchas veces étnicamente definidas, que ocultan considerables problemas estructurales (como la gestión de los recursos de propiedad común, las presiones debidas a la escasez de tierras, los aspectos jurídicos del uso de las tierras de los indígenas y los derechos sobre éstas, etc.) (FAO, 2008).

Muchos estudios empíricos no son concluyentes en cuanto a los efectos directos que la concesión de títulos de propiedad oficiales puede tener sobre la inversión y la productividad agrícola (Gavian y Ehui, 1999). Sin embargo, en los PMA los derechos sobre la tierra y el acceso a ésta siguen siendo de capital importancia para el desarrollo y la seguridad alimentaria. Mientras se aplique el principio de la división de la tierra entre los herederos, la fragmentación resultante puede hacer que sea más necesario disponer de una fuente de ingresos urbana. Es probable que la presión demográfica sobre la tierra haga que aumente el número de campesinos que carezcan de tierras y que tengan que emigrar a las ciudades, lo que requerirá altas tasas de crecimiento económico y la consiguiente creación de empleo. Será necesaria una considerable intervención del gobierno, en colaboración con el sector privado, para generar un crecimiento que pueda absorber esa mano de obra (Toulmin y Quan, 2006).

Los derechos sobre la tierra proporcionan seguridad económica y social, como red de protección y como activo para hacer inversiones en capital humano que de otra forma no serían posibles (Burns, 2007). De hecho, el mejoramiento de las políticas agrarias es una inversión en capital humano e indirectamente hace que aumente la capacidad productiva. Análogamente, el

**Gráfico de recuadro 3**  
**Distribución del tamaño de las explotaciones agrícolas: sector de las pequeñas explotaciones agrícolas en algunos de los países menos adelantados de África**



Fuente: Jayne, Mather and Mghenyi (2006).

Nota: Las muestras incluyen solamente las familias que tenían algunos cultivos o ganado durante el año objeto del estudio. Todas las cifras están ponderadas.

## Recuadro 10 (contd.)

mejoramiento de los derechos sobre la tierra y del acceso a ésta debería reforzar el valor de la tierra como activo económico, bien con fines productivos (para la actividad agrícola, como garantía, etc.), bien con fines no económicos (derecho básico a la propiedad de la vivienda, etc.). La existencia de derechos jurídicos transparentes y efectivos que rijan el acceso a la tierra y la propiedad y el uso de la tierra deberían hacer que aumentase el valor económico de la tierra con el transcurso del tiempo y alentar el uso sostenible de la tierra como recurso natural. Muchas veces, las tierras se sobreexplotan cuando los derechos de tenencia son de corta duración (como en el caso de los bosques tropicales del Amazonas en el Brasil), y los usuarios tienen un incentivo para agotar rápidamente todo el valor económico. En el contexto de la gobernanza, la elevación de la productividad, especialmente cuando se mejoran los derechos sobre la tierra y el acceso a ésta, debería llevar a una mayor seguridad alimentaria en los PMA.

Las recientes crisis alimentarias y económicas pueden también haber creado nuevos problemas de gobernanza de la tierra en los PMA. Los países ricos que tienen inseguridad alimentaria, como la Arabia Saudita, China, el Japón, Kuwait y la República de Corea, entre otros, vienen comprando o arrendando en los PMA amplias extensiones de tierras cultivables para la producción de alimentos o de biocombustibles. Esas tierras no se dedican a la producción agrícola para vender productos agrícolas en los mercados mundiales o para alimentar a la población local, sino a satisfacer la demanda de alimentos y de biocombustibles del país que adquirió la tierra. Muchos de esos países se enfrentan a una considerable escasez de agua dulce para la producción agrícola y tienen una población muy grande en relación con las tierras cultivables de las que disponen. Análogamente, dada la actual crisis financiera mundial, los comerciantes de productos básicos, las empresas de agroalimentación y los inversores privados ven cada vez más la inversión en tierras agrícolas en los PMA como una importante fuente de ingresos nueva. Si bien las estimaciones son difíciles de verificar, los datos recientes publicados por Von Braun y Meinzen-Dick (2009) y por Grain (2008) hacen pensar que en los últimos cinco años los inversores extranjeros han estado comprando, a un ritmo considerable y creciente, grandes superficies de tierras cultivables en los PMA. Von Braun y Meinzen-Dick (2009) observan que en cuatro países del África subsahariana (Etiopía, Ghana, Madagascar y Malí), por sí solos, las tierras asignadas a inversores extranjeros desde 2004 sumaban más de 1,4 millones de hectáreas, sin contar las asignaciones de menos de 1.000 hectáreas. Desde 2006, los inversores extranjeros han adquirido o intentado adquirir de 15 a 20 millones de hectáreas de tierras agrícolas en los países en desarrollo (Von Braun y Meinzen-Dick, 2009).

No obstante, los gobiernos de los PMA deberían tener en cuenta que, si las tierras agrícolas fértiles se privatizan y se concentran cada vez más en manos de unas pocas grandes empresas, podría aumentar la inseguridad alimentaria a plazo medio y a largo plazo, a medida que los pequeños agricultores se vean forzados a abandonar sus actividades. Si prosiguen las actuales prácticas, se producirá una reestructuración de la tierra, que pasará de pequeñas explotaciones y de bosques a grandes explotaciones y plantaciones propiedad de empresas, que atenderán la demanda externa. Lo que tal vez fuera más positivo es que, si la mayor parte de la inversión tan necesaria en la agricultura de los PMA fomentase una mayor cooperación Sur-Sur, esa inversión podría reportar beneficios mutuos a los PMA al hacer que mejorasen el acceso a los mercados y el comercio.

La mayoría de los PMA son importadores netos de alimentos, y la creciente concesión de tierras a otros países puede exacerbar la inseguridad alimentaria, crear conflictos y socavar los esfuerzos que se están haciendo para mejorar la gobernanza de la tierra mediante la reforma agraria y el reforzamiento de los derechos de los indígenas sobre la tierra. La mayoría de los PMA siguen teniendo economías agrícolas con una capacidad limitada para movilizar recursos internos o para proporcionar a la población medios de subsistencia suficientes. Cada vez hay más personas que están buscando trabajo fuera del sector agrícola, pero no se están creando oportunidades de empleo con suficiente rapidez como para responder al aumento de la demanda (UNCTAD, 2006). La crisis alimentaria existente en muchos de los PMA es, en parte, resultado de esa desequilibrada forma de desarrollo. Por consiguiente, para que los PMA logren la seguridad alimentaria a largo plazo es esencial que mejoren considerablemente los resultados del sector agrícola y su productividad.

Es necesario examinar cuidadosamente las condiciones de los acuerdos concertados entre los inversores extranjeros y los países receptores, para que se hagan las transferencias de tecnología prometidas o para que también aumente la producción de las explotaciones locales.

la reducción de la pobreza en las últimas décadas. Por ejemplo, los positivos resultados obtenidos en el sector agrícola en Asia entre 1961 y 2001, cuando la producción de cereales superó al crecimiento de la población, se lograron con una modesta expansión de la superficie cultivada, que pasó de 1.000 a 1.400 millones de hectáreas. Esto hace pensar que el aumento de la productividad se debió en gran medida a la puesta en práctica de innovaciones tecnológicas (la revolución verde). Entre los PMA, Bangladesh se destaca por haber obtenido algunos éxitos en esta esfera (véase el recuadro 13). En el mismo período, la producción de cereales en el África subsahariana no se mantuvo al ritmo del crecimiento de la población. El aumento de la productividad de los cultivos de cereales en el África subsahariana fue reducido, de 0,8 a 1,2 toneladas por hectárea. La mayor parte

---

*Aunque los precios mundiales de los alimentos han bajado desde principios de 2008, en muchos de los PMA el descenso de esos precios no ha puesto fin a la crisis alimentaria.*

---

de la elevación de la productividad se debió a la utilización de más mano de obra y a la expansión de las tierras cultivadas (UNCTAD, 2006).

En muchos de los PMA, la productividad agrícola está estancada desde los años sesenta. La promoción del aumento de la productividad de los alimentos básicos debería ser una de las principales prioridades regionales de las autoridades de África. En cierta medida, esto se refleja en las iniciativas tomadas recientemente por el PDIAA de la Unión Africana y por la Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD) en relación con los fertilizantes y con el incremento de la productividad (Unión Africana y NEPAD, 2006). Dado que el mejor medio de lograr el crecimiento de la agricultura es la intensificación, parece que una estrategia que sería prometedora consistiría en prestar más atención a las esferas que tienen mayor potencial. Es más, dadas las plausibles hipótesis relativas al potencial de desarrollo de nuevas tecnologías, el tamaño de las explotaciones agrícolas en la mayoría de los PMA es demasiado pequeño para que la productividad del cultivo de cereales crezca lo suficiente como para sacar de la pobreza a la mayoría de las familias (véase el recuadro 10). La función del Estado en la realización de inversiones, en la concesión de crédito y en la movilización productiva de la mano de obra rural (excedentaria o desempleada) será esencial para fomentar la necesaria diversificación hacia actividades más rentables. Es de capital importancia que se mantengan los compromisos en materia de asistencia oficial para el desarrollo (AOD) a fin de ayudar a la agricultura de los PMA a plazo medio y a largo plazo, especialmente en el contexto de la crisis económica mundial.

Es necesario volver a centrar la atención en la transformación estructural del sector agrícola de los PMA instituyendo políticas e incentivos para la producción de alimentos, el aumento de las investigaciones agrícolas y de la asistencia técnica y la reforma de los mercados agrícolas mundiales. También es preciso destinar más AOD a los programas de alimentos. Quizás sea posible también estrechar la cooperación Sur-Sur, como medio de alentar la producción de alimentos y elevar la productividad en los PMA. Se debería seguir examinando el valor y la eficacia que podrían tener las medidas regionales encaminadas a mitigar el impacto de las múltiples crisis. En este capítulo se exponen las principales medidas que permitirían recomponer los vínculos rotos entre la agricultura y otros sectores de la economía de los PMA, con miras a alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), facilitar la transición rural-urbana y coadyuvar al progreso de la economía rural no agrícola (incorporando el sector no estructurado). En este capítulo también se sostiene que el incremento de la productividad de la agricultura es esencial para el mejoramiento de la seguridad alimentaria, y se analizan políticas destinadas a fomentar los vínculos de la agricultura con otros sectores, a fin de fomentar la seguridad alimentaria e impulsar el crecimiento económico.

---

*Entre los 31 países de la lista, preparada por la FAO, de países que necesitan considerable ayuda alimentaria hay 21 PMA.*

---



---

*La mayoría de los PMA, dado que son importadores netos de cereales, resultaron fuertemente afectados por la subida de los precios, al igual que la mayoría de los hogares de los PMA, que son compradores netos de alimentos. Los hogares de los PMA, que dedican a la alimentación entre el 40 y el 80% de sus gastos de consumo, son probablemente quienes se ven más afectados por la inflación de los precios de los alimentos a nivel nacional.*

---

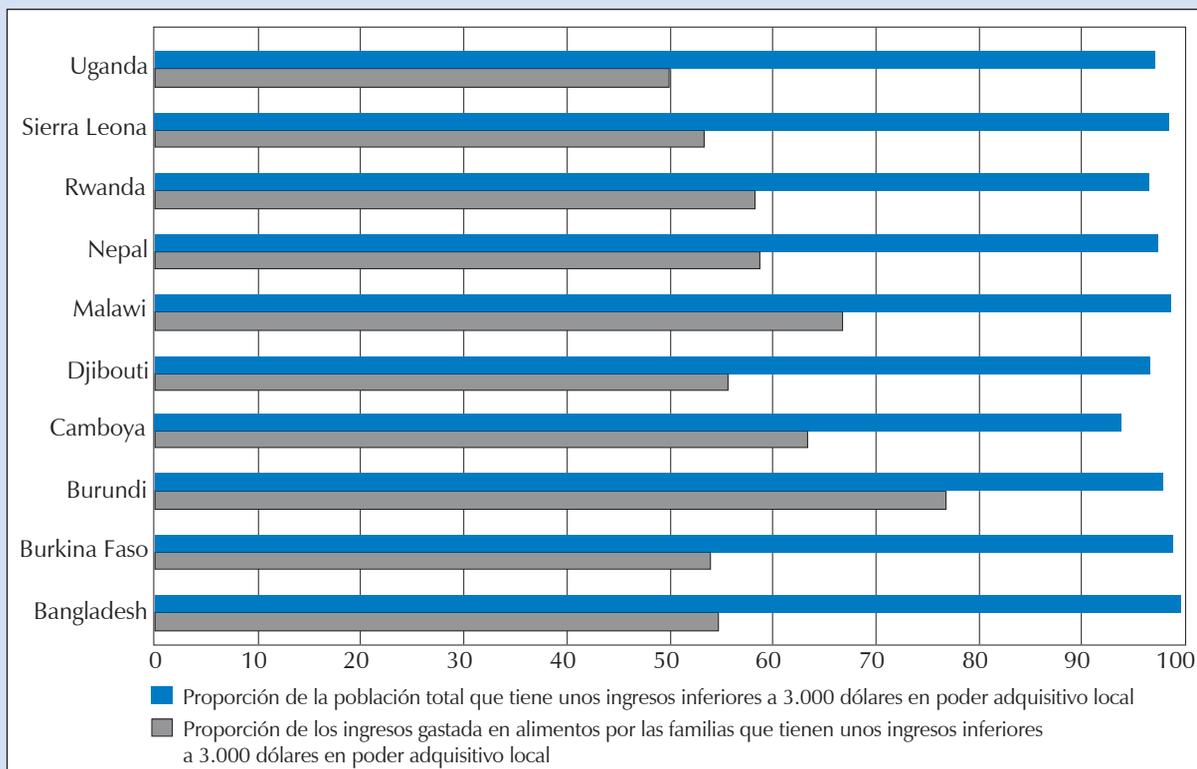
## **B. La lucha contra la crisis alimentaria y la seguridad alimentaria en los países menos adelantados**

### **1. SITUACIÓN ACTUAL EN MATERIA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA**

A comienzos de este decenio (2001-2003), había en el mundo 854 millones de personas que padecían hambre crónica (FAO, 2008). Sin embargo, en los PMA la proporción de personas subnutridas disminuyó del 39% en 1990-1992 al 34% en 2003-2005 (recuadro 11). Ese progreso corre grave peligro a causa de la reciente crisis alimentaria, que amenaza con minar los éxitos logrados en la lucha contra el hambre (especialmente en el África subsahariana)<sup>8</sup> desde 1990 (UNCTAD, 2008a). Desde 2007, se han visto empujados al hambre otros 40 millones de personas,

Gráfico 14

Proporción representada por los gastos en alimentos de las familias de bajos ingresos de algunos países menos adelantados (Porcentaje)



Fuente: Hammond y otros (2008).

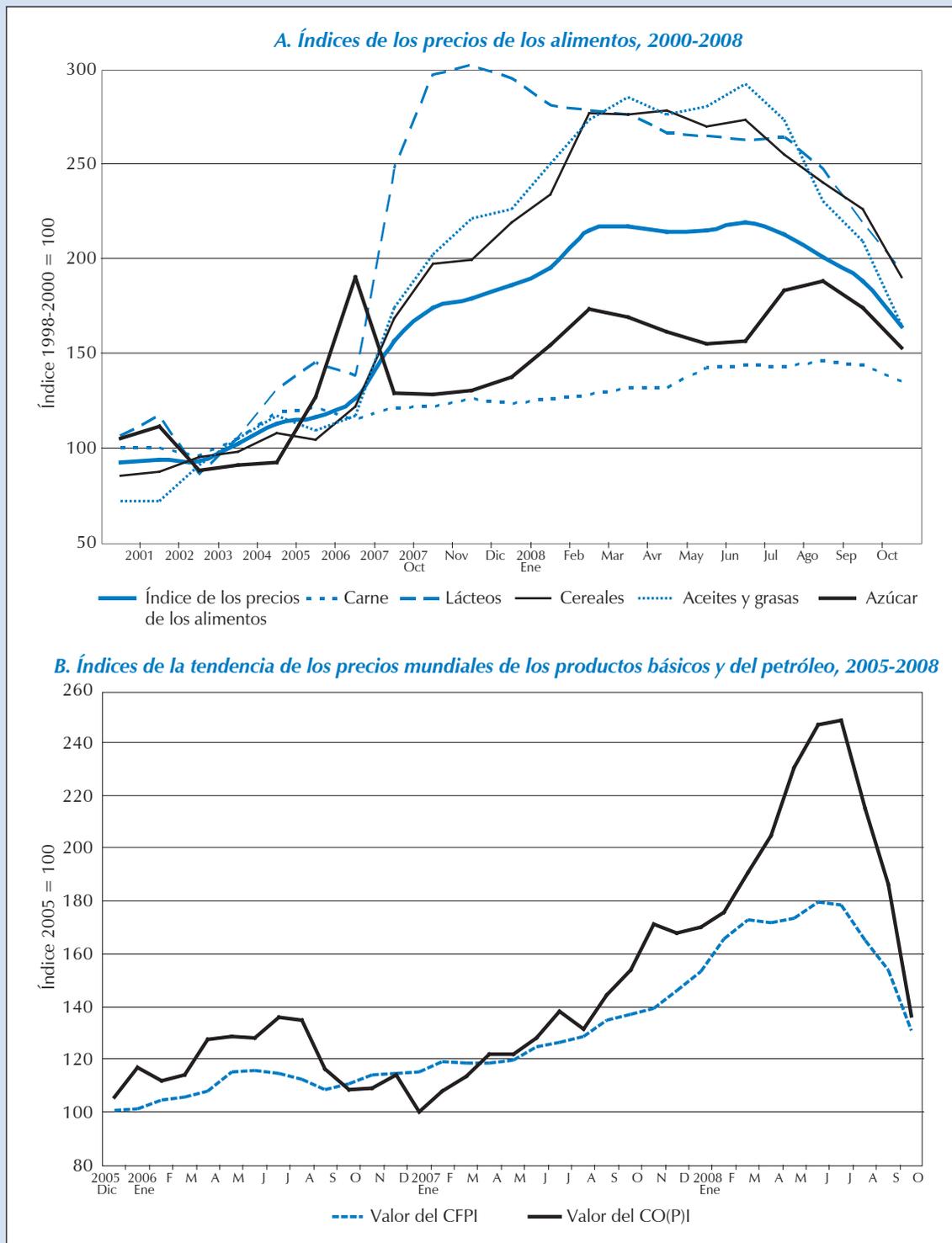
principalmente por la subida de los precios de los alimentos, con lo que el total mundial de personas subnutridas asciende a 963 millones, en comparación con 923 millones en 2007 (FAO, 2008). La actual crisis financiera y económica podría arrastrar al hambre y a la pobreza a más personas. Aunque los precios mundiales de los alimentos han bajado desde principios de 2008, en muchos de los PMA el descenso de esos precios no ha puesto fin a la crisis alimentaria.

La inseguridad alimentaria presenta varias dimensiones y refleja una amplia gama de factores que contribuyen a su prevalencia en los países en desarrollo más pobres. Los PMA afrontan importantes retos relacionados con la inflación de los precios de los alimentos, con el cambio climático, con los conflictos, con las limitaciones del acceso a los mercados y con los desastres naturales, factores todos ellos que reducen tanto la disponibilidad de alimentos suficientes como el acceso a esos alimentos. En el caso de los PMA, las múltiples fuentes de inseguridad alimentaria incluyen factores relacionados con el clima (como las inundaciones y las sequías) que hacen que algunos países (por ejemplo, Bangladesh y Myanmar) sean altamente vulnerables al cambio climático. Además, un elemento clave de la seguridad alimentaria de los PMA es la estabilidad de la producción alimentaria nacional, en la que, como ya se ha indicado, influyen muchos factores como la oferta y la demanda, la variabilidad de los precios, el clima, la degradación de los suelos y el agotamiento de los recursos hídricos. Una indicación de la importancia de este aspecto es el índice de inestabilidad de la producción agrícola (UNCTAD, 2004), índice que permite estimar las fluctuaciones anuales de la producción agrícola en relación con su valor tendencial en un país determinado. En 1996-2001, el índice estimado de inestabilidad era alto, de 11,7; en 2006, bajó a

*En muchos de los PMA, los beneficios potenciales de la reciente subida de los precios no han recaído en los productores.*

Gráfico 15

### Índices de los precios de los alimentos e índices de la tendencia de los precios mundiales de los productos básicos y del petróleo, 2000-2008



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD basados, en el diagrama A, en FAOSTAT en línea (diciembre de 2008) y, en el diagrama B, en el índice mensual de los precios de los alimentos y en el índice mensual de los precios del petróleo crudo, del FMI, en línea (diciembre de 2008).

Notas: Índice de precios de los alimentos de la FAO: consiste en el promedio de los índices de precios de seis grupos de productos básicos, ponderados en función de la proporción media que representan dentro de las exportaciones de cada uno de esos grupos en 1998-2000. CFPI (Índice de precios de algunas materias primas alimentarias): incluye los índices de precios de los cereales, los aceites vegetales, la carne, el pescado y el marisco, el azúcar, los bananos y las naranjas.

CO(P)I (Índice de precios del petróleo crudo): promedio simple de tres precios al contado: Dated Brent, West Texas Intermediate y Dubai Fateh.

8,1. Esto indica que la producción nacional de alimentos en los PMA fue, en promedio, menos variable desde 1996-2001 (UNCTAD, 2008b).

La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) ha preparado una lista de 31 países que necesitan considerable asistencia alimentaria en 2009. De esos 31 países, 21 forman parte del grupo de los PMA. La mayoría de los países con inseguridad alimentaria (15) están en África; 5 están en Asia, y 1 en el Caribe (Haití). Hay que señalar que 11 de los PMA con inseguridad alimentaria se encuentran en el grupo de crecimiento alto (con un crecimiento del PIB igual o superior al 6%); se trata del Afganistán, Bangladesh, Burundi, Etiopía, Liberia, Mauritania, Myanmar, la República Democrática del Congo, Sierra Leona, el Sudán y Uganda; 7 PMA se hallan en el grupo de crecimiento bajo, y 3 PMA en el grupo de crecimiento medio (FAO, 2009). Los efectos distributivos del crecimiento son, pues, motivo de preocupación, de lo que se infiere que el elevado crecimiento del PIB en esos países no ha hecho que se reduzca el hambre ni que aumente la seguridad alimentaria.

*(a) La pobreza y la seguridad alimentaria*

Es un problema determinar los efectos que la reciente volatilidad de los precios de los alimentos en los PMA tiene sobre los indicadores de la seguridad alimentaria y de la pobreza en un país en desarrollo dado, habida cuenta de la variedad de condiciones específicas de cada país. Por ejemplo, los exportadores netos de alimentos se han beneficiado de la mejora de la relación de intercambio, aunque algunos de ellos desaprovechan esa oportunidad al prohibir las exportaciones para proteger a los consumidores. En cambio, los importadores netos de alimentos se esforzaron por responder a la demanda interna. La mayoría de los PMA, dado que son importadores netos de cereales, resultaron fuertemente afectados por la subida de los precios, al igual que la mayoría de los hogares de los PMA, que son compradores netos de alimentos. Los hogares de los PMA, que dedican a la alimentación entre el 40 y el 80% de sus gastos de consumo, son probablemente

---

*En términos reales, los precios de los alimentos en los PMA en diciembre de 2008 eran en promedio un 24% más altos que en 2006.*

---

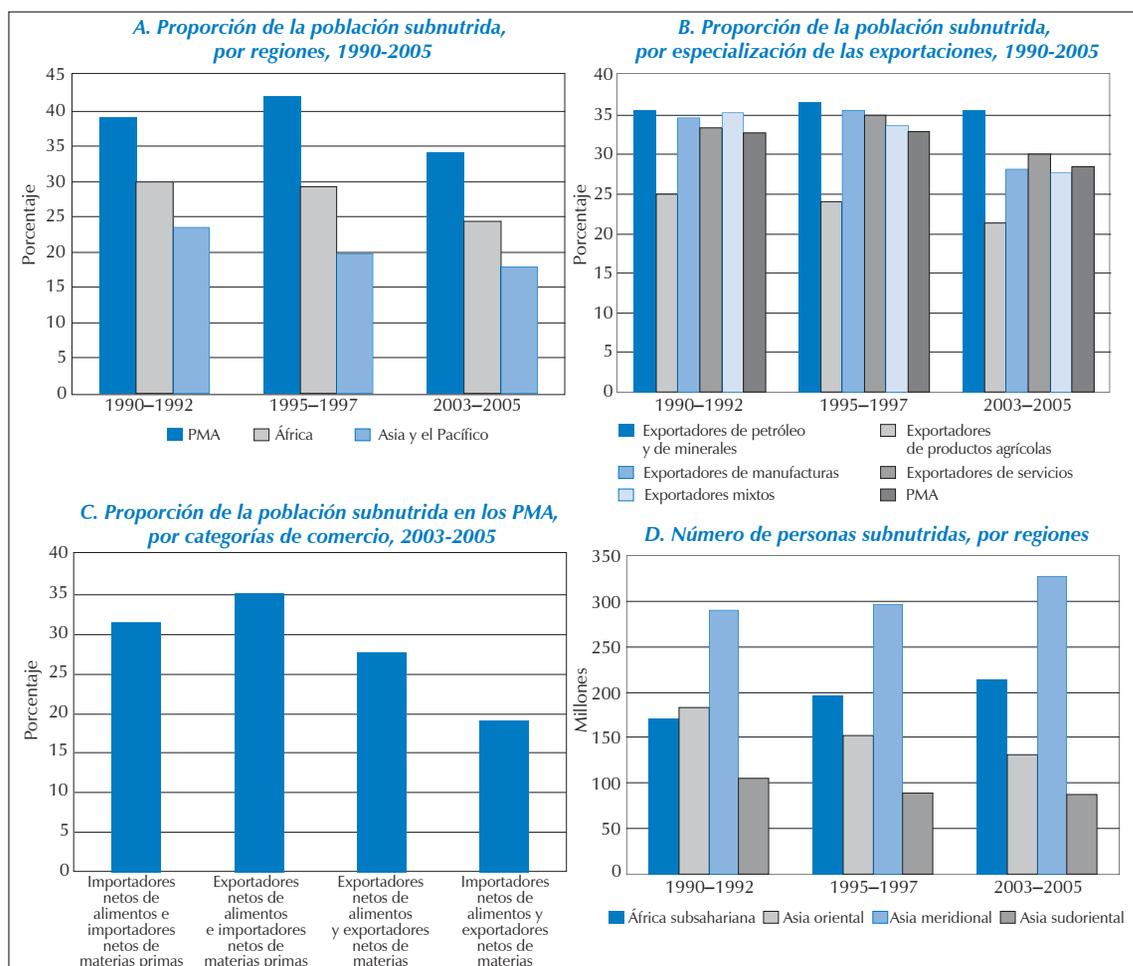
#### **Recuadro 11. Tendencias de la subnutrición en los países menos adelantados**

La FAO adoptó el término subnutrición para referirse a su indicador de los progresos hechos hacia el logro del Objetivo de Desarrollo del Milenio relativo al hambre, con el que se pretende reducir a la mitad para 2015 el número de personas que padecen hambre en el mundo. Ese indicador se basa en las cifras nacionales de la producción de alimentos y, fundamentalmente, es una medida de los alimentos disponibles<sup>11</sup>. No hay que confundir la subnutrición con la desnutrición o la malnutrición, que se deben a la insuficiencia cuantitativa y cualitativa de la ingestión alimentaria y a la deficiencia de las condiciones de salud y de higiene. En todo caso, en los PMA la malnutrición ha aumentado desde 2000. El consumo de alimentos por persona, medido como promedio del número de calorías diarias por persona, disminuyó de 2.390 en 2004 a 2.215 en 2006 (UNCTAD, 2008b). En el gráfico de recuadro 4 se indican el número y la proporción de personas subnutridas que en los PMA, por regiones y por especialización de las exportaciones. En el diagrama A del gráfico de recuadro 4 se observa que la proporción media de personas subnutridas que hay dentro de la población total de los PMA, aunque ha disminuido desde 1990, sigue siendo superior a las proporciones correspondientes al África subsahariana y a la región de Asia y el Pacífico. En el diagrama B del gráfico de recuadro 4 se ve que, en el grupo de los PMA, los exportadores de minerales, cuya tasa de crecimiento es la más rápida, tienen también la mayor proporción de personas subnutridas. Como las industrias de extracción son intensivas en capital y como sus multiplicadores y sus vínculos son limitados, esas economías tienden a depender más de las importaciones de alimentos y, por consiguiente, son más vulnerables a la inflación de los precios de los alimentos y a la inseguridad alimentaria. Las tasas más bajas de subnutrición se dan en los grupos de exportadores "mixtos" y de exportadores de productos agrícolas, entre los que hay muchos PMA cuya productividad agrícola ha mejorado (Nin Pratt y Diao, 2008). Si bien la agricultura sigue siendo un importante medio de subsistencia para los pobres de los PMA, los países que tuvieron peores resultados (por ejemplo, Haití) no pudieron evitar que disminuyera el volumen de capital por trabajador agrario. Esto se ha visto exacerbado por la crisis financiera y por la acusada disminución de las corrientes de AOD destinadas al sector agrícola.

En el diagrama C del gráfico de recuadro 4 se observa que, considerando la agricultura de los PMA en su conjunto, los países dependientes de las importaciones presentan las tasas más altas de subnutrición. Entre 1996 y 2001, todos los PMA, salvo siete, eran importadores netos de alimentos (UNCTAD, 2004). Entre los principales PMA importadores de alimentos figuran generalmente los países productores de petróleo y los Estados en los que algún conflicto obstaculizó la producción de alimentos e hizo que aumentase la vulnerabilidad a la subida de los precios de los alimentos. Análogamente, los pequeños Estados insulares en desarrollo (como las Comoras, Maldivas, Samoa y Santo Tomé y Príncipe) suelen ser grandes importadores de alimentos, ya que exportan principalmente servicios (por ejemplo, turísticos) e importan la mayor parte de lo que necesitan, incluidos los alimentos (diagrama B del gráfico 17).

## Recuadro 11 (contd.)

**Gráfico de recuadro 4**  
**Número y proporción de personas subnutridas en los países menos adelantados,**  
**por regiones y por especialización de sus exportaciones**  
*(Porcentajes y millones)*



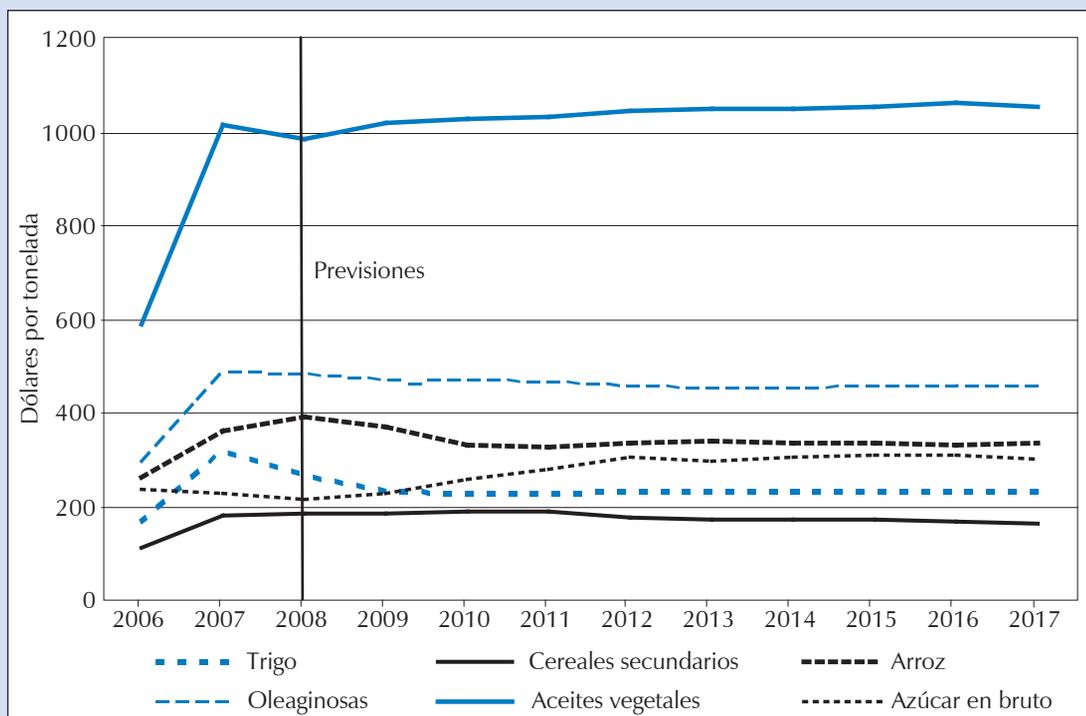
Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD basados en datos de la División de Estadística del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (DAES) (noviembre de 2008).

Nota: Véase la clasificación por grupos de países en la página xii.

quienes se ven más afectados por la inflación de los precios de los alimentos a nivel nacional. En Burundi, por ejemplo, alrededor del 97% de la población tiene unos ingresos anuales inferiores a 3.000 dólares de los EE.UU. (en poder adquisitivo local). Los gastos en alimentación de esas familias representan el 78% de sus ingresos (gráfico 14). Las intervenciones de los poderes públicos han sido diversas, pero incluyen la prohibición de exportar cereales y las subvenciones para la adquisición de alimentos por los consumidores más pobres (por ejemplo, en Etiopía); la suspensión y la desgravación de los impuestos sobre los cereales y sobre los alimentos básicos (en Burkina Faso, el Camerún, el Senegal y Uganda); los préstamos en condiciones favorables de los bancos estatales a empresas públicas y privadas que muelen y almacenan cereales (en Camboya), y el fomento de la producción mediante la adaptación de variedades de alto rendimiento (por ejemplo, la variedad "Nuevo Arroz para África" (NERICA), en Uganda y la República Unida de Tanzania).

Gráfico 16

Previsiones a largo plazo, hasta 2017, de los precios mundiales de los alimentos



Fuente: OCDE-FAO (2008).

*(b) Tendencias de los precios de los alimentos*

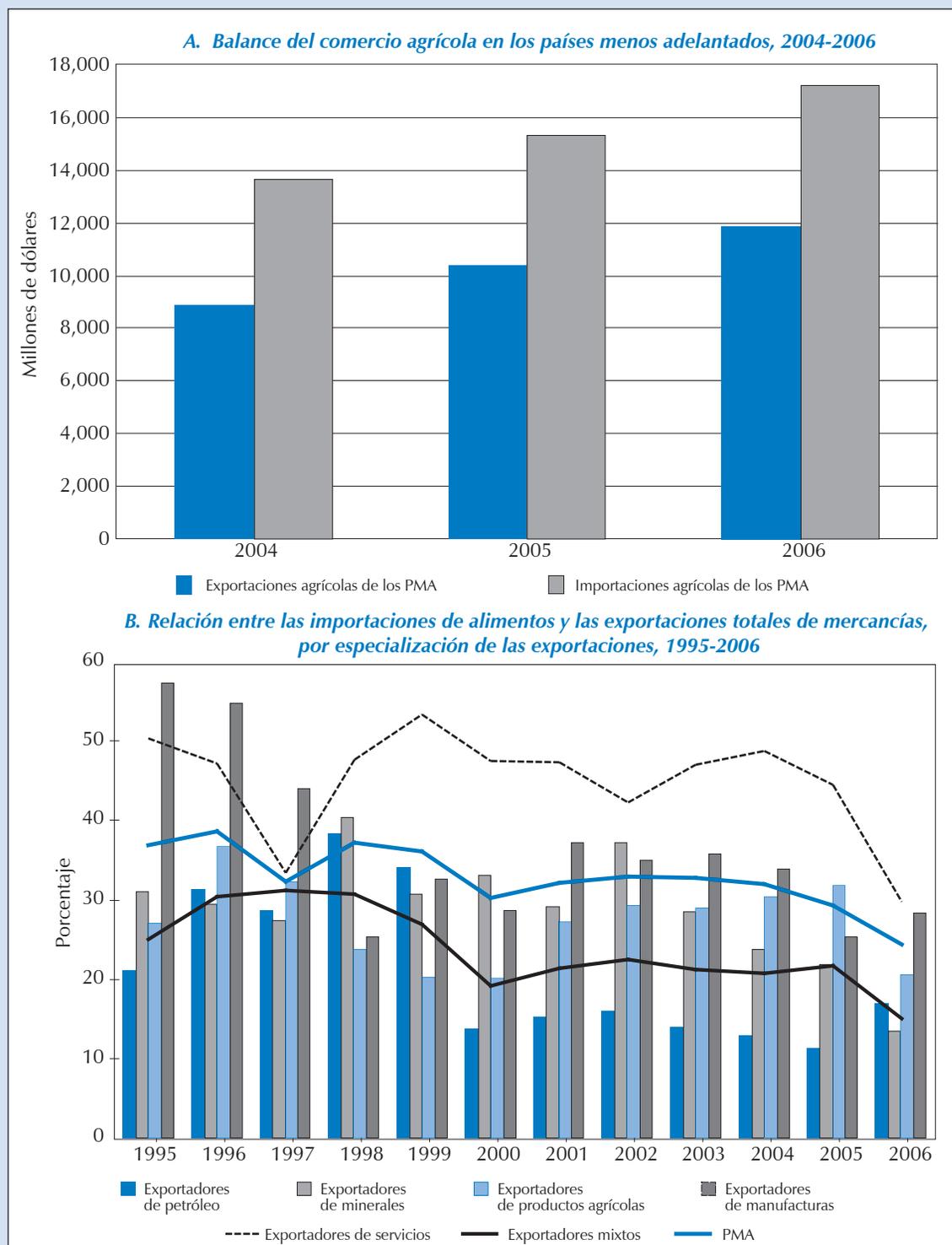
Los precios tanto de los alimentos como del petróleo alcanzaron un máximo a principios de 2008 y bajaron rápidamente desde junio de 2008 (gráfico 15). De enero a diciembre de 2008, los precios mundiales de los cereales descendieron un 50%. También disminuyeron los precios internacionales de los aceites vegetales, de las semillas oleaginosas y de los productos lácteos, aunque siguieron estando por encima de sus tendencias a largo plazo. La caída prolongada de los precios de los alimentos, aunque bien recibida, no es necesariamente un indicio de mayor estabilidad y seguridad alimentaria a plazo medio. La relación entre las existencias mundiales de cereales y su utilización en 2008-2009 sigue siendo baja, y el descenso de los precios puede desviar en mayor medida la oferta hacia la producción de biocombustibles, en lugar de hacia la alimentación. En el futuro, la subida de los precios de la energía fósil puede convertir a la agricultura en una importante proveedora del mercado energético.

En muchos de los PMA, los beneficios potenciales de la reciente subida de los precios no han recaído en los productores. La respuesta de la oferta fue pequeña en 2007 y prácticamente nula en 2008, debido a la subida de los precios de insumos agrícolas esenciales como los fertilizantes, las semillas y la energía (UNCTAD, 2008a). Además, los impuestos a la exportación y otras restricciones coartaron la transmisión de los precios internacionales a los mercados internos, oprimiendo a los productores con unos costos más altos y con el estancamiento de los precios de los productos. Por otra parte, la proximidad de los productores a los mercados (limitada a menudo por las infraestructuras) y la estructura del mercado (es decir, el papel de los comerciantes, de los elaboradores, etc., que absorbieron la mayor parte de las subidas de los precios) contribuyeron a reducir

*En los últimos veinte años muchos de los PMA que tradicionalmente eran exportadores de alimentos han pasado a ser importadores netos de alimentos.*

Gráfico 17

## Comercio agrícola de los países menos adelantados, 1995-2006



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD basados en datos de FAOSTAT, en línea (octubre de 2008).

Nota: Véase la clasificación por grupos de países en la página xii.

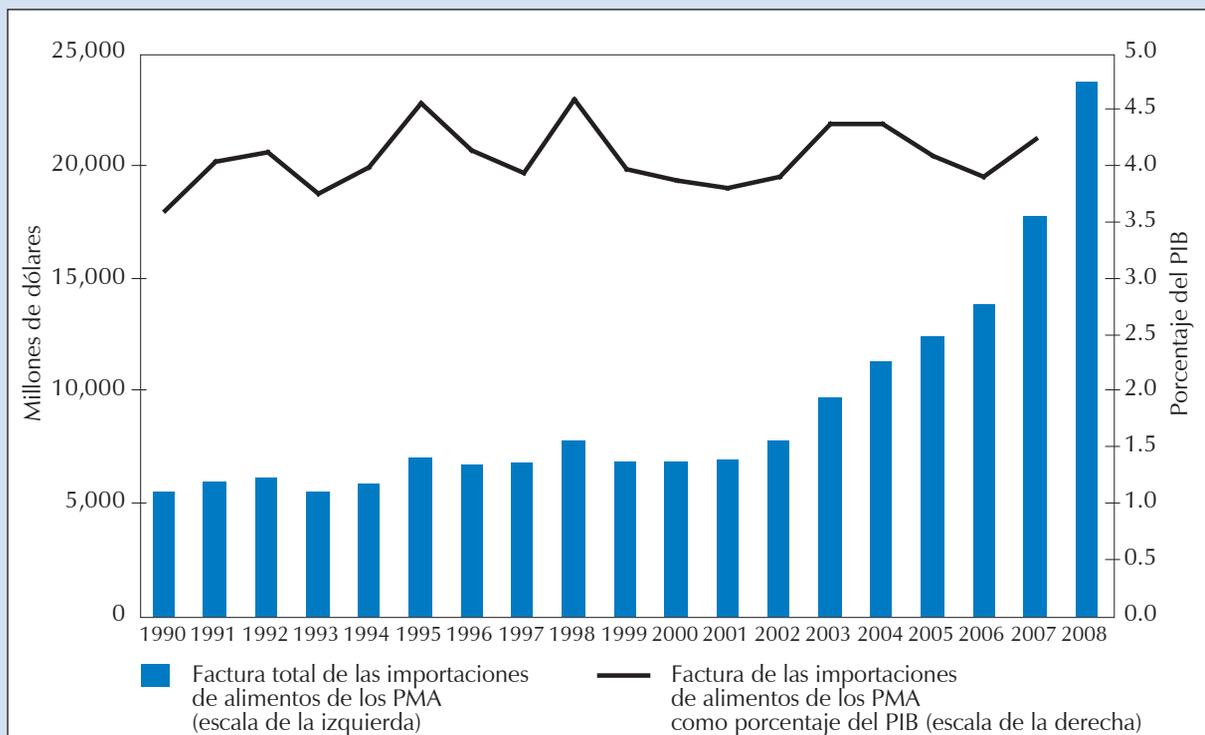
la respuesta de la oferta de los agricultores de los PMA. El descenso gradual de los precios se debió también a la desaceleración de la demanda internacional como consecuencia de la actual recesión mundial y redujo la especulación, ya que hacia finales de 2008 hubo una caída simultánea de los precios de casi todos los productos (gráfico 15)<sup>9</sup>. Durante el segundo semestre de 2008 bajaron los precios internacionales de la mayoría de los productos básicos agrícolas, pero en los PMA, en la mayoría de los casos, los precios de los alimentos disminuyeron mucho menos a nivel nacional que los precios internacionales (la llamada “rigidez de los precios”). En términos reales, los precios de los alimentos en los PMA en diciembre de 2008 eran en promedio un 24% más altos que en 2006. Para muchos de los consumidores más pobres de alimentos de primera necesidad de los PMA (gráfico 14), esto supuso una reducción considerable de su poder adquisitivo. Dado que la mayoría de los PMA son países de renta baja importadores netos de alimentos, es evidente que la crisis alimentaria continúa con la misma intensidad. Sin embargo, como ya se ha señalado, aún existen importantes limitaciones de la producción y la productividad futuras.

Las recientes subidas de los precios en 2009 se deben en parte a una gama más amplia de presiones que afectan a los productos básicos en general; por ejemplo, el rápido crecimiento económico del mundo emergente, las presiones sobre la oferta energética mundial, la debilidad del dólar de los Estados Unidos y la reducción de las presiones inflacionarias que culminaron con un escaso

*La factura de las importaciones de alimentos de los PMA aumentó de 6.900 millones de dólares en 2000 a 23.000 millones de dólares en 2008.*

Gráfico 18

**Factura de las importaciones de alimentos de los países menos adelantados, 1990-2008**  
(Millones de dólares, porcentaje del PIB)



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD basados en datos de FAOSTAT, en línea (enero de 2009), y de la División de Estadística del DAES de las Naciones Unidas (datos correspondientes al PIB).

---

*En 2008, al menos 16 de los PMA recibieron ayuda alimentaria internacional de urgencia.*

---



---

*El sector agrícola requiere una transformación estructural para que mejore la seguridad alimentaria a largo plazo. Las inversiones públicas juegan un papel fundamental en este proceso. Un punto de partida crucial es aumentar la productividad de las explotaciones agrícolas.*

---

crecimiento de la oferta mundial y con un fuerte aumento de la demanda. El elevado precio de los alimentos tiene fuertes efectos distributivos, especialmente al presionar sobre todo a los más pobres. Las consecuencias de esta situación son ya visibles en el aumento de la malnutrición y de la subnutrición en muchos de los PMA (recuadro 11). El gráfico 16 muestra las previsiones recientes, que indican que los precios de los alimentos se mantendrán a plazo medio a unos niveles medios superiores a los del último decenio (OCDE y FAO, 2008). Los factores a los que se deberán esas tendencias hasta 2017 son la continuación de un fuerte aumento de la demanda de alimentos de los PMA y de los demás países en desarrollo, la creciente demanda de materias primas para la industria de los biocombustibles, el nivel históricamente bajo de las existencias de cereales y el aumento de los riesgos resultantes del cambio climático en las principales zonas de producción de cereales expuestas a la sequía y/o a las inundaciones. Esas tendencias, unidas a las limitaciones de los recursos naturales a largo plazo y a la intensificación de las reivindicaciones de derechos sobre las tierras y de acceso a ellas, así como a las altas tasas de demanda de alimentos y de crecimiento de la población, seguirán siendo importantes retos para la seguridad alimentaria de los PMA.

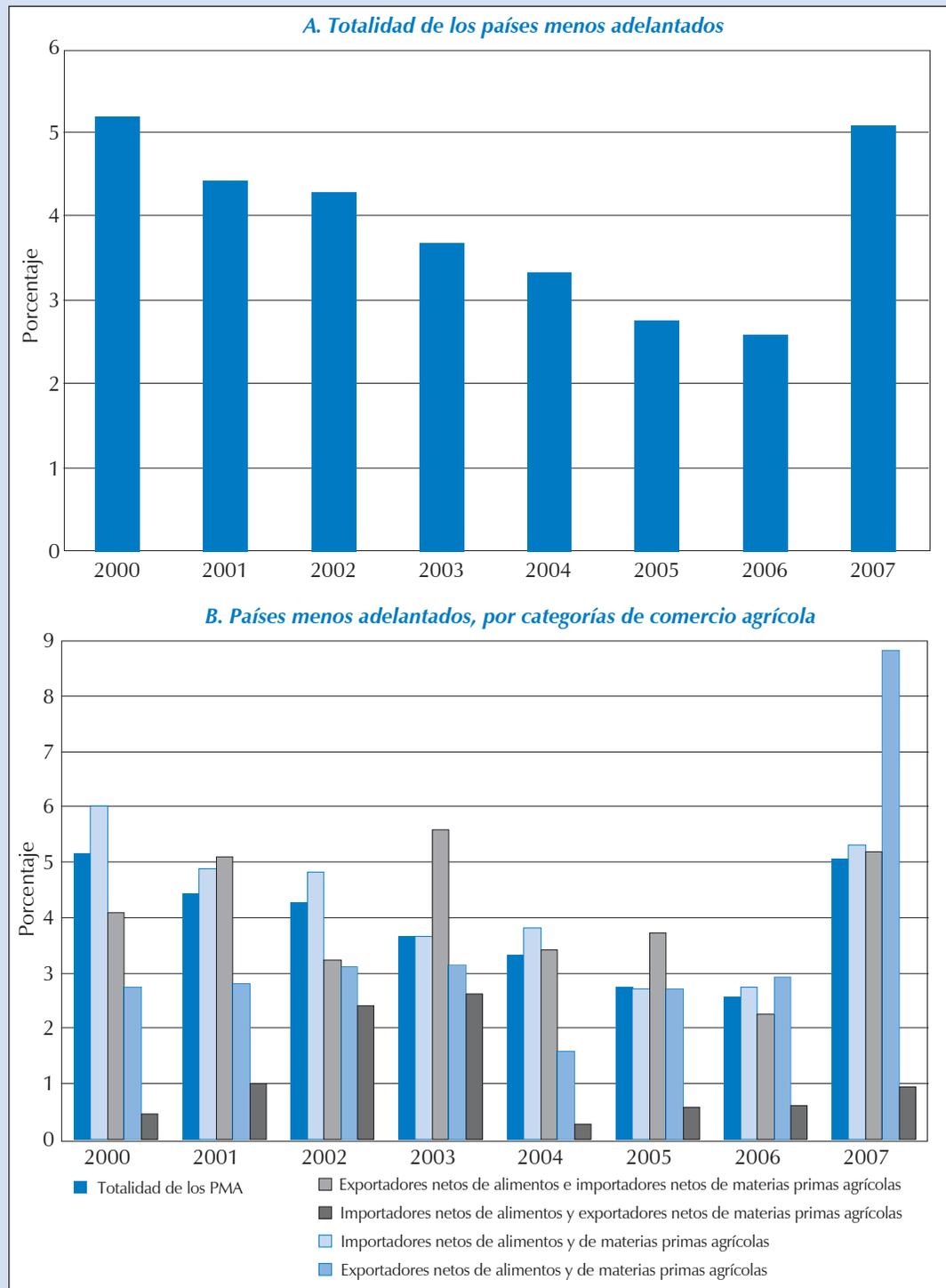
Las explicaciones habituales (por ejemplo, las del Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias (2008A) y las del Banco Mundial (2008a)) de la subida de los precios son el crecimiento de la población, la desviación de los cultivos alimentarios (como el maíz y las habas de soja) hacia la producción de biocombustibles, el aumento en Asia y en el Oriente Medio de la demanda de alimentos de alto valor (cereales, productos lácteos y carne), el aumento de los costos del transporte y el cambio climático (que es causa de sequías y de malas cosechas). A ello se puede añadir el papel que juega la especulación en los mercados de productos básicos (especialmente los alimentos). Por ejemplo, en el mercado del CME Group de Chicago<sup>10</sup> que negocia unos 25 productos agrícolas básicos, el volumen de la contratación efectuada desde enero hasta septiembre de 2008 aumentó en un 20% y llegó a 1 millón de operaciones diarias. Asimismo, los fondos de cobertura participaron en contratos de futuros sobre productos básicos y también compraron empresas que almacenan cereales y adquieren tierras agrícolas de buena calidad en países en desarrollo. Las compras de futuros de productos agrícolas han sido tradicionalmente el medio por el que un pequeño número de comerciantes estabilizaba los precios futuros de los productos básicos y permitía que los agricultores se autofinanciaran vendiendo a futuro. Los especuladores que conciertan contratos para hacer subir los precios actuales con la intención, no de vender los productos en el mercado real de futuros, sino de colocar sus activos en un mercado artificialmente inflado, a costa del consumidor final, desestabilizan tanto el mercado como la producción. Es posible que esta práctica se intensifique, ya que muchos bancos ofrecen fondos de inversión especializados en productos básicos y, cada vez más, en productos alimenticios. Ante la actual crisis financiera y el agravamiento de la recesión mundial, las instituciones financieras internacionales, los donantes y los gobiernos de los PMA tendrán que regular mejor esas actividades (UNCTAD, 2009a).

## 2. EL COMERCIO EXTERIOR DE PRODUCTOS AGRÍCOLAS

Las subvenciones de las exportaciones agrícolas y las políticas de ayuda interna de los países desarrollados, medidas aplicadas desde hace largo tiempo, siguen siendo un obstáculo crítico para el desarrollo agrícola de los PMA. Los PMA a los que se alentó a una liberalización del comercio demasiado rápida han sufrido la presión de las exportaciones de alimentos baratas y subvencionadas que eran objeto de dumping por los países desarrollados. Esta situación ha socavado la producción tanto para los mercados de exportación como para los mercados nacionales, y por ende frenó la capacidad de los agricultores para generar

Gráfico 19

Ayuda alimentaria como porcentaje de la ayuda total a los países menos adelantados, 2000-2007



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD basados en datos del Comité de Asistencia para el Desarrollo (DAC) de la OCDE, en línea (noviembre de 2008).

Nota: Véase la clasificación por grupos de países en la página xii.

la respuesta que requería la crisis alimentaria en lo que se refería a la oferta. Las subvenciones agrícolas de los países desarrollados van acompañadas de un rápido aumento de las importaciones de alimentos realizadas por los PMA y de disminuciones de la producción agrícola (diagrama A del gráfico 17 y diagrama B del gráfico 13). Como resultado de ello, en los últimos veinte años muchos de los PMA que tradicionalmente eran exportadores de alimentos han pasado a ser importadores netos de alimentos. Por término medio, el 20% de los alimentos que se consumían en los PMA eran importados, y en algunos países esa proporción era mucho mayor (por ejemplo, en Lesotho era del 67%; en Gambia, del 82%; en Mauritania, del 32%, y en Malawi, del 31%). En 2006 eran importadores netos de alimentos 35 de los PMA, y en 19 de ellos más del 30% de los ingresos totales procedentes de la exportación de mercancías se destinaban a importar alimentos. Como se ve en el diagrama B del gráfico 17, el porcentaje que las importaciones de alimentos representan en comparación con el total de las exportaciones de mercancías tiende a ser más alto en los PMA que exportan manufacturas y servicios. A pesar de que en 2004-2006 mejoró marginalmente su posición, los PMA siguen siendo grandes importadores netos de productos agrícolas (diagrama A del gráfico 17). Es probable que la situación haya empeorado desde la crisis de los precios de los alimentos de 2007-2008. El impacto macroeconómico de la factura de 23.000 millones de dólares de los EE.UU. correspondiente a los alimentos importados en 2008 por esos países, que son también importadores netos de energía, se ha agravado aún más por la volatilidad de los precios del petróleo.

---

*La economía rural no agrícola es de gran importancia para la economía rural de los PMA, dados sus vínculos con la producción y sus efectos sobre el empleo.*

---

Tras la liberalización del comercio, en los PMA hubo regularmente, en los años setenta, ochenta y noventa y a principios del siglo XXI, fuertes aumentos de las importaciones de alimentos (UNCTAD, 2006). Esos incrementos fueron particularmente acusados en los PMA africanos. Tales fuertes aumentos de las importaciones se han intensificado con el tiempo, en gran medida porque los productores nacionales no pueden competir con los alimentos baratos importados (UNCTAD, 2006: 271). En consecuencia, las importaciones de alimentos han aumentado rápidamente, pero ahora contribuyen a satisfacer las necesidades nutricionales de la población local. Según el Banco Mundial (2008b), se prevé que la demanda de alimentos en el África subsahariana llegue a 100.000 millones de dólares en 2015, el doble que en 2000.

---

*El ingreso que la economía rural no agrícola proporciona a los hogares rurales representa una parte importante, y a veces creciente, de sus ingresos totales.*

---

El pago de las importaciones de alimentos puede imponer una presión tremenda sobre los recursos de los PMA más pobres, cuyos ingresos de divisas son limitados y cuyas tasas de crecimiento económico pueden ser bajas. Actualmente, es probable que en algunos de los PMA la subida de los precios haga que se reduzca la demanda de alimentos importados o, si la demanda de importaciones es inelástica, que aumente la factura de las importaciones. Esto podría surtir un efecto negativo sobre la seguridad alimentaria a corto plazo y a plazo medio, así como sobre la estabilidad económica, y podría hacer que aumentase la demanda de ayuda alimentaria de urgencia. La factura de las importaciones de alimentos de los PMA se elevó del 3,5% del PIB en 1990 al 4,4% en 2007 (gráfico 18). En 2000, la factura de las importaciones de alimentos ascendió en total a 6.900 millones de dólares; en 2008 llegó a 23.000 millones (gráfico 18). Para los PMA es un gran reto encontrar recursos para afrontar tamaña factura de importaciones. Las importaciones comerciales de alimentos representaron más del 20% de las importaciones totales de mercancías realizadas en 19 de los PMA en 2004-2006 (en comparación con 13 de los PMA en 1996-2001). Teniendo en cuenta la disminución de la producción de alimentos por persona, así como el crecimiento bajo o decreciente de la productividad de la mano de obra agrícola, la reducción de las importaciones de alimentos repercutiría negativamente sobre la seguridad alimentaria.

Cuadro 12 Estudio de casos concretos de la economía rural no agrícola de los países menos adelantados						
Estudio	Actividad: tamaño, volumen (empleo, ingresos) [orígenes, tecnología, escala]	Características de las actividades rurales no agrícolas			Efectos de las actividades rurales no agrícolas	Cuestiones de política planteadas
		<i>Oferta: acceso, recursos necesarios</i>	<i>Demanda: condiciones del mercado</i>	<i>Transacciones: cadenas de suministro y subsectores</i>	<i>Vínculos: productivos, fiscales, de consumo, sociales</i>	
<b>Bangladesh:</b> Mandal y Asaduzzaman (2000); Toufique y Turton (2003); Chatterjee y otros (2006); Davis y otros (2007)	El 37% de la mano de obra rural se ocupa en la economía rural no agrícola; más de la mitad de los ingresos de los hogares rurales proviene de fuentes no agrícolas. Las actividades abarcan: procesamiento de la pesca y elaboración de alimentos, trabajos manuales, producción de textiles, manufacturas livianas (muebles, talleres de reparación, etc.), taxis y taxis triciclo. Las personas sin tierra se dedican a la economía rural no agrícola más que a las labores agrícolas. Sigue creciendo la migración estacional a los centros urbanos, para complementar los ingresos rurales anuales.	Estructura dual: los pobres carecen de conocimientos y de formación, por lo que se concentran en ocupaciones mal remuneradas; quienes están en mejor situación económica y recibieron educación secundaria se emplean en el sector de los servicios. El crédito es un factor limitador clave para la población rural. La electrificación rural y la construcción de carreteras han tenido efectos positivos.	Las personas de mejores ingresos de las zonas rurales tienden a importar para satisfacer sus necesidades de consumo; los pobres tienden a gastar todos sus ingresos a nivel local.	No se dispone de información.	Mandal considera que la economía rural no agrícola está estrechamente vinculada a las necesidades de las fases iniciales y finales de la producción agrícola. Toufique sostiene que el impulso viene de otras fuentes (remesas, urbanización).	Importancia de mejorar la creación de infraestructuras que unan las zonas rurales a las urbanas.
<b>Malawi:</b> Ellis, Kutengule y Nyasulu (2002); Sen y Chinkunda (2002); Orr y Orr (2002); Davis y otros (2007); McDonagh y Bahigwa (2002)	Según el estudio nacional de referencia Gemini sobre las microempresas y las PYMES, en 2000, en Malawi el empleo rural en las microempresas y en las PYMES ha descendido de 932.000 puestos en 1992 a 774.000 en 2000. No obstante, en la década anterior, Mchinji y Salima habían registrado un crecimiento muy importante de la economía rural no agrícola. Alrededor de la mitad de los ingresos provienen de la agricultura (o de la pesca), pero las principales fuentes de ingresos son los salarios y las remesas (en el caso de los pobres) y el empleo por cuenta propia (en el caso de los ricos). Las dos terceras partes de las microempresas y de las PYMES son propiedad de mujeres.	El acceso a los activos permite comprar bienes de más valor y adquirir activos para otros rubros. Gran parte de las actividades rurales no agrícolas son a muy pequeña escala, estacionales, y deben adaptarse al cultivo de maíz. Hay una falta crónica de capital, así como de capacidad para hacer frente a riesgos.	Del estudio se desprende que el mercado es pequeño y de lento crecimiento. Hay oportunidades de mercado en nichos para determinados productos agrícolas: hortalizas, tabaco, frijoles, lácteos.	Se valora la contribución de los jefes de aldea y de los demás dirigentes tradicionales locales a la cohesión social y a la resolución de conflictos. El control descentralizado de las zonas costeras en las que se practica la pesca crea oportunidades de concertar alquileres.	La mayor parte de las actividades rurales no agrícolas comprenden la transformación y la comercialización de productos agrícolas, forestales y pesqueros.	Importantes interrogantes acerca de la forma de remediar las fallas del mercado. Debates sobre la estrategia agrícola y el grado de apoyo público necesario.

Los PMA con inseguridad alimentaria dedican a la importación de alimentos una proporción de sus ingresos de exportación muy superior a la media, proporción que a su vez cubre una parte cada vez menor de sus necesidades. Ello indica que, si no se lo impidiera la limitación de sus ingresos de exportación, los PMA con inseguridad alimentaria importarían aún más alimentos para compensar la insuficiencia de la producción nacional y garantizar la seguridad alimentaria. Además, la necesidad de gastar una proporción tan alta de sus ingresos de divisas para importar alimentos ha coartado la capacidad de los países con inseguridad alimentaria para invertir en sectores que puedan estimular el desarrollo y reducir su vulnerabilidad a largo plazo.

Los PMA, además de que en ellos han aumentado, en relación con su PIB, los gastos que se hacen para la importación de alimentos, son también los mayores destinatarios de la ayuda alimentaria. Entre 2000 y 2006, la ayuda alimentaria

Cuadro 12 (contd.)

Estudio	Actividad: tamaño, volumen (empleo, ingresos) [orígenes, tecnología, escala]	Características de las actividades rurales no agrícolas			Efectos de las actividades rurales no agrícolas	Cuestiones de política planteadas
		Oferta: acceso, recursos necesarios	Demanda: condiciones del mercado	Transacciones: cadenas de suministro y subsectores	Vínculos: productivos, fiscales, de consumo, sociales	
<b>Senegal:</b> Faye y Fall (2001); Faye y otros (2001)	Se trata principalmente de informes sobre el cambio y la adaptación en los sistemas de explotación agrícola. Los ingresos no agrícolas han representado el 50% de los ingresos rurales desde los años sesenta. El valor de los ingresos no agrícolas representó el 35 a 40% de los ingresos en todas las aldeas en 1999. Esa proporción es mucho mayor (67%) en los hogares pobres. Incluye los ingresos de los migrantes: la proporción de los ingresos no agrícolas varía entre el 40 y el 60% a medida que aumenta el nivel de riqueza, aunque el promedio familiar en términos absolutos es muy similar. La mayoría del trabajo no agrícola local corresponde a empleo por cuenta propia en el comercio a pequeña escala, la transformación de los productos agrícolas y la venta de comida preparada (las mujeres), el comercio de ganado (los hombres), el transporte, la construcción y la reparación de equipos.	La mayor parte del trabajo no agrícola corresponde a empleo por cuenta propia, y no requiere educación académica.	No se presenta información.	Pocas cadenas de suministro.	La mayoría de las actividades están vinculadas con la agricultura y los recursos naturales (recolección, transformación, reparación de equipos) o consisten en la prestación de servicios locales sencillos. Los ingresos procedentes de las remesas se destinan al consumo y a las ceremonias.	
<b>Uganda:</b> Ellis y Bahiigwa (2001); McDonagh y Bahiigwa (2002); Balihuta y Sen (2001); Smith y otros (2001); Canagarajah, Newman y Bhattamishra (2001); Deininger y Okidi (2001)	Los ingresos procedentes de los cultivos y el ganado representan más del 60% de los ingresos de la mayoría de los hogares de Mbale, pero esta cifra es de sólo el 38% en el caso del cuartil más rico. Los grupos más pobres tienden a percibir ingresos por trabajos manuales, mientras que los más ricos tienden a emplearse por cuenta propia. En Mubende se registran tendencias similares, aunque la diferencia entre ricos y pobres es menos pronunciada. Según datos a escala nacional, parece que durante los años noventa la proporción de los ingresos rurales procedentes de los cultivos y sobre todo del trabajo agrícola descendió considerablemente. El empleo no agrícola por cuenta propia aumentó en consecuencia. No obstante, se redujo la diversificación de los ingresos de los hogares. Las remesas también se elevaron, especialmente en el caso de los hogares más pobres. Hay empresas de mujeres que se dedican a la venta de alimentos y de bebidas.	Quienes poseen activos físicos como tierras, ganado o equipo de pesca pueden diversificarse más fácilmente. Constituyen obstáculos el acceso al crédito, pese a los planes de microcrédito, y la asistencia técnica. El crédito se dirige primero a la economía rural no agrícola. La mejora de la infraestructura rural es importante.	En la paz recientemente alcanzada, la economía se recupera del caos. Hay divergencias sobre la descentralización y sobre sus efectos en la situación comercial local, por ejemplo los impuestos locales. Se forman grupos en torno a quienes tienen experiencia en el trabajo en los sectores privado o público.	La descentralización hace que aumenten los factores de incertidumbre en el comercio, así como el número de actores que participan en las transacciones. Se valora a los dirigentes locales tradicionales, pero mucho menos al gobierno local.	La economía rural creció en el decenio de 1990, sobre la base de la recuperación de la economía agrícola. Muchas actividades rurales no agrícolas agregaban valor a la producción agrícola. No obstante, muchas dependían de las importaciones de combustibles, cemento y otros bienes.	Importancia de la creación de un entorno propicio, con impuestos justos y una recaudación equitativa.

Cuadro 12 (contd.)

Estudio	Actividad: tamaño, volumen (empleo, ingresos) [orígenes, tecnología, escala]	Características de las actividades rurales no agrícolas			Efectos de las actividades rurales no agrícolas	Cuestiones de política planteadas
		Oferta: acceso, recursos necesarios	Demanda: condiciones del mercado	Transacciones: cadenas de suministro y subsectores	Vínculos: productivos, fiscales, de consumo, sociales	
<b>República Unida de Tanzania:</b> Ellis y Mdoe (2002); Lyimo-Macha y Mdoe (2002); Jin y Deininger (2009)	En conjunto, el 50% de los ingresos proceden de fuentes no agrícolas, pero esta proporción varía desde un 32% en el cuartil más pobre hasta un 57% en el cuartil más rico. La mayor parte de los ingresos no agrícolas de los pobres provienen del trabajo (agrícola), mientras que la mayoría de los ingresos no agrícolas de los ricos proviene de actividades comerciales. La mayor parte del trabajo asalariado de los ricos se realiza en el sector público. Por lo tanto, las actividades comerciales no agrícolas constituyen una manera de salir de la pobreza. Las mujeres participan en actividades no agrícolas como el trabajo agrícola remunerado, la producción y venta de esteras, la elaboración de cerveza a nivel local, la venta de bollos, la comercialización de cultivos alimentarios y la gestión de pequeños establecimientos comerciales y de restaurantes.	Hay pocos detalles, pero el capital es importante para la iniciación de las actividades comerciales. La provisión de infraestructura y de servicios públicos es esencial para el crecimiento de las empresas rurales no agrícolas.	Se plantea la cuestión de cómo impedir que la descentralización se convierta en una oportunidad para la captación de rentas a nivel local.	Se aprecia la capacidad de los dirigentes locales para resolver las controversias locales.	Se ignoran.	Importancia de la creación de un entorno empresarial local que no obstaculice el comercio, la inversión ni la asunción de riesgos.

Fuente: Adaptado de Wiggins y Davis (2003).

disminuyó notablemente como proporción de la ayuda total destinada a los PMA, pero luego aumentó bruscamente en respuesta al inicio de la crisis alimentaria mundial (diagrama A del gráfico 19). Los importadores netos de alimentos y los importadores netos de materias primas agrícolas reciben, en su conjunto, una mayor proporción de ayuda alimentaria dentro de la ayuda total que el conjunto de los PMA (diagrama B del gráfico 19).

Los efectos incipientes de la crisis económica, unida a la reciente crisis alimentaria, han contribuido a que casi 1.000 millones de personas vivan en situación de pobreza y de hambre crónicas en todo el mundo. En 2008, al menos 16 de los PMA recibieron ayuda alimentaria internacional de urgencia (FAO, 2009). En Etiopía, Nepal y Somalia, la ayuda de urgencia se destinó a la compra local de alimentos, lo que reduce los costos de transporte y estimula la producción local de alimentos. Los PMA necesitarán más ayuda para incrementar las inversiones en la producción de alimentos básicos para los países con mayor inseguridad alimentaria. A fin de facilitar el acceso a la financiación y garantizar la seguridad alimentaria, se podría crear un mecanismo internacional de concesión de préstamos para alimentos (servicio de financiación de las importaciones de alimentos), que podría aliviar los problemas de liquidez de los países en desarrollo que son importadores netos de alimentos y facilitar las importaciones urgentes de alimentos.

Dada la crisis financiera, habría que prestar mucha más atención al desarrollo de la agricultura de los PMA, a fin de reforzar la seguridad alimentaria. Ello exige que se eliminen completamente las subvenciones otorgadas y las medidas de apoyo adoptadas por los países desarrollados, que distorsionan el comercio, y que se complemente esa acción con una ayuda a los PMA de renta baja que son importadores netos de alimentos. Urge aumentar la asistencia oficial para el desarrollo de la agricultura a fin de contribuir a la elaboración y a la aplicación

---

*Como ya se ha señalado, la demanda de muchos de los productos y servicios de la economía rural no agrícola surge en el ámbito local.*

---



---

*En general, la economía rural no agrícola es más dinámica en las zonas y en los momentos en que la economía agrícola local es próspera.*

---

de políticas agrícolas, establecer y consolidar instituciones (por ejemplo, bancos de desarrollo agrícola que proporcionen financiación rural para la producción agrícola) e incrementar la investigación y el desarrollo en el sector de la agricultura prestando apoyo a las instituciones locales para aumentar su impacto y su alcance<sup>12</sup>. Los PMA también necesitan asistencia para obtener información sobre la oferta de alimentos y los mercados de productos básicos y para construir mejores infraestructuras, especialmente redes de transporte y de logística. Ello ayudará a esos países a hacer frente al costo de los ajustes a corto plazo y a plazo medio que habrá que hacer para reducir la factura de sus importaciones de alimentos. Se debería seguir prestando ese tipo de asistencia en forma de donaciones o de préstamos en condiciones de favor, siempre que esto se oriente a generar futuras corrientes de ingresos procedentes de la agricultura.

El sector agrícola requiere una transformación estructural si se quiere que mejoren las perspectivas de la seguridad alimentaria a largo plazo. Las inversiones públicas, especialmente en la agricultura y en infraestructuras, juegan un papel fundamental para sentar las bases de la seguridad alimentaria futura. Un punto de partida crucial es aumentar la productividad de las explotaciones agrícolas. Los agricultores de los PMA necesitan disponer de fertilizantes, de sistemas de riego y de semillas de alto rendimiento, que fueron factores esenciales del despegue económico de China. También se requieren inversiones en carreteras y en el sector energético; sin ellas, seguirá siendo limitada la amplitud del mercado del que dispondrán los productores agrícolas. En el resto de este capítulo se indica cómo se puede contribuir al mejoramiento de la seguridad alimentaria y a la transformación estructural promoviendo los vínculos entre la agricultura y los demás sectores.

---

*La comprensión de los vínculos básicos entre la agricultura y las demás actividades no agrícolas del sistema económico es crucial para la formulación de una estrategia de desarrollo agrícola orientada a un crecimiento y una transformación económicos de amplia base, mediante el aumento del valor añadido y los vínculos con el empleo.*

---

### C. Los vínculos intersectoriales y la economía rural no agrícola

Durante mucho tiempo, los estudios sobre el desarrollo económico estuvieron dominados por lo que podría denominarse el paradigma de la conversión de la agricultura a la industria (Lewis, 1954; Schultz, 1964). Esta visión se funda en pruebas teóricas y empíricas de que el desarrollo económico se basa en la diversificación de la economía nacional (Chenery, Robinson y Syrquin, 1986; Imbs y Wacziarg, 2003). En el plano sectorial, este enfoque hace pensar que el desarrollo se produce cuando el progreso técnico hace que aumente la eficiencia de la agricultura y permite reasignar mano de obra a la industria y, en una etapa posterior, a los servicios. Esto supone que el sector industrial crece a mayor ritmo que el sector agrícola y es capaz de absorber el exceso de mano de obra agrícola. Habitualmente se consideraba que la “agricultura” era propia de las zonas rurales y que la “industria” y los “servicios” eran propios de las zonas urbanas. Una de las consecuencias de este paradigma sería que la mejor manera de impulsar el desarrollo rural es el aumento del ingreso de las explotaciones agrícolas mediante el incremento de su eficiencia. De hecho, la diferencia salarial entre las zonas urbanas y las zonas rurales se conoció durante largo tiempo como el “problema agrícola”. Hay un gran volumen de información que indica que esto significaría que la mejor manera de impulsar el crecimiento económico mediante la diversificación a nivel nacional es la especialización a nivel microeconómico y a nivel regional (urbano/rural) (Start, 2001; Balcombe y otros, 2005).

Recientemente, el estudio de la economía del desarrollo rural ha pasado a centrarse en el concepto de economía no agrícola o no rural. Por economía rural no agrícola se entiende el conjunto de las actividades no agrícolas que generan ingresos para los hogares de las zonas rurales (incluyendo las remesas), bien mediante el trabajo asalariado, bien mediante el empleo por cuenta propia. En

algunos contextos, como la minería y la industria maderera, las actividades rurales no agrícolas son también un motor importante del crecimiento económico local. Estas actividades son de gran importancia para la economía rural de los PMA, dados sus vínculos con la producción y sus efectos sobre el empleo, y el ingreso que proporcionan a los hogares rurales representa una parte importante, y a veces creciente, de sus ingresos totales.

En la clasificación de la economía rural no agrícola se deberían tener en cuenta algunas o la totalidad de las siguientes distinciones:

- Las actividades estrechamente relacionadas con la agricultura y con la cadena de producción de alimentos, y las actividades que no forman parte de esa cadena, ya que los vínculos con la agricultura determinan frecuentemente en gran medida las posibilidades de que la economía rural no agrícola genere empleo, ingresos y crecimiento;
- Las actividades de producción de bienes y servicios para el mercado local, y las actividades que producen para mercados distantes (bienes comercializables), ya que estas últimas pueden crear empleos e ingresos que no dependen de la economía rural, y
- Las actividades que alcanzan un volumen, una productividad y un capital suficientes para producir ingresos superiores a los de la agricultura, y las actividades que reportan solamente beneficios marginales, ya que esto refleja la capacidad de la economía rural no agrícola para generar crecimiento económico local.

La asimilación de las zonas rurales a la agricultura es restrictiva, y probablemente siempre lo fue (Smith y otros, 2001). Los hogares rurales de África obtienen entre el 40 y el 45% de sus ingresos de fuentes no agrícolas; en los países en desarrollo de Asia, esa tasa es de alrededor del 30%, y en América Latina del 40% (Barrett, Reardon y Webb, 2001: 2; Deininger y Olinde, 2001: 455). También hay indicaciones de que esa proporción ha aumentado en las últimas décadas en las mismas regiones (Ferreira y Lanjouw, 2001: 30; Start, 2001; Haggblade, Hazell y Reardon, 2002: 6). En el cuadro 12 se resumen las conclusiones de detallados estudios de los vínculos entre la agricultura y la economía rural no agrícola en algunos de los PMA, así como en las regiones en desarrollo. Ese cuadro muestra que las personas de los hogares más pobres hacen trabajos manuales remunerados para otras personas en la comunidad, en los sectores de la agricultura o de la construcción, o trabajan por cuenta propia en actividades a pequeña escala como las siguientes:

- Producción de cestas, esteras, alfombras, ropa (confección) y alfarería; elaboración de alimentos y bebidas (incluyendo la molienda y la producción de cerveza); fabricación de herramientas (incluida la herrería), producción de carbón, etc., y

**Cuadro 13**  
**Actividades rurales no agrícolas vinculadas al crecimiento agrícola, por sectores**

Vínculos con la agricultura	Sector secundario (construcción y producción de manufacturas)	Sector terciario (comercio y servicios)
Producción: eslabonamientos hacia adelante	Industrias de transformación y envasado. Construcción de instalaciones de almacenamiento y de comercialización	Transporte y comercio
Producción: eslabonamientos hacia atrás	Instrumentos y equipo agrícolas	Servicios agrícolas y veterinarios; suministro de insumos
Consumo	Enseres domésticos; mejoras del hogar	Servicios domésticos; transporte; venta de bienes de consumo

Fuente: Start (2001).

*En el contexto de la promoción de los vínculos intersectoriales, es importante la diferencia entre los PMA que producen cultivos comerciales y los PMA que producen cultivos alimentarios. La adopción de cultivos comerciales en sustitución de los cultivos alimentarios modifica la profundidad de los vínculos entre la agricultura y el resto de la economía.*

*Los efectos de los multiplicadores del crecimiento procedentes de la agricultura son frecuentemente más débiles en los PMA que en los demás países en desarrollo, por la escasa utilización de insumos comprados, por el menor desarrollo de las pequeñas ciudades rurales, por la limitación de la agroindustria y por los mayores costos del transporte.*

**Cuadro 14**  
**Multiplicadores del sector agrícola: del aumento del rendimiento en la agricultura a los sectores rurales no agrícolas**

Lugar y período	Multiplicador estimado
Sierra Leona, 1974-1975	1,35
Burkina Faso, 1984-1985	1,31-4,62
Níger, 1989-1990	1,31-4,62
Senegal, 1989-1990	1,31-4,62
Zambia, 1985-1986	1,31-4,62
Asia	1,6-1,9
África	1,3-1,5
América Latina	1,4-1,6

Fuente: Haggblade, Hazell y Reardon, 2002; Haggblade, Hazell y Brown, 1989; Delgado y otros, 1998.  
 Nota: En lo que se refiere al concepto de multiplicador del sector agrícola, véase el texto principal.

*La diversificación de la agricultura y la transferencia del exceso de mano de obra a otros sectores son esenciales para acelerar el crecimiento a largo plazo. El crecimiento agrícola es una etapa fundamental para alcanzar ese objetivo.*

- Servicios de venta a pequeña escala de comida preparada, productos agrícolas, ganado o leña; gestión de pequeños locales comerciales (incluyendo mataderos y carnicerías); reparación de vehículos y de equipo agrícola; transporte de bienes a escala local; bombeo o transporte de agua, y peluquería.

Casi todas estas actividades tienen una rentabilidad similar o menor que la rentabilidad media de la agricultura (Haggblade, Hazell y Reardon, 2002; Wiggins y Davis, 2003). La otra característica común de estas ocupaciones (por ejemplo, los trabajos manuales o la venta de comida preparada) es que prácticamente no requieren una cadena de suministro. Con pocas excepciones, los bienes y servicios resultantes se consumen en el ámbito local, y pasan directamente del productor al consumidor. Entre los casos citados en el cuadro 12 hay pocos ejemplos de producción de manufacturas (o de servicios) para los mercados urbanos, salvo la transformación de la producción agrícola o la compraventa y el transporte de ganado. Casi la totalidad del mercado de esos trabajos se encuentra en las aldeas o, a lo sumo, en el mercado rural local, en el que los habitantes de las aldeas comercian con las comunidades vecinas. Rara vez surgen problemas relacionados con las transacciones y, cuando surgen (por ejemplo, las modalidades de la contratación de mano de obra), se pueden abordar en las instituciones generalmente bien establecidas existentes. Las actividades de los miembros de las clases más acomodadas (negocios a mayor escala y empleo asalariado) son marcadamente diferentes de las de los pobres. Entre las actividades comerciales de mayor envergadura se cuentan las siguientes:

- Las transacciones con capital, las tiendas, los cafés, los restaurantes y los bares de tamaño considerable<sup>13</sup>;
- Los servicios de transporte, en general con un vehículo automóvil, y los talleres de reparación, y
- La manufactura (con cierto capital y, en general, unos pocos empleados de jornada completa que no son miembros de la familia inmediata) en los sectores de la carpintería y de la transformación especializada de productos agrícolas (café, molinero de cereales) a escala media o a gran escala.

Aunque en los estudios citados se mencionan pocas observaciones directas de préstamos y de depósitos de dinero, la existencia de servicios financieros locales no estructurados está implícita en las descripciones de las fuentes de capital y de deuda. En las zonas rurales, la inmensa mayoría del empleo asalariado se concentra en los servicios públicos (por ejemplo, funcionarios administrativos, personal docente, enfermeros y auxiliares sanitarios). Muchas de las actividades de este grupo son muy similares a las de la lista anterior, salvo que se realizan a mayor escala y con más capital y equipo, lo que permite alcanzar una mayor productividad y hacer algunas economías de escala. En algunos casos, las

*En las zonas rurales, el crecimiento agrícola y el desarrollo se ven frecuentemente restringidos por la limitación del acceso físico a los mercados y la transformación. Estos factores también son esenciales para el desarrollo de vínculos intersectoriales más amplios.*

### Recuadro 12. Dimensiones institucionales y organizacionales de los vínculos entre los sectores agrícola y no agrícola

Varias instituciones y organizaciones facilitan el desarrollo de vínculos intersectoriales. Crean vínculos, instauran la cooperación y contribuyen al crecimiento. Por ejemplo, la institución de la aparcería permite que quienes deciden no cultivar sus tierras obtengan ingresos de ellas, y que otros hagan un uso productivo de esas tierras.

La agricultura por contrato es un importante mecanismo de fomento de los vínculos. Existen problemas en lo que hace al cumplimiento coercitivo de los contratos, lo que socava la confianza de los agricultores en las instituciones. Para defender sus intereses, los agricultores necesitan disponer de más información sobre sus derechos y tener mayor acceso a los servicios de profesionales. La formación de grupos de productores que practican la agricultura por contrato puede también reducir el poder de negociación de las empresas y aumentar el de los agricultores.

Las cooperativas agrícolas también pueden ser una poderosa fuerza que permita aumentar la eficiencia en el uso de los recursos, dado que algunos insumos muy complementarios pueden utilizarse actualmente en un conjunto de bienes productivos puesto en común.

El arrendamiento de maquinaria constituye otro importante mercado local relacionado con la agricultura. Ese arrendamiento brinda acceso a tractores y a equipo agrícola a muchos productores que de otra forma no podrían utilizarlos, por carecer de los recursos financieros necesarios para comprar esos bienes de capital. Las políticas que facilitan el desarrollo de ese mercado ayudan tanto a los propietarios de la maquinaria como a los arrendatarios.

Las organizaciones de integración son importantes, porque crean nuevos vínculos entre los agricultores, las empresas y las instituciones públicas. Esas organizaciones pueden seguir creciendo y actuando como intermediarios, vinculando la asistencia técnica a los servicios financieros y comerciales. El Estado puede facilitar la expansión de esos servicios.

Las organizaciones de productores rurales, los grupos de agricultores, las cooperativas, etc. son importantes porque facilitan la actividad económica al establecer vínculos, difundir las tecnologías de mejora de la productividad y permitir obtener economías de escala. Por ejemplo, en Malawi la NASFAM —organización de productores rurales— se ha dedicado a distribuir fertilizantes y a negociar planes de seguros agrícolas para sus miembros. También ayuda a sus miembros a negociar contratos con las empresas que venden insumos y con las empresas de transformación, y facilita las relaciones contractuales. Esas organizaciones, aunque pueden llegar a cumplir estas funciones, tienden a ser débiles y poco desarrolladas. El reforzamiento de esas instituciones corresponde en último término a los propios productores, pero el Estado podría facilitar ese proceso.

El Estado desempeña un papel fundamental en el fomento de los vínculos entre el sector agrícola y el sector no agrícola, porque establece las reglas por las que se rigen las instituciones y los actores del mercado. En muchos de los PMA, el Estado no desempeña debidamente esta función. Por lo tanto, la reforma institucional es una de las prioridades de la política pública en el sector agrícola.

Fuente: Onumah y otros (2007); Bijman, Ton y Meijerink (2007).

actividades pueden alcanzar un volumen de capital tal que llegan a tener un monopolio natural local en la rama de actividad de que se trate<sup>14</sup>.

La exportación de bienes y de servicios de las economías de la aldea al sector económico más amplio y al sector urbano se limita sobre todo a los productos primarios —cultivos, ganado, productos de la pesca y de la silvicultura— y a la fuerza de trabajo. En rigor, la migración no forma parte de la economía rural no agrícola, pero en alrededor de la mitad de esos estudios se menciona la existencia de una considerable migración y, en el caso de algunas aldeas y de algunos hogares de esas aldeas, las remesas constituyen una parte inevitablemente importante de la economía local (Wiggins y Davis, 2003).

La demanda hace posibles las actividades rurales no agrícolas e influye en gran medida en su rentabilidad. En consecuencia, ¿qué cabe decir de la demanda? Como ya se ha señalado, la demanda de muchos de los productos y servicios de la economía rural no agrícola surge en el ámbito local. Esto hace que el crecimiento de la economía rural no agrícola dependa sobremanera de los ingresos generados por los sectores que constituyen la “base económica”, esto es, los que producen bienes y servicios comercializables. En general, esa base se compone de las ventas de los productos agrícolas y otros productos primarios, por una parte, y de la remuneración del trabajo en forma de remesas, por otra. De esto se desprende que la economía rural no agrícola es más dinámica en las zonas y en los momentos en que la economía agrícola local es próspera. Esas zonas suelen poseer buenos

---

*Si no hay un mecanismo que haga que el aumento de los excedentes agrícolas y de los ingresos rurales debido a la mejora de los vínculos intersectoriales se utilice para inversiones productivas en la agricultura y/o en la industria, no se promoverá un desarrollo de base amplia.*

---

### Recuadro 13. Bangladesh: un caso de mejora de los vínculos con la economía rural no agrícola

Los principales motores del cambio en la economía rural de Bangladesh son la transformación de la agricultura, la intensificación de los vínculos entre las zonas rurales y las zonas urbanas (mejora de los transportes y de las comunicaciones), la electrificación, el aumento de los vínculos con el mercado y el acceso a éste (oferta/demanda), la adquisición de conocimientos, la disponibilidad de servicios financieros y las remesas de los trabajadores urbanos, sin olvidar las de los emigrantes internacionales. Durante los últimos veinte años, Bangladesh ha sido testigo de una continua transformación de su producción agrícola. Las principales causas de esa transformación han sido la utilización de variedades de alto rendimiento de arroz y otros cereales<sup>18</sup> —junto con un mayor empleo de fertilizantes químicos y de plaguicidas— y el rápido aumento de la irrigación por medio de pozos entubados de mayor o menor profundidad. Actualmente, la mayor parte del sistema de suministro está privatizado<sup>19</sup>. El efecto global es que la nueva tecnología y los sistemas de mercado se han difundido en todo el país, y la cosecha doble (y en ocasiones triple) es ya común en muchas zonas de Bangladesh.

Desde el punto de vista de los hogares, el aumento de la producción (varias campañas agrícolas) ha reducido la vulnerabilidad estacional y la dependencia con respecto a un solo cultivo principal. Además, algunos de los efectos negativos de la disminución continua y sostenida del tamaño medio de las explotaciones se han visto compensados en cierta medida por el incremento de la producción media de los hogares rurales. El aumento de la producción también ha elevado la demanda de mano de obra local, lo que ha provocado un incremento del salario real de los pobres sin tierra y la migración estacional dentro del país. A nivel nacional, Bangladesh se ha vuelto autosuficiente en cereales alimentarios en los últimos años. No obstante, el valor añadido de los tipos de cultivos y su transformación es muy bajo.

La creciente economía rural no agrícola es una fuente potencial de empleo productivo y, por consiguiente, de reducción de la pobreza. Incluye las actividades manufactureras rurales, el sector agroalimentario, el ganado, la pesca, las empresas familiares, el comercio y los servicios de comercialización, la construcción rural, el transporte, la infraestructura y varios otros servicios. En Bangladesh, la economía rural no agrícola constituye alrededor del 36% de la economía total (PIB) y proporciona más del 40% del empleo rural. Sin embargo, la economía rural no agrícola se divide básicamente en un sector dinámico altamente productivo, que atiende sobre todo la demanda urbana, y un sector de baja productividad, principalmente tradicional, que está en manos de los pobres de las zonas rurales. Este último es esencial como medio de subsistencia de muchos hogares y, como proveedor de ingresos en última instancia, constituye una red de seguridad para los más pobres. La "economía rural dinámica" está dominada por empresas más especializadas, dirigidas por empresarios más competentes. Esas empresas tienden a ser pequeñas y medianas, de mayor volumen y escala que las empresas familiares (o microempresas) tradicionales.

Fuente: Chatterjee y otros (2006); Toufique y Turton (2003).

recursos naturales o estar bien comunicadas con los mercados urbanos, o reunir ambas circunstancias. La cercanía de los mercados urbanos puede crear oportunidades para las actividades rurales no agrícolas. Este es particularmente el caso en las zonas periurbanas, en las que es posible desplazarse diariamente para trabajar y prestar servicios recreativos, de esparcimiento y residenciales a quienes trabajan y viven en las ciudades. La proximidad a las ciudades no siempre es una ventaja. Algunas manufacturas de la economía rural no agrícola, generalmente las que se producen en los hogares, son sumamente vulnerables a la competencia de los productos sustitutivos industriales que se venden en los centros del comercio rural y en las aldeas.

Una cuestión que se debate es la naturaleza de la demanda rural local de los productos de la economía rural no agrícola. En algunos casos, se afirma que la mayor parte del gasto en esos productos proviene de los hogares más ricos. En otros casos, esos hogares pueden considerar que los bienes y servicios locales son relativamente inferiores, y pueden gastar la mayor parte de sus ingresos en productos traídos de las zonas urbanas. Una actividad rural no agrícola que tiene ventajas inherentes a la ubicación y que podría atraer la demanda de los consumidores urbanos y resistir la competencia de la ciudad es el turismo. Cuando el turismo se desarrolla como un enclave, los efectos de los vínculos locales son escasos y las empresas urbanas organizan las prestaciones e importan bienes y servicios de la economía urbana o del exterior. Por ejemplo, en el caso del senderismo en el Himalaya, cerca de Pokhara en Nepal, el turismo no ha tenido particular éxito en la creación de empleo local. Ello quizás se deba a que la oferta de lugares lo suficientemente atractivos para los turistas internacionales es limitada y a que, por el momento, la demanda interna de esparcimiento puede haber disminuido a causa de la recesión mundial<sup>15</sup>. No obstante, Cernat y

---

*El Estado tiene que encauzar los excedentes agrícolas a un programa ampliado de inversión pública en capital productivo y capital nacional fijo, para transformar la agricultura y diversificar la base de la producción industrial.*

---

Gourdon (2007) citan ejemplos de Indonesia y de Malasia en los que el turismo se ha convertido en la principal fuente de ingresos rurales no agrícolas, y señalan que el papel del Estado es fundamental para impulsar los posibles vínculos rurales no agrícolas.

La economía rural no agrícola es de gran importancia para la economía rural, debido a sus efectos sobre la producción y el empleo: ofrece para las fases iniciales y finales de la producción agrícola unos servicios y unos productos que son esenciales para el dinamismo de la agricultura, y los ingresos que proporciona a los hogares de agricultores representan una parte considerable y creciente de los ingresos rurales, incluidos los de los pobres de las zonas rurales. Esas contribuciones sectoriales irán cobrando cada vez más importancia para la seguridad alimentaria, el alivio de la pobreza y la competitividad y productividad del sector agrícola.

## 1. LA PROMOCIÓN DE LOS VÍNCULOS INTERSECTORIALES

Las teorías tradicionales de la transformación estructural brindan un útil marco para entender el desarrollo y la promoción de los vínculos entre el sector agrícola y el sector no agrícola<sup>16</sup>. Por ejemplo, Kaldor (1966) destacó la importancia de generar un excedente agrícola creciente, lo que requiere que la productividad de la mano de obra agrícola supere, con un margen cada vez mayor, al incremento de las necesidades de consumo de los trabajadores. Por consiguiente, la creación de capacidad productiva en la agricultura de los PMA, con miras a lograr un excedente agrícola creciente, es esencial para el desarrollo agrícola y no agrícola. La comprensión de los vínculos básicos entre la agricultura y las demás actividades no agrícolas del sistema económico es crucial para la formulación de una estrategia de desarrollo agrícola orientada a un crecimiento y una transformación económicos de amplia base, mediante el aumento del valor añadido y los vínculos con el empleo. Los vínculos entre la agricultura y la economía en general pueden describirse como sigue:

- Vínculos con la producción, tanto en las fases iniciales de la producción agrícola, como resultado de la demanda de insumos y de servicios para la agricultura, como en sus fases finales, como resultado de la demanda de transformación, almacenamiento y transporte de la producción;
- Vínculos con el consumo, ya que los agricultores gastan el aumento de sus ingresos en bienes y servicios, con lo que se amplía el mercado para la producción de la industria nacional;
- Aumento del capital humano rural, dado que el incremento de la producción de alimentos permite mejorar la nutrición de los trabajadores rurales y ampliar la inversión en educación;

*La reciente crisis alimentaria ha llevado a los gobiernos de los PMA a examinar detenidamente su seguridad alimentaria en el contexto de la evolución tecnológica y de la transformación rural.*

*La investigación agrícola ha de reestructurarse para que los agricultores estén en el centro del sistema y no en su periferia, simplemente experimentando nuevas variedades para las empresas agroindustriales.*

*Las actividades productivas agrícolas que crean más empleo y más medios de subsistencia sostenibles en los PMA se basan muchas veces en los sistemas de conocimientos tradicionales y autóctonos.*

### Recuadro 14. Enseñanzas obtenidas de la aplicación de paquetes de tecnología a la pequeña agricultura en Malawi

A fines de los años noventa, el Gobierno de Malawi intentó luchar contra la amplia inseguridad alimentaria crónica con el aumento de la productividad agrícola. En el marco del Programa de paquetes básicos, se distribuyeron gratuitamente a los agricultores paquetes de semillas, legumbres y fertilizantes. Cada hogar de pequeños agricultores (casi el 85% de la población de Malawi) recibió tales paquetes. Ya se habían distribuido anteriormente semillas de cultivos alimentarios y fertilizantes, pero en esta ocasión el Programa trató de llegar a una cobertura universal, y se distribuyeron 2,8 millones de paquetes. El Programa contribuyó claramente al aumento de la disponibilidad de alimentos y del acceso a los alimentos. La inclusión de legumbres en los paquetes contribuyó al aumento de la fertilidad del suelo y diversificó las fuentes de alimentos. El objetivo era fomentar la autosuficiencia de los hogares y reforzar la capacidad nacional de producción de alimentos, en vez de utilizar recursos para comprar alimentos importados. Ahora bien, este enfoque de la política de seguridad alimentaria es contrario al de muchos donantes. Un programa universal de este tipo puede aliviar uno de los síntomas clave de la pobreza —la inseguridad alimentaria— pero no tiene efectos directos y duraderos sobre la reducción de la pobreza. Para tener éxito, un programa universal de paquetes básicos debe formar parte de una estrategia nacional más amplia de seguridad alimentaria.

Fuente: Harrigan (2008); Madola (2006).

- Liberación de mano de obra rural para su empleo en la industria, y
- Adquisición de divisas y aumento de la oferta de ahorro interno (Johnston y Mellor, 1961).

Los partidarios de la teoría de los vínculos con el crecimiento regional, como Haggblade, Hazell y Brown (1989) y Delgado y otros (1998)<sup>17</sup>, describen cómo un sector no agrícola impulsado por la agricultura puede desarrollarse en zonas rurales relativamente aisladas, gracias a la protección que brindan las imperfecciones del mercado en las zonas rurales (por ejemplo, grandes asimetrías de la información, y la proliferación de productos y servicios sólo parcialmente comercializables, frecuentemente bienes perecederos), unida al bajo poder adquisitivo para importar productos del medio urbano. Esos vínculos entre la agricultura y la economía rural no agrícola local adoptan muchas formas. Los vínculos más comunes con el consumo y la producción locales figuran en el cuadro 13.

Los vínculos con el consumo se consideran particularmente importantes, debido a la propensión de los productores en pequeña escala a adquirir bienes producidos en el ámbito rural. Asimismo, entre los sectores hay una gama de vínculos menos directos que se establecen mediante la inversión, la infraestructura, los conocimientos especializados y las redes (Start, 2001). Hay vínculos indirectos entre diferentes sectores; sin embargo, los multiplicadores habituales del consumo y de la producción son especialmente pertinentes en el caso de la agricultura. Frecuentemente, esos vínculos son menores en los “motores del crecimiento” modernos, no tradicionales y no agrícolas como la minería, dado que los conocimientos especializados y los insumos que se emplean en la extracción y en la transformación no están disponibles en la economía local o proceden de fuentes externas (Davis, 2004; Start, 2001).

En el contexto de la promoción de los vínculos intersectoriales, es importante la diferencia entre los PMA que producen cultivos comerciales y los PMA que producen cultivos alimentarios. La adopción de cultivos comerciales en sustitución de los cultivos alimentarios modifica la profundidad de los vínculos entre la agricultura y el resto de la economía. Por lo tanto, si bien un aumento de la productividad de los cultivos alimentarios suele traducirse en un mayor excedente de alimentos y, por consiguiente, reduce la presión al alza sobre los salarios reales, el incremento de los excedentes de los cultivos comerciales puede ser muy beneficioso para el resto de la economía, pero sólo en la medida en que los alimentos puedan importarse a precios que no aumenten (lo que se ha denominado “limitación salario-bienes”). Sin embargo, en la mayoría de los PMA agrícolas, esto significa en la práctica que los recursos necesarios para el aumento de las importaciones han de proceder del sector agrícola, lo que no impide el establecimiento de fuertes vínculos intersectoriales con las industrias que se dedican a la transformación de cultivos alimentarios o de cultivos comerciales.

En el cuadro 14 se exponen datos sobre fuertes efectos multiplicadores del crecimiento agrícola en la economía no agrícola. Se aprecia que un incremento de 1 dólar del ingreso rural en África se traduce en un aumento de 1,30 a 1,50 dólares de los ingresos de otros sectores, gracias a los vínculos de la producción y el consumo de la agricultura con el empleo y el crecimiento no agrícolas en la economía rural no agrícola. Delgado y otros (1998) y Block y Timmer (1994) muestran que, en los países en desarrollo, los multiplicadores del crecimiento procedentes de la agricultura superan a los ajenos a ésta. La mayor parte de estos estudios concluyen que del 70 al 80% de los efectos totales se deben a vínculos con el consumo. En los servicios y en el comercio rural se dan la mayoría de los vínculos con la economía rural no agrícola. En los PMA, los multiplicadores son frecuentemente más débiles que en los demás países en desarrollo, por la escasa utilización de insumos comprados, por el menor desarrollo de las pequeñas

---

*Se necesitan inversiones públicas para impulsar y difundir la investigación y la tecnología y para reforzar las capacidades autóctonas de desarrollo y adaptación de las tecnologías necesarias a fin de competir eficazmente en los mercados nacionales, regionales y mundiales.*

---



---

*Las nuevas tecnologías agrícolas serán ineficaces si no se dispone de una irrigación apropiada. Muchas veces, esos servicios: a) están a cargo del Estado; b) dependen de la electricidad, que está supeditada a la inversión pública, y c) dependen del crédito, que puede ser accesible solamente en forma de créditos prioritarios (impuestos por el Estado).*

---

ciudades rurales, por la limitación de la agroindustria y por los mayores costos del transporte. Asimismo, en muchos de los PMA la discriminación contra las pequeñas empresas rurales no agrícolas reduce la magnitud de los multiplicadores (Hazell y Haggblade, 1993; Hazell, 1998). Park y Johnson (1995) observan que, en las primeras etapas de desarrollo de la Provincia china de Taiwán, las pequeñas y medianas empresas (PYMES) respondieron positivamente a la demanda rural particularmente cuando esta estaba relacionada con el consumo rural (por ejemplo, en el caso de los textiles, las manufacturas livianas, los muebles, las bebidas y los alimentos).

La diversificación de la agricultura y la transferencia del exceso de mano de obra a otros sectores son esenciales para acelerar el crecimiento a largo plazo. El crecimiento agrícola es una etapa fundamental para lograrlo, pero muy pocos estudios empíricos han examinado sistemáticamente, si es que los han estudiado, los vínculos en los PMA. En algunos estudios, los ingresos y remesas rurales no agrícolas son fuentes clave de financiación para realizar inversiones en la agricultura o, por lo menos, para garantizar los riesgos en nuevas operaciones agrícolas (Haggblade, Hazell y Reardon, 2002; Hazell, 1998). Un elemento esencial poco estudiado es la medida en que las actividades rurales no agrícolas, bien emplean mano de obra y provocan una contracción del mercado laboral, bien contribuyen al aumento de los gastos de consumo en la economía local. En sus estudios monográficos sobre los vínculos entre las zonas rurales y las zonas urbanas en Malí, Nigeria y la República Unida de Tanzania, Bah y otros (2006) observan que sólo dos centros urbanos —Aba, en Nigeria sudoriental, e Himo, en el norte de la República Unida de Tanzania— parecen influir en el desarrollo económico de su región. Ambos centros confirman el modelo del círculo virtuoso del desarrollo regional, dado que sirven como mercados de los bienes producidos en las zonas rurales, y como destino de los migrantes y consumidores empleados en actividades no agrícolas (Quan, Davis y Proctor, 2006).

Los mercados de factores (tierra, mano de obra y capital) frecuentemente faltan o son ineficientes a causa de fallas del mercado imputables a distorsiones y a asimetría de la información. También hay, entre otras cosas, importantes limitaciones estructurales, entre las que se cuentan la insuficiencia de la inversión en bienes públicos (por ejemplo, infraestructura, carreteras, electricidad y educación), especialmente en las zonas rurales remotas, así como los grandes obstáculos a la entrada de los pobres en diferentes mercados dinámicos y los altos costos de transacción necesarios para acceder a los mercados existentes. A fin de superar estas limitaciones es preciso idear nuevas formas de organización eficaces para facilitar al mayor número de agricultores posible el acceso a insumos tales como los fertilizantes, la electricidad, la irrigación y las nuevas semillas, así como para permitir la absorción productiva (del excedente) de la mano de obra rural (véase el recuadro 12). Análogamente, la eficiencia podría elevarse mediante la reforma agraria o la reforma de los derechos de tenencia, unida a programas de obras públicas en gran escala que creen activos productivos, lo que también contribuiría a la difusión de las principales innovaciones agrícolas a las pequeñas explotaciones y haría viables las explotaciones a pequeña escala. Esto no sucederá automáticamente, sino que el Estado ha de iniciar los cambios.

En las zonas rurales, el crecimiento agrícola y el desarrollo se ven frecuentemente restringidos por la limitación del acceso físico a los mercados y la transformación. Estos factores también son esenciales para el desarrollo de vínculos intersectoriales más amplios, como se aprecia en el caso de Bangladesh (véase el recuadro 13) y se examinará más en detalle en las secciones siguientes.

El estudio del caso de Bangladesh (véase el recuadro 13) pone de relieve que los PMA tienen que incrementar su productividad agrícola y diversificar sus economías a fin de crear empleos no agrícolas y generar vínculos intersectoriales.

---

*Los gastos públicos en infraestructura rural y en la promoción de los cambios institucionales orientados al aumento de la inversión son fundamentales para superar los retos que afronta el sector.*

---



---

*La calidad y la disponibilidad de las infraestructuras (y de los servicios) de transporte son especialmente importantes para impulsar el crecimiento y los vínculos intersectoriales.*

---



---

*En la mayoría de los PMA, no hay una visión estratégica que vincule el desarrollo de los recursos hídricos para la agricultura con la reducción de la pobreza y con el crecimiento.*

---



---

*Las inversiones en recursos hídricos destinados a la agricultura pueden contribuir al desarrollo agrícola, hacer que mejore la seguridad alimentaria mediante el aumento de la productividad agrícola y reducir la pobreza.*

---

---

*La ineficiencia de la integración entre las economías rurales y las economías urbanas en muchos de los PMA impide la retroalimentación positiva entre los sectores agrícola y no agrícola.*

---



---

*La insuficiencia del acceso al capital es el obstáculo concreto a la inversión y a la iniciativa empresarial en la economía rural no agrícola más citado en los estudios.*

---



---

*La expansión del acceso a la financiación es de capital importancia para los PMA, ya que hace que aumente la inversión en la agricultura.*

*El papel del Estado es fundamental para que los pequeños agricultores accedan al crédito del sector estructurado.*

---

Para ello será necesario un nuevo modelo de desarrollo centrado en la creación de capacidades productivas, el reforzamiento de los vínculos intersectoriales entre las zonas rurales y las zonas urbanas y la sustitución del crecimiento impulsado por los precios de los productos básicos por un crecimiento orientado a la recuperación del retraso. Esto implica el paso de las ventajas comparativas estáticas a las dinámicas, así como la aplicación activa de la ciencia y la tecnología a todas las actividades económicas (UNCTAD, 2006; 2007b; 2008b). Sin embargo, si no hay un mecanismo que haga que el aumento de los excedentes agrícolas y de los ingresos rurales debido a la mejora de los vínculos intersectoriales, como se ilustra en el recuadro 13, se utilice para inversiones productivas en la agricultura y/o en la industria, no se promoverá un desarrollo de base amplia. Los mecanismos del mercado pueden no ser eficaces para lograrlo: los ahorradores (rurales) pueden considerar más rentable invertir en activos funcionalmente no productivos (oro, tierras, etc.), particularmente cuando la distribución de las tierras y de otros activos es ya desigual. Los agricultores también pueden dedicar al consumo (bienes de lujo importados) el aumento de sus ingresos. Por consiguiente, el Estado debe intervenir y proporcionar mecanismos para encauzar los excedentes agrícolas hacia la inversión productiva. Esto puede hacerse con medidas tales como la determinación de unos precios adecuados para la producción agrícola y la adopción de una política en materia de precios para los principales insumos y de una política de imposición directa sobre la agricultura que no anule los incentivos que tienen los agricultores para producir, así como la adopción de políticas fiscales y monetarias que fomenten la inversión privada. Los recursos así obtenidos podrían utilizarse en un programa ampliado de inversión pública en capital productivo y capital nacional fijo, para transformar la agricultura y diversificar la base de la producción industrial. Es probable que la inversión pública en la agricultura atraiga un gran volumen de inversiones privadas y cree una expansión económica autosostenible (Belloc y Vertova, 2006). Al respecto, en este capítulo se examina detalladamente el papel de la inversión y de la financiación, tanto públicas como privadas, en la promoción de los vínculos intersectoriales y del desarrollo agrícola en los PMA.

Para mejorar los medios de subsistencia y la calidad de vida de la población cada vez más numerosa de los PMA será necesario hacer una inversión pública considerable en educación para crear una mano de obra más cualificada; desarrollar las capacidades productivas para dar empleo a la creciente fuerza de trabajo; y mejorar las infraestructuras y las viviendas para satisfacer las necesidades de las nuevas empresas y de los hogares en lo que se refiere a servicios y facilidades (UNCTAD, 2006). Si una gran proporción de la población permanece al margen de la corriente dominante del desarrollo, esas personas se verán obligadas a cultivar tierras marginales, con la consiguiente presión sobre ecosistemas frágiles.

## **2. LA INVERSIÓN EN LA AGRICULTURA Y EN LA INFRAESTRUCTURA PARA PROMOVER LOS VÍNCULOS ENTRE LOS SECTORES AGRÍCOLA Y NO AGRÍCOLA**

Los programas de ajuste estructural que fomentaron la austeridad fiscal y la liberalización del comercio y suprimieron las juntas de comercialización y los fondos de estabilización de los productos básicos contribuyeron al descenso de las inversiones públicas y privadas en el sector agrícola de los PMA (Staatz y Dembélé, 2008)<sup>20</sup>. Los PMA, especialmente los de África, experimentaron un retroceso considerable, al disminuir los gastos por persona realizados en investigación, tanto con respecto a la población total como con respecto a los trabajadores agrícolas. La adopción de políticas y de prácticas para impulsar la innovación endógena y aumentar el acervo de conocimientos es tan importante como una financiación suficiente para las investigaciones. En los PMA hay buenos ejemplos de esto, como el Nuevo Arroz para África (NERICA) (Ngongi, 2008). Sin embargo, la UNCTAD (2007b) observa que, en la mayoría de los casos, para

la absorción y el aprendizaje tecnológicos en los PMA habrá que recurrir a la imitación o a algún tipo de “ingeniería inversa” basados en toda una serie de competencias y actividades destinadas a la búsqueda intencional de la información pertinente y al desarrollo de esa información mediante interacciones eficaces, tanto dentro de las empresas como entre ellas y otras entidades familiarizadas con los conocimientos procedentes del extranjero. A ese respecto, es probable que una protección rigurosa de los derechos de propiedad intelectual dificulte la transferencia de tecnología y las actividades locales de aprendizaje, en lugar de facilitarlas (Kim y Nelson, 2000).

La reciente crisis alimentaria ha llevado a los gobiernos de los PMA a examinar detenidamente su seguridad alimentaria en el contexto de la evolución tecnológica y de la transformación rural. La investigación agrícola, por ejemplo sobre el arroz, ha de reestructurarse para que los agricultores estén en el centro del sistema y no en su periferia, simplemente experimentando nuevas variedades para las empresas agroindustriales<sup>21</sup>. Algunas organizaciones de agricultores y ONG pueden desarrollar movimientos de base que favorezcan la soberanía alimentaria y que hagan frente al NERICA y a los modelos agroindustriales en los PMA.

Las actividades productivas agrícolas que crean más empleo y más medios de subsistencia sostenibles en los PMA se basan muchas veces en los sistemas de conocimientos tradicionales y autóctonos (Akullo y otros, 2008). Esos sistemas de conocimientos tradicionales tienden a emplear técnicas de cultivo más respetuosas del medio ambiente (como la utilización de variedades endémicas que en general se adaptan mejor a las condiciones climáticas locales, el empleo de sistemas mejorados de rotación de cultivos, y la utilización de terrazas) que a largo plazo pueden contribuir a reducir la degradación de las tierras. Esos conocimientos tradicionales tienen un gran potencial como reserva de creatividad, pero están en gran medida desvinculados de los sistemas de conocimientos modernos (UNCTAD, 2007b). A nivel mundial, el Grupo Consultivo sobre Investigaciones Agrícolas Internacionales sigue siendo el foco alrededor del cual se organizan y financian la mayoría de las actividades de I+D públicos en el sector agrícola de los PMA (y de los demás países en desarrollo) a nivel internacional. En los PMA, los servicios de divulgación públicos se están alejando del modelo tradicional de las organizaciones jerárquicas (frecuentemente estatales) encargadas de transferir la tecnología a los agricultores, y se están centrando en modelos más descentralizados, que favorecen el aumento de la responsabilidad y la diversificación de la prestación de servicios. Entre los PMA, Malawi (véase el recuadro 14), Benin y Uganda han desarrollado modelos innovadores de servicios de divulgación que responden a la demanda.

---

*Los PMA también podrían aprovechar en mayor medida la infraestructura institucional existente, incluidos los bancos estatales, las oficinas de correos, los bancos de desarrollo agrícola y los bancos comerciales. Estos pueden tener amplias redes de sucursales rurales que podrían ampliar el acceso a los servicios financieros.*

---



---

*Las instituciones financieras innovadoras, como las instituciones de microfinanciación, los bancos y las cooperativas, han demostrado que es posible prestar servicios financieros viables a los pequeños agricultores y a las empresas rurales no agrícolas en las zonas rurales.*

---

#### Recuadro 15. El papel de los bancos de desarrollo agrícola

En muchos de los PMA, la inexistencia de un banco de desarrollo agrícola especializado que se ocupe exclusivamente de la agroindustria es uno de los principales obstáculos al desarrollo de la agricultura. Los bancos de desarrollo agrícola podrían ofrecer alternativas diferentes de los préstamos de los bancos comerciales habituales y de las demás instituciones financieras. Esto también podría alentar a los agricultores a organizarse en grupos para acceder al crédito (Onumah y otros, 2007). Al introducirse las reformas de ajuste estructural de los años ochenta, muchos bancos de desarrollo agrícola de los PMA cerraron. Sin embargo, la experiencia muestra que la reforma de los bancos de desarrollo agrícola en dificultades es posible (Seibel, 2001). Entre los casos más destacados figuran los del Banco Rakyat de Indonesia, el Banco de Agricultura y Cooperativas Agrícolas de Tailandia y el Banco de Desarrollo Agrícola de Nepal, que viene transformando su programa de crédito a los pequeños agricultores en intermediarios financieros locales económicamente autónomos, que son de propiedad de los pobres y están administrados por éstos. En el África subsahariana, muchos bancos de desarrollo agrícola fueron disueltos, pero ha habido algunos casos de reforma, por ejemplo, el del Banco Nacional de Desarrollo Agrícola de Malí. Si existe la voluntad política de reformarlos, los bancos de desarrollo agrícola de los PMA pueden contribuir a la prestación sostenible de servicios financieros en las zonas rurales. Las instituciones reformadas con éxito citadas han aumentado su cobertura de los ahorradores y de los prestatarios y han mejorado la calidad de los servicios que prestan a todos los sectores de la población rural (Pearce y otros, 2004; Seibel, 2001)..

### Recuadro 16. Iniciativas encaminadas a promover la gestión de riesgos y el acceso de los agricultores de los países menos adelantados a la financiación

1. El Banco Mundial está probando un seguro basado en índices climáticos que cubre las pérdidas de cosechas debidas al mal tiempo. Los seguros basados en índices abarcan el pago de indemnizaciones basadas en índices calculados por terceros (por ejemplo, organizaciones públicas como los departamentos meteorológicos) y no en los rendimientos agrícolas reales.
2. Desde 2000, el Grupo Internacional de Tareas sobre Gestión de Riesgos en materia de productos básicos de los países en desarrollo está ensayando la utilización, por los agricultores de los PMA, de instrumentos basados en el mercado (como futuros, opciones y swaps) ofrecidos por las bolsas de productos básicos sofisticadas para proteger contra los riesgos relacionados con los precios.
3. Desde los años noventa, el Natural Resources Institute ha experimentado varias soluciones financieras de la gestión de riesgos de los pequeños agricultores en varios de los PMA, como un sistema regulado de recibos de almacén.
4. En Europa se hace un amplio uso de fondos para desastres o de programas similares para indemnizar a los agricultores por las pérdidas debidas a riesgos sistémicos. La India tiene un programa similar, pero que presta ayuda principalmente en caso de pérdidas de cosechas debidas a fenómenos climáticos como inundaciones.
5. La Unión Europea, el Banco Mundial, la UNCTAD y el Fondo Común para los Productos Básicos están fomentando el establecimiento de bolsas de productos básicos en otros países en desarrollo.

Los PMA también tienen que promover las capacidades tecnológicas de aprendizaje en las diferentes empresas, lo que puede ser la base de un exitoso proceso de industrialización. Una de las prioridades clave de los PMA (en particular los de África) es rehabilitar el sistema de I+D para que alcance los niveles de Asia oriental, sobre todo en lo que hace a los cultivos de exportación, que en los últimos años han atraído pocas inversiones en I+D (Greenhalgh y otros, 2006). Los gobiernos de los PMA podrían hacer de intermediarios para la conclusión de acuerdos que tengan una buena relación costo-eficacia, por ejemplo entre empresas de biotecnología privadas y órganos nacionales de investigación, para resolver estos problemas. Las prioridades de I+D de los PMA, aun centrándose en los cultivos con gran potencial, deben también incluir la ganadería, en el marco de una estrategia tecnológica a largo plazo, y deben ser favorables a los pequeños agricultores. Esto significa que, en su caso, los paquetes tecnológicos de I+D, cuando sea procedente, deberían ser divisibles (por ejemplo, semillas-fertilizantes y combinaciones de créditos) para que sean más utilizados por los pequeños agricultores y para aumentar su eficacia (véase el recuadro 14).

En el caso de los PMA, la falta de acceso a la tecnología sigue siendo un obstáculo fundamental para la producción agrícola, la seguridad alimentaria nacional, el crecimiento de las exportaciones y la competitividad. Se necesitan inversiones públicas para impulsar y difundir la investigación y la tecnología, a fin de alentar una amplia adopción de las tecnologías disponibles y reforzar las capacidades autóctonas de desarrollo y/o adaptación y difusión de las tecnologías necesarias para competir eficazmente en los mercados nacionales, regionales y mundiales. Esto exigirá que se refuercen las capacidades de investigación de los PMA. En algunos de los PMA, dado que los presupuestos nacionales de I+D en el sector agrícola son en general reducidos, el establecimiento y/o reforzamiento de centros regionales de excelencia para la investigación agrícola permitiría alcanzar una capacidad de investigación crítica y reunir el volumen de recursos financieros necesarios para lograr economías de escala.

No obstante, hay que observar que, en general, el crecimiento impulsado por la revolución verde en Asia se ha visto condicionado por la disponibilidad de recursos hídricos ordenados, sobre todo irrigación. Así, las nuevas tecnologías agrícolas serán ineficaces si no se dispone de una irrigación apropiada. Muchas veces, esos servicios: a) están a cargo del Estado; b) dependen de la electricidad, que está supeditada a la inversión pública, y c) dependen del crédito que,

---

*Hay que mejorar el entorno de política y de trabajo en el que operan las instituciones financieras en las zonas rurales. En general, los hogares rurales no tienen acceso a los mecanismos convencionales de seguro contra el riesgo, por lo que los prestamistas pueden verse muy expuestos en relación con el crédito en esas zonas.*

---

una vez más, puede ser accesible solamente en forma de créditos prioritarios (impuestos por el Estado). En consecuencia, si bien es útil invertir en I+D para desarrollar nuevas variedades, etc., la disponibilidad de irrigación puede ser un factor limitador crítico de la capacidad productiva de la agricultura, y requerirá inversiones e intervenciones públicas alternativas. En la India, el crecimiento resultante de la revolución verde se ha basado en gran medida en la irrigación, y los beneficios macroeconómicos que reporta la inversión pública en la expansión de la irrigación y de la electricidad son frecuentemente mucho mayores que los que proporcionan el gasto público en fertilizantes o la ayuda a los precios (Storm, 1994).

*(a) Inversión del sector público en infraestructura agrícola*

La inversión en infraestructura económica conforma el desarrollo de la economía rural no agrícola, ya que incide en las posibilidades de desarrollo de ciertas actividades económicas, en los gastos operacionales de las empresas y en las condiciones de acceso a los mercados externos. Como se ha señalado anteriormente, las recientes crisis alimentaria y financiera han exacerbado la inseguridad alimentaria, el desempleo y los problemas resultantes de las deficiencias de la infraestructura en muchos de los PMA. Para que se desarrolle la agricultura en los PMA es esencial aumentar las capacidades productivas, y esto requerirá que el Estado desempeñe un papel clave, en colaboración con el sector privado y con las ONG. La inversión del sector público en la agricultura tiende a atraer un gran volumen de inversiones privadas (lo que hace que aumente el efecto multiplicador sobre la capacidad productiva). Hay que idear nuevas formas de organización eficaces para movilizar los recursos de inversión en el medio rural, incluyendo programas de obras públicas, organizaciones de agricultores, cooperativas, etc., para crear capacidad productiva.

Los gastos públicos en infraestructura rural (por ejemplo, carreteras, irrigación, electricidad y tecnologías de la información y de las comunicaciones (TIC)) y en la promoción de los cambios institucionales orientados al aumento de la inversión son fundamentales para superar los retos que afronta el sector. La cuestión institucional a la que se enfrentan los gobiernos de los PMA es cómo reunir los fondos requeridos para hacer las inversiones necesarias, especialmente en infraestructura. En muchos de los PMA, se ha recurrido a la movilización masiva de la fuerza de trabajo mediante programas intensivos de obras públicas (por ejemplo, la rehabilitación de infraestructura mediante sistemas de trabajo por alimentos), unidos a intervenciones centradas en los alimentos, los ingresos y la salud, para mejorar la disponibilidad de alimentos, el crecimiento económico y las fuentes de ingresos (Eichengreen, 2002).

La actual crisis económica mundial ha reducido las fuentes externas de financiación y también puede provocar un descenso de la AOD. En consecuencia, los PMA tendrán que alentar la inversión pública por medio de programas de obras públicas para crear activos productivos y fomentar la inversión y el ahorro privados. En general, esos programas crean bienes públicos (por ejemplo, infraestructuras) y, aunque estén financiados con fondos públicos, no tienen que ser necesariamente ejecutados por el sector público. Por consiguiente, si bien la transformación estructural y el crecimiento de la agricultura de los PMA son importantes para la seguridad alimentaria a causa de sus efectos multiplicadores sobre el empleo y sobre los ingresos, la respuesta del Estado a los problemas de la seguridad alimentaria ha de incluir el desarrollo de las capacidades nacionales de producción. La experiencia adquirida con la ejecución de grandes programas de creación de empleo rural en la India (por ejemplo, el Programa nacional de garantía del empleo rural) y en Asia sudoriental (por ejemplo, el programa de Apoyo en Asesoría, Servicios de Información y Capacitación (ASIST AP) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)) demuestra que

---

*La promoción de asociaciones entre el sector privado y los gobiernos (en el Norte y en el Sur), así como la remoción de las barreras a las remesas, también podría hacer que mejorase el acceso de los pobres de las zonas rurales a la financiación.*

---



---

*El mercado alimentario y agrícola de los PMA se caracteriza por una fragmentación extrema dentro de las fronteras subregionales, nacionales e incluso subnacionales, que hace que los mercados estén demasiado fraccionados para asegurar la rentabilidad de unas inversiones privadas de proporciones considerables en las diferentes etapas de una cadena de productos básicos moderna.*

---



---

*Para crear un espacio económico óptimo para la transformación agrícola es necesario ampliar y reforzar la integración de las cadenas alimentarias y agrícolas regionales.*

---

---

*Las cadenas de productos básicos alimentarios y/o agrícolas estratégicos requieren que la integración de los mercados rebase los niveles nacional y subregional y abarque un mercado regional más amplio.*

---

*Para crear cadenas regionales verticalmente coordinadas de productos básicos agrícolas habría que establecer, entre los sectores público y privado, asociaciones que creasen un entorno propicio tanto para la rentabilidad como para la seguridad de la inversión privada.*

---

*Los gobiernos también deberían dar prioridad en materia de inversión a la mejora de la comercialización tradicional de los alimentos, vinculándola a los nuevos sistemas agroindustriales y al desarrollo de formas de organización nuevas y eficaces destinadas a movilizar los recursos para la inversión disponibles en los medios rurales y a aumentar la capacidad productiva.*

---

esos programas pueden tener considerables efectos positivos en situaciones en las que la infraestructura es deficiente y en las que se quiere hacer frente a la degradación de recursos esenciales, en especial cuando el crecimiento de la población es acelerado y cuando la capacidad de absorción de las actividades del sector secundario o terciario es relativamente baja. En un contexto de recesión económica mundial, de aumento del desempleo y de baja productividad de la mano de obra en la agricultura de los PMA, esos programas de creación de empleo rural a gran escala podrían desempeñar un papel aún mayor en la lucha contra los efectos negativos de la inseguridad alimentaria y el descenso de los ingresos. Bangladesh ha puesto en práctica programas similares, pero estos se han visto obstaculizados por la insuficiencia de la financiación aportada por los donantes (Chatterjee y otros, 2006; Toufique y Turton, 2003). En muchos de los PMA, el cambio de la relación capital/precio de la mano de obra, que ha aumentado en los últimos años, debería impulsar inversiones más intensivas en mano de obra tanto en el sector público como en el privado. Con todo, estos programas también plantean problemas: con frecuencia, los activos creados son de mala calidad, el mantenimiento es insuficiente y hay pronunciadas diferencias entre las remuneraciones de uno y otro sexo; además, los programas no siempre están bien enfocados.

La calidad y la disponibilidad de las infraestructuras (y de los servicios) de transporte son especialmente importantes. La infraestructura física local, incluida la densidad de las redes de carreteras y de las redes de teléfono, así como los servicios para los hogares, es un importante aspecto de la economía rural no agrícola y es asimismo importante para impulsar el crecimiento y los vínculos intersectoriales (Lanjouw y Feder, 2001; UNCTAD, 2006).

Las carreteras rurales que permiten el acceso seguro y regular de los vehículos automóviles favorecen tanto a la economía agrícola como a la no agrícola. La electrificación rural es particularmente importante para las actividades manufactureras (incluida la agroindustria). Por ejemplo, en los estudios realizados por Söderbom y Teal (2002) sobre algunas empresas de elaboración de alimentos en Nigeria se constató que, debido a las elevadas pérdidas de producción provocadas por interrupciones del suministro de electricidad, la mayor parte de las empresas habían tenido que instalar sus propios generadores, lo que había hecho que sus costos aumentasen al menos un 20% en comparación con lo que habrían sido si el suministro de electricidad hubiera sido fiable. A causa de esos costos más elevados, muchas empresas no podían, sin protección arancelaria, competir con las importaciones. La mayor parte de las inversiones en el sector de la energía de los PMA (especialmente de África) son muy reducidas y se orientan a las exportaciones (por ejemplo, de petróleo). En las zonas rurales hay una gran dependencia con respecto a la biomasa (por ejemplo, la madera y el estiércol) y a la energía humana tradicionales. La utilización de las formas modernas de energía y el acceso a ellas son muy escasos en las zonas rurales (Davidson y Sokona, 2001). En consecuencia, las zonas rurales se caracterizan por la descentralización y la dispersión de las necesidades energéticas y por la falta de una infraestructura energética básica (UNCTAD, 2006).

En la mayoría de los PMA, no hay una visión estratégica que vincule el desarrollo de los recursos hídricos para la agricultura con la reducción de la pobreza y con el crecimiento. Aunque en la mayoría de las estrategias para la reducción de la pobreza se presta alguna atención al crecimiento agrícola, en general no se ha considerado que el desarrollo de los recursos hídricos para la agricultura sea un medio de lograrlo (Banco Mundial, 2008b). Las inversiones en recursos hídricos destinados a la agricultura pueden contribuir al desarrollo agrícola, hacer que mejore la seguridad alimentaria mediante el aumento de la productividad agrícola y reducir la pobreza directamente al: a) permitir la intensificación, la diversificación y, por ende, el aumento de la producción agrícola y de los ingresos

procedentes de la agricultura; b) hacer que aumente el empleo asalariado en el sector agrícola; c) reducir los precios locales de los alimentos y, por lo tanto, mejorar los ingresos netos reales, y d) mejorar la salud y elevar la productividad de los trabajadores. También pueden reducir indirectamente la pobreza, al hacer que aumente el empleo rural y urbano, como resultado del efecto multiplicador sobre el crecimiento de la economía rural y urbana no agrícola.

El descenso del costo de los transportes es un factor fundamental para reducir los costos de comercialización a que hacen frente los agricultores. La eficiencia y la competitividad del sector del transporte son importantes porque hacen que disminuyan los costos de comercialización de los productos agrícolas y no agrícolas que se comercian a nivel nacional o internacional. Los grandes efectos que el aumento de la productividad en la agricultura tiene sobre el crecimiento del PIB se deben a vínculos intersectoriales y al incremento sostenido de la demanda de productos agrícolas. Por otra parte, las mejoras en el sector del transporte surten efectos positivos no sólo en el país en el que se realizan, sino también en los países vecinos (Diao, Dorosh y Rahman, 2007: 54-56; Diao y Yanoma, 2003: 32-34). Algunos estudios hechos en China muestran que la inversión en carreteras rurales tiene un rendimiento del 600% en los ingresos nacionales, en comparación con el 155% en el caso de las vías urbanas (Von Braun, 2008).

La ineficiencia de la integración entre las economías rurales y las economías urbanas en muchos de los PMA impide la retroalimentación positiva entre los sectores agrícola y no agrícola que se ha descrito más arriba. Se trata una característica clave de un crecimiento lento o de un crecimiento que tiene escasos efectos sobre la pobreza rural. Tal integración sólo puede lograrse con unas políticas juiciosas que apoyen al sector rural y con una infraestructura adecuada en las zonas rurales. La creciente urbanización de los PMA, junto con la desagrarización y la desindustrialización, no hará sino exacerbar la crisis alimentaria, que no puede resolverse solamente con medidas de emergencia sino que requerirá un desarrollo económico a largo plazo.

### 3. LA FINANCIACIÓN PARA FOMENTAR LOS VÍNCULOS ENTRE LOS SECTORES AGRÍCOLA Y NO AGRÍCOLA

La insuficiencia del acceso al capital es el obstáculo concreto a la inversión y a la iniciativa empresarial en la economía rural no agrícola más citado en los estudios (Reardon y otros, 1998; Haggblade, Hazell y Reardon, 2002). No es que los posibles inversores rurales carezcan totalmente de acceso al capital, sino que, en la mayor parte de los casos, lo mejor que pueden obtener son pequeños créditos a corto plazo. Dada la falta de crédito, la principal fuente de fondos son frecuentemente los ahorros y activos de la familia (extensa). A este respecto, los datos de Uganda y la República Unida de Tanzania muestran que los hogares que disponen de activos pueden encontrar formas de convertir algún activo (por ejemplo, ganado) en capital para la inversión (Ellis, 2001). Las iniciativas de algunas ONG y de los gobiernos de algunos de los PMA encaminadas a promover la microfinanciación han ampliado el acceso en algunos casos, pero la cobertura sigue siendo reducida (Haggblade, Hazell y Reardon, 2002; Ellis, 2001). Por otra parte, los grupos de microfinanciación pueden excluir a los pobres por insolventes y por representar un riesgo excesivo. Las instituciones de microcrédito, tratando de mantenerse, pueden caer en la tentación de dedicarse a los sectores superiores del mercado y dejar de atender a las personas pobres, marginadas o aisladas. La importancia de los servicios de ahorro es ahora evidente, pero dista de estar claro que la promoción del ahorro por sí sola permita a la mayoría de los pequeños agricultores intensificar su producción.

La expansión del acceso a la financiación (tanto estacional como a más largo plazo) es de capital importancia para los PMA, ya que hace que aumente la

---

*La integración de la cadena de productos básicos y la promoción de relaciones de producción entre los agricultores y las empresas de transformación privadas también requerirán que se refuercen las organizaciones de productores rurales (por ejemplo, los grupos de agricultores, las asociaciones de cultivadores y las cooperativas).*

---



---

*Ante la crisis financiera, los PMA han de desarrollar su capacidad de producción, diversificarse para producir una gama más amplia de productos agrícolas más sofisticados e integrarse en la economía mundial a un nivel de valor añadido más alto en las cadenas de los mercados mundiales.*

---

---

*El aumento sostenido de la productividad agrícola es requisito previo para el desarrollo y la reducción de la pobreza en muchos de los PMA. Lo que es menos evidente es la manera de cumplir ese requisito.*

---



---

*La falta de inversiones públicas en capacidad de producción y la debilidad de las instituciones estatales son algunas de las principales razones del escaso crecimiento de la productividad en la agricultura y de la inseguridad alimentaria crónica de muchos de los PMA.*

---



---

*En general, las inversiones en investigación y desarrollo agrícola, en la infraestructura rural y en educación son las que más repercuten en la productividad y en el crecimiento.*

---

inversión en la agricultura. Sin embargo, hay pocos modelos exitosos de concesión de créditos en gran escala a los pequeños agricultores en los lugares en que los mercados para los productos son muy competitivos. Una vez más, el papel del Estado es fundamental para que los pequeños agricultores accedan al crédito del sector estructurado. En la India, por ejemplo, esto se hace mediante un sistema de créditos prioritarios, que obliga a los bancos comerciales a destinar una parte considerable de sus recursos a préstamos a agricultores y a pequeñas empresas rurales. De hecho, la concesión de suficientes créditos (prioritarios) baratos y la prestación de un conjunto de servicios de divulgación agrícola a las pequeñas explotaciones son requisitos indispensables para que el progreso tecnológico en la agricultura sea independiente del tamaño de las explotaciones. Un progreso tecnológico que llegue a todas las explotaciones, independientemente de su tamaño, es esencial para lograr un crecimiento equitativo, ya que no es posible ninguna mejora sostenible de la distribución de los ingresos si no se reduce la “escasez de tierras” efectiva (Naastepad, 2001).

Los PMA también podrían aprovechar en mayor medida la infraestructura institucional existente, incluidos los bancos. Los bancos estatales, las oficinas de correos, los bancos de desarrollo agrícola (véase el recuadro 15) y los bancos comerciales pueden tener amplias redes de sucursales rurales que podrían ampliar el acceso a los servicios financieros. Para impulsar esas entidades hay varias opciones: a) la reestructuración de la gestión y de la gobernanza empresarial de un banco estatal en dificultades (por ejemplo, el Banco de Desarrollo Agrícola de Nepal); b) la creación de unidades especializadas rurales o de microfinanciación que funcionen de forma independiente mediante las sucursales y los sistemas de los bancos (por ejemplo, el Banco del Nordeste en Brasil), y c) la celebración de acuerdos de asociación entre instituciones de microfinanciación y esas entidades (Pearce, Goodland y Mulder, 2004). Estos modelos son relativamente nuevos, y se necesita más apoyo del gobierno para mejorar y ampliar su utilización.

Las instituciones financieras innovadoras, como las instituciones de microfinanciación, los bancos y las cooperativas, han demostrado que es posible prestar servicios financieros viables a los pequeños agricultores y a las empresas rurales no agrícolas en las zonas rurales. Esto se ha logrado mediante la adaptación de los productos financieros, la utilización creativa de los mecanismos de prestación para reducir los costos, y la adopción de nuevas tecnologías. Se necesitan más innovaciones para hacer llegar los beneficios de los servicios financieros a zonas rurales más amplias de los PMA. Los gobiernos de los PMA y los donantes podrían apoyar tales innovaciones investigando nuevos enfoques prometedores y financiando, por ejemplo, mecanismos similares a los del Africa Enterprise Challenge Fund y programas para los sectores financieros nacionales. También se necesita apoyo para introducir y reproducir innovaciones cuya eficacia ha sido demostrada (Pearce y otros, 2004). Por ejemplo, hay varias iniciativas dirigidas a hacer que los instrumentos formales de gestión de los riesgos sean accesibles para los pequeños agricultores de los PMA (véase el recuadro 16).

Hay otras medidas que, si bien no están directamente dirigidas a mejorar la gestión de los riesgos de la actividad agrícola y a ampliar el acceso a la financiación, tienen por finalidad mejorar la prestación de servicios a los pequeños agricultores y/o la producción y la comercialización. El Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA, 2003) observa que los créditos otorgados por las empresas de comercialización agrícola (proveedores, empresas de transformación y comerciantes) son una importante fuente de financiación, tanto para los grandes productores como para los pequeños agricultores en los PMA. Esto incluye acuerdos de colaboración, como los sistemas de agricultura contractual y de contratación externa de la producción agrícola (FIDA, 2003). En la agricultura contractual, las empresas de transformación o comercialización proporcionan insumos a crédito en el marco de un acuerdo de compra de la producción. El

reembolso inicial de los insumos se hace con los productos suministrados por el agricultor a un precio predeterminado. El resto de la producción se vende en el mercado o de la manera prevista en el contrato. Los sistemas de contratación externa de la producción agrícola son un tipo más integrado de agricultura contractual en los que la empresa agroindustrial tiene un control mayor. En general, los agricultores ofrecen sus tierras y mano de obra a cambio de un conjunto de insumos, servicios de divulgación y un mercado seguro. Sobre todo, estos acuerdos de colaboración reducen el riesgo de impago a los proveedores de crédito, dado que los agricultores reciben una serie de insumos sin necesidad de obtener crédito, obtienen asesoramiento y, en muchos casos, logran mercados para su producción, lo que reduce los riesgos relacionados con el precio y con la producción (Pearce y otros, 2004).

Los créditos que brindan los proveedores y los comerciantes, aun reconociendo que no sustituyen a los servicios financieros convencionales, son de capital importancia para algunos de los PMA. Hay considerables posibilidades de que las instituciones financieras aprovechen los conocimientos que las empresas agroindustriales y los comerciantes tienen sobre los clientes (los agricultores), así como de que se beneficien de los efectos de reducción del riesgo que se producen cuando los agricultores reciben de los proveedores de crédito del sector agroindustrial un conjunto de servicios y de insumos (Pearce y otros, 2004).

También hay que mejorar el entorno de política y de trabajo en el que operan las instituciones financieras en las zonas rurales. En general, los hogares rurales no tienen acceso a los mecanismos convencionales de seguro contra el riesgo, por lo que los prestamistas pueden verse muy expuestos en relación con el crédito en esas zonas. Además, los prestatarios muchas veces no están en condiciones de ofrecer garantías adecuadas, y, en el caso de que puedan darlas, la falta de medios eficaces para hacer cumplir los contratos dificulta la ejecución de los créditos cuando los prestatarios incurren en impago. Es preciso mejorar los mecanismos de gestión de los riesgos relacionados con la agricultura, así como los registros de clientes y de activos y la capacidad de los órganos judiciales para tramitar y ejecutar las peticiones de ejecución de las garantías.

Los sistemas de seguros y de recibos de almacén parecen ofrecer buenas posibilidades. Por ejemplo, los microseguros permiten que los prestatarios tengan acceso a la financiación para la agricultura, ya que reducen el riesgo de impago resultante de las condiciones meteorológicas adversas. Los sistemas de recibos de almacén (cuando son accesibles a los pequeños agricultores) constituyen una forma de utilizar la producción agrícola como garantía. Esos sistemas reducen los costos de las transacciones de los pequeños agricultores, porque hacen que las normas concernientes a los productos básicos se apliquen de forma independiente y permiten que las compraventas se realicen por simple descripción de las mercancías, sin envío de muestras, con un riesgo mínimo de incumplimiento por la otra parte. Con el sistema de recibos de almacén, un tercero digno de confianza (la entidad que gestiona el almacén) garantiza la entrega de las mercancías depositadas por otra entidad, a la que se da un recibo nominativo en el que se indican la calidad y la cantidad de las mercancías depositadas/almacenadas, así como el lugar de la entrega. Cuando el sistema está regulado, si las partes lo desean, la recepción de las mercancías puede estar supeditada al cumplimiento de determinadas normas. En general, la entrega está respaldada por seguros y por garantías de la ejecución. En Zambia, en unos planes experimentales recientes se estudió la viabilidad de unos productos financieros en los que se combinan créditos para los insumos con seguros indizados en función del clima y con la comercialización de la producción utilizando recibos de almacén (Onumah y otros, 2007). Al mismo tiempo, los donantes tienen que cooperar con los gobiernos y con los actores del sector privado para combinar las intervenciones

---

*Es necesario introducir reformas en las instituciones y en la gobernanza para abordar debidamente la falta de apoyo a las inversiones productivas en la agricultura y la falta de capacidad de los Estados para poner en práctica los programas.*

---

---

*Como los PMA tienen presupuestos nacionales pequeños para investigación y desarrollo agrícolas, la creación o el reforzamiento de centros regionales de excelencia para la investigación agrícola permitiría constituir unos recursos para investigación y unos recursos financieros que son cruciales para conseguir economías de escala. Los centros podrían crearse en función de las zonas agroecológicas o de las materias primas alimentarias estratégicas.*

---

destinadas a reducir el riesgo de crédito en las zonas rurales con los programas y políticas generales de desarrollo financiero rural.

La agroindustria tiene un importante papel que desempeñar en la concesión de crédito para adquirir insumos y financiar el comercio de productos básicos en las zonas rurales, y los vínculos con las instituciones financieras constituyen un medio prometedor de ampliar la financiación de la agricultura. Los esfuerzos hechos para promover unos servicios de transferencia de fondos que sean competitivos y fiables y para adoptar tecnologías que reduzcan los costos y mejoren la eficacia de la prestación de servicios financieros a la población rural se han visto obstaculizados por la falta de infraestructura y de un marco jurídico propicio. Los pobres de las zonas rurales se beneficiarían directamente de la existencia de sistemas de reglamentación que inspirasen mayor confianza en el papel de las instituciones de microfinanciación y de otras instituciones financieras no bancarias en la movilización del ahorro rural. También los favorecería que las instituciones de microfinanciación y los bancos actuaran como conducto para los pagos rurales y para la transferencia de remesas. La promoción de asociaciones entre el sector privado y los gobiernos (en el Norte y en el Sur), así como la remoción de las barreras a las remesas, también podría hacer que mejorase el acceso de los pobres de las zonas rurales a la financiación.

---

*El margen de maniobra para la adopción de políticas arancelarias orientadas a fomentar el desarrollo sectorial es un tanto limitado.*

---

#### 4. LA PROMOCIÓN DE LOS VÍNCULOS DE ACCESO A LOS MERCADOS

La transformación estructural de la agricultura requiere una visión más amplia del sector, que abarque un enfoque integrado de la inversión orientada al aumento de la productividad y de la eficiencia en todas las etapas de las cadenas de productos básicos, desde los mercados de insumos hasta el consumidor final, pasando por la producción en la explotación agrícola. El reforzamiento de los vínculos de las diferentes etapas es fundamental para que la agricultura y el sistema alimentario aporten una contribución óptima a un crecimiento económico y una transformación estructural de base amplia. A nivel regional, es necesario aprovechar la diversidad de las dotaciones de recursos sobre la base de las ventajas comparativas y competitivas entre las agrupaciones regionales de los PMA (por ejemplo, en África y Asia). Por consiguiente, la integración económica y la cooperación regionales deben guiarse ante todo por las normas de la eficiencia y por las ventajas comparativas. Esto podría verse facilitado por la utilización de la zonificación agroecológica como marco para identificar el potencial de la producción agrícola y para planificar el desarrollo de la infraestructura a nivel transfronterizo.

El mercado alimentario y agrícola de los PMA (especialmente en África) se caracteriza por una fragmentación extrema dentro de las fronteras subregionales, nacionales e incluso subnacionales, que hace que los mercados estén demasiado fraccionados para asegurar la rentabilidad de unas inversiones privadas de proporciones considerables en las diferentes etapas de una cadena de productos básicos moderna. Paradójicamente, los fragmentados mercados nacionales y subregionales de los PMA de África, aunque están en gran medida cerrados entre sí, se encuentran cada vez más abiertos a las importaciones de fuera de la región (Dorward y otros, 2004). En consecuencia, la brecha entre la producción interna nacional o subregional y el aumento de la demanda regional tiende a colmarse con importaciones provenientes de países que no forman parte del grupo de los PMA.

---

*Las autoridades y la sociedad civil locales tienen que ampliar sus capacidades de planificación, elaboración y aplicación de políticas de desarrollo a nivel local.*

---

Una forma práctica de hacer considerables economías de coordinación vertical y de escala en el sector agrícola de los PMA podría consistir en trabajar a nivel subregional o regional en torno a un número limitado de cadenas de productos básicos alimentarios y agrícolas estratégicos (CEPA y Unión Africana, 2009). De hecho, para crear un espacio económico óptimo para la transformación agrícola es

necesario ampliar y reforzar la integración de las cadenas alimentarias y agrícolas regionales. En el caso de determinados productos básicos estratégicos, un mercado común regional (basado por ejemplo, en el caso de África, en las comunidades económicas existentes) podría brindar un espacio económico suficiente para que las inversiones privadas o públicas permitiesen lograr unas economías de escala que redujesen los costos y elevaran la rentabilidad. En otras palabras, las cadenas de productos básicos alimentarios y/o agrícolas estratégicos requieren que la integración de los mercados rebase los niveles nacional y subregional y abarque un mercado regional más amplio. En el caso de los PMA, esos productos básicos estratégicos serían los que tuvieran un peso importante tanto en la canasta de alimentos de un determinado PMA como en la balanza comercial de la región, bien por su contribución a los ingresos de divisas, bien por el gran volumen de las importaciones necesarias para colmar la brecha entre la producción y la demanda regionales. Esos productos básicos estratégicos también pueden constituir una fuente de producción potencial no explotada debido a limitaciones internas en el lado de la oferta o a impedimentos externos impuestos por los países de la región con los que se comercia. Por ejemplo, en el África subsahariana hay productos

*Para establecer prioridades hay que clasificar los conjuntos de políticas con arreglo a criterios tales como la fase del desarrollo del país o la situación geográfica.*

Cuadro 15

### Ilustración esquemática de las prioridades a largo plazo de la economía rural no agrícola en los países menos adelantados

Fase y contexto	Cadena agrícola y alimentaria	Economía rural no agrícola	Políticas necesarias
I. Economía rural aislada, escaso desarrollo	Producción para la subsistencia local. Elaboración dentro de la aldea.	Muy diversa, ya que necesita producir para la mayor parte de la aldea. Principales productos: materiales de construcción, utensilios, herramientas, muebles, ropa. Servicios: reparaciones, construcción, transporte, comercio. Educación; atención de la salud. La migración puede ser una fuente importante de fondos.	Inversiones en infraestructura física básica, especialmente carreteras. Educación y atención primaria de la salud, incluidas campañas de vacunación. Mejora del abastecimiento de agua potable y del saneamiento. Servicios de divulgación para los agricultores.
II. Economía rural más conectada con la economía urbana	Aumenta la producción, y se destina al mercado una parte creciente de la producción agrícola. Hay más especialización. Parte de la elaboración puede hacerse en las ciudades. Se compran insumos (fertilizantes, productos químicos, herramientas y maquinaria) a la industria urbana. Algunos productos alimenticios se traen de otras regiones.	Las importaciones procedentes de la industria urbana sustituyen a algunas manufacturas locales (artesanales), como los textiles, los productos de plástico y artículos de ferretería. El aumento del poder adquisitivo local estimula a parte de la economía rural no agrícola, sobre todo la venta al por menor, la construcción, el transporte y el ocio. Aumento del gasto público en educación estructurada, servicios de salud, infraestructura física y servicios de abastecimiento de agua y de electricidad.	Políticas relacionadas con la oferta: divulgación tecnológica. Corrección de los fallos del mercado, sobre todo en los mercados financieros. Posible oferta y comercialización de insumos. Instituciones oficiales: derechos de propiedad, pesos y medidas. Ampliación y mejora de la infraestructura física, incluidas las telecomunicaciones, la electrificación, las instalaciones de elaboración y las inversiones sociales.
III. Economía rural bien integrada en la economía nacional	Igual que lo indicado más arriba, pero en mayor medida. La agricultura puede enfrentarse con un aumento de los costos de la tierra en competencia con la vivienda y la industria en las zonas periurbanas. El acceso al agua puede ser litigioso en esas zonas: la contaminación puede suponer una carga para la agricultura.	La economía rural no agrícola crece, impulsada por el aumento de los gastos locales y estatales, pero se va especializando, al llegar bienes y servicios a la aldea o al ir los habitantes a los centros urbanos para adquirirlos. La economía rural no agrícola se centra entonces en servicios no comercializables: venta al por menor, transporte, educación, salud y construcción. Surgen nuevas oportunidades en los sectores del ocio y del turismo. En las zonas periurbanas prestación de servicios urbanos de vivienda. En algunos casos, la descentralización de las manufacturas llega a las zonas rurales en busca de mano de obra y tierras más baratos. Funciona con subcontratos de empresas urbanas. El gasto público puede representar una parte considerable de los ingresos rurales, si se sigue la política de dotar a las zonas rurales de servicios comparables a los de las zonas urbanas.	Mantenimiento de la infraestructura física y realización de inversiones sociales. Facilitación de la inversión privada y de las corrientes de información, y en general tentativas de reducir los costos de transacción. Políticas complejas en materia de tecnología y de I+D. Desarrollo de las capacidades de I+D para elevar la productividad y la competitividad. Planificación y regulación del uso de las tierras en las zonas periurbanas.

Fuente: Adaptado de Davis (2004).

Cuadro 16

## Guía de las posibles intervenciones de política en la economía rural

Principios fundamentales	Estrategia	Actividades	Motivación	Observaciones
1. Dar prioridad a las actividades dirigidas a mercados atractivos	<ul style="list-style-type: none"> <li>Identificar los mercados remuneradores.</li> </ul>	Evaluaciones de los mercados estructurados y no estructurados.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aprovechar las actividades con buenas perspectivas de crecimiento para obtener resultados y contribuir al desarrollo económico local.</li> </ul>	La mayoría de las actividades con mayor potencial se centrarán en los mercados no locales.
2. Ayudar a los productores a satisfacer las exigencias del mercado	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mejorar las calificaciones en materia de producción, comercialización y gestión.</li> <li>Promover el acceso al crédito.</li> <li>Garantizar el acceso a insumos intermedios y a tecnología.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ofrecer formación en el empleo y formación estructurada y/o poner en contacto a los productores con quienes ofrecen formación.</li> <li>Promover las visitas de observación.</li> <li>Desarrollar los servicios de asesoramiento empresarial y/o poner en contacto a los productores con los proveedores de esos servicios.</li> <li>Ofrecer créditos y/o poner en contacto a los productores con los proveedores de crédito.</li> <li>Desarrollar los sistemas de ahorro y préstamo colectivos y las cooperativas de crédito.</li> <li>Apoyar la producción de insumos y poner en contacto a los productores con los proveedores de insumos.</li> <li>Promover sistemas de subcontratación eficaces.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Producir lo que quiere el mercado, a nivel local o regional, a precios competitivos.</li> <li>Orientarse a los mercados en los que la demanda de productos es sostenible más allá del nivel de la aldea.</li> </ul>	
3. Mejorar el acceso a los mercados	<ul style="list-style-type: none"> <li>Establecer vínculos con los mercados.</li> <li>Estimular la demanda.</li> <li>Mejorar la infraestructura de transporte.</li> <li>Crear organizaciones de productores.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Organizar visitas a mercados y a ferias comerciales.</li> <li>Organizar visitas de compradores a los centros de producción.</li> <li>Facilitar los contactos entre productores y compradores.</li> <li>Proporcionar información sobre los compradores.</li> <li>Asesorar a los productores sobre el etiquetado y la certificación de los productos y sobre las estrategias de publicidad y de venta.</li> <li>Entablar un diálogo con los interesados pertinentes del sector público para desarrollar infraestructuras públicas esenciales y realizar actividades de promoción.</li> <li>Ayudar a la formación y al desarrollo de grupos de productores.</li> <li>Proporcionar formación y asesoramiento sobre liderazgo y gestión de grupos, estrategias de comercialización, etc.</li> <li>Prestar servicios de asesoramiento empresarial.</li> <li>Promover vínculos con los mercados.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Hacer posible el acceso de los productores a mercados no locales reduciendo los costos de transacción, fidelizando a los consumidores y/o aumentando la escala.</li> <li>Estimular la demanda efectiva mediante un nuevo pacto verde, productos innovadores y servicios como el comercio electrónico y la promoción del aprendizaje y del cambio tecnológico.</li> </ul>	La promoción de los vínculos es más eficaz cuando los productores alcanzan cierta escala mínima. La construcción de infraestructuras excede a menudo del ámbito de los proyectos de la economía rural no agrícola y suele requerir la intervención estatal.
4. Siempre que resulte conveniente y factible, alentar la creación de asociaciones y cooperativas de productores con intereses comunes		<ul style="list-style-type: none"> <li>Proporcionar formación y asesoramiento sobre liderazgo y gestión de grupos, estrategias de comercialización, etc.</li> <li>Prestar servicios de asesoramiento empresarial.</li> <li>Promover vínculos con los mercados.</li> </ul>	Reducir los costos de la prestación de servicios, fomentar las economías de escala y mejorar la posición en las negociaciones y la capacidad de los pequeños productores para actuar como grupo de presión.	Los resultados de las experiencias pasadas de formación y desarrollo de grupos han sido desiguales.
5. Establecer coaliciones de instituciones flexibles e innovadoras	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sensibilizar y movilizar toda una serie de actores y de instituciones de apoyo pertinentes.</li> <li>Ayudar al fomento de la capacidad en las organizaciones públicas y privadas pertinentes.</li> <li>Colaborar con los grupos de productores y con las ONG.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Establecer foros consultivos locales con múltiples interesados.</li> <li>Desarrollar el diálogo con las autoridades locales, regionales, nacionales, etc.</li> </ul>	Obtener financiación para proyectos y programas, aprovechar los puntos fuertes de las distintas instituciones y proveedores de servicios, atraer inversiones públicas en bienes públicos esenciales, promover reformas clave de la política, garantizar la continuación del servicio tras la finalización del proyecto, etc.	Es necesario enfocar de manera selectiva y estratégica las asociaciones institucionales para simplificar la coordinación de los proyectos y el diálogo entre los interesados.
6. Adoptar un planteamiento por subsectores	Promoción de cadenas de valor de los alimentos y los productos básicos estratégicos en un marco regional.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Valoración de los mercados.</li> <li>Análisis de las cadenas de suministro.</li> <li>Análisis institucional.</li> <li>Identificación de intervenciones apalancadas.</li> </ul>	Intervenir teniendo en cuenta toda la cadena de suministro y el entorno de los subsectores (por ejemplo, los agentes del mercado, las instituciones de apoyo, las políticas, las limitaciones, las oportunidades, etc.).	Esto también alienta el desarrollo de vínculos comerciales intrarregionales.
7. Elaborar estrategias de sostenibilidad desde el principio	<ul style="list-style-type: none"> <li>Apoyar las actividades económicas financieramente viables.</li> <li>Reforzar la capacidad de los participantes en los proyectos.</li> <li>Promover los vínculos efectivos con los proveedores de servicios y con los compradores.</li> <li>Presionar para conseguir inversiones y políticas públicas favorables.</li> <li>Establecer un plazo de aplicación adecuado.</li> <li>Utilizar las subvenciones estratégicamente, haciendo hincapié en la innovación y los servicios con un componente de bienes públicos.</li> </ul>	El Estado puede ayudar a establecer programas sostenibles de infraestructuras comunitarias (financiándolos) utilizando el trabajo voluntario de los beneficiarios locales. Sistema común en Sudamérica (sobre todo en los países andinos, por ejemplo la minga).	Velar por que los servicios de apoyo esenciales y las actividades económicas promovidas continúen después de finalizado el proyecto.	La falta de sostenibilidad es a menudo el elemento más débil de las intervenciones en proyectos de economía rural no agrícola.

Fuente: Adaptado de Davis (2004).

tales como el arroz, el maíz, el trigo, el azúcar, la carne y los productos lácteos, el algodón, el café y el cacao que cumplirían esos criterios relativos a la producción no explotada, pero con la posibilidad de responder al aumento de la demanda regional.

Para crear cadenas regionales verticalmente coordinadas (de producción, transformación y comercialización) de esos productos básicos habría que establecer, entre los sectores público y privado, asociaciones que creasen un entorno propicio tanto para la rentabilidad como para la seguridad de la inversión privada. Más explícitamente, ese entorno podría resultar de la apertura de zonas francas de inversión subregionales o regionales en los sectores en las que radique el mayor potencial de producción sin explotar de determinados productos básicos estratégicos, a fin de estimular la movilización a gran escala de la inversión privada en la agricultura regional.

En tales zonas, la creación de un marco institucional y legal para el desarrollo y la gestión de la tierra y de los recursos hídricos y para la provisión de la infraestructura y los servicios públicos necesarios haría que aumentasen los incentivos y la seguridad en lo que concierne a la inversión privada y al establecimiento de empresas transnacionales en el sector agroindustrial. Esto llevaría a la movilización de fondos comunes de inversión por medio de empresas agrícolas regionales (empresas conjuntas) con miras al desarrollo—verticalmente coordinado— de las diferentes etapas de las cadenas de productos básicos estratégicos. Esta estrategia podría reforzarse aún más mediante el desarrollo de mercados de capital locales. No obstante, a plazo medio, los resultados que se obtengan con los sistemas alimentarios tradicionales seguirán determinando el bienestar de los agricultores de los PMA y la seguridad alimentaria nacional en mayor medida que el crecimiento de las cadenas de supermercados. Por lo tanto, los gobiernos también deberían dar prioridad en materia de inversión a la mejora de la comercialización tradicional de los alimentos, vinculándola a los nuevos sistemas agroindustriales y al desarrollo de formas de organización nuevas y eficaces destinadas a movilizar los recursos para la inversión disponibles en los medios rurales y a aumentar la capacidad productiva.

La integración de la cadena de productos básicos y la promoción de relaciones de producción entre los agricultores y las empresas de transformación privadas también requerirán que se refuercen las organizaciones de productores rurales (por ejemplo, los grupos de agricultores, las asociaciones de cultivadores y las cooperativas). Esas organizaciones son particularmente importantes para facilitar los cambios de las políticas, que requieren un amplio apoyo popular (Onumah y otros, 2007; Bijman, Ton y Meijerink, 2007).

En UNCTAD (2007b) se afirma que también se debe tratar de crear agrupaciones de producción basadas en los recursos naturales, mediante actividades que añadan valor a los recursos naturales y mediante el examen de las posibilidades de sustituir las importaciones por la producción local de algunos insumos y equipo y por el desarrollo de la capacidad técnica para la producción local (Ramos, 1998: 124-125).

En los últimos años, las ONG, los donantes y el sector privado han alentado a las organizaciones de agricultores a que asuman algunas de las funciones que anteriormente desempeñaba el Estado en lo que se refiere a la vinculación de los agricultores con los mercados y a la prestación de servicios de divulgación, entre otras cosas. La prosperidad futura de los pequeños propietarios agrícolas de los PMA depende de la capacidad de tales organizaciones para superar estos retos, especialmente en entornos difíciles con infraestructuras deficientes y con instituciones de apoyo al mercado débiles o inexistentes. No obstante, las presiones que llevan a introducir cambios en los mercados están también modificando la forma y las funciones de las organizaciones de agricultores. En los

---

*Aunque la crisis económica y la crisis alimentaria no tienen un origen común, sus efectos están relacionados entre sí y se refuerzan mutuamente, especialmente en los países más vulnerables.*

---

---

*El programa de seguridad alimentaria posterior a la crisis financiera para los PMA debería no sólo tratar de hacer frente a las consecuencias humanitarias a corto plazo de la crisis alimentaria, sino también invertir la caída de las inversiones y de la productividad en el sector agrícola.*

---

---

*Unas políticas de inversión pública eficaces desempeñarán una importante función en el mejoramiento de la seguridad alimentaria y en el crecimiento de la agricultura en los PMA.*

---

últimos años se han desarrollado en los PMA una serie de nuevos mecanismos de comercialización —la mayoría de los cuales vinculan a grupos de productores primarios (de base) con compradores específicos o con determinados nichos de mercado— (Onumah y otros, 2007). La mayoría de esos mecanismos tienden a beneficiar a todos los participantes de la cadena. Sin embargo, la especificidad de muchos de esos vínculos tiende a limitar la participación de los agricultores; la autoselección implícita hace que, en la práctica, grandes sectores de la población de agricultores se vean de hecho excluidos de esos mecanismos.

---

## D. Conclusiones y camino a seguir

---

La gobernanza de la agricultura en el plano nacional no tiene lugar independientemente de su contexto, sino que está influida por diferentes agentes, problemas e instituciones en el ámbito mundial, y con frecuencia la acción a nivel mundial es esencial para ejecutar los programas nacionales. También puede suceder que el contexto mundial obstaculice el desarrollo local a causa de la existencia de normas multinacionales que limiten el espacio de políticas. En particular, se necesitan soluciones regionales y/o mundiales para cuestiones tales como los bienes públicos mundiales (como el medio ambiente), las crisis alimentaria y financiera mundiales y los problemas transfronterizos (como las enfermedades pandémicas de animales y plantas). También es necesaria la cooperación para el desarrollo a fin de poner en práctica las soluciones, ya que los PMA no pueden aplicarlas solos. Por consiguiente, el programa de gobernanza de la agricultura de los PMA ha de incluir actividades que se aborden más eficazmente a nivel mundial, como las destinadas a: a) establecer normas justas para el comercio internacional; b) concertar acuerdos sobre las normas aplicables a los productos y sobre los derechos de propiedad intelectual; c) proporcionar nuevas tecnologías que beneficien a los pobres; d) evitar las externalidades negativas como las enfermedades del ganado; e) conservar la biodiversidad mundial, y f) mitigar el cambio climático y adaptarse a él. En los últimos años, algunas organizaciones internacionales han emprendido varias destacadas iniciativas para apoyar el desarrollo agrícola de los PMA. A continuación se citan algunos ejemplos:

- En el informe sobre el Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas titulado *Halving Hunger: It Can Be Done* (Es posible reducir a la mitad el número de personas con hambre) (Sánchez y otros, 2005) se estableció un plan para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio y se pidió que se aumentase considerablemente la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) y que se elevase la productividad rural mediante una nueva revolución verde para incrementar la producción de alimentos;
- En el Informe sobre el desarrollo mundial: agricultura para el desarrollo (Banco Mundial, 2008b) se hace especial hincapié en el papel y el potencial de los pequeños agricultores en los países de renta baja, y
- En el Marco Estratégico del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) (2007-2010) se indica la manera en que puede actuar el FIDA para reducir la pobreza rural, y se reconoce expresamente la necesidad de hacer frente a la pobreza en las zonas rurales y de centrarse en la agricultura como medio de hacer que mejoren los medios de subsistencia de la población rural pobre.

El renovado interés por la agricultura no se ha limitado a las organizaciones internacionales que se ocupan del desarrollo. Como ya se ha señalado, en el Programa general para el desarrollo integral de la agricultura en África, dirigido por la NEPAD, se ha acordado como objetivo que se destine a la agricultura un 10% de los presupuestos estatales<sup>22</sup>. Ese objetivo incluye una tasa de crecimiento anual del 6% para la agricultura nacional. Para salir de la actual trampa de la

pobreza y del subdesarrollo, los gobiernos de los PMA y sus asociados para el desarrollo tendrán que redefinir las condiciones de sus asociaciones para el desarrollo (UNCTAD, 2008b). Ante la crisis financiera, los PMA han de desarrollar su capacidad de producción, diversificarse para producir una gama más amplia de productos agrícolas más sofisticados e integrarse en la economía mundial a un nivel de valor añadido más alto en las cadenas de los mercados mundiales.

Actualmente se conviene en que el aumento sostenido de la productividad agrícola es requisito previo para el desarrollo y la reducción de la pobreza en muchos de los PMA. Lo que es menos evidente es la manera de cumplir ese requisito. La tesis desarrollada en este capítulo es que la falta de inversiones públicas en capacidad de producción y la debilidad de las instituciones estatales son algunas de las principales razones del escaso crecimiento de la productividad en la agricultura y de la inseguridad alimentaria crónica de muchos de los PMA.

Los datos disponibles indican que los PMA han reducido su apoyo presupuestario a la agricultura, tanto desde el punto de vista de su participación en el presupuesto nacional como en cuanto porcentaje del PIB agrícola. Para promover el aumento de la producción y la elevación de la productividad de la agricultura, los PMA tienen que invertir esas tendencias. También es importante establecer las debidas prioridades en los gastos productivos: en general, las inversiones en investigación y desarrollo agrícola, en la infraestructura rural y en educación son las que más repercuten en la productividad y en el crecimiento. Las subvenciones públicas de los precios de producción y de insumos tales como abonos, maquinaria y semillas, entre otras cosas, pueden ayudar a los pequeños agricultores a acceder a la tecnología y a los mercados, pero tienen que estar bien orientadas y ser eliminadas gradualmente con arreglo a un calendario definido. La agricultura de los PMA afronta difíciles problemas: el cambio climático, la recesión económica mundial, la pobreza crónica, el deterioro de la infraestructura de producción y la migración masiva del campo a la ciudad. En los PMA del África subsahariana, más del 50% de las familias rurales de agricultores viven con menos de una hectárea de tierra y son sumamente pobres (recuadro 10). Más del 50% de las familias rurales de agricultores son compradores netos de alimentos de primera necesidad (Jayne, Mather y Mghenyi, 2006), y la mayoría de ellas, carentes de acceso a la atención de la salud y a la educación básicas, no disponen del capital humano necesario para contribuir productivamente a la sociedad. En los PMA, el Estado tendrá que cumplir una función de gran importancia para hacer frente a esos retos. En los PMA existen al menos tres concepciones dominantes de la función del Estado en la agricultura:

- (a) La concepción del libre mercado “a la antigua” y del “Consenso de Washington”, que hace hincapié en la liberalización total, en las reformas de ajuste estructural y en la dependencia con respecto al sector privado. Con arreglo a esta concepción, la función de los ministerios de agricultura es muy limitada.
- (b) La concepción del mercado coordinado, que propugna una intervención del Estado canalizada y por etapas que esté justificada para impulsar los mercados, solucionar los fallos de los mercados y ayudar a coordinar y prestar servicios.
- (c) La concepción de la tercera vía, que destaca la función de las ONG y de las organizaciones de agricultores en la prestación de servicios como complemento del mercado o de las instituciones estatales. La función del Estado consiste aquí en apoyar el desarrollo de esas instituciones.

Subsisten algunas controversias entre los economistas acerca de la importancia que tendrá en las políticas futuras el papel del Estado en la agricultura de los PMA, habida cuenta de las deficiencias del “Consenso de Washington”. Hay en líneas

generales dos escuelas de pensamiento: la primera sostiene que el fracaso de los programas de ajuste estructural se debe a fallos en su ejecución (por ejemplo, en la reforma del mercado de los insumos) y no a la inadecuación del paquete de reformas propuesto (Jayne, Mather y Mghenyi, 2006). Esta opinión coincide con la concepción a) esbozada más arriba. Por otra parte, cabría aducir que los programas de ajuste estructural propuestos para muchos de los PMA eran inadecuados y que estaba justificado que los poderes públicos no aplicaran las reformas encaminadas a la liberalización y a la privatización, porque los fallos generalizados del mercado no habrían incentivado al sector privado, por lo general pequeño, para que entrase en el mercado a fin de prestar servicios. Cuando esos fallos son profundos, es importante y necesario que el Estado asuma su función e intervenga para proporcionar bienes públicos, encargarse de la investigación y el desarrollo, hacer inversiones y ocuparse de la coordinación de los mercados. Esto coincide con la concepción b) indicada más arriba. Con arreglo a este enfoque, en determinadas condiciones el Estado debería participar en la financiación estacional, la provisión de infraestructuras, el suministro de insumos y la concesión de subvenciones (para cubrir los costos de transacción), la reforma agraria y los servicios de divulgación, a fin de promover el crecimiento del sector. Esas intervenciones deberían eliminarse gradualmente para dar paso a los actores del sector privado. Estos son elementos fundamentales de la función del Estado en los PMA consistente en impulsar un cambio institucional progresivo que estimule el crecimiento. No obstante, en general sucede que la concepción c) se está convirtiendo en el paradigma dominante en cuanto a la función del Estado en la agricultura. Una de las principales razones de ello es que las instituciones financieras internacionales y los donantes siguen teniendo dudas acerca de la capacidad de los gobiernos de los PMA para prestar servicios eficientemente. Sin embargo, no está claro que ésta sea la vía óptima para el desarrollo rural de los PMA.

Es necesario introducir reformas en las instituciones y en la gobernanza para que en la formulación de las políticas se aborde debidamente la falta de apoyo a las inversiones productivas en la agricultura y la falta de capacidad de los Estados para poner en práctica los programas. Tales reformas incluyen la creación de una infraestructura institucional y de política adecuada que apoye en el plano local la retroinformación y el aprendizaje, junto con la cooperación y la transferencia de conocimientos a nivel mundial. Además, dado el carácter multisectorial del desarrollo agrícola, los ministerios de agricultura necesitan nuevos mecanismos y conocimientos para sus actividades de regulación y para la coordinación y la cooperación intersectorial con los distintos interesados, como los demás ministerios, el sector privado, la sociedad civil y las organizaciones de agricultores, a fin de formular estrategias integradas.

Para los PMA, la crisis alimentaria mundial es de grandes proporciones y no debe considerarse un fenómeno a corto plazo. No ha sido causada simplemente por la subida de los precios del petróleo ni por la expansión de la producción de biocombustibles, como se dice a veces. Antes bien, es la consecuencia de decenios de abandono de la agricultura. Esto concierne al comercio, a la inversión, a la tecnología, a la estructura demográfica y a las políticas en materia de productos básicos y de agricultura. Se han producido fallos al nivel de la política de desarrollo nacional, pero también ha habido importantes deficiencias a nivel internacional y multilateral. Si no se abordan ahora de manera adecuada y completa los factores estructurales causantes de la crisis alimentaria mundial, encauzando las políticas hacia los grupos de problemas más complejos e interrelacionados, se repetirá la crisis, muy probablemente con mayor intensidad. Entre las estrategias que deben emprenderse son particularmente importantes las siguientes:

- Las políticas públicas proactivas que son necesarias para impulsar la producción agrícola en los PMA a fin de garantizar la seguridad alimentaria. Es esencial renovar los servicios de apoyo del sector público y las inversiones públicas.
- El desarrollo agrario y los programas de reforma conexos, que son primordiales para aumentar las inversiones y la productividad en la producción de alimentos. Esos programas deberían centrarse en los pequeños agricultores pobres, ya que son el grupo más vulnerable de las zonas rurales; en la inversión en infraestructuras rurales, y en la concesión de acceso al crédito. En el Asia meridional y en el África subsahariana es donde más se necesitan tales programas, que también deberían incluir la mejora del acceso a insumos agrícolas asequibles y modernos, así como a la tierra, mediante la redistribución de tierras.
- El establecimiento de acuerdos de asociación entre el Estado y el sector privado para realizar algunas de las funciones que solían incumbir a las juntas de comercialización y estar relacionadas con los acuerdos de cooperación.
- Como los PMA tienen presupuestos nacionales pequeños para investigación y desarrollo agrícolas, la creación o el reforzamiento de centros regionales de excelencia para la investigación agrícola permitiría constituir unos recursos para investigación y unos recursos financieros que son cruciales para conseguir economías de escala. Los centros podrían crearse en función de las zonas agroecológicas o de las materias primas alimentarias estratégicas. Se ocuparían especialmente, no sólo de las tecnologías para las explotaciones agrícolas, sino también de las tecnologías para la gestión de las cosechas (por ejemplo, su almacenamiento, elaboración y transporte) y de las biotecnologías adecuadas para los cultivos alimentarios y comerciales.

En cuanto a la política comercial, el régimen arancelario es un instrumento importante para aumentar los ingresos públicos e impulsar el desarrollo agrícola y la industrialización. No obstante, los aranceles de los PMA han disminuido debido a los acuerdos multilaterales, regionales y bilaterales, a los programas de ajuste estructural y a las medidas de reforma autónomas (UNCTAD, 2004). Así pues, el margen de maniobra para la adopción de políticas arancelarias orientadas a fomentar el desarrollo sectorial es un tanto limitado. En vista de los efectos negativos de las crisis alimentaria y financiera, se podrían racionalizar y revisar las políticas comerciales y las tasas de exportación conexas para asegurar la estabilidad de la oferta de alimentos de primera necesidad importados a precios asequibles y para promover la producción agrícola. Por ejemplo, se podrían rebajar periódicamente los aranceles sobre los insumos agrícolas (semillas, fertilizantes y equipo de transporte como tractores).

La especulación financiera sobre los productos básicos ha contribuido a la gran subida reciente de los precios mundiales de los alimentos. Por consiguiente, es necesario ajustar las políticas financieras y los mercados de productos básicos a los principios de un sistema de comercialización eficiente, de una formación de los precios justa y ordenada y de una buena vigilancia de los mercados, a fin de reducir el riesgo de una especulación desestabilizadora en los mercados de los productos básicos (UNCTAD, 2009a).

Un problema conexo es la tendencia a producir cultivos comerciales para la exportación y a minimizar la producción de cultivos alimentarios para el mercado nacional y especialmente para los centros urbanos nacionales. Los gobiernos de los países desarrollados y de los países en desarrollo tendrán que resolver las tensiones entre la necesidad de almacenar y ofrecer alimentos a precios aceptables a los consumidores nacionales y el deseo de los productores de alimentos de aprovechar la subida de los precios.

Aunque gran parte de la actividad de la economía rural no agrícola está estimulada por el crecimiento del sector primario, cada vez son más importantes los sectores secundario y terciario (por ejemplo, la prestación de servicios locales y las empresas minoristas). Esto hace pensar que los responsables de las políticas deberían centrarse en ayudar a los participantes en la economía rural no agrícola a responder a las nuevas oportunidades reduciendo las barreras a la entrada. El marco reglamentario también tiene que desempeñar una importante función en la promoción de los vínculos intersectoriales en toda la economía rural no agrícola, al igual que la política fiscal (ambas deberán planearse cuidadosamente para evitar salidas del sector estructurado al sector no estructurado). Las políticas relativas a las actividades rurales no agrícolas que tienen posibilidades de impulsar el crecimiento económico pueden diferir de las que son resultado del crecimiento de otros sectores. Al concebir las medidas de política adecuadas para la economía rural no agrícola, es importante considerar si ese subsector es motor del crecimiento.

También es importante establecer un justo equilibrio de competencias y de responsabilidades entre el gobierno nacional y las administraciones locales. Si en las zonas rurales quedan sin control amplias facultades para gravar y regular las empresas locales, aumentarán las probabilidades de que se establezcan una imposición y una reglamentación predatorias y otras formas de captación de rentas. En algunos de los PMA, la larga tradición de gobernanza estatal centralizada ha debilitado a las autoridades regionales y locales. Es necesario prestar nuevamente atención, según proceda, a la descentralización regional para establecer o reforzar las instituciones locales. Las autoridades y la sociedad civil locales tienen que ampliar sus capacidades de planificación, elaboración y aplicación de políticas de desarrollo a nivel local. Otra medida podría consistir en establecer programas y proyectos de inversión destinados a las actividades no agrícolas, tal vez empezando por las actividades relacionadas con la agricultura (elaboración de los recursos naturales y servicios a los agricultores).

Dado que la economía rural no agrícola de los PMA cubre mucho terreno, lo expuesto más arriba resulta inevitablemente un tanto general. Prácticamente no se omite ningún punto previsible. Sin embargo, a los responsables de las políticas podría interesarles disponer de más orientación sobre el orden de prioridad que se debería establecer entre las numerosas actuaciones útiles posibles. ¿Cómo establecer prioridades? Hay que poder clasificar los conjuntos de políticas con arreglo a algún criterio, como la fase del desarrollo o las características geográficas de la economía rural no agrícola: zonas remotas, zonas cercanas, zonas periurbanas.

La tipología del cuadro 15 se expresa en fases, aunque las tres fases podrían describirse, con relativamente pocos ajustes, como zonas remotas, cercanas y periurbanas. Da una ilustración esquemática de las prioridades a largo plazo de la economía rural no agrícola. El cuadro 16 resume las intervenciones estatales que se podrían realizar en la economía rural no agrícola, destacando los principios, estrategias, actividades y razonamientos esenciales de los gobiernos y de los donantes para promover el desarrollo del sector y las interconexiones:

1. Dar prioridad a las actividades dirigidas a los mercados locales y regionales.
2. Ayudar a los productores a satisfacer las exigencias del mercado.
3. Mejorar el acceso de la población rural a los mercados de productos y de factores.
4. Siempre que sea conveniente y factible, alentar la creación de asociaciones y cooperativas de productores con intereses comunes.
5. Instituir mecanismos institucionales intersectoriales flexibles e innovadores.

6. Tener en cuenta la diversidad de la producción agrícola y adoptar un enfoque subsectorial en lo referente a la intervención estatal, las inversiones o los programas de desarrollo.
7. Formular estrategias de sostenibilidad desde el inicio de cualquier programa de inversión o desarrollo.

Evidentemente, las prioridades fundamentales destacadas en los cuadros 15 y 16 se centran en dotar a las zonas rurales de infraestructuras económicas (como carreteras, electricidad y recursos hídricos) y en aumentar la inversión en las capacidades de producción del sector agrícola.

Aunque la crisis económica y la crisis alimentaria no tienen un origen común, sus efectos están relacionados entre sí y se refuerzan mutuamente, especialmente en los países más vulnerables. Los vínculos entre las crisis persisten, ya que, en la mayoría de los PMA, la crisis económica se ha sumado a los desequilibrios macroeconómicos, a los grandes déficits fiscales y a la inflación general. Análogamente, la crisis financiera y la recesión económica mundial concomitante han hecho que disminuya la demanda de materias primas agrícolas, lo que ha hecho que bajen los precios de los alimentos y de los insumos. Asimismo, se han dificultado las inversiones en el sector agrícola, por la mayor escasez de capitales y la posible disminución de la AOD. Han aumentado las tasas de malnutrición y de pobreza, invirtiéndose las tendencias positivas de algunos de los PMA hacia el logro del ODM en la esfera de la lucha contra el hambre (UNCTAD, 2008b).

El programa de seguridad alimentaria posterior a la crisis financiera para los PMA debería no sólo tratar de hacer frente a las consecuencias humanitarias a corto plazo de la crisis alimentaria, sino también invertir la caída de las inversiones y de la productividad en el sector agrícola, caída que, a su vez, ha socavado la contribución de ese sector al crecimiento económico general. También debería generar las inversiones adicionales necesarias para fomentar el crecimiento del sector rural no agrícola. Habrá que abordar las limitaciones estructurales fundamentales del sector agrícola que contribuyeron a la crisis alimentaria de los PMA. Las medidas que se tomen para hacer frente a esas limitaciones deberían incluir lo siguiente:

- El aumento de la productividad agrícola y del acceso a los servicios de divulgación;
- El mejoramiento del acceso a los recursos financieros (por ejemplo, microfinanciación, créditos subvencionados, etc.);
- El desarrollo sostenible de los recursos naturales;
- La introducción de innovaciones financieras orientadas directamente a los productores, con un aumento simultáneo de las inversiones en las infraestructuras rurales;
- El establecimiento de mecanismos para la adquisición de alimentos, a nivel nacional y regional, a fin de organizar la compra y el comercio de alimentos en grandes cantidades en el momento oportuno;
- La ampliación del acceso de los productores rurales a los mercados y a los servicios de divulgación;
- La seguridad de que los suministros de alimentos de urgencia y la ayuda alimentaria no perjudiquen a la producción alimentaria local al desincentivar la comercialización;
- El desarrollo de los mercados regionales de alimentos y de productos agrícolas básicos (incluyendo los productos críticos para la seguridad alimentaria regional);

- La mejora de la capacidad de los PMA para generar y divulgar conocimientos;
- La creación de empleo y de oportunidades de formación en las zonas rurales mediante planes de obras públicas;
- La mejora de la seguridad alimentaria de los grupos más pobres mediante el establecimiento de redes de seguridad y la expansión de los programas de nutrición infantil y de protección social, y
- La asistencia para la adaptación de los PMA a las normas sanitarias y fitosanitarias.

Unas políticas de inversión pública eficaces desempeñarán una importante función en el mejoramiento de la seguridad alimentaria y en el crecimiento de la agricultura en los PMA.

## Notas

- 1 Por “seguridad alimentaria” se entiende la situación en la que todas las personas tienen en todo momento acceso físico, social y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimentarias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana (FAO, 2003).
- 2 Cualquier análisis de este período es difícil, porque ha habido grandes fluctuaciones de los precios de los alimentos, de los insumos agrícolas y de los precios de la energía (particularmente el petróleo).
- 3 En este capítulo no se aportan pruebas estadísticas suficientes del crecimiento de los “excedentes agrícolas” en los PMA, por falta de datos fidedignos.
- 4 Por ejemplo, Burundi, Etiopía, la República Unida de Tanzania, el Sudán y Zambia tuvieron tasas negativas de crecimiento anual de la producción de alimentos básicos por persona, que pasaron de 1,0 a 1,7% entre 1995 y 2004 (Banco Mundial, 2008b).
- 5 Los críticos de la revolución verde en Asia observaron también que ésta no era suficientemente sostenible porque dependía de las importaciones de productos petroquímicos, de fertilizantes y de pesticidas (UNCTAD, 2009b).
- 6 El Programa de Desarrollo Integral de la Agricultura en África, apoyado por los jefes de Estado de África, constituye un marco estratégico para impulsar el crecimiento de la producción agrícola del continente en un 6% anual, lo que permitiría un aumento de los ingresos y una creación de riqueza suficientes para reducir la pobreza a la mitad para 2015.
- 7 La productividad parcial compara un único tipo de insumos (tierra, mano de obra o capital) con la producción total. En cambio, la productividad total de los factores indica la relación entre la producción y el total de los insumos. En ambos casos, la productividad aumenta cuando el crecimiento de la producción supera al de los insumos.
- 8 Se prevé que el total mundial de personas desnutridas llegará a 1.000 millones en 2009. Véase FAO (2009), *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2009* (próxima publicación). Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, Roma.
- 9 En lo que se refiere a la crisis financiera mundial y a la especulación en los mercados de los productos básicos, véase UNCTAD (2009a).
- 10 El Grupo CME es resultado de la fusión del antiguo Chicago Mercantile Exchange (Bolsa Mercantil de Chicago) y del Chicago Board of Trade (Bolsa de Comercio de Chicago) y es el mercado de productos derivados mayor y más diverso del mundo.
- 11 Quizá sea necesario afinar la medición del hambre mediante el indicador de subnutrición. El indicador está limitado porque mide la producción de alimentos, modificada por datos sobre la distribución. Empíricamente, se trata de otra concepción de la seguridad alimentaria que integra la disponibilidad, el acceso y la capacidad de utilizar los alimentos disponibles. En el contexto de los PMA, refinar la medición supondría incorporar indicadores de insuficiencia ponderal y otros datos que reflejasen mejor el acceso a los alimentos.
- 12 En el Grupo Directivo sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio en África, el Grupo Temático sobre la Seguridad Alimentaria estima que, para alcanzar el Objetivo de Desarrollo del Milenio (reducir a la mitad la proporción de personas que padecen hambre) en el África subsahariana solamente, habría que aumentar las inversiones en la agricultura hasta unos 8.000 millones de dólares al año (Grupo Directivo en África, 2008).
- 13 Se distinguen de sus equivalentes en pequeña escala porque tienen locales propios e inventarios.

- 14 No se debe exagerar a este respecto. Es probable que quienes intenten aprovechar su posición monopolística en una aldea se enfrenten a competidores procedentes de los mercados rurales centrales (como en el caso de los operadores de taxis y de autobuses) y, posiblemente, al oprobio social en las comunidades pequeñas.
- 15 En la mayoría de los PMA, el mercado del turismo se compone en gran parte de turistas extranjeros que vienen de lejos. La demanda interna es escasa y, en algunos casos, se ve aún más reducida porque la población local en situación más acomodada prefiere pasar sus vacaciones en ciudades en vez de en zonas rurales.
- 16 Por ejemplo, Chenery, Robinson y Syrquin (1986) y Kaldor (1966).
- 17 Los modelos de vínculos con el crecimiento nacional, que precedieron a los modelos regionales, explicaban la industrialización nacional también desde el punto de vista de las transferencias de recursos a nivel nacional entre los sectores, en particular de la agricultura a la industria. La inspiración para esos modelos surgió del caso (bastante atípico) de la Provincia china de Taiwán (véase, por ejemplo, Lee, 1971).
- 18 Provenientes de los centros internacionales de investigación y distribuidos por la Corporación de desarrollo agrícola de Bangladesh (BADC) y, cada vez más, por el sector privado.
- 19 El arroz “boro” irrigado ha cobrado mayor importancia que el arroz tradicional “amon” como cultivo primario.
- 20 La parte de la AOD destinada a la agricultura en el conjunto de los países en desarrollo descendió del 18% en 1980 al 4% en 2007 (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos – Base de datos del Comité de Ayuda al Desarrollo, noviembre de 2008).
- 21 La biotecnología moderna es un medio potencial de mejorar la productividad agrícola y la seguridad alimentaria. Aunque los enfoques tradicionales de la selección y de la mejora encierran considerables posibilidades, los PMA deben conservar y aumentar su capacidad para adoptar y utilizar sin riesgo las tecnologías modernas (como los organismos genéticamente modificados), si optan por ellas.
- 22 Desde que se estableció este objetivo en la Declaración de Maputo de la Unión Africana de 2003, lo han alcanzado menos de diez países (IFPRI, 2008b).

## Bibliografía

- African Union and NEPAD (2006). Toward a prioritized outcome-based approach to implementing Africa's food security commitments: beyond diagnosis and prescription to action. Cumbre sobre la seguridad alimentaria en África, 4 a 7 de diciembre, Abuja.
- Akullo, D., Wals, A., Harro, M., Richards, P., y Kashaaja, I. (2008). Building competencies from innovation in agriculture research: a synthesis of experiences and lessons learnt in Uganda. En Sanginga, P., Waters-Bayer A., Kaaria, S., Njuki, J., y Wettasinha, C. (coords.). *Innovation Africa: Enriching Farmer's Livelihoods*. Earthscan, Londres.
- Bah, M., Cissé, S., Diyamett, B., Diallo, G., Lerise, F., Okali, D., Okpara, E., y Olawoye, J. (2006). Changing rural-urban linkages in Mali, Nigeria and Tanzania. En Tacoli, C. (coord.). *The Earthscan Reader in Rural-Urban Linkages*. Earthscan Publications, Londres.
- Balcombe, K., Bezemer, D., Davis, J., y Fraser, I. (2005). Livelihoods, farm efficiency and poverty in rural Georgia. *Applied Economics*, 37 (15): 1737-1745.
- Balihuta, A., y Sen, K. (2001). Macroeconomic policies and rural livelihood diversification: a Ugandan case study. LADDER working paper N° 3. Overseas Development Group, Universidad de East Anglia, Norwich.
- Banco Mundial (2008a). Rising food prices: policy options and World Bank response. Nota de antecedentes para el Comité para el Desarrollo (mimeografiado). Documento interno preparado por la Red de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica, Agricultura y Desarrollo Rural y Grupo de Desarrollo Económico del Banco Mundial. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Banco Mundial (2008b). *Informe sobre el desarrollo mundial: agricultura y desarrollo rural*. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Barrett, C., Reardon, T., y Webb, P. (2001). Non-farm income diversification and household livelihood strategies in rural Africa: concepts, dynamics and policy implications. *Food Policy*, 26 (4): 315-331.
- Belloc, M., y Vertova, P. (2006). Public investment and economic performance in highly indebted poor countries: an empirical assessment. *International Review of Applied Economics*, 20 (2): 151-171.
- Bijman, J., Ton, G., y Meijerink, G. (2007). Empowering small holder farmers in markets: national and international policy initiatives. ESFIM working paper N° 1, Wageningen University and Research Centre, Wageningen.
- Block, S., y Timmer, C. (1994). Agriculture and economic growth: conceptual issues and the Kenyan experience. Development discussion paper N° 498, Harvard Institute for International Development, Universidad de Harvard, Cambridge.

- Burns, T. (2007). Land administration reform: indicators of success and future challenges. Agriculture and rural development discussion paper N° 37, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Canagarajah, S., Newman, C., y Bhattamishra, R. (2001). Non-farm income, gender and inequality: evidence from rural Ghana and Uganda. *Food Policy*, 26 (4): 405-420.
- CEPA y Unión Africana (2009). *Economic Report on Africa 2009: Developing African Agriculture through Regional Value Chains*. Comisión Económica de las Naciones Unidas para África y Unión Africana, Addis Abeba.
- Cernat, L., y Gourdon, J. (2007). Is the concept of sustainable tourism sustainable? Developing the sustainable tourism benchmarking tool. United Nations publication, UNCTAD/DITC/TNCD/2006/5, Nueva York y Ginebra.
- Chatterjee, B., Davis, J., Eusuf, A., Harriss, J., y Purohit, P. (2006). Institutions and pro-poor growth in Bangladesh: IPPG inception phase study. Research Programme Consortium on Improving Institutions for Pro-Poor Growth, Manchester.
- Chenery, H. B., Robinson, S., y Syrquin, M. (1986). *Industrialization and Growth: A Comparative Study*. Nueva York, Oxford University Press.
- Consejo Consultivo Alemán sobre el Cambio Mundial (2008). *World in Transition – Climate Change as a Security Risk*. Earthscan, Londres.
- Davidson, O., y Sokona, Y. (2001). Energy and sustainable development: key issues for Africa. In Wamukonya, N. (coord.). *Proceedings of the African High-level Regional Meeting on Energy and Sustainable Development*. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, Ginebra.
- Davis, B., Winters, P., Carletto, G., Covarrubias, K., Quinones, E., Zezza, A., Stamoulis, K., Bonomi, G., y DiGiuseppe, S. (2007). Rural income-generating activities: a cross-country comparison. Paper N° 16, Dirección de Economía del Desarrollo Agrícola, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, Roma.
- Davis, J. (2004). The rural non-farm economy, livelihoods and their diversification: issues and options. Report N° 2753, Natural Resources Institute, Chatham.
- Deininger, K. y Olinte, P. (2001). Rural non-farm employment and income diversification in Colombia. *World Development*, 29 (3): 455-465.
- Deininger, K., y Okidi, J. (2001). Rural households: incomes, productivity, and non-farm enterprises. En Collier, P., y Reinikka, R. (coords.) (2001). *Uganda's Recovery: the Role of Farms, Firms, and Government*. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Delgado, C., Hopkins, J., Kelly, V., Hazell, P., McKenna, A., Gruhn, P., Hojjati, B., Sil, J., y Courbois, C. (1998). Agricultural growth linkages in sub-Saharan Africa. Research report N° 107, Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias, Washington, D.C.
- Diao, X., y Dorosh, A., y Rahman, S. M. (2007). Market opportunities for African agriculture: a general equilibrium examination of demand-side constraints on agricultural growth in East and Southern Africa. Research reports N° 54, Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias, Washington, D.C.
- Diao, X., y Yanoma, Y. (2003). Exploring regional dynamics in sub-Saharan African agriculture. Discussion paper N° 2, Development Strategy and Governance Division, Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias, Washington, D.C.
- Dorward, A., Fan, S., Kydd, J., Lofgren, H., Morrison, J., Poulton, C., Rao, N., Smith, L., Tchale, H., Thorat, S., Urey, I., y Wobst, P. (2004). Institutions and economic policies for pro-poor agricultural growth. Discussion paper N° 15, Development Strategy and Governance Division, Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias, Washington, D.C.
- Eichengreen, B. (2002). Capitalizing on globalization. Working paper N° 1, Economics and Research Department, Banco Asiático de Desarrollo, Manila.
- Ellis, F. (2001). Rural livelihoods, diversity and poverty reduction policies: Uganda, Tanzania, Malawi and Kenya. LADDER working paper N° 1, Overseas Development Group, Universidad de East Anglia, Norwich.
- Ellis, F., Kutengule, M., y Nyasulu, A. (2002). Livelihoods and rural poverty reduction in Malawi. LADDER working paper N° 17, Overseas Development Group, Universidad de East Anglia, Norwich.
- Ellis, F., y Bahigwa, G. (2001). Livelihoods and rural poverty reduction in Uganda. LADDER working paper N° 5, Overseas Development Group, Universidad de East Anglia, Norwich.
- Ellis, F., y Mdoe, N. (2002). Livelihoods and rural poverty reduction in Tanzania. LADDER working paper N° 11, Overseas Development Group, Universidad de East Anglia, Norwich.
- FAO (2003). *The State of Food and Agriculture in Africa*. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, Roma.
- FAO (2008). *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo, 2008. Los precios elevados de los alimentos y la seguridad alimentaria: amenazas y oportunidades*. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, Roma.

- FAO (2009). Perspectivas de cosechas y situación alimentaria, Nº 2 (Abril). Servicio Mundial de Información y Alerta, Organización para la Agricultura y la Alimentación, Roma.
- Fargione, J., Hill, J., Tilman, D., Polasky, S., y Hawthorne, P. (2008). Land clearing and the biofuel carbon debt. *Science*, 319 (5867): 1235-1238.
- Faye, A., Fall, A., Tiffen, M., Mortimore, M., y Nelson, J. (2001). Région de Diourbel: Synthèse, Working Paper 23f, Drylands Research, Somerset.
- Faye, A., y Fall, A. (2001). Région de Diourbel: diversification des revenus et son incidence sur l'investissement agricole. Working paper 23e, Drylands Research, Somerset.
- Ferreira, F., y Lanjouw, P. (2001). Rural non-farm activities and poverty in the Brazilian Northeast. *World Development*, 29 (3): 509-528.
- FIDA (2003). Agricultural marketing companies as sources of smallholder credit in Eastern and Southern Africa: experiences, insights and potential donor role. Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, Roma.
- Gavian, S., y Ehui, S. (1999). Measuring the production efficiency of alternative land tenure contracts in a mixed crop-livestock system in Ethiopia. *Agricultural Economics*, 20 (1): 37-49.
- Grain (2008). Against the grain. Disponible en: <http://www.grain.org/articles>.
- Greenhalgh P., Tallontire, A., Davis, J., y Kleih, U. (2006). The potential for diversification in coffee exporting Countries. Paper prepared for the Common Fund for Commodities and the International Coffee Organization (Project ICO/CFC/10FT). Natural Resources Institute, Chatham.
- Grupo Directivo sobre los Objetivos del Milenio en África (2008). Achieving the Millennium Development Goals in Africa: Recommendations of the Africa Steering Group Meeting, junio de 2008. Publicación de las Naciones Unidas, Nueva York.
- Haggblade, S., Hazell, P., y Brown, J. (1989). Farm non-farm linkages in rural sub-Saharan Africa. *World Development*, 17 (8): 1173-1201.
- Haggblade, S., Hazell, P., y Reardon, T. (2002). Strategies for stimulating poverty-alleviating growth in the rural non-farm economy in developing countries. EPTD Discussion paper Nº 92, Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias, Washington, D.C.
- Hammond, A., Kramer, W., Katz, R., Tran, J., and Walker, C. (2008). *The Next Four Billion: Market Size and Business Strategy at the Base of the Pyramid*. Corporación Financiera Internacional e Instituto de Recursos Mundiales, Washington, D.C.
- Harrigan, J. (2008). Food insecurity, poverty and the Malawian starter pack: fresh start or false hope? *Food Policy*, 33 (3): 237-249.
- Hazell, P. (1998). Agricultural growth, poverty and the environment: introduction. *Agricultural Economics*, 19 (1, 2): ix-xii, Special Issue on Agricultural Growth, Poverty and the Environment.
- Hazell, P., y Haggblade, S. (1993). Farm/non-farm growth linkages and the welfare of the poor. In Lipton, M., y Van der Gaag, J. (coords.). *Including the Poor: Proceedings of a Symposium Organized by the World Bank and the Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias*. Banco Mundial, Washington, D.C.
- IFPRI (2007). Climate change: minimizing the risks and maximizing the benefits for the poor. Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias, Washington, D.C.
- IFPRI (2008a). *Responding to the Global Food Crisis: Three Perspectives – IFPRI 2007 2008 Annual Report Essays*. Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias, Washington, D.C.
- IFPRI (2008b). The 10 percent that could change Africa. IFPRI Forum, Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias, Washington, D.C.
- Imbs, J., y Wacziarg, R. (2003). Stages of diversification. *American Economic Review*, 93(1): 63-86.
- Jayne, T., Mather, D., y Mghenyi, E. (2006). Smallholder farming under increasingly difficult circumstances: policy and public investment priorities for Africa. International Development working paper Nº 86, Department of Agricultural Economics, Universidad del Estado de Michigan, East Lansing.
- Jin, S., y Deininger, K. (2009). Key constraints for rural non-farm activity in Tanzania: combining investment climate and household surveys. *Journal of African Economies*, 18 (2): 319-361.
- Johnston, B., y Mellor, J. (1961). The role of agriculture in economic development. *American Economic Review*, 51 (4): 566-593.
- Kaldor, N. (1966). *Causes of the Slow Rate of Economic Growth in the United Kingdom*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Kim, L., y Nelson, R. R. (2000). *Technology, Learning and Innovation: Experiences of Newly Industrializing Economies*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Lanjouw, P., y Feder, G. (2001). Rural non-farm activities and rural development: from experience towards strategy. Rural Development Strategy background paper Nº 4, Banco Mundial, Washington, D.C.

- Lee, T. H. (1971). *Intersectoral Capital Flows in the Economic Development of Taiwan, 1895-1960*. Cornell University Press, Cornell.
- Lewis, A. W. (1954). Economic development with unlimited supplies of labour. *Manchester School of Economics and Social Studies*, 22 (2): 139-191.
- Lyimo-Macha, J., and Mdoe, N. (2002). Gender and rural poverty in Tanzania: case of selected villages in Morogoro Rural and Kilosa Districts. LADDER working paper N° 18, Overseas Development Group, Universidad de East Anglia, Norwich.
- Madola, M. (2006). An analysis of the effects of alternative market institutions on smallholder agriculture: implications for pro-poor growth in Malawi. Mimeografiado, sin publicar.
- Mandal, M. A. S., y Asaduzzaman, M. (2000). Rural non-farm economy in Bangladesh: characteristics and issues. En Mandal, M.A.S. (coord). *Changing Rural Economy of Bangladesh*. Bangladesh Economic Association, Dhaka.
- McDonagh, J., y Bahiigwa, G. (2002). Crop-based farming systems and diverse livelihoods in Uganda. LADDER working paper N° 7, Overseas Development Group, Universidad de East Anglia, Norwich.
- Minde, I., Jayne, T. S., Crawford, E., Ariga, J., y Govereh, J. (2008). Promoting fertilizer use in Africa: current issues and empirical evidence from Malawi, Zambia and Kenya. International Development Policy Syntheses N° 83, Department of Agricultural Economics, Universidad del Estado de Michigan, East Lansing.
- Naastepad, C. W. M. (2001). The macro-economic effects of directed credit policies: a real-financial CGE evaluation for India. *Development and Change*, 32 (3): 491-520.
- Ngongi, N. (2008). Responding to the global food crisis: three perspectives. En IFPRI, *Responding to the Global Food Crisis: Three Perspectives – IFPRI 2007-2008 Annual Report Essays*. Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias, Washington, D.C.
- Nin Pratt, A., y Diao, X. (2008). Exploring growth linkages and market opportunities for agriculture in Southern Africa. *Journal of Economic Integration*, 23 (1): 104-137.
- OCDE y FAO (2008). *Agricultural Outlook 2008-2017*. Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos y Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, París y Roma.
- ONU-HÁBITAT (2008). Secure land rights for all. Global Land Tool Network, Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, Nairobi.
- Onumah, G., Davis, J., Kleih, U., y Proctor, F. (2007). Changing agricultural marketing systems and innovative responses by producers' economic organizations. ESFIM working paper N° 2, Natural Resources Institute, Universidad de Greenwich, Kent.
- Orr, A., y Orr, S. (2002). Agriculture and microenterprise in Malawi's rural south. AgREN Network paper N° 119, Overseas Development Institute, Londres.
- Park, A., y B. Johnson (1995). Rural development and dynamic externalities in Taiwan's structural transformation. *Economic Development and Cultural Change*, 44 (1): 181-208.
- Pearce, D., Davis, J., Onumah, G., y Butterworth, R. (2004). Making rural finance work for the poor. Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido, Londres.
- Pearce, D., Goodland, A., y Mulder, A. (2004). Investment in rural finance for agriculture. En *Agriculture Investment Sourcebook*. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Prowse, M., y Brauholtz-Speight, T. (2007). The first Millennium Development Goal, agriculture and climate change. Overseas Development Institute opinion paper N° 85, Londres.
- Quan, J., Davis, J., y Proctor, F. (2006). Rural development from a territorial perspective: lessons and potential in sub-Saharan Africa. Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP), Santiago.
- Ramos, J. (1998). Una estrategia de desarrollo a partir de complejos productivos en torno a los recursos naturales. *Revista de la CEPAL*, N° 66, Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe, Santiago.
- Reardon, T., Stamoulis, K., Cruz M.E., Balisacan, A., Berdegue, J., y Banks, B. (1998). Part III: rural non-farm income in developing countries. En *El estado mundial de la agricultura y la alimentación 1998*. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, Roma.
- Sánchez, P., Swaminathan, M. S., Dobie, P., Yuksel, N., y Sachs, J. (coords.) (2005). *Halving Hunger: It Can Be Done*. Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas y Earthscan, Londres y Sterling.
- Schultz, T. W. (1964). *Transforming Traditional Agriculture*. Yale University Press, New Haven.
- Seibel, H. D. (2001). Agricultural development bank reform. FIDA Rural Finance working paper N° 51855, Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, Roma.
- Sen, K., y Chinkunda, A. (2002). Economic reforms and rural livelihoods in Malawi. LADDER working paper N° 20, Overseas Development Group, Universidad de East Anglia, Norwich.
- Smith, D., Gordon, A., Meadows, K., y Zwick, K. (2001). Livelihood diversification in Uganda: patterns and determinants of change across two rural districts. *Food Policy*, 26 (4): 421-435.

- Söderbom, M., y Teal, F. (2002). The performance of Nigerian manufacturing firms: report on the Nigerian manufacturing enterprise survey 2001. Centre for the Study of African Economies, Universidad de Oxford, Oxford.
- Staatz, John M., y Niama Nango Dembélé (2008). Agriculture for development in sub-Saharan Africa. Documento de antecedentes para el *Informe sobre el desarrollo mundial 2008*. Versión provisional, 4 de mayo.
- Start, D. (2001). The rise and fall of the rural non-farm economy: poverty impacts and policy options. *Development Policy Review*, 19 (4): 491-505.
- Stern, N. (2007). *The Economics of Climate Change: the Stern Review*. Cambridge University Press, Cambridge y Nueva York.
- Storm, S. (1994). The macroeconomic impact of agricultural policy: a CGE analysis for India. *Journal of Policy Modelling*, 16 (1): 55-95.
- Toufique, K., y Turton, C. (2003). *Hands Not Land: How Livelihoods Are Changing in Rural Bangladesh*. Bangladesh Institute of Development Studies, Dhaka.
- Toulmin, C., y Quan, J. (2006). *Evolving land rights, policy and tenure in Africa*. International Institute for Environment and Development, Londres.
- UNCTAD (2004). *The Least Developed Countries Report 2004: Linking International Trade with Poverty Reduction*. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.04.II.D.27, Nueva York y Ginebra.
- UNCTAD (2006). *Los países menos adelantados, Informe de 2006: El desarrollo de las capacidades productivas*. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.06.II.D.9, Nueva York y Ginebra.
- UNCTAD (2007a). Biofuels. Comunicado de prensa (UNCTAD/PRESS/PR/2007/008), 27 de abril.
- UNCTAD (2007b). *Los países menos adelantados, Informe de 2007: El conocimiento, el aprendizaje tecnológico y la innovación para el desarrollo*. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.07.II.D.8, Nueva York y Ginebra.
- UNCTAD (2008a). Cómo afrontar la crisis alimentaria mundial: políticas de comercio, inversión y productos básicos fundamentales para garantizar la seguridad alimentaria sostenible y aliviar la pobreza. UNCTAD/OSG/2008/1, Nueva York y Ginebra.
- UNCTAD (2008b). *Los países menos adelantados, Informe de 2008: el crecimiento, la pobreza y las condiciones de la asociación para el desarrollo*. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.08.II.D.20, Nueva York y Ginebra.
- UNCTAD (2009a). *The Global Economic Crisis: Systemic Failures and Multilateral Remedies*. Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, Nueva York y Ginebra.
- UNCTAD (2009b). Sustaining African agriculture – organic production. UNCTAD Policy Briefs Nº 6 (febrero). UNCTAD, Ginebra.
- Von Braun, J. (2008). Rising food prices: what should be done? IFPRI policy brief, Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias, Washington, D.C.
- Von Braun, J., y Meinzen-Dick, R. (2009). Land grabbing by foreign investors in developing countries: risks and opportunities. Policy brief Nº 13, Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias, Washington, D.C.
- Wiggins, S., y Davis, J. (2003). A typology of the rural non-farm economy: a note. Mimeografiado, sin publicar, Reino Unido, Departamento de Desarrollo Internacional, Chatham.



# Adaptación de la política industrial a los países menos adelantados

## Capítulo

# 4

### A. Introducción

Los países menos adelantados (PMA) están tratando de hallar actualmente una combinación de medidas eficaces de política macroeconómica y apoyo financiero internacional que les permita limitar los daños que podría causarles la crisis económica mundial. Ahora bien, también deberían buscar formas de reducir su vulnerabilidad frente a futuras turbulencias. A este respecto, la política industrial, en el amplio sentido definido en el presente Informe, deberá desempeñar un papel fundamental. En particular, una mayor diversificación de la estructura económica sigue siendo la mejor forma de reducir la vulnerabilidad a las turbulencias y de asegurar una recuperación más rápida después de los embates. Además, los esfuerzos simultáneos por elevar el nivel de inversión, crear nuevas concatenaciones regresivas y progresivas en la economía y mejorar la capacidad tecnológica, que es un factor esencial de la política industrial, están estrechamente relacionados con la promoción de una integración más estratégica en la economía mundial que permita garantizar una mayor fiabilidad de las fuentes de divisas y evitar los peligros económicos que impone la dependencia asimétrica con respecto a los flujos de capitales privados, peligros que se han puesto de manifiesto con la crisis actual. Sin embargo, la reducción del espacio de políticas puede comprometer la autonomía en la formulación de políticas e impedir que se adopten políticas eficaces.

En este capítulo se da un marco general para una política industrial desarrollista, una política industrial que pueda adaptarse a las necesidades y condiciones de cada uno de los PMA. El capítulo consta de siete secciones. En la presente sección se exponen en líneas generales las principales oportunidades y limitaciones de las economías de los PMA en la actualidad, incluido el problema de la superación de los efectos de la crisis económica mundial, y se describen las principales tendencias estructurales en los PMA. En la sección B se abordan las funciones del Estado en la política industrial desarrollista y se afirma que unas políticas eficaces son fundamentales para el crecimiento económico; también se examinan las diversas concepciones de la política industrial y se introduce la noción de la política industrial desarrollista como contribución al debate sobre las políticas, vinculando la política industrial a la creación de capacidades productivas. En la sección C se analiza la función de la inversión extranjera directa (IED) como alternativa a la política industrial en los PMA. En la sección D se indican las condiciones necesarias para un cambio estructural basado en el conocimiento y se examina el apoyo del sector público a la innovación comercial. En la sección E se examinan, desde un punto de vista histórico, las ventajas comparativas de diversos modelos de política industrial en pequeñas economías abiertas exitosas, como Asia oriental, Irlanda y la mayoría de los países nórdicos (Dinamarca, Finlandia y Suecia). En la sección F se evalúa la experiencia reciente de los PMA, principalmente el Senegal y Uganda, en materia de política industrial, y después se expone la conclusión.

En el *Informe sobre los países menos adelantados 2008*, se argumentaba que no era probable que los PMA, a pesar de los buenos resultados que habían obtenido

---

*Una mayor diversificación de la estructura económica sigue siendo la mejor forma de reducir la vulnerabilidad a las turbulencias y de asegurar una recuperación más rápida después de los embates.*

---

---

*Era improbable que los PMA mantuvieran altas tasas de crecimiento, habida cuenta de su excesiva dependencia con respecto a las exportaciones de productos básicos y de productos manufacturados de baja tecnología, así como de su vulnerabilidad ante la volatilidad de los mercados externos.*

---

---

*La mayoría de los PMA siguen adoleciendo de niveles muy bajos de renta por persona y de capacidades productivas poco desarrolladas.*

---

---

*A pesar de las tasas sin precedentes del crecimiento del producto interno bruto en los cinco últimos años, la mayoría de los PMA aún están lejos de alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio.*

---



---

*Parece poco probable que los PMA logren acelerar su crecimiento basándose exclusivamente en las fuerzas del mercado.*

---



---

*En la comunidad internacional que se ocupa del desarrollo se está ahora generalmente de acuerdo en que es necesario tanto que el Estado desempeñe una función más importante en la configuración de la economía como que se reequilibren las fuerzas entre el Estado y el mercado.*

---

recientemente, mantuvieran altas tasas de crecimiento, habida cuenta de su excesiva dependencia con respecto a las exportaciones de productos básicos y de productos manufacturados de baja tecnología, así como de su vulnerabilidad ante la volatilidad de los mercados externos. La mayoría de los PMA no se beneficiaron mucho de esa modalidad de crecimiento y siguen adoleciendo de niveles muy bajos de renta por persona y de capacidades productivas poco desarrolladas. Dada la debilidad o la inexistencia del marco de incentivos, normas y reglamentaciones necesario para que los mercados funcionen eficazmente, es probable que pase algún tiempo antes de que las economías de los PMA puedan no sólo crecer, sino también desarrollarse de manera sostenible.

Por lo general, las políticas de liberalización, privatización y desregulación aplicadas en los tres últimos decenios no han tenido los efectos beneficiosos previstos. Los beneficios de la economía globalizada se han distribuido de manera desigual entre los países, y los períodos de crecimiento no han sido sostenibles en los países más pobres del mundo. Ello se refleja en la desigualdad, la volatilidad o incluso el estancamiento de sus resultados económicos, ya que la proporción cada vez mayor que los productos primarios representan dentro de sus exportaciones ha hecho que esos países, en particular los PMA africanos, sean en realidad más vulnerables a las conmociones externas (UNCTAD, 2008). A pesar de las tasas sin precedentes alcanzadas por el crecimiento del producto interno bruto (PIB) en los cinco últimos años (coincidiendo con la rápida subida de los precios de los productos básicos), con excepción de algunas esferas (la escolarización en la enseñanza primaria y el acceso al agua), la mayoría de los PMA aún están lejos de alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y otros objetivos de desarrollo, en especial los relativos a la reducción del hambre y de la pobreza y a la mejora del bienestar de la población. En los PMA, aproximadamente dos tercios de la población total siguen viviendo en la miseria, con menos de 2 dólares diarios. El número absoluto de pobres va en incremento. La inseguridad alimentaria y la malnutrición están aumentando<sup>1</sup>, lo que compromete la formación de capital humano a largo plazo. Hay cada vez más migración (fuga de cerebros), lo que debilita aún más el capital humano.

Con estos antecedentes, parece poco probable que los PMA logren acelerar su crecimiento basándose exclusivamente en las fuerzas del mercado. En la mayoría de los casos, los gobiernos deberán asumir un claro liderazgo para sentar las bases de un crecimiento sostenido y de una transformación estructural, y, para ello, muchos de ellos tendrán que adoptar estrategias de desarrollo diferentes de las que están aplicando en la actualidad. La crisis económica actual, que ha dado lugar a una grave contracción de la economía mundial, plantea la necesidad de cambiar de rumbo y constituye una oportunidad para hacerlo. Aunque la intervención del Estado no es por sí sola una garantía de éxito, es poco probable que mejore la situación económica de los PMA sin una amplia política macroeconómica orientada al crecimiento (capítulo 2 del presente Informe). Esas intervenciones macroeconómicas deberían complementarse con políticas mesoeconómicas y microeconómicas que promuevan el cambio estructural, la difusión de conocimientos y la inclusión social. Sólo un esfuerzo coordinado a distintos niveles de actuación puede sentar las bases de la estabilidad política y financiera y reducir la vulnerabilidad de los PMA frente al exterior, previniendo así crisis futuras. De hecho, ninguna de las economías de desarrollo reciente ha logrado tener éxito sin una política industrial, confiando exclusivamente en las fuerzas del mercado.

El marco analítico adoptado en este Informe sigue la tradición estructuralista de la UNCTAD, entendiendo que el desarrollo requiere una transformación económica o “la capacidad de una economía de generar constantemente nuevas actividades dinámicas” (Ocampo, 2005). La movilización de recursos nacionales para reforzar la formación de capital y promover la diversificación hacia nuevos

sectores de actividad está gravemente limitada en los PMA. Ahora bien, la acumulación de capital no es suficiente. También es fundamental aprender, para lo que se necesita tiempo y recursos. En la actual crisis, los PMA necesitan urgentemente ayuda humanitaria a corto plazo, pero esto no bastará para aliviar la precariedad de sus perspectivas de desarrollo a largo plazo.

## 1. LA CRISIS COMO NECESIDAD DE CAMBIO Y COMO OPORTUNIDAD DE CAMBIO

En la comunidad internacional que se ocupa del desarrollo se está ahora generalmente de acuerdo en que es necesario tanto que el Estado desempeñe una función más importante en la configuración de la economía como que se reequilibren las fuerzas entre el Estado y el mercado, no sólo a causa de las deficiencias del mercado que dieron lugar a la crisis actual, sino también porque los tres decenios de neoliberalismo han tenido un éxito limitado. Hay discrepancias en torno a cuál debería ser exactamente el papel del gobierno, pero existe un amplio acuerdo en que entre los principales factores determinantes del crecimiento de cualquier economía figuran la inversión, el cambio estructural y la diversificación de la producción y de las exportaciones. En una situación de pobreza generalizada, el mecanismo más eficaz para reducirla no es sólo un crecimiento económico sostenido, sino un crecimiento general (UNCTAD, 2008). Varios trabajos de investigación recientes indican que las aceleraciones del crecimiento basadas en el cambio estructural o en la diversificación de la industria manufacturera son las que hasta ahora han tenido efectos más duraderos en los países en desarrollo (Taylor y Rada, 2007). Hay cada vez más indicios de que el “dominio de una gama creciente de productos” es fundamental para el proceso de crecimiento (Rodrik, 2006; Wade, 2006; UNCTAD, 2006b).

En este capítulo se argumenta que, para alcanzar tales objetivos, es *condición necesaria* que los Estados adopten una *política industrial desarrollista*, definida como *cualquier intervención estratégica del Estado que catalice el cambio estructural y estimule la reestructuración económica hacia actividades más dinámicas y con mayor valor añadido*. Esas políticas requieren abordar las deficiencias institucionales, como la inercia burocrática y el clientelismo, institucionalizar y profundizar el desarrollismo y liberar a la burocracia de la rígida ortodoxia económica basada en el paradigma del Consenso de Washington, pero, sobre todo, suscitar un amplio apoyo popular al cambio económico y social que entraña el desarrollo.

## 2. EL CAMBIO DE LAS VARIABLES DETERMINADAS POR EL DESTINO: DE LAS CONDICIONES INICIALES A LA COMPETITIVIDAD DINÁMICA

Hay teorías enfrentadas sobre la importancia relativa que para el crecimiento económico tienen distintas variables explicativas, tales como: a) las políticas, los recursos naturales y otras muchas variables indicadas por Wood y Mayer (2001), y b) las capacidades tecnológicas y la capacidad de absorción (Lall, 1992; ONUDI, 2005). En particular, el debate se centra en la importancia que se debe atribuir a la variable consistente en las políticas con respecto a otros factores fundamentales del crecimiento —como el ahorro, la inversión, las instituciones y el capital humano— y a las denominadas “variables determinadas por el destino”, como el clima (Bloom y Sachs, 1998), la geografía (Bloom y Sachs, 1998; Wood y Jordan, 2000), la fragmentación lingüística y étnica, la demografía, las conmociones externas y otras variables fundamentales. Sin embargo, los estudios hechos en las publicaciones económicas indican que no hay una relación causal sencilla entre las políticas y los resultados económicos, y sigue sin aclararse la importancia exacta de cada variable en los resultados generales obtenidos en lo que se refiere al crecimiento. Algunos autores atribuyen a las políticas la mayoría de las cosas que han salido mal en África. Mientras que algunos afirman que la dependencia

---

*La política industrial desarrollista se define como cualquier intervención estratégica del Estado que catalice el cambio estructural y estimule la reestructuración económica hacia actividades más dinámicas y con mayor valor añadido.*

---



---

*Pese al infructuoso debate sobre las políticas “buenas” y las políticas “malas”, existe un amplio consenso en los estudios publicados en el sentido de que, en cualquier caso, las políticas son importantes.*

---

---

*El sector manufacturero ofrece las mayores posibilidades de lograr externalidades positivas y rendimientos crecientes, por lo que tiene el mayor efecto multiplicador en el progreso económico general.*

---



---

*En casi cuarenta años, el componente manufacturero apenas aumentó, del 10 al 12%, en el conjunto de los PMA.*

---



---

*Los PMA asiáticos registraron un crecimiento más rápido en los sectores de la manufactura, la minería y la construcción desde 1970, todo lo cual contribuyó a una expansión industrial general.*

---



---

*La industrialización no tuvo éxito en el África subsahariana, lo que sentó las bases para adoptar una nueva política industrial desarrollista.*

---

con respecto a los recursos naturales dificulta el crecimiento y la industrialización (Collier, 2002; 2007), otros argumentan que las instituciones son el factor decisivo que determina los resultados económicos y rechazan la hipótesis basada en la geografía (Acemoglu, Johnson y Robinson, 2001). No obstante, salvo algunas excepciones, la mayoría de los analistas tienden a ser bastante pesimistas sobre las perspectivas futuras de crecimiento en África (por ejemplo, Collier, 2007).

Sin embargo, algunos países como Mauricio, Botswana y Uganda han demostrado que en África es posible un desarrollo tardío y que el continente no está condenado por la naturaleza ni por las instituciones heredadas (Rodrik, 1999; 2007). Los deficientes resultados obtenidos en el sector industrial en África se suelen atribuir al legado del colonialismo, a la ineficaz intervención de los gobiernos, a la corrupción o a la mala gobernanza (Banco Mundial, 1981; Sachs y Warner, 1995; Collier y Gunning, 1995), o a políticas tales como la industrialización basada en la sustitución de las importaciones, los regímenes estatales de dirección y control, la sobrevaloración de los tipos de cambio, las políticas comerciales restrictivas, la falta de apertura, el entorno desfavorable para la inversión, y la deficiencia de los servicios públicos y de las infraestructuras (Banco Mundial, 1981). Pese al infructuoso debate sobre las políticas “buenas” y las políticas “malas”, existe un amplio consenso en los estudios publicados en el sentido de que, en cualquier caso, las políticas son importantes. No cabe duda de que las políticas todavía pueden mitigar o reducir los efectos de perturbaciones naturales como el cambio climático y acelerar el crecimiento y el cambio económico. Con ello no se pretende negar que las políticas tienen límites, como también los tiene la fuerza explicativa de cualquier otra variable.

### 3. LA ESPECIALIZACIÓN Y EL SECTOR MANUFACTURERO EN LOS PAÍSES MENOS ADELANTADOS

El papel fundamental de la industrialización, encabezada por el sector manufacturero, en el proceso de desarrollo ha sido ampliamente observado desde que se empezó a estudiar la economía del desarrollo, especialmente en los trabajos de Lewis, Nurske, Gerschenkron, Rosenstein-Rodan, Kaldor y Hirschman. Ese reconocimiento se basa en el hecho de que el sector manufacturero ofrece las mayores posibilidades de lograr externalidades positivas y rendimientos crecientes, por lo que tiene el mayor efecto multiplicador en el progreso económico general. Estudios recientes muestran que “las aceleraciones del crecimiento están relacionadas con cambios estructurales en la orientación del sector manufacturero” (Rodrik, 2006: 6). Las mayores tasas de crecimiento se han registrado en países que han pasado a realizar exportaciones de tecnología media y alta. En el África subsahariana, el valor añadido en el sector manufacturero aumentó un 1,7% anual entre 1980 y 2000, mientras que en Asia oriental creció un 9,1% (Shapiro, 2007: 157). Por esta razón, el presente Informe se centra en la industrialización a través del sector manufacturero, lo que no niega la importancia de los servicios, que también han registrado elevadas tasas de crecimiento en algunos de los PMA, especialmente los PMA insulares. No obstante, habida cuenta de que en la mayoría de los PMA el crecimiento se ha registrado sobre todo en el pequeño comercio de servicios de baja productividad en el sector no estructurado (sobre el que no se dispone de datos fiables), y dada la heterogeneidad de los servicios, no procede analizar el sector de los servicios en este capítulo<sup>2</sup>. Además, no se suele medir la productividad de los servicios en el sector no estructurado.

Los cambios producidos a largo plazo en las estructuras industriales de los PMA desde 1970 indican la existencia de diferentes trayectorias de industrialización en Asia y en África (cuadro 17), particularmente en lo que respecta a la función del Estado en la promoción de la industrialización. La creciente importancia del sector industrial en la composición estructural de la producción del grupo de los

**Cuadro 17**  
**Evolución de la composición del sector industrial en los países menos adelantados, 1970-2007**  
*(Contribución porcentual al PIB)*

			Promedio del período					2005	2006	2007
			1970-1979	1980-1989	1990-1994	1995-1999	2000-2005			
Totalidad de los PMA	PIB a precios corrientes	Industria	22,10	20,52	21,08	22,26	26,02	31,97	33,39	32,49
		Manufactura	11,49	11,35	10,17	10,19	10,24	10,03	9,94	10,08
		Minería y servicios públicos	5,97	4,31	6,26	6,51	10,02	16,14	17,48	16,49
		Construcción	4,64	4,86	4,65	5,56	5,76	5,80	5,98	5,93
	PIB real a precios de 1990	Industria	19,69	20,39	20,38	22,34	24,99	27,08	27,63	28,08
		Manufactura	10,11	10,92	10,08	10,58	11,42	12,13	12,26	12,40
		Minería y servicios públicos	4,95	4,66	5,73	6,67	7,85	8,84	9,13	9,55
		Construcción	4,63	4,80	4,57	5,09	5,72	6,11	6,24	6,13
PMA de África y Haití	PIB a precios corrientes	Industria	16,28	18,40	19,68	23,12	26,13	28,34	29,10	28,54
		Manufactura	12,04	12,30	12,20	13,00	13,38	13,80	14,32	14,47
		Minería y servicios públicos	0,79	1,15	2,47	4,14	6,12	7,48	7,68	7,08
		Construcción	3,45	4,94	5,01	5,98	6,63	7,06	7,11	6,99
	PIB real a precios de 1990	Industria	14,75	17,04	19,24	22,56	24,60	25,59	26,29	26,75
		Manufactura	10,92	11,77	11,70	13,37	14,24	14,74	15,28	15,72
		Minería y servicios públicos	0,49	0,85	2,66	3,43	3,60	3,51	3,50	3,52
		Construcción	3,34	4,42	4,88	5,76	6,76	7,33	7,50	7,51
PMA de Asia	GDP at current prices	Industry	16,28	18,40	19,68	23,12	26,13	28,34	29,10	28,54
		Manufacturing	12,04	12,30	12,20	13,00	13,38	13,80	14,32	14,47
		Mining and utilities	0,79	1,15	2,47	4,14	6,12	7,48	7,68	7,08
		Construction	3,45	4,94	5,01	5,98	6,63	7,06	7,11	6,99
	Real GDP at 1990 prices	Industry	14,75	17,04	19,24	22,56	24,60	25,59	26,29	26,75
		Manufacturing	10,92	11,77	11,70	13,37	14,24	14,74	15,28	15,72
		Mining and utilities	0,49	0,85	2,66	3,43	3,60	3,51	3,50	3,52
		Construction	3,34	4,42	4,88	5,76	6,76	7,33	7,50	7,51
PMA insulares	PIB a precios corrientes	Industria	18,88	14,11	14,05	14,00	15,05	15,51	14,82	15,20
		Manufactura	7,29	6,70	7,24	7,05	6,74	6,50	6,02	6,09
		Minería y servicios públicos	5,82	1,61	1,89	2,25	2,75	3,05	2,91	2,90
		Construcción	5,77	5,80	4,92	4,71	5,55	5,96	5,89	6,21
	PIB real a precios de 1990	Industria	18,39	13,42	12,97	13,51	16,14	16,06	15,08	15,66
		Manufactura	6,34	6,15	6,41	6,07	6,74	6,27	5,69	5,66
		Minería y servicios públicos	5,77	1,57	1,83	2,47	2,99	3,23	3,07	3,09
		Construcción	6,28	5,70	4,74	4,98	6,41	6,56	6,32	6,91

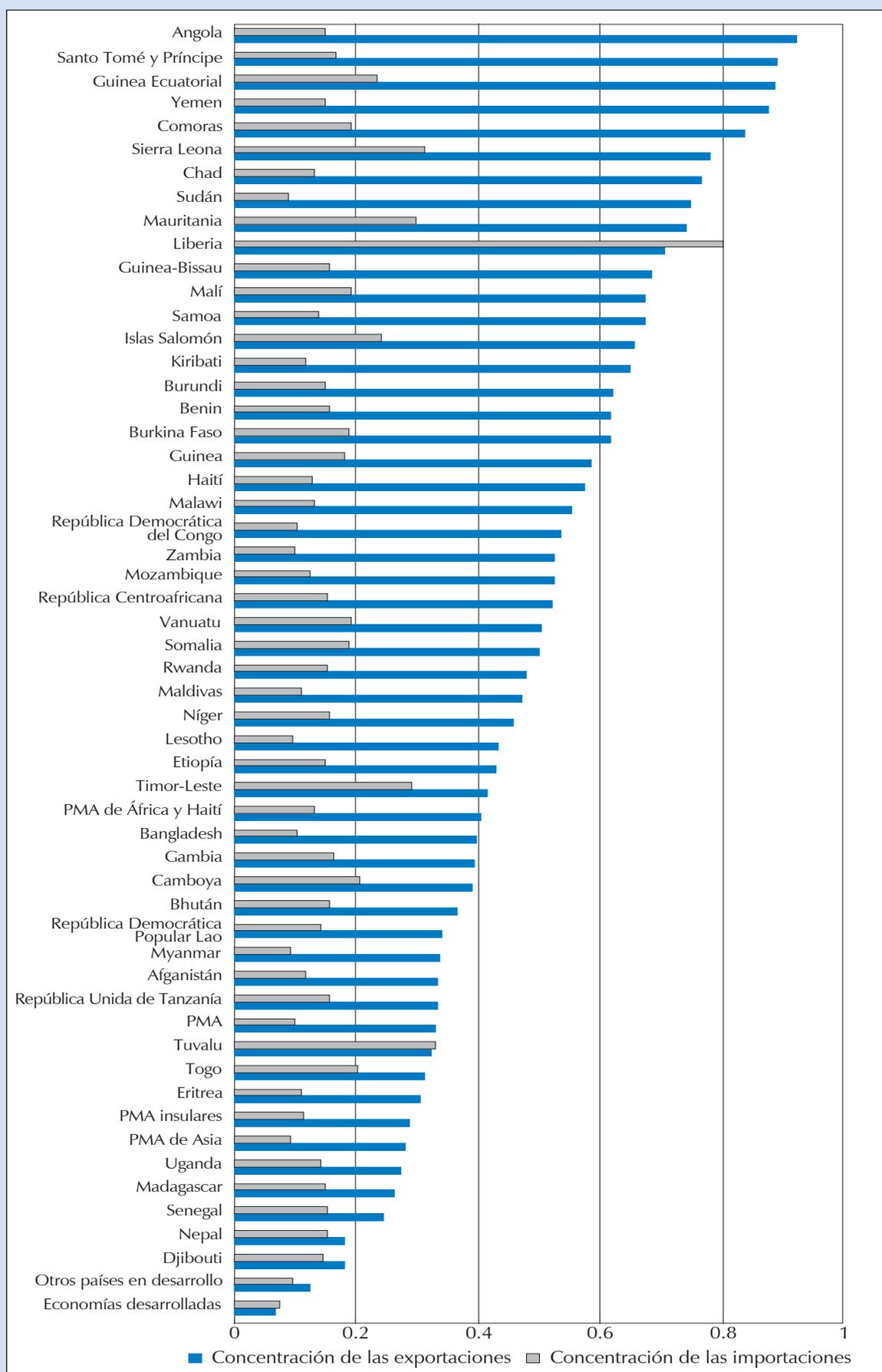
Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD basados en datos procedentes de la base de datos GlobStat.

PMA en general se refleja en el aumento de su participación en la producción total, participación que pasó de un promedio del 20% entre 1970 y 1979 a un 28% en 2007 (en términos reales). Los datos muestran que, en casi cuarenta años, el componente manufacturero apenas aumentó, del 10 al 12%, en el conjunto de los PMA. Las cifras agregadas reflejan la expansión de la minería y de los servicios públicos en los cuatro últimos decenios, más que un crecimiento real del sector manufacturero. Dado que el sector manufacturero tiene una función fundamental en la transferencia de conocimientos y en la producción de efectos multiplicadores, su relativo declive preocupa enormemente a los PMA, en particular a los PMA africanos.

En África, el modesto crecimiento industrial oculta el estancamiento de la contribución del sector manufacturero al PIB, estancamiento relacionado en gran medida con el aumento de la contribución del sector minero. La contribución del sector manufacturero de África al PIB permaneció prácticamente invariable (en términos reales) entre el período de la industrialización basada en la sustitución de

Gráfico 20

## Índices de concentración de las importaciones y de las exportaciones



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD basados en datos procedentes de la base de datos GlobStat.

Nota: Índice de Herfindahl-Hirshmann; promedios de 2000-2006.

las importaciones, en los años setenta, y los decenios posteriores, tras la adopción de las políticas de libre mercado. En el caso de los PMA africanos, los datos muestran la importancia decisiva del sector minero, que ha sido el verdadero —y probablemente el único— motor de la expansión industrial. La contribución de la minería y de los servicios públicos al PIB aumentó al doble entre los años setenta y los años 2006 y 2007, hasta alcanzar el 13% del PIB. En cambio, los PMA asiáticos registraron un crecimiento más rápido en los sectores de la manufactura, la minería y la construcción desde 1970, todo lo cual contribuyó a una expansión industrial general. La importancia del sector manufacturero en Asia (la contribución del sector al PIB aumentó un 5% en términos reales entre 1970 y 2007) va en incremento y es mayor que en África (donde ha aumentado menos de un punto porcentual en casi cuarenta años). La contribución del sector manufacturero al PIB es relativamente pequeña en los PMA insulares, con la excepción menor de la construcción.

En África, las cifras indican una baja tasa de crecimiento en la mayoría de los países, e incluso una disminución en el África subsahariana<sup>3</sup>, mientras que en los PMA asiáticos apuntan a un aumento de la contribución del sector manufacturero al PIB. Entre 1970 y 1979, la contribución del sector manufacturero al PIB fue del 11%, cifra que aumentó hasta el 16% en 2007. El panorama general muestra que la industrialización no tuvo éxito en el África subsahariana, lo que sentó las bases para adoptar una nueva política industrial desarrollista (cuadro 17).

Las exportaciones de los PMA tienden a estar sumamente concentradas en una pequeña gama de productos, como lo demuestra el índice de concentración de las exportaciones de los PMA, de los demás países en desarrollo y de las economías desarrolladas (gráfico 20). Los PMA especializados en la exportación de productos básicos presentan las tasas de concentración más elevadas, mientras que la concentración de las importaciones tiende a ser mucho más baja en ese grupo de países. La mayor concentración de las exportaciones tiende a darse en los países exportadores de petróleo, seguidos de los exportadores de productos agrícolas y mineros y de servicios, de los exportadores de productos manufacturados y, por último, de los exportadores mixtos. Estos datos indican la limitada diversificación de las exportaciones de los PMA y su consiguiente vulnerabilidad a las conmociones externas.

## B. Cambio de enfoque a favor de una política industrial

Desde el momento de mayor influencia del paradigma neoliberal a fines de los años noventa, las opiniones sobre el intervencionismo estatal han empezado a cambiar y a alejarse de la idea general de que es perjudicial y “paraliza” el buen funcionamiento del libre mercado. Por lo general, en las publicaciones sobre economía se distingue entre *medidas funcionales* favorables al mercado e *intervencionismo selectivo* de apoyo al mercado. La corriente ortodoxa acepta en su mayoría la necesidad de un intervencionismo funcional para hacer frente a las deficiencias del mercado, pero raras veces acepta el intervencionismo selectivo (dirigido a los sectores o motores de crecimiento más prometedores), argumentando que los gobiernos son corruptibles, menos competentes y menos capaces de mejorar la asignación de recursos por el mercado. El que sea o no preferible que el gobierno apoye actividades concretas (intervencionismo selectivo) o toda serie de actividades conexas (intervencionismo funcional) dependerá del contexto económico específico de que se trate. Para promover una industrialización de tecnología más avanzada y la diversificación industrial, el Estado puede en cambio seleccionar o escoger productos o procesos de tecnología

---

*Para promover el perfeccionamiento y la diversificación de la industria, el Estado puede centrarse en productos o procesos avanzados que se vinculen a actividades que impulsen el proceso de modernización tecnológica.*

---



---

*Lo principal es determinar qué deficiencias son más graves, las del mercado o las del gobierno, y qué costos y qué beneficios conllevan.*

---



---

*Los fundamentos teóricos del funcionamiento óptimo del mercado libre son mucho menos pertinentes en el contexto de los PMA, debido a las características estructurales de sus economías.*

---



---

*Aunque la industrialización basada en la sustitución de las importaciones no fortaleció el sector nacional de los bienes de capital en África, sus resultados no mejoraron en el período siguiente, en el que imperaron las políticas de desarrollo impulsadas por el mercado.*

---

---

*Los PMA tienen que reforzar sus capacidades productivas internas para producir productos más elaborados, mediante una colaboración estratégica entre el Estado y el sector privado.*

---



---

*No es probable que el crecimiento sea sostenible si no viene acompañado de un aumento constante de la productividad y de una relación empleo-población que sea estable o vaya en aumento.*

---



---

*El cambio estructural es una de las condiciones de un crecimiento dinámico y sostenible.*

---



---

*La crisis mundial actual pone de manifiesto lo importantes que pueden ser el cambio estructural y la diversificación económica para reducir la vulnerabilidad de los PMA a las conmociones externas.*

---

avanzada (en lugar de todas las actividades de las empresas), orientándose a actividades que impulsen el proceso de modernización tecnológica (Wade, 2006). Este tipo de propuesta parece ser una solución intermedia plausible que podría beneficiar a los PMA, dada la escasez de recursos disponibles para invertir en capacidades productivas. Por ejemplo, se ha observado que la insuficiencia de las ayudas públicas a la industria textil en Camboya y a la industria farmacéutica en Bangladesh ha dificultado el desarrollo de esos sectores clave (UNCTAD, 2006a; 2007).

Pocos gobiernos de PMA pueden permitirse un intervencionismo funcional, y no les queda otra opción que adoptar un intervencionismo selectivo, dirigido a los sectores más prometedores como motores de crecimiento. En el pasado, esas políticas han ido unidas con frecuencia a actividades de captación de rentas (la subvención indefinida de actividades poco competitivas) (Castel-Branco, 2002). Esto entraña un grave riesgo que es preciso afrontar a nivel institucional. Ninguna política industrial es infalible. Los gobiernos no son omniscientes. Disponen de una información imperfecta, no siempre son racionales y pueden caer en manos de intereses particulares. Ciertamente es que esas críticas también pueden aplicarse al mercado. Lo principal es determinar qué deficiencias son más graves, las del mercado o las del gobierno, y qué costos y qué beneficios conlleva cada una de esas posibilidades<sup>4</sup>. No obstante, los fundamentos teóricos del funcionamiento óptimo del mercado libre son mucho menos pertinentes en el contexto de los PMA, debido a las características estructurales de sus economías. Antes bien, los problemas de desarrollo a largo plazo de los PMA requieren un enfoque más integrado con el que se pueda hacer frente al mismo tiempo a los desafíos y a las vulnerabilidades, como la inseguridad alimentaria, los déficits crónicos de la balanza de pagos y las cargas de la deuda insostenibles, así como acelerar el cambio estructural, desarrollar las capacidades productivas y aumentar la productividad (UNCTAD, 2006a; 2007; 2008). Tradicionalmente, las políticas industriales basadas en la sustitución de las importaciones se apoyaban mucho en medidas de protección (aranceles y contingentes), en subvenciones directas y en instrumentos de reglamentación, mientras que la nueva política industrial desarrollista se apoya principalmente en incentivos (por ejemplo, fiscales) y en subvenciones indirectas (por ejemplo, la inversión orientada a los resultados) con cláusulas de extinción (Rodrik, 2002; Wade, 2006). Cabe señalar la perspicaz idea de Wade: los instrumentos de la “nueva política industrial” (incentivos) entrañan un costo para el presupuesto público, mientras que la mayoría de los instrumentos de la antigua política industrial entrañan un costo para los consumidores. Por tanto, es probable que los primeros duren menos que los segundos (Wade, 2006: 46).

Los resultados obtenidos por el sector manufacturero en África durante la etapa de industrialización basada en la sustitución de las importaciones han sido criticados, aunque no hay pruebas que respalden esa opinión. Aunque la industrialización basada en la sustitución de las importaciones no fortaleció el sector nacional de los bienes de capital en África, sus resultados no mejoraron en el período siguiente, en el que imperaron las políticas de desarrollo impulsadas por el mercado. Según la ONUDI (2007: 2):

“Entre 1963 y 1970, el crecimiento anual medio del PIB en África fue de alrededor de un 4,7%, en comparación con aproximadamente un 2% en los años cincuenta. El sector manufacturero creció a una tasa del 8,3%. La contribución de la industria al PIB aumentó de alrededor de un 14,5% en 1960 a aproximadamente un 20% en 1970 y a cerca de un 25,8% en 1977. La parte correspondiente al valor añadido del sector manufacturero dentro de la industria al costo de los factores, a precios constantes (1970), era de aproximadamente un 13%. El porcentaje correspondiente a cada país, incluida Uganda, se situaba entre un 6 y un 20%. Según la Comisión Económica para África (CEPA), de los 39 países sobre los que se disponía

de datos acerca de los años sesenta y setenta, en los años sesenta la proporción que el sector manufacturero representaba dentro del PIB era de menos del 5% en 15 países. No obstante, en 1974 siete países registraban una proporción inferior al 5%. En los años sesenta, 23 países registraban una contribución del sector manufacturero al PIB de entre el 5 y el 15%, pero en 1974 había unos 28 países en esa categoría. En el caso de Uganda, esa proporción era del 12 y del 15%, respectivamente. Algunos países registraron una contribución del sector manufacturero al PIB de entre el 15 y el 20%. Este crecimiento se debió principalmente al aumento de la producción en respuesta al incremento de la demanda real en los países. La mayor prosperidad del sector industrial fue acompañada de un aumento de la tasa de crecimiento demográfico y de una baja productividad agrícola.”

Uganda tuvo buenos resultados durante la etapa de industrialización basada en la sustitución de las importaciones (años setenta y ochenta), por ejemplo en la producción de bienes de consumo producidos por la industria ligera. Esa iniciativa, aparte de verse seriamente obstaculizada por las tensiones políticas internas, fracasó a largo plazo al no apoyar la producción de bienes intermedios y de capital, así como por el limitado poder adquisitivo local, el pequeño tamaño de su mercado interno y la relativa brevedad de su experiencia en la industrialización basada en la sustitución de las importaciones<sup>5</sup>.

La importancia de las políticas públicas para explicar los resultados obtenidos por la economía de un país con respecto a otras variables sigue siendo objeto de debate en los círculos académicos y en los círculos directivos. En el presente Informe se sostiene que las políticas influyen de manera fundamental en el crecimiento y en la industrialización. Para superar los obstáculos a que se enfrentan los PMA se necesita un cambio de enfoque sobre la función del Estado en la puesta en marcha y el mantenimiento de un proceso de crecimiento convergente centrado en el desarrollo de sus capacidades productivas. Los PMA tienen que reforzar sus capacidades productivas internas para producir productos más elaborados, mediante una colaboración estratégica entre el Estado y el sector privado que promueva su transformación estructural de economías agrarias en economías posagrarias. Como se explica en el *Informe sobre los países menos adelantados 2008*, lo que exporta un país es tan importante como cuánto exporta. No es probable que el crecimiento sea sostenible si no viene acompañado de un aumento constante de la productividad y de una relación empleo-población que sea estable o vaya en aumento. Por consiguiente, el cambio estructural es condición indispensable para que haya un crecimiento dinámico y sostenible caracterizado por un aumento de la productividad y de los rendimientos de escala. Sobre todo, la crisis mundial actual pone de manifiesto lo importantes que pueden ser el cambio estructural y la diversificación económica para reducir la vulnerabilidad de los PMA a las conmociones externas.

Se reconoce cada vez más, y numerosos datos apoyan esta opinión, que el mercado puede promover un desarrollo sostenido y amplio si se cumplen previamente ciertas condiciones. En este Informe se muestra que, en el plano sectorial, la política industrial—respaldada por políticas comerciales y sectoriales tales como las políticas agrícolas— tiene que estar orientada a la transformación económica mediante la promoción de la competitividad dinámica y de la diversificación en sectores o actividades con rendimientos crecientes o con cambios estructurales. La existencia de experiencias históricas exitosas indica claramente que hay condiciones previas (por ejemplo, la infraestructura, la educación y otros bienes públicos) o condiciones concomitantes: a) la existencia de un Estado desarrollista; b) un contrato social; y c) una burocracia autónoma. Sin ellas, es menos probable, aunque no es imposible, que la política industrial tenga éxito.

---

*Lo importante es cómo concebir un conjunto de políticas que estimulen la transformación de las economías de los PMA para que dejen de estar dominadas por actividades generadoras de ingresos decrecientes o constantes e incluyan otras que generen ingresos crecientes.*

---

---

*Las políticas inspiradas en el modelo de mercado neoliberal y la consiguiente disminución de la función económica del Estado no han contribuido a estimular el crecimiento sostenible, particularmente en los PMA.*

---

---

*Desde los años ochenta se ha ensanchado la brecha entre la renta del mundo desarrollado y la del mundo en desarrollo, y, lo que quizá sea aún más revelador, se ha hecho patente una divergencia entre los distintos países en desarrollo.*

---

## 1. PERSPECTIVAS EN CUANTO A LAS DEFICIENCIAS DEL MERCADO Y DEL ESTADO

*Fuera de algunos elementos básicos, no hay un modelo único y homogéneo de relaciones entre el Estado y el mercado en el que se pueda inscribir la política industrial adecuada.*

*Habida cuenta de la importancia que se atribuye a la flexibilidad y a la “eficiencia adaptativa”, es más que probable que la restricción del espacio de políticas de que disponen los países en desarrollo resulte contraproducente.*

*El enfoque de la política de desarrollo basado en el mercado, enfoque adoptado por la mayoría de los países africanos en los años ochenta y noventa en el marco de sus programas de ajuste estructural, casi no atendía al desarrollo industrial y a la transformación estructural.*

*Los PMA asiáticos emprendieron procesos de liberalización selectiva del comercio, tratando de integrarse en la economía mundial como oportunidad que había que aprovechar y no como objetivo estratégico en sí mismo.*

La opinión predominante es que, aun cuando el mercado sea el marco principal para la gestión de las actividades económicas, tiene que haber instituciones públicas ajenas al mercado que se ocupen de los fallos que comprometan la consecución de los objetivos económicos y sociales deseables.

Quienes critican esas intervenciones afirman que la “mala gobernanza”, la falta de información, la supuesta incompetencia de los dirigentes para solucionar los problemas económicos, las dilaciones inherentes a la elaboración de las políticas y la amenaza de que éstas sean explotadas por pequeños grupos de renta conducen invariablemente a una mala gestión económica, a inestabilidad y a resultados económicos insatisfactorios, inconvenientes todos ellos que sobrepasan ampliamente a los dimanantes del fallo de los mercados. Muchas de esas críticas son ideológicas y demasiado amplias, pero otras son válidas y hay que tenerlas en cuenta al reanudar las actividades de política industrial en los países en desarrollo, particularmente los menos adelantados. Lo importante es cómo concebir un conjunto de políticas que estimulen la transformación de las economías de los PMA para que dejen de estar dominadas por actividades generadoras de ingresos decrecientes o constantes e incluyan otras que generen ingresos crecientes. Se ha señalado que los argumentos en favor de que el Estado fomente y coordine la inversión en las economías en desarrollo no han cambiado en más de cincuenta años. Debido, esencialmente, a la existencia de externalidades, de complementariedades y de economías de escala, es necesario un fuerte impulso inversor para catalizar el proceso de crecimiento (Shapiro, 2007). Además, como explicaron posteriormente los economistas de la UNCTAD, la intervención estatal para fomentar los ingresos es también necesaria a fin de que las empresas dispongan de financiación suficiente para que el proceso de inversión se mantenga a un ritmo superior al que impondrían las solas fuerzas del mercado (UNCTAD, 1994, 1996).

Ya antes de la actual crisis financiera y económica mundial se habían formulado severas críticas a los efectos de la desregulación de los mercados en los países en desarrollo, y la política industrial volvía a ocupar un lugar destacado en los debates sobre el desarrollo. La magnitud y el impacto de la recesión mundial han reforzado, justificadamente, la crítica del fundamentalismo de mercado.

Las políticas inspiradas en el modelo de mercado neoliberal y la consiguiente disminución de la función económica del Estado no han contribuido a estimular el crecimiento sostenible, particularmente en los PMA. La integración en la economía mundial, por sí sola, no ha respondido a las esperanzas y parece haber contribuido a las disparidades de crecimiento entre los países (UNCTAD, 2003; Ocampo, Jomo y Vos, 2007). Desde los años ochenta se ha ensanchado la brecha entre la renta del mundo desarrollado y la del mundo en desarrollo, y, lo que quizá sea aún más revelador, se ha hecho patente una divergencia entre los distintos países en desarrollo (Ocampo, Jomo y Vos, 2007: 3). Ello resulta particularmente claro en el caso de los PMA africanos, pero también es válido en el caso de muchos países de América Latina, donde hubo un proceso de “desindustrialización prematura” (UNCTAD, 2003). En las regiones en crecimiento siempre hubo un aumento de la productividad del trabajo, aumento dimanante del cambio tecnológico, mientras que en las regiones estancadas ese aumento no existió o fue marginal. Además, mientras que en los tigres asiáticos aumentó el contenido tecnológico de las exportaciones, en muchos de los PMA se produjo un retroceso tecnológico, particularmente en África. Por consiguiente, es necesario pasar a una modalidad de crecimiento más equilibrada, abandonando la integración externa impulsada por el mercado como objetivo estratégico *per se*, y tratando más bien de hallar círculos virtuosos de crecimiento basados en los pilares de la integración tanto

Cuadro 18

## Instrumentos y medidas de política industrial esenciales utilizados por los países industrializados, y espacio de políticas disponible actualmente con arreglo a las normas multilaterales

Instrumentos de política industrial	Medidas de política esenciales	Acuerdos y disciplinas multilaterales que pueden afectar a la utilización de medidas
Aranceles de importación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aplicación de aranceles para:               <ul style="list-style-type: none"> <li>- proteger la producción industrial nacional contra la competencia de las importaciones (protección de la industria incipiente)</li> <li>- facilitar la importación de bienes de capital e insumos para la industria nacional</li> </ul> </li> <li>• Dispersión arancelaria</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La utilización y la modificación de los aranceles dependen de las listas que haya presentado cada país a la OMC con arreglo al GATT. Generalmente, las consolidaciones de los aranceles de los PMA son muy superiores a las tasas aplicadas</li> <li>• Actualmente se pide a los PMA que amplíen la cobertura de sus consolidaciones arancelarias</li> </ul>
Barreras no arancelarias	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Licencias de importación</li> <li>• Contingentes de importación</li> <li>• Prohibiciones de importación y de exportación</li> <li>• Controles de los tipos de cambio</li> <li>• Medidas antidumping y medidas de salvaguardia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Las licencias de importación están permitidas con arreglo a normas específicas (Acuerdo sobre Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación)</li> <li>• Normalmente están prohibidos los contingentes de importación (GATT)</li> <li>• Normalmente están proscritas las prohibiciones de importación y de exportación (GATT)</li> <li>• No hay disciplinas sobre los controles de los tipos de cambio</li> <li>• Se autorizan las medidas antidumping y las medidas de salvaguardia, pero con arreglo a disciplinas que requieren sofisticación institucional (Acuerdo relativo a la aplicación del artículo VI (Antidumping) y Acuerdo sobre Salvaguardias)</li> </ul>
Promoción de las exportaciones	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Subvenciones a la exportación</li> <li>• Comercialización de las industrias y empresas nacionales</li> <li>• Devolución de derechos de importación</li> <li>• Garantía/seguro/financiación de las exportaciones</li> <li>• Gestión de la calidad de las exportaciones</li> <li>• Zonas industriales francas</li> <li>• Organizaciones de promoción de las exportaciones</li> <li>• Objetivos de exportación para las industrias y empresas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Subvenciones a la exportación autorizadas como medida de trato especial y diferenciado</li> <li>• Están autorizados la mayoría de los instrumentos de promoción de la exportación</li> <li>• Los objetivos de exportación están prohibidos por el Acuerdo sobre las MIC</li> <li>• Las subvenciones para la sustitución de importaciones están prohibidas por el Acuerdo sobre las MIC</li> </ul>
Derechos de exportación/prohibición de las exportaciones		Normalmente, la prohibición de las exportaciones está proscrita
Ayuda a las empresas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promoción industrial selectiva a través de medidas administrativas (por ejemplo, restricción del acceso al mercado nacional), parte de las industrias estratégicas y de exportación</li> <li>• Subvenciones:               <ul style="list-style-type: none"> <li>- subvenciones a la producción (por ejemplo, insumos)</li> <li>- subvenciones a los créditos</li> <li>- subvenciones fiscales moratorias, exenciones)</li> <li>- subvenciones a la exportación</li> </ul> </li> <li>• Concesión de créditos a sectores/empresas prioritarios</li> <li>• Reserva de mercado/licencias</li> <li>• Asistencia al ajuste</li> <li>• Formación de los trabajadores</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La promoción industrial/empresarial selectiva es generalmente incompatible con las normas de la OMC (por ejemplo, subvenciones y medidas compensatorias, disposiciones del GATT sobre el trato nacional y la NMF, AGCS y Acuerdo sobre las MIC)</li> <li>• Las medidas horizontales (incluidas las subvenciones) están autorizadas, si no se condicionan al contenido nacional</li> <li>• Las prescripciones en materia de contenido nacional están prohibidas por el Acuerdo sobre las MIC</li> <li>• Las subvenciones “específicas” pueden impugnarse con arreglo al Acuerdo sobre SMC</li> <li>• Las ayudas a las empresas no pueden estar expresamente vinculadas a los resultados de sus exportaciones</li> <li>• No hay restricciones del desarrollo de los recursos humanos</li> </ul>
Cambio e innovación tecnológicos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Observancia poco rigurosa (o nula) de los derechos de propiedad intelectual</li> <li>• Facilitación de la ingeniería inversa y de la imitación</li> <li>• Asistencia para la I+D (subvenciones/participación pública directa)</li> <li>• Requisitos tecnológicos aplicados a las empresas nacionales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los PMA están exentos de las disciplinas del Acuerdo sobre los ADPIC hasta 2013 (trato especial y diferenciado), pero algunos se han comprometido a aplicarlas antes en el marco de acuerdos bilaterales de libre comercio</li> <li>• El Acuerdo sobre los ADPIC requiere instituciones y protección de los derechos de propiedad intelectual a nivel nacional</li> <li>• El Acuerdo sobre los ADPIC restringe la ingeniería inversa, la imitación y la concesión obligatoria de licencias</li> <li>• El Acuerdo sobre los ADPIC prevé la transferencia de tecnología a los PMA, pero el contenido y la aplicación de esta disposición continúan siendo vagos</li> </ul>
Incentivos y directrices sobre inversiones	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Política de IED:               <ul style="list-style-type: none"> <li>- prescripciones en materia de resultados (por ejemplo, resultados del comercio exterior, transferencia de tecnología, contenido nacional, empresa conjunta con un socio nacional, empleo de nacionales, actividades de I+D)</li> <li>- derecho de establecimiento selectivo</li> </ul> </li> <li>• Regulación de las inversiones (incluidas las restricciones sectoriales y la orientación)</li> <li>• Asistencia regional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El Acuerdo sobre las MIC prohíbe expresamente algunas prescripciones en materia de resultados (contenido nacional, resultados de las exportaciones, nivelación del comercio); otras pueden ser impugnadas invocando el trato nacional</li> <li>• La regulación de la IED en los sectores de servicios (derecho de establecimiento, etc.) depende de los compromisos dimanantes del AGCS, que entre los PMA pueden variar desde limitados hasta muy amplios</li> <li>• Las subvenciones para la I+D y el desarrollo regional son impugnables con arreglo al Acuerdo sobre SMC</li> </ul>

Fuente: Compilación realizada por la secretaría de la UNCTAD.

Notas: ADPIC – Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio  
 AGCS – Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y comunicación Comercio  
 I+D – Investigación y desarrollo  
 MIC – Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio  
 NMF – Nación más favorecida  
 SMC – Subvenciones y Medidas Compensatorias

externa como interna (Wade, 2006). El sector manufacturero sigue siendo el más dinámico de todos los que determinan la dinámica del crecimiento.

## 2. CAMBIO DE LOS PARÁMETROS DE LA POLÍTICA INDUSTRIAL

*A diferencia de los países africanos, los países asiáticos produjeron cierto número de productos intermedios y de bienes de capital desde las etapas iniciales de su proceso de industrialización y aplicaron vigorosas políticas industriales orientadas a la exportación.*

*Entre las funciones del Estado figura no sólo la de inducir el proceso de cambio, sino también la de velar por su viabilidad gestionando los conflictos de distribución.*

*La expansión de las exportaciones depende de la creación de capacidad productiva adicional en la industria y del crecimiento de la productividad.*

*Un proceso de crecimiento sostenible requiere una interacción dinámica de reforzamiento mutuo entre el ahorro, las inversiones y las exportaciones.*

Es hora de volver a situar la política industrial en primera línea de la gestión económica. La definición de la política industrial es complicada. La política industrial incluye conceptos tales como: a) la acción pública encaminada a promover la competitividad de las empresas; b) el intervencionismo económico orientado a aumentar la productividad; c) las políticas de desarrollo de las empresas; d) la intervención estratégica del gobierno encaminada a transformar las ventajas comparativas preexistentes o heredadas dimanantes de los recursos de que dispone el país, y e) la intervención estratégica encaminada a apoyar la competitividad nacional y a impulsar la industria nacional (Reinert, 2007). Lo importante es que la política industrial no puede equipararse a una serie concreta de instrumentos de política, sino que puede evolucionar con el tiempo. Los gobiernos deberían tratar de promover el cambio estructural hacia actividades más dinámicas y diversificadas y deberían disponer de suficiente espacio de políticas para intervenir de la manera necesaria para alcanzar ese objetivo. Una política industrial desarrollista consiste en esencia en un conjunto de políticas adaptado a las necesidades y exigencias específicas de cada país; por consiguiente, en la práctica surgen distintos tipos de política industrial. La política industrial puede estar orientada a distintos sectores. Por ejemplo, mientras que en el Senegal, durante la fase de la industrialización encaminada a la sustitución de importaciones, la intervención se orientó al sector agrícola, en Uganda la atención se centró en la industria ligera.

Fuera de algunos elementos básicos, no hay un modelo único y homogéneo de relaciones entre el Estado y el mercado en el que se pueda inscribir la política industrial adecuada. Cada país debe experimentar diferentes posibilidades y encontrar la configuración de instituciones y convenciones que mejor funcionen en su contexto y satisfagan las expectativas de su población. Especialmente cuando se van a introducir grandes cambios estructurales y hay elevados niveles de riesgo e incertidumbre en cuanto a las fuentes de progreso, se debe experimentar prudentemente con diferentes combinaciones de instituciones y políticas para determinar cuál de ellas surte efecto en un determinado contexto nacional, en el que la historia, la cultura y las condiciones económicas iniciales ejercen todas una importante influencia sobre las posibilidades de crecimiento y desarrollo. Habida cuenta de la importancia que se atribuye a la flexibilidad y a la "eficiencia adaptativa", y dado que no hay leyes universales sobre el crecimiento económico, es más que probable que la restricción del espacio de políticas de que disponen los países en desarrollo resulte contraproducente.

El enfoque de la política de desarrollo basado en el mercado, enfoque adoptado por la mayoría de los países africanos en los años ochenta y noventa en el marco de sus programas de ajuste estructural, casi no atendía al desarrollo industrial y a la transformación estructural. La creación de empleo no agrícola se produjo casi invariablemente en el sector de los servicios, al tiempo que, de hecho, en muchos de los PMA hubo una desindustrialización, y, lógicamente, el aprendizaje tecnológico, cuando existió, quedó limitado a unas pocas empresas punteras (Rodrik, 2006).

En contraste con esa experiencia, algunos de los PMA, en su mayoría asiáticos, optaron por reformas más graduales y selectivas. La experiencia de los países de industrialización tardía de Asia muestra que se recurre a instrumentos de política industrial relacionados con el comercio, como los incentivos, el contenido nacional, el trato nacional, las subvenciones a la exportación y los aranceles (Singh, 1996). El proteccionismo selectivo conllevaba principalmente aranceles elevados,

contingentes, licencias de importación, racionamiento de las exportaciones, normas sobre el contenido nacional, subvenciones y créditos. Muchos de esos instrumentos de política tradicionales ya no se consideran aceptables o sólo pueden utilizarse limitadamente con arreglo a las normas de la Organización Mundial del Comercio (OMC) (cuadro 18) y a acuerdos regionales y bilaterales sobre comercio e inversión. En vez de abandonarlos totalmente, esos países, pragmáticamente, revisaron sus políticas industriales y las complementaron con mecanismos más adaptados al mercado y basados en incentivos, incluyendo, sobre todo, una fuerte orientación a la exportación. Este planteamiento más selectivo del desarrollo industrial atiende más a las estructuras de incentivos subyacentes y a los problemas de economía política, pero al mismo tiempo reconoce que las diversas actividades económicas ofrecen diferentes oportunidades para el aprendizaje y para la superación del retraso tecnológico. Así pues, los países que introdujeron reformas graduales prestaron un apoyo más tangible a los procesos de cambio estructural y de industrialización. En consecuencia, los PMA asiáticos emprendieron procesos de liberalización selectiva del comercio, tratando de integrarse en la economía mundial como oportunidad que había que aprovechar y no como objetivo estratégico en sí mismo. Así, la orientación de las exportaciones con la que se fomentan el aprendizaje práctico y la modernización tecnológica ha complementado generalmente cierto grado de protección nacional. Asimismo, la inversión extranjera directa y las zonas industriales francas se concibieron y gestionaron como instrumentos estratégicos destinados a propiciar la aparición de ventajas comparativas dinámicas, potenciando la transferencia tecnológica y el aprendizaje (Amsden, 1989; 2001).

Mauricio y Botswana son dos de los países en desarrollo africanos que han prosperado adoptando esas medidas de política. Esos países comparten características clave como: a) una importante “clase burocrática weberiana” que mantiene relativamente bajo control los intereses particulares y funciona con un grado razonable de eficiencia; b) una trayectoria macroeconómica sostenible; c) un enfoque gradual y estratégico de la liberalización; d) una estrecha coordinación entre los actores del sector privado y del sector público, y e) una acción deliberada de promoción del cambio estructural, al tiempo que se trata de que las transformaciones sociales resultantes sean políticamente factibles (Bhowon, Boodhoo y Chellapermal, 2004).

También adoptaron con gran éxito políticas de sustitución de importaciones y estrategias orientadas a la exportación algunos países asiáticos como la República de Corea, la Provincia china de Taiwán y Malasia. “Sin embargo, a diferencia de los países africanos, los países asiáticos produjeron cierto número de productos intermedios y de bienes de capital desde las etapas iniciales de su proceso de industrialización y aplicaron vigorosas políticas industriales orientadas a la exportación con un fuerte apoyo estatal y toda una serie de incentivos. Los gobiernos asiáticos crearon un entorno propicio para un desarrollo industrial realista y sostenible” (ONU, 2007: 3).

Para que un régimen de política industrial sea eficaz es necesario que exista el Estado, en su sentido más amplio, no sólo de gobierno como poder ejecutivo, sino, por una parte, de Estado como conjunto de instituciones y prácticas que encarnan no sólo incentivos económicos sino también los valores básicos de la nación en materia de justicia, de imperio de la ley, etc., y, por otra parte, de Estado como materialización de una visión común, de un sentimiento de compartir un destino y unas aspiraciones comunes. La política industrial, si prospera, es la expresión de un contrato social, de una alianza entre distintos sectores de la sociedad dispuestos a compartir equitativamente tanto los riesgos como los beneficios del cambio. El crecimiento acelerado tiende a ser turbulento y socialmente desestabilizador. Entre las múltiples funciones del Estado figuran no

---

*Las nuevas políticas industriales desarrollistas deben tratar de crear ventajas comparativas dinámicas, mejorar el capital humano.*

---



---

*... modernizar las capacidades productivas y crear condiciones propicias a la transformación de una sociedad agraria en una sociedad posagraria.*

---



---

*Uno de los principales retos de los PMA es la movilización de recursos para financiar las intervenciones públicas y la política industrial desarrollista.*

---

sólo la de inducir el proceso de cambio, sino también la de velar por su viabilidad gestionando los conflictos de distribución.

La elaboración de políticas debería ser un proceso interactivo, más que impuesto por las autoridades. En las economías de mercado desarrolladas, el sector privado pudo aliarse con el Estado y convertirse en un agente del cambio, pero en los PMA el Estado debe asumir el liderazgo, pues el sector privado es demasiado débil para desempeñar la función de transformación<sup>6</sup>.

---

*En el futuro inmediato, lo más probable es que el grueso de los recursos movilizados en los PMA proceda del ahorro externo, principalmente la AOD.*

---



---

*Dada la heterogeneidad de los PMA, es inevitable la diversidad institucional.*

---



---

*Debido a las externalidades, a la falta de instituciones, a las economías de escala y a deficiencias del mercado, no se puede esperar que los mercados por sí solos coordinen los procesos de acumulación de capital, cambio estructural y modernización tecnológica de un modo compatible con el crecimiento y el desarrollo sostenibles.*

---

### 3. LAS POLÍTICAS INDUSTRIALES DESARROLLISTAS Y EL NEXO ENTRE BENEFICIOS, INVERSIONES Y EXPORTACIONES

El modelo de desarrollo en el que se basa este análisis es el del “nexo entre beneficios, inversiones y exportaciones” (UNCTAD, serie de informes sobre comercio y desarrollo, 1996-2008; Akyüz y Gore, 1996). Con arreglo a ese modelo, se analiza un proceso de industrialización que se caracteriza por un aumento continuo de las exportaciones, del ahorro interno y de las inversiones, tanto en términos absolutos como, la mayoría de las veces, en relación con el PIB. Al principio de ese proceso, las inversiones exceden del ahorro interno con un gran margen, y la diferencia se financia mediante las entradas netas de capital, pero con el tiempo se reduce esa brecha, al crecer las exportaciones y el ahorro más deprisa que las inversiones (Akyüz, Chang y Kozul-Wright, 1999). Así pues, la expansión de las exportaciones depende de la creación de capacidad productiva adicional en la industria y del crecimiento de la productividad (que a su vez depende de las inversiones), y un proceso de crecimiento sostenible requiere una interacción dinámica de reforzamiento mutuo entre el ahorro, las inversiones y las exportaciones. Este modelo comienza en las etapas iniciales de la industrialización y acompaña todo el proceso de desarrollo mediante la creación de nuevas oportunidades de exportación para las manufacturas que exigen poca especialización de la mano de obra. Exige que en cada etapa del proceso inicial de industrialización se cree y se aplique un programa para las industrias incipientes, impulsado por la inversión en recursos productivos.

La función de la política industrial desarrollista en los PMA va más allá de una mera selección de “sectores destinatarios” o una designación de “ganadores” para brindar un apoyo y una orientación fundamentales a fin de satisfacer las necesidades de amplios sectores de la sociedad y definir las condiciones para las asociaciones entre el sector público y el sector privado (coordinación de las inversiones). El caso de Mauricio, una de las industrializaciones más logradas de África, muestra lo eficaz que es complementar unas políticas industriales selectivas con un estímulo más amplio de la iniciativa empresarial y de las pequeñas y medianas empresas (PYMES), estableciendo así un entorno propicio para un crecimiento general y para la creación de más empleo (Rodrik, 1999).

Las concepciones habituales de la política industrial resultan demasiado limitadas cuando se aplican a los PMA que tratan de iniciar programas de gran transformación económica. Las nuevas políticas industriales desarrollistas, apartándose de los enfoques tradicionales, deben tratar de alcanzar varios objetivos dinámicos:

- Crear ventajas comparativas nacionales dinámicas con respecto a una gama de productos y servicios cada vez más complejos y elaborados;
- Mejorar el capital humano y promover el aprendizaje ofreciendo incentivos a nivel de la empresa o de los trabajadores para estimular el aprendizaje por la práctica;
- Modernizar las capacidades productivas, en el sentido de innovar para incrementar el valor añadido; en este contexto es fundamental el concepto

de modernización, es decir, “fabricar productos mejores, de manera más eficiente, o avanzar hacia actividades que requieran mayores cualificaciones” (Giuliani, Pietrobelli y Rabelotti, 2004);

- Reforzar las competencias en materia de política industrial, reducir la marginación social y luchar contra la pobreza mediante políticas de ingresos e intervenciones en el mercado laboral, medidas fiscales y políticas de desarrollo empresarial y tecnológico, como se indicó en el *Informe sobre los países menos adelantados 2007*;
- Crear condiciones propicias al pleno empleo y al crecimiento general, mediante políticas macroeconómicas (capítulo 2 del presente Informe) y políticas sectoriales de nivel intermedio favorables al crecimiento en las que se destaquen los vínculos intersectoriales;
- Crear condiciones propicias a la transformación de una sociedad agraria en una sociedad posagraria;
- Incrementar la oferta de todos los insumos públicos a fin de elevar la productividad laboral;
- Facilitar la diversificación de las actividades basadas en los recursos naturales;
- Fomentar la capacidad a nivel mesoeconómico/sectorial y microeconómico, promoviendo activamente el aprendizaje y la difusión de conocimientos entre las empresas y entre los trabajadores<sup>7</sup>.

Uno de los principales retos de los PMA es la movilización de recursos para financiar las intervenciones públicas y la política industrial desarrollista, particularmente en momentos de crisis de liquidez. Una estrategia prometedor para la movilización de recursos es la utilización del excedente obtenido en otros sectores de la economía para reforzar el “nexo entre beneficios, inversiones y exportaciones”. Esto puede hacerse de varias formas, en función de las características de cada economía: renegociando al alza las regalías mineras, estableciendo contribuciones obligatorias para las pensiones o promoviendo el ahorro postal. Una segunda opción para financiar las intervenciones públicas consiste en ampliar la base imponible, prestando especial atención a las actividades no estructuradas, muy extendidas; no obstante, dada la tradicional fragilidad de los sistemas fiscales de la mayoría de los PMA, no es probable que los ingresos fiscales lleguen a ser una importante fuente de financiación en un futuro próximo. Además, la monetización de los déficits públicos y la financiación de la deuda pública pueden ser elementos adicionales de las “políticas macroeconómicas favorables al desarrollo”, pero más como estrategias de apoyo en países con inflación moderada y perspectivas macroeconómicas sostenibles que como pilares de la movilización de recursos per se (capítulo 2 del presente Informe). En el futuro inmediato, lo más probable es que el grueso de los recursos movilizados en los PMA proceda del ahorro externo, es decir, principalmente de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) y del alivio de la deuda o los préstamos. Por ello es esencial que los compromisos de AOD sean por lo menos igualados, y de preferencia superados, por los desembolsos efectivos (UNCTAD, 2008).

A pesar de las dificultades inherentes a cada una de estas opciones, no hay que caer en el pesimismo respecto del desarrollo. Dadas las fuertes complementariedades entre las distintas formas de acumulación de capital, la inversión pública puede ejercer un efecto de atracción, potenciando el interés por la acumulación de capital y en última instancia generando grandes respuestas de la oferta. Los dirigentes deberían explotar las sinergias entre la inversión pública y la privada. Si se planean debidamente, las actividades públicas pueden impulsar una alianza desarrollista entre los actores privados y los actores públicos,

---

*Las políticas no funcionan en un entorno disociado de las instituciones.*

---



---

*Las instituciones son entidades creadas por la sociedad que reducen la incertidumbre creando una estructura estable de interacciones y de vínculos.*

---



---

*El marco institucional surgido del Consenso de Washington ha relegado las políticas industriales a una función muy marginal.*

---



---

*El mecanismo de mercado no puede funcionar eficientemente sin un sector público complementario.*

---

---

*Las capacidades productivas, que son la base de un paradigma orientado a la producción, tienen que ser creadas, fomentadas y desarrolladas por el nuevo Estado desarrollista.*

---



---

*La inversión pública es un factor clave para elevar los niveles de la productividad agrícola a fin de generar un excedente agrícola neto como fuente esencial de acumulación.*

---



---

*Los gobiernos pueden desempeñar un papel fundamental para acelerar el crecimiento y promover el cambio estructural estableciendo una "coordinación estratégica" con el sector privado.*

---



---

*Los nuevos instrumentos de política industrial, como las desgravaciones fiscales y los incentivos a la inversión, se prestan menos a la captación de rentas y se autolimitan más que los aranceles y los contingentes.*

---

aprovechando los beneficios del efecto acumulativo de la expansión de las capacidades productivas.

#### 4. ORGANISMOS DE POLÍTICA INDUSTRIAL E INSTITUCIONES DE PROMOCIÓN DEL CRECIMIENTO

Hirschmann sostuvo que el desarrollo es un proceso de investigación que consiste en "descubrir recursos y capacidades ocultos, dispersos o mal utilizados y ponerlos al servicio del desarrollo". (Hirschmann, 1992: 13). Más que de un proceso espontáneo, se trata de un proceso continuo de innovación que conlleva mejoras acumulativas de las actividades existentes y alejamientos radicales de ellas para introducirse en nuevos mercados y seguir trayectorias tecnológicas desconocidas. En ese mundo, los activos productivos no sólo se adquieren sino que vienen dados. A las fuerzas de la competencia se suman los rendimientos crecientes, la incertidumbre, la causalidad acumulativa y la dependencia con respecto a la trayectoria anterior, y todo ello configura el contexto en el que actuarán los dirigentes y los empresarios privados. Esta perspectiva está influenciada por el "capitalismo plausible" de Schumpeter, según el cual el reto que plantean a las empresas e industrias establecidas los nuevos productos y tecnologías estriba en la actuación de los empresarios como agentes de "destrucción creativa". Ahora bien, si la actividad empresarial persigue una finalidad determinada en un mundo incierto, las instituciones que la apoyen deben ofrecer un entorno más propicio en general que el señalado por el propio Schumpeter. Además de incluir un sistema de incentivos adecuado que aliente a asumir riesgos y a crear nuevas actividades económicas —la "función creativa de los mercados" (Kaldor, 1972)—, ese entorno debe también ofrecer las condiciones necesarias para comprender y realizar los cambios y para hacer posibles las actividades orientadas a una finalidad concreta. Con tal fin, debe haber instituciones que reduzcan la incertidumbre, resuelvan los conflictos y establezcan vínculos para garantizar la corriente de conocimientos y de competencias entre las unidades económicas.

No existe ninguna configuración institucional ideal que se pueda calificar de universalmente "exitosa", y, dada la heterogeneidad de los PMA, es inevitable la diversidad institucional. Una vez descartados los intentos de hallar un modelo ideal, surge una mirada de retos propios de cada contexto. La hipótesis de la que se parte en el presente Informe es que, debido a las externalidades, a la falta de instituciones necesarias, a las economías de escala y a otros muchos tipos de deficiencias del mercado, no se puede esperar que los mercados por sí solos coordinen los procesos de acumulación de capital, cambio estructural y modernización tecnológica de un modo compatible con el crecimiento y el desarrollo sostenibles. La reacción de los poderes públicos ante la actual crisis mundial muestra que la intervención del gobierno es necesaria incluso en las economías de mercado desarrolladas (EMD); la necesidad de que el Estado afronte los fallos crónicos de coordinación, especialmente en los PMA, es mayor que nunca. Es motivo de gran preocupación la falta de opciones para la formulación de políticas fiscales mediante las cuales los PMA puedan aplicar políticas industriales. Esta limitación pone de manifiesto la necesidad de un gran impulso procedente de fuentes externas.

Las experiencias pasadas de los PMA en materia de política industrial fueron desiguales (UNCTAD, 2006b). La crisis de la deuda puso al descubierto fallos y dio la oportunidad de cambiar profundamente la forma de abordar la estrategia de desarrollo. Las políticas industriales activas fueron grandes víctimas de esa reorientación, pero no se pueden negar ni ignorar los casos en que la política industrial surtió efecto, no sólo en Asia oriental, sino también en Irlanda y en la mayoría de los países nórdicos (Dinamarca, Finlandia y Suecia).

## 5. RASGOS ESENCIALES DE LA POLÍTICA INDUSTRIAL DESARROLLISTA

### (a) *Instituciones: la dinámica entre políticas e instituciones*

Indudablemente, no basta con cambiar las políticas para obtener el tipo de conductas que fomenten el crecimiento y la reducción de la pobreza, ya que las políticas no funcionan en un entorno disociado de las instituciones. Las instituciones son entidades creadas por la sociedad que reducen la incertidumbre creando una estructura estable de interacciones y de vínculos. No obstante, las instituciones difieren mucho de las organizaciones, y las interacciones recurrentes entre unas y otras determinan en definitiva la orientación del cambio institucional (North, 1990)<sup>8</sup>. La política industrial queda plasmada en esas instituciones e incentivos.

En el presente Informe se afirma que el marco institucional surgido del Consenso de Washington en los últimos decenios ha relegado las políticas industriales a una función muy marginal, dando por sentado que, una vez establecidos los elementos económicos fundamentales, se produciría un cambio estructural espontáneo (Rodrik, 2006). En todos los PMA, la mayoría de las instituciones de mercado —tales como las del sector financiero y las organizaciones empresariales—, al igual que el Estado y las instituciones de la sociedad civil, suelen ser débiles y subdesarrolladas. Actualmente se está de acuerdo en general en que el mecanismo de mercado no puede funcionar eficientemente sin un sector público complementario. El sector privado no puede soportar sólo la carga del desarrollo, por lo que está claro que el sector privado y el Estado han de complementarse.

Para no repetir los errores del pasado, en el presente Informe no se trata de imponer un “modelo único” de política industrial. Por el contrario, se subraya que, para crear capacidad en materia de política industrial, hay que aumentar el espacio de políticas, es decir, disponer de una gama más amplia de instrumentos de política industrial que puedan ser desplegados por cada gobierno en función de sus necesidades de desarrollo específicas. A este respecto, el Informe se basa en las conclusiones de estudios anteriores (UNCTAD, 2006b; 2007; Chang, 2002) que indican que algunos acuerdos de la OMC, como el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (Acuerdo sobre los ADPIC), el Acuerdo sobre las Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio (Acuerdo sobre las MIC) y los acuerdos regionales y bilaterales sobre comercio e inversión circunscriben la utilización de los instrumentos de política industrial empleados en las políticas industriales tradicionales, como los créditos y las subvenciones a la exportación, la contratación pública, la asignación de créditos, la gestión de precios y las cláusulas sobre contenido nacional (cuadro 18). La utilización de esos instrumentos se justificaba para proteger una industria incipiente.

### (b) *Instituciones e incentivos para coordinar el cambio*

Persiste un animado debate acerca de la función de las instituciones en el crecimiento económico y el desarrollo. El principal argumento de los partidarios de la intervención política es que la interacción entre las políticas y las instituciones es lo que crea las estructuras de incentivos que inducen, aceleran o retrasan el cambio económico. El Estado, a través de la política industrial, puede modelar la estructura de las interacciones sociales y económicas mediante la incentivación. Los incentivos y las instituciones constituyen los principales mecanismos de coordinación de las actividades económicas y sociales. Los incentivos, interpretados como normas que rigen el intercambio de bienes y de servicios, así como la creación de nuevos mercados, coordinan las actividades de los agentes económicos y productivos. En el contexto de los PMA hay que abordar claramente la cuestión de la voluntad de las instituciones. Se ha expresado cierto escepticismo acerca de la capacidad del actual aparato institucional de muchos

---

*En el caso de muchas economías de renta baja, las oportunidades de aprendizaje industrial han sido limitadas, por falta de incentivos para entablar con otros un proceso de aprendizaje colectivo.*

---



---

*La clave del desarrollo estriba en mejorar las capacidades y las competencias productivas de las empresas y de las explotaciones agrícolas, así como la competencia del Estado desarrollista para poner en práctica la política industrial.*

---



---

*El espacio de políticas define los parámetros de las competencias del Estado para poner en práctica estrategias nacionales de desarrollo. Esto incluye limitaciones exteriores dimanantes de los compromisos internacionales contraídos por los PMA en virtud de acuerdos internacionales sobre comercio e inversión.*

---

de los PMA para sostener los procesos de aceleración del crecimiento (Banco Mundial, ONUDI, Collier, etc.), en tanto que otros críticos se han preguntado si las élites nacionales están dispuestas a apoyar las políticas de cambio (Bora, Lloyd y Pangestu, 2000). Ahora bien, las instituciones son dinámicas y pueden modificarse y modelarse mediante los precios, los incentivos y la regulación para coordinar las inversiones.

Como ejemplos de instituciones de los PMA y de otros países en desarrollo que fomentan el crecimiento cabe mencionar los siguientes: a) los ministerios de desarrollo, industria y comercio, por ejemplo el Ministerio de Industria y Artesanía de la República Democrática Popular Lao, que trabaja con asociaciones de empresas; b) la Cámara de Comercio, Industria y Agricultura de la República Unida de Tanzania; c) los bancos de desarrollo privados, como el Banco Grameen de Bangladesh; d) los bancos de desarrollo públicos, como el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) del Brasil; e) los organismos públicos especializados, como la Junta de Desarrollo Rural de Bangladesh, y f) las instituciones patrocinadas por universidades, como el Centro de Tecnología Cerámica de la Universidad Federal Santa Catalina del Brasil.

#### (c) Inversiones

Las capacidades productivas, que son la base de un paradigma orientado a la producción, no surgirán espontáneamente de los mercados por sí solas, sino que tienen que ser creadas, fomentadas y desarrolladas por el nuevo Estado desarrollista. En el *Informe sobre los países menos adelantados 2006*, se señalan los siguientes elementos esenciales de las capacidades productivas: acumulación de capital, cambio técnico y cambio estructural. Es poco probable que no se produzcan inversiones o que estas no alcancen un volumen suficiente debido a una serie de fallos e ineficiencias del mercado tales como: a) el carácter imperfecto o insuficiente de los créditos, de la información y de los mercados de acciones y de seguros; b) los fallos de coordinación (falta de eslabonamiento hacia atrás y hacia adelante y de inversiones complementarias), y c) la debilidad de las externalidades positivas (Khan, 2008).

El Estado desempeña una función esencial de creación de una serie adecuada de incentivos para la inversión, regulando los precios tanto de los insumos como de los productos mediante las políticas cambiarias, las políticas sectoriales destinadas a promover el cambio técnico, y las políticas fiscales. La inversión pública, por ejemplo, es un factor clave para elevar los niveles de la productividad agrícola a fin de generar un excedente agrícola neto como fuente esencial de acumulación (capítulo 3 del presente Informe).

Los datos históricos muestran que los gobiernos pueden desempeñar un papel fundamental para acelerar el crecimiento y promover el cambio estructural estableciendo una "coordinación estratégica" con el sector privado. En los países en los que suele haber fallos de coordinación y en los que los recursos son escasos, las consultas periódicas con los inversores potenciales, el intercambio de información y otras actividades similares son valiosos instrumentos para fomentar el proceso de acumulación y encauzarlo hacia sectores más dinámicos. Además, este tipo de "políticas industriales impulsoras" (Wade, 2004) suele tener una buena relación costo-eficacia si se mantienen bajo control los intereses de determinados grupos, y tiende a llevar a un aumento de la eficiencia institucional y del dinamismo social, como en el caso de la Provincia china de Taiwán.

#### (d) Incentivos

Los PMA disponen de toda una serie de instrumentos para el desarrollo industrial, entre ellos el trato preferencial reflejado en incentivos o en ayudas a destinatarios específicos, múltiples desgravaciones fiscales e incentivos a la inversión, así como diversos instrumentos de política comercial (barreras

---

*La mayoría de los países en desarrollo van a la zaga, y sólo algunas economías emergentes empiezan a recuperar el retraso. La asimetría en la obtención de conocimientos y en el acceso a los conocimientos es una de las principales razones de la ampliación de esa brecha.*

---



---

*La función de los conocimientos en el crecimiento es mucho más importante para determinar las "ventajas comparativas" que los factores de producción tradicionales, que son estáticos.*

---



---

*Todos los países en desarrollo, incluidos los PMA, se enfrentan al problema de que cada vez se necesitan más conocimientos para recuperar el retraso.*

---

arancelarias y no arancelarias), subvenciones, donaciones o préstamos. La mayoría de esos instrumentos pueden utilizarse para fomentar la capacidad en el sector privado y estimular el proceso de transformación económica. Por otra parte, los nuevos instrumentos de política industrial, como las desgravaciones fiscales y los incentivos a la inversión, se prestan menos a la captación de rentas y se autolimitan más que los aranceles y los contingentes (Wade, 2006). Además, los gobiernos pueden facilitar ese proceso reforzando sus instituciones financieras nacionales, trátase de bancos de desarrollo de propiedad estatal, como el BNDES del Brasil, o de instituciones de crédito privadas, como el Banco Grameen de Bangladesh.

#### (e) Innovación

Aunque muchos consideran que la innovación es la base del crecimiento, el proceso de innovación tiene una evolución diferente en los PMA (Abramovitz, 1986; Lall, 1992; Srinivas y Sutz, 2008; Srinivas, 2009). Como ya se señaló en el *Informe sobre los países menos adelantados 2007*, en los PMA la innovación (adopción de novedades en una empresa) es algo imperfecto y poco corriente.

El aprendizaje y la innovación pueden dimanar de diversas fuentes, como la investigación y el desarrollo (I+D, que es conocimiento codificado), el aprendizaje tácito por la práctica, las inversiones en maquinaria y equipo nuevos, los proveedores de tecnología, la movilidad de la mano de obra, etc. Ahora bien, en el caso de muchas economías de renta baja, las oportunidades de aprendizaje industrial han sido limitadas, por falta de incentivos para entablar con otros un proceso de aprendizaje colectivo. Sin embargo, las empresas no innovan solas (Kozul-Wright, 1995); en las economías de mercado desarrolladas reciben un fuerte apoyo de una densa trama de instituciones de apoyo que respaldan el aprendizaje empresarial de manera constante. En la mayoría de los PMA, especialmente los del África subsahariana, hay una grave carencia de ese tipo de instituciones (Oyelaran-Oyeyinka, 2006).

#### (f) Competencias, capacidades y espacio de políticas

La clave del desarrollo estriba en mejorar las capacidades y las competencias productivas tanto de las empresas como de las explotaciones agrícolas, así como la competencia del Estado desarrollista para poner en práctica la política industrial. Esa competencia del Estado dependerá de sus capacidades institucionales y técnicas (conocimientos, calificaciones y burocracia competente) y de las limitaciones que afecten a esa capacidad. El espacio de políticas define los parámetros de las competencias del Estado para poner en práctica estrategias nacionales de desarrollo. Esto incluye limitaciones exteriores dimanantes de los compromisos internacionales contraídos por los PMA en virtud de los acuerdos internacionales sobre comercio e inversión concertados a nivel multilateral, regional y bilateral. En el cuadro 18 se ilustra la manera en que los compromisos multilaterales limitan la capacidad de los PMA para poner en práctica políticas industriales efectivas. Las políticas, el marco institucional y las competencias del Estado para idear y aplicar políticas determinarán la eficacia de la política industrial. Pero, incluso cuando los países utilizan los mismos instrumentos y políticas, el orden en que se utilicen esos instrumentos o la combinación de instrumentos por la que se opte pueden llevar a resultados muy diversos. Los instrumentos de la política industrial variarán según las condiciones existentes en una determinada economía en un momento dado, y tanto la forma como el contenido de la política industrial deberían evolucionar en función del desarrollo de las instituciones del mercado, así como de las competencias del propio Estado para orientar el cambio y la transformación de la economía. Por ejemplo, para fomentar la capacidad, en Asia oriental tuvieron éxito las alianzas establecidas entre el sector público y el privado para adquirir conocimientos, alianzas que se plasmaron en acuerdos de

---

*La experiencia de los PMA indica que la contribución de la IED a la modernización industrial y tecnológica ha sido muy limitada.*

---



---

*Los PMA han recibido una parte insignificante de la IED mundial total.*

---



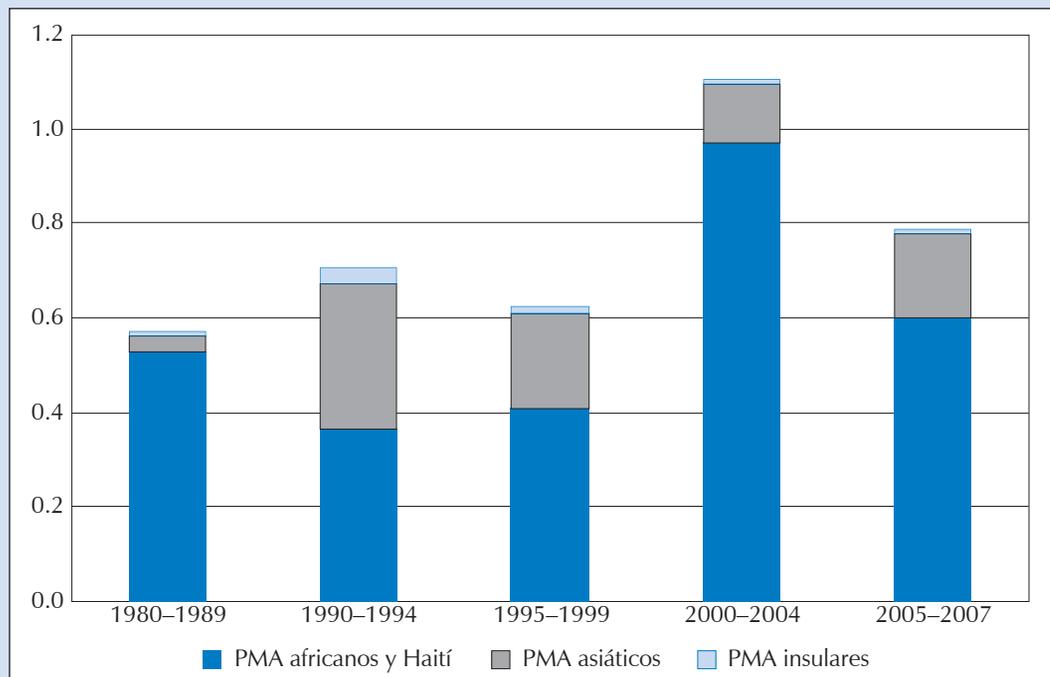
---

*La IED se ha dirigido principalmente a los exportadores de productos básicos, en su mayor parte a los exportadores de petróleo y en menor medida a los de minerales y productos agrícolas.*

---

Gráfico 21

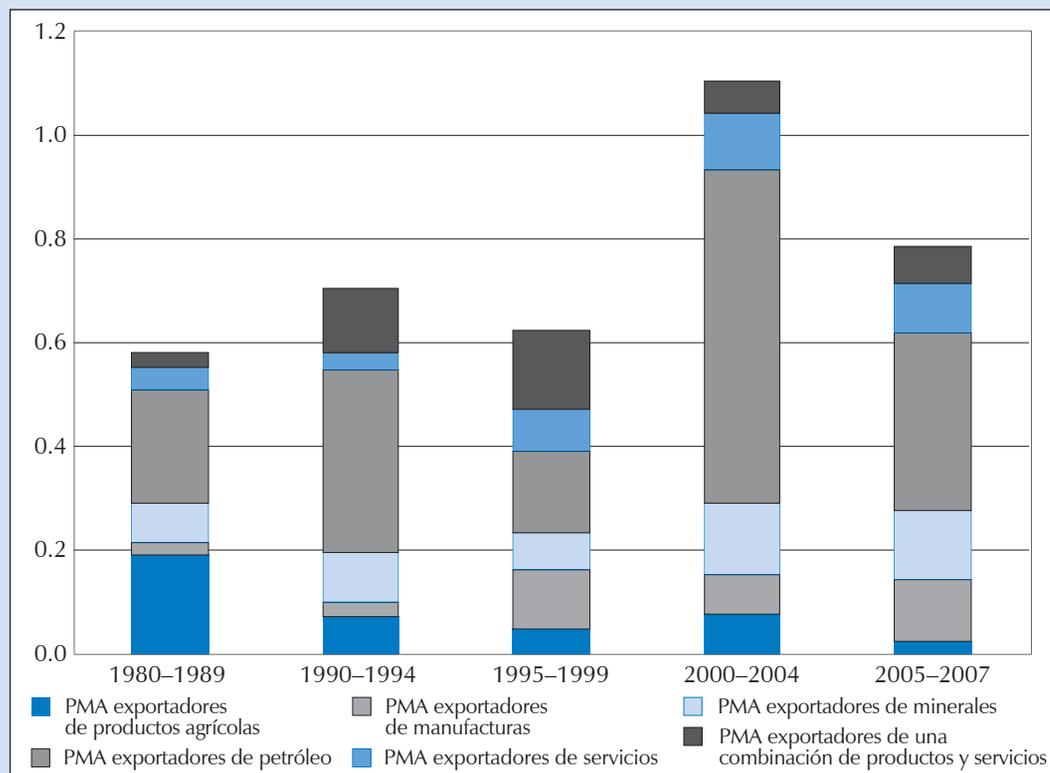
**Entradas de IED en los países menos adelantados, por región, 1980-2007**  
(Porcentajes del total de entradas de IED, promedio del período)



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, a partir de la base de datos GlobStat de la UNCTAD.

Gráfico 22

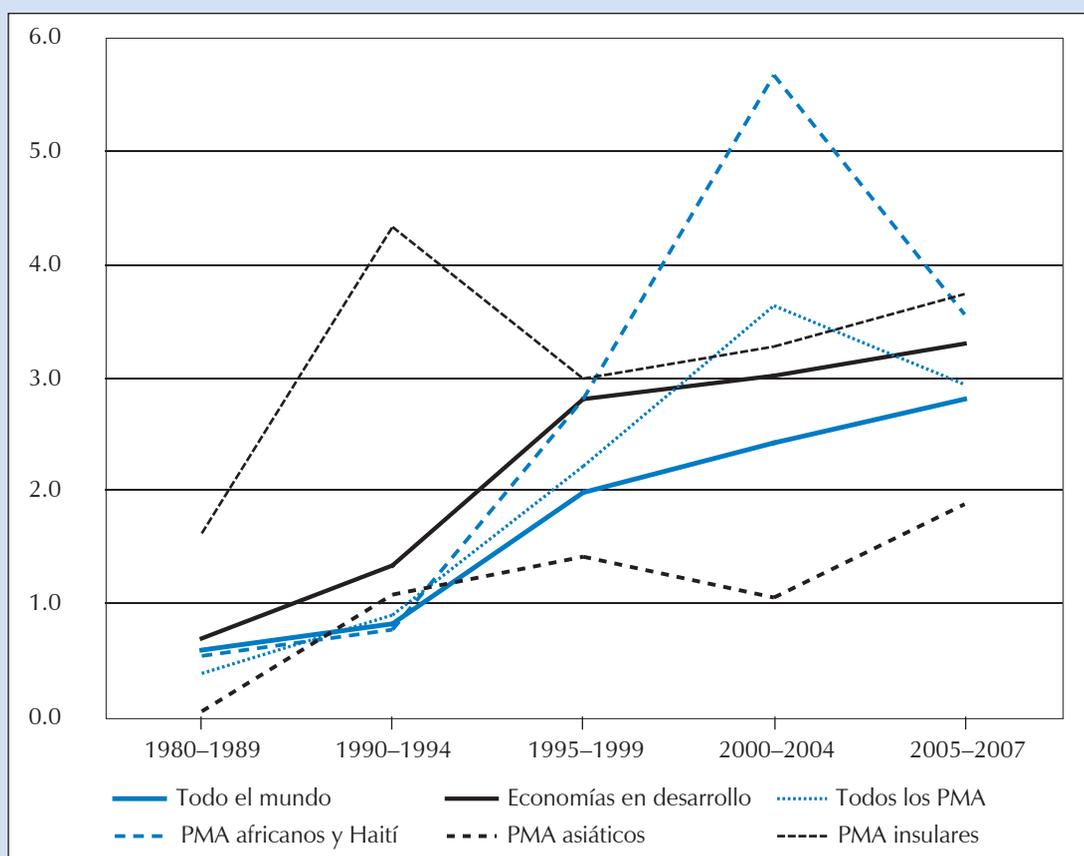
**Entradas de IED en los países menos adelantados, por especialización de sus exportaciones, 1980-2007**  
(Porcentajes del total de entradas de IED, promedio del período)



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, a partir de la base de datos GlobStat de la UNCTAD.

Gráfico 23

Entradas de IED en los países menos adelantados, en porcentajes del PIB de los países receptores  
(Promedio del período)



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, a partir de la base de datos GlobStat de la UNCTAD.

colaboración entre empresas, gobiernos y bancos que alentaron la cooperación, la asunción conjunta de riesgos y la adopción de fines comunes.

En los dos últimos siglos, las tasas de crecimiento sin precedentes históricos logradas en el mundo desarrollado mediante la utilización de la ciencia en actividades productivas han puesto de relieve la importancia que el conocimiento y la innovación tienen para el crecimiento, la competitividad y la reducción de la pobreza. Esta tendencia se intensificó al final del siglo XX y llevó a la aparición de las llamadas economías basadas en el conocimiento. La Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) las describe como las economías “que se basan directamente en la producción, la distribución y la utilización de conocimientos y de información” (OCDE, 1996: 7). En cambio, la mayoría de los países en desarrollo van a la zaga, y sólo algunas economías emergentes empiezan a recuperar el retraso. La asimetría en la obtención de conocimientos y en el acceso a los conocimientos es una de las principales razones de la ampliación de esa brecha (UNCTAD, 2007).

La función de los conocimientos en el crecimiento es mucho más importante para determinar las “ventajas comparativas” que los factores de producción tradicionales, que son estáticos (Reinert, 2007). Su auge ha ido acompañado de una dependencia creciente con respecto al conocimiento codificado, que

*Una de las prioridades de la política industrial en los PMA es crear las condiciones para el aprendizaje, por medio de la adquisición de capacidades tecnológicas y productivas.*

---

*Hay fuertes vínculos de retroalimentación entre la diversificación económica, el aprendizaje y la acumulación de capital. El propósito de la mayor parte de las políticas industriales es fortalecer esos vínculos.*

---



---

*Por sí solas, las señales del mercado pueden incluso desalentar la acumulación de capacidades tecnológicas.*

---



---

*La política industrial desarrollista debería propiciar el fortalecimiento de la capacidad empresarial generando un proceso acumulativo de crecimiento de la innovación comercial en el sector empresarial.*

---



---

*La demanda de inversión en los PMA es demasiado baja. Por consiguiente, debe producirse un aumento de la demanda agregada a fin de generar los niveles de inversión necesarios para que haya crecimiento.*

---

puede formalizarse y, por ende, transferirse como base para organizar y realizar actividades económicas (Abramowitz y David, 1996; Amsden, 2001). En consecuencia, todos los países en desarrollo, incluidos los PMA, se enfrentan al problema de que cada vez se necesitan más conocimientos para recuperar el retraso (Bell y Pavitt, 1993); UNCTAD, 2007).

Los conocimientos, si bien se generan a nivel global, se incorporan a nivel local. Las instituciones tecnológicas locales se encargan de generar, crear y divulgar los conocimientos disponibles en los ámbitos local y el mundial. Las instituciones locales de conocimiento se han definido normativamente como “un conjunto de agentes que actúan como depositarios de los activos creativos y los transmiten en un contexto de interacción dinámica con otros agentes” (Oyelaran-Oyeyinka, 2004: 21). Esa es la razón de que las empresas comerciales productivas locales sean un componente crítico de los procesos de aprendizaje nacionales. Por ejemplo, las empresas africanas suelen ser pequeñas empresas que generalmente no interactúan con agentes o fuentes de conocimiento de los sectores estructurado o no estructurado, sean empresas o universidades, instituciones de investigación pública y otras redes de conocimientos. Sin embargo, las pequeñas empresas no suelen invertir lo suficiente en formación, y es bien sabido que en los países en desarrollo las instituciones no atenúan en general los fallos del mercado de los conocimientos especializados (Lall, 2000; Teubal, 2008). La acumulación de conocimientos sigue siendo un reto fundamental para las empresas de los PMA (Juma, 2007).

#### *(g) Fomento de la capacidad a nivel de la empresa*

La política industrial desarrollista hace hincapié en la promoción del aprendizaje tecnológico para complementar y no sustituir al mercado. A nivel microeconómico, ello requerirá la creación de grandes empresas capaces y competitivas que generen externalidades y efectos indirectos con un fuerte efecto multiplicador en toda la economía. Desde este punto de vista, la política industrial es indisoluble de la coordinación de las inversiones. Es esencial desarrollar esas competencias a nivel de la empresa para recuperar el retraso. En el siglo XXI se deberían dar incentivos específicos para fomentar el aprendizaje a nivel de los trabajadores.

Los PMA presentan una serie de limitaciones estructurales, como: a) escasa coordinación logística; b) fuerte dependencia con respecto a las importaciones; c) deficiencias de las infraestructuras, en particular de telecomunicaciones; d) deficiencias de los servicios de transporte; e) limitación de los recursos humanos, en particular en la educación, y f) niveles de endeudamiento altos. Si no se hace frente a esas limitaciones mediante la política industrial, los PMA no podrán abordar el aprendizaje y la acumulación de capital. Otra fuente potencial de aprendizaje es la inversión extranjera directa. No obstante, para que la inversión extranjera directa beneficie a las empresas locales tiene que convertirse en parte integrante de la política industrial desarrollista, creando un marco sistemático que vaya más allá de la promoción no intervencionista y asumiendo un enfoque intervencionista que incluya la formación, el desarrollo de calificaciones, las tecnologías básicas para respaldar la coordinación logística, y la innovación basada en la eficiencia (Rasiah, 2007).

## C. La IED no puede sustituir a la política industrial

En las últimas décadas, muchos PMA han aplicado políticas que privilegian las exportaciones y la inversión extranjera, en el marco de las reformas de liberalización vinculadas con los programas de ajuste estructural (PAE). De hecho, numerosos PMA han otorgado preferencias a las zonas industriales francas y han concedido incentivos fiscales a los capitales extranjeros en vez de a los productores e inversores nacionales. No obstante, la experiencia de los PMA indica que la contribución de la IED a la modernización industrial y tecnológica ha sido muy limitada. En realidad, la IED en los PMA se ha concentrado sobre todo en las actividades extractivas o, como en los PMA de Asia, en actividades simples de transformación, intensivas en mano de obra y con escasos vínculos locales y beneficios indirectos (UNCTAD, 2007). En este sentido, puede sostenerse que las políticas de atracción de IED han tenido un relativo éxito en los PMA africanos y asiáticos. Pero los beneficios previstos de la IED, como la generación de empleo y la transferencia de tecnología, no se concretaron por varias razones, entre ellas, la falta de una política industrial<sup>9</sup>.

Los PMA han recibido una parte insignificante de la IED mundial total, similar a la de los países en desarrollo. De todos los PMA, los países de África han registrado siempre las mayores entradas, en particular en la presente década (véase el gráfico 21).

La IED se ha dirigido principalmente a los exportadores de productos básicos, en su mayor parte a los exportadores de petróleo y en menor medida a los de minerales y productos agrícolas. A pesar de los generosos planes de incentivos, las entradas de IED en los países exportadores de manufacturas y servicios siguen siendo marginales (alrededor del 1%) (véase el gráfico 22), y en 2008 y 2009 descendieron debido a la crisis económica mundial.

Los datos sobre el acervo de IED confirman este análisis. La mayor parte de ese acervo se concentra en los PMA de África exportadores de productos básicos, mientras que el de los PMA asiáticos e insulares (principalmente exportadores de servicios y manufacturas) ha disminuido levemente en los últimos diez años.

En relación con el PIB, las entradas de IED son más importantes para el conjunto de las economías en desarrollo que para los PMA por sí solos, pero en ambos grupos superan a las entradas correspondientes al total de la economía mundial. A raíz de la globalización y de la creciente importancia de las empresas transnacionales (ETN), las entradas de IED han tendido a aumentar en todas las regiones estudiadas, aunque de manera mucho menos pronunciada en los PMA de Asia que en el resto de los grupos. En los últimos cinco a diez años, las entradas de IED han adquirido un papel relativamente importante en los PMA africanos e insulares, en los que representan más del 3% del PIB. Con el aumento de los precios de los productos básicos, las corrientes de IED alcanzaron un máximo alrededor de 2003-2004, pero se prevé que descenderán marcadamente con el inicio de la crisis mundial (véase el gráfico 23).

## D. Condiciones propicias al cambio estructural basado en el conocimiento

### 1. POLÍTICA TECNOLÓGICA Y APRENDIZAJE

En los PMA, la política tecnológica debe ir mucho más allá de la inversión en I+D (véase Srinivas, 2009). La política industrial de desarrollo debe centrarse en: a) la facilitación y la promoción del acceso a las nuevas tecnologías; b) el desarrollo

*El crecimiento convergente es la reducción de las diferencias entre los países que producen nuevos conocimientos y los países que están aprendiendo a producir bienes y procesos que son nuevos en sus sistemas económicos.*

*Si se invierte en capital humano sin hacer los cambios correspondientes en la estructura productiva, con el fin de crear demanda para las competencias que se adquieran, el resultado puede ser la fuga de conocimientos.*

*El objetivo de la política industrial es facilitar la asimilación mediante el aprendizaje y acumular capital.*

*Las actividades que generan un crecimiento dinámico suelen ser las que tienen la capacidad de absorber las innovaciones y los nuevos conocimientos que producen rendimientos de escala crecientes.*

---

*Pese a que en las tres últimas décadas el paradigma dominante no ha dejado de proclamar el fracaso generalizado del Estado, desde el siglo XIX las economías avanzadas han tenido un largo historial de éxitos en materia de política industrial.*

---



---

*Saber qué funciona y qué no funciona, aunque sea en diferentes circunstancias, puede ser útil para los PMA.*

---



---

*Todos los países de industrialización tardía tenían graves limitaciones de capital y conocimientos especializados.*

---



---

*Los países nórdicos e Irlanda aprobaron políticas industriales que incorporaban explícitamente la inclusión social y tenían en cuenta a los trabajadores, las empresas, y la sociedad civil.*

---

de los recursos humanos; c) la capacitación general; d) la reunión, el análisis y la difusión de datos técnicos; y e) la iniciativa empresarial. Este enfoque propugna la intervención estatal mediante una política tecnológica proactiva, orientada a la generación de capacidades productivas y tecnológicas a nivel de las empresas y las explotaciones agrícolas. Para promover el desarrollo tecnológico, los gobiernos pueden valerse de diversos instrumentos generales y selectivos. En este enfoque se distingue entre las diferentes etapas del desarrollo, a saber, entre las industrias incipientes y las industrias maduras (UNCTAD, 2007). Una de las prioridades de la política industrial en los PMA es crear las condiciones para el aprendizaje, por medio de la adquisición de capacidades tecnológicas y productivas.

Al elaborar un marco de política para los PMA, es importante tener presentes las características del conocimiento. La tecnología es más que la información: los conocimientos tecnológicos se concentran, y tienden a perpetuarse, en determinadas personas, organizaciones y redes locales. Por consiguiente, el aprendizaje no es automático, sino que va aparejado con la adquisición de equipos de producción, su utilización y su adaptación a las condiciones locales. Es importante diferenciar entre la capacidad productiva —que abarca el conocimiento y los procedimientos de organización necesarios para manejar, reparar y mejorar los equipos y productos existentes— y las capacidades tecnológicas —que son las competencias, los conocimientos y los procedimientos de organización necesarios para gestionar y generar el cambio tecnológico (Bell y Pavitt, 1993).

Diferentes tipos de actividades contribuyen a la acumulación de capacidades tecnológicas. Entre ellas se cuentan el aprendizaje formal y el aprendizaje práctico. En ambos casos, el aprendizaje constituye una actividad que exige tiempo y dinero y que no se da en forma automática, sino que tiene que gestionarse de manera deliberada. Es más, dado que el aprendizaje está directamente relacionado con la experiencia de la producción, cuanto más complejo sea el proceso productivo, más posibilidades habrá de aprender. En consecuencia, es probable que haya fuertes vínculos de retroalimentación entre la diversificación económica, el aprendizaje y la acumulación de capital. El propósito de la mayor parte de las políticas industriales es fortalecer esos vínculos (Lall, 1992).

Por sí solas, las señales del mercado pueden incluso desalentar la acumulación de capacidades tecnológicas (Cimoli, Dosi y Stiglitz, 2008). A nivel empresarial, es necesario que el Estado invierta en la acumulación de esas capacidades y cree condiciones que estimulen el aprendizaje. A nivel nacional, el Estado debe conseguir y asegurar la financiación para el cambio y la innovación tecnológicos. Crear esas condiciones es una de las funciones fundamentales de la política industrial.

La política industrial desarrollista debería propiciar el fortalecimiento de la capacidad empresarial generando un proceso acumulativo de crecimiento de la innovación comercial en el sector empresarial, hasta que ese crecimiento se internalice. Por medio de la aplicación de programas se debería procurar generar rápidamente una masa crítica de empresas innovadoras en el ámbito comercial. Para iniciar este proceso se requieren suficientes recursos financieros, y el presupuesto deberá aumentar con el transcurso del tiempo (Teubal, 2008). Los objetivos específicos de la innovación comercial son los siguientes:

- Difundir las actividades o funciones que promueven la innovación en todo el sector empresarial;
- Crear las capacidades pertinentes, en particular en las empresas;
- Promover la iniciativa empresarial; y
- Determinar los ámbitos en que existe una ventaja competitiva sostenible.

## 2. APRENDIZAJE Y MODERNIZACIÓN TECNOLÓGICA EN LOS PAÍSES MENOS ADELANTADOS

Si se quiere aumentar las capacidades productivas, debe prestarse la debida atención al papel de la demanda. Ahora bien, la demanda de inversión en los PMA es demasiado baja (UNCTAD, 2006a). Puesto que la inversión depende de la demanda, y dada la subutilización de la mano de obra y de otros recursos, debe producirse un aumento de la demanda agregada a fin de generar los niveles de inversión necesarios para que haya crecimiento. Esta situación exige que los PMA adopten una política industrial mucho más profunda de lo que suele considerarse necesario.

La corriente económica dominante interpreta el desarrollo como un proceso impulsado en gran medida por la *acumulación* de capital físico y humano. Sin embargo, en el presente Informe se sostiene que el proceso de desarrollo es el resultado de una convergencia basada en el principio general de la *imitación adaptativa* (Kozul-Wright y Rayment, 2007), es decir, en aprender de los países más adelantados cómo producir bienes competitivos y en emular sus estructuras económicas e instituciones. El crecimiento convergente es la reducción de las diferencias entre los países que producen nuevos conocimientos (los países desarrollados) y los países que están aprendiendo a producir bienes y procesos que son nuevos en sus sistemas económicos (Ocampo, Jomo y Khan, 2007; Cimoli, Dosi y Stiglitz, 2008). La ventaja que pueden tener los recién llegados, como los PMA, es que las nuevas tecnologías y los nuevos conocimientos tecnológicos ya están disponibles. La lograda emulación de los nuevos procesos de producción y productos puede dar lugar a altas tasas de crecimiento de la producción y la productividad, lo que a su vez puede fortalecer la capacidad nacional para generar nuevas transformaciones estructurales (UNCTAD, 2007). Éste, sin embargo, no es un proceso automático.

El crecimiento convergente por medio de la emulación es el esfuerzo deliberado de adaptar las tecnologías y actividades productivas de vanguardia a las “ventajas comparativas” de un país (Reinert, 2007). Este proceso debe abarcar políticas públicas explícitas de apoyo al aprendizaje en las empresas y en el contexto más amplio del sistema nacional de innovación. Sin embargo, está claro que la mera acumulación física de tecnología no es suficiente. Si el aprendizaje fuera automático y el conocimiento un proceso lineal, bastaría entregar capital a los países pobres para que, automáticamente hubiera desarrollo. Pero el capital por sí sólo no puede ser la clave del crecimiento en los países que no tienen la capacidad de absorción para utilizarlo de manera rentable. Si se invierte en capital humano sin hacer los cambios correspondientes en la estructura productiva con el fin de crear demanda para las competencias que se adquieran, el resultado puede ser la fuga de conocimientos (o fuga de cerebros) a través de la emigración (Ocampo, Jomo y Khan, 2007; UNCTAD, 2007).

Esta perspectiva cambia la función de la política industrial, cuyo objetivo principal ya no es sólo acumular capital sino también facilitar la asimilación mediante el aprendizaje (copiando, imitando y finalmente innovando). Esta versión moderna de la política industrial es indispensable para forjar vínculos entre la ciencia, la tecnología y las actividades económicas, mediante el establecimiento de redes de contactos, la colaboración y el ajuste de los componentes del aprendizaje (aprendizaje práctico, I+D adaptativos y formación de la mano de obra) en una estrategia de desarrollo integrada (Amsden, 2001). Sin embargo, esas interacciones no se pueden crear por decreto; se necesitan instituciones, medios y recursos.

Desde la perspectiva de este Informe, los cambios en las estructuras productivas de las economías son esenciales para generar crecimiento en actividades que se caractericen por rendimientos crecientes, una competencia imperfecta y dinámica

---

*Los países nórdicos promovieron un Estado benefactor de cobertura relativamente amplia y un clima social que favoreció el cambio en la etapa de crecimiento acelerado.*

---



---

*El modelo socialdemocrático demuestra cómo el Estado y otros actores sociales pueden desarrollar capacidades productivas en una economía basada en los recursos naturales que experimenta una transformación estructural.*

---



---

*Los gobiernos de los NPI de primer nivel de Asia oriental aplicaron una política de industrialización de arriba a abajo, con interacciones constructivas entre el gobierno y la empresa, independientes de los grupos de interés.*

---

---

*En los países nórdicos e Irlanda, los trabajadores participaron ampliamente en la formulación consensual de la política industrial.*

---



---

*Todos los países de industrialización tardía utilizaron ampliamente fuentes externas de capital, como entradas de capital privado, IED, AOD o transferencias fiscales para iniciar la industrialización.*

---



---

*Sus gobiernos combinaron la protección de las industrias incipientes —y la industrialización sobre la base de la sustitución de importaciones— con importantes incentivos de promoción de las exportaciones.*

---

y un rápido progreso tecnológico. Cabe señalar que no todas las actividades económicas generan un crecimiento acelerado: por ejemplo, los productos básicos y las actividades agrícolas tienden a caracterizarse por rendimientos de escala decrecientes, baja productividad y bajas tasas de empleo formal. Las distintas actividades económicas transmiten diferentes modelos de aprendizaje y tienen diferentes efectos de difusión de conocimientos. Las actividades que generan un crecimiento dinámico suelen ser las que tienen la capacidad de absorber las innovaciones y los nuevos conocimientos que producen rendimientos de escala crecientes. Cuando se logra, el crecimiento no sólo se traduce en una rápida formación de capital (inversión), sino también en políticas activas de “transferencia y dominio de las competencias y, sobre todo, de creación de un mercado viable” (Ocampo, Jomo y Khan, 2007: 199).

El aprendizaje no se da en forma automática ni gratuita: la política y las instituciones son importantes. En el contexto global, la ciencia, la tecnología y la innovación no son lujos para los PMA, sino una condición previa para su desarrollo económico (UNCTAD, 2007). La disponibilidad pública de recursos de ciencia, tecnología e innovación (CTI) da a las empresas “recién llegadas” de los PMA la oportunidad de acelerar su proceso de desarrollo, siempre que: a) entiendan que la innovación es un proceso multidireccional (de búsqueda), altamente interactivo, que integra o “articula” la ciencia, la tecnología y la producción; y b) conciben políticas capaces de establecer círculos virtuosos entre la tecnología y el aumento de la productividad. Las políticas de CTI pueden ampliar sus capacidades de absorción si empiezan a establecer y a mejorar sus propios sistemas nacionales de innovación, que han sido denominados el “motor del crecimiento capitalista” (Nelson, 1993).

---

## **E. Estudio comparativo de casos de crecimiento acelerado en países que han logrado industrializarse**

---

Los buenos resultados de las políticas industriales no se limitan a los nuevos países industrializados (NPI) de Asia oriental, con su crecimiento sostenido y sin precedentes. En casi todos los países se han utilizado políticas industriales para promover el desarrollo (Shafeaeddin, 2006; Shapiro 2007; Kozul-Wright, 1995). Pese a que en las tres últimas décadas el paradigma dominante no ha dejado de proclamar el fracaso generalizado del Estado, desde el siglo XIX las economías avanzadas han tenido un largo historial de éxitos en materia de política industrial. Entre los ejemplos figuran el Japón, la primera generación de NPI de Asia oriental —Hong Kong (China), Singapur, la República de Corea, y la Provincia china de Taiwán—, los países nórdicos (Dinamarca, Finlandia y Suecia) e Irlanda. En todos estos casos, el Estado desempeñó un papel fundamental en la promoción del crecimiento económico. Hay tantos tipos de política industrial como modelos de mercado.

Todos los países de desarrollo tardío tienen un sorprendente número de características comunes. Aunque ninguna de las experiencias individuales es directamente reproducible, debido a las diferencias en los contextos históricos, las características políticas internas y externas y la geografía económica, saber qué funciona y qué no funciona, aunque sea en diferentes circunstancias, puede ser útil para los PMA.

Todos los países de industrialización tardía tenían graves limitaciones de capital y conocimientos especializados, a lo que se sumaba la extrema escasez de tierras en el caso de las ciudades-Estado de Hong Kong (China) y Singapur.

Sus respectivas políticas industriales dieron lugar a una acelerada acumulación de capital, en un primer momento de fuentes externas y luego, cada vez en mayor medida, de fuentes endógenas. El contexto histórico y la duración de la etapa de crecimiento acelerado fueron muy distintos: los países nórdicos (Dinamarca, Finlandia y Suecia) iniciaron su industrialización hace un siglo, mientras que el resto de las economías empezaron su transformación económica tras la segunda guerra mundial.

Los países nórdicos, ricos en recursos y mano de obra pero pobres en capital, con economías pequeñas y abiertas, realizaron un enorme cambio estructural e institucional con mínimas perturbaciones sociales. A fines del siglo XIX, la emigración de un quinto de la población sueca y las entradas de capital permitieron un aumento de los salarios. Las políticas industriales alentaron la innovación, la diversificación y la profundización de los conocimientos especializados. A esto se

*Durante las primeras etapas del crecimiento económico acelerado, todos los países de desarrollo tardío utilizaron diferentes formas de política industrial para apoyar y proteger las empresas nacionales.*

Cuadro 19

## Instrumentos de las políticas de promoción industrial y de las exportaciones – República de Corea y el Japón

Promoción de las exportaciones y restricción de las importaciones	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Restricciones de las importaciones: generales y específicas;</li> <li>• Promoción de las exportaciones de sectores concretos, en algunos casos, de empresas concretas;</li> <li>• Exigencia del cumplimiento de objetivos de exportación a empresas exportadoras específicas, a cambio de los subsidios otorgados (República de Corea);</li> <li>• Subsidios de los tipos de interés, y disponibilidad de crédito y divisas para las empresas que cumplieran los objetivos de exportación;</li> <li>• Amplia promoción de las exportaciones por medio de JETRO (Japón) y KOTRA (República de Corea);</li> <li>• Provisión de infraestructuras de apoyo a las exportaciones, incluido el capital humano;</li> <li>• Exoneraciones tributarias a los insumos importados y al gasto en I+D; y</li> <li>• Concesión a determinados conglomerados de la posibilidad de importar bienes de capital y tecnología extranjera y obtener financiación barata en los mercados internacionales.</li> </ul>	
Medidas de política industrial	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Flexibilidad en la aplicación de la política de competencia, incluida la amplia utilización de cárteles;</li> <li>• Creación y promoción de conglomerados por parte del gobierno (República de Corea);</li> <li>• Beneficios fiscales para las empresas, a fin de aumentar la inversión;</li> <li>• Promoción de una relación estrecha y a largo plazo entre las finanzas y la industria, esencial para la aplicación de la política industrial;</li> <li>• Represión de la mano de obra para asegurar la tranquilidad en un período de cambio estructural (República de Corea);</li> <li>• Creación de industrias estatales para intensificar el desarrollo industrial (República de Corea); y</li> <li>• Amplia orientación administrativa.</li> </ul>	
Fuente: Singh (1996: 163–164).	

Cuadro 20

## Instrumentos de política industrial – Irlanda

Instrumentos	Observaciones
Integración económica estratégica en la Unión Europea y, en particular, con el Reino Unido	Desde 1973
Buena provisión de bienes públicos y desarrollo de infraestructuras específicas en apoyo de los sectores en expansión de la economía	Financiados por el gobierno, pero después de 1973 también con transferencias de la Unión Europea
Formación del capital humano especializado necesario para los sectores dinámicos de la economía	Financiada por el gobierno, pero después de 1973 también con transferencias de la Unión Europea
Apoyo activo a la I+D, la innovación y las actividades de aprendizaje	Forbairt
Generosos incentivos fiscales para atraer IED (especialmente a los sectores de las finanzas y de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC))	Sobre todo en comparación con la disciplina fiscal europea
Promoción activa de las PYMES y los conglomerados productivos	Forbairt
Apoyo del gobierno a las estrategias de comercialización de las empresas para conquistar mercados externos	
Amplia orientación administrativa y asistencia a las empresas	Forbairt
Requisitos de desempeño	
Fuerte cohesión social y crecimiento impulsado por los salarios	Concepto de pacto social
Burocracia eficiente y en modernización	
Fuente: Elaborado por la secretaría de la UNCTAD.	

sumó el gasto destinado a asegurar la igualdad y la inclusión social desde el inicio de la etapa de crecimiento. En estos países, la transformación de los recursos naturales y la manufactura de alta tecnología han estado estrechamente ligadas (de la madera a IKEA).

Los países nórdicos e Irlanda aprobaron políticas industriales que incorporaban explícitamente la inclusión social y tenían en cuenta a los trabajadores, las empresas, y la sociedad civil. El Estado dirigía las iniciativas de política, pero no las dominaba. En contraste, los NPI fundaron sus políticas en el poder de élites económicas, burocráticas, desalentando o excluyendo las demás opiniones (Chang, 2006).

### Cuadro 21

#### Instrumentos de política industrial – Países nórdicos (Dinamarca, Finlandia y Suecia), décadas de 1950 y 1960

##### Ayuda a las empresas nacionales (política para industrias incipientes)

- Política estatal proactiva de promoción de las empresas nacionales, en especial del sector manufacturero (asignación de créditos a la inversión en la manufactura);
- Crédito dirigido a sectores industriales concretos – bajos tipos de interés para promover la manufactura;
- *Inversión*: trato preferencial de la inversión en la manufactura;
- *Financiación*: subsidios generosos para la inversión y el pago de sueldos; especial atención del gobierno a los incentivos fiscales y de crédito;
- *Subsidios*: diversos subsidios para aumentar la productividad en todos los sectores en crecimiento;
- *Administración de los precios*: control de los precios de algunos productos básicos;
- *Compras del sector público*: desempeñaron un importante papel en el programa industrial;
- *Infraestructura*: muy subvencionada.

##### Agentes de cambio

- *Gobierno, banco central, los grandes industriales*: (un reducido número de agentes de cambio) colaboraron con representantes de las asociaciones de trabajadores;
- *Estado*: aplicación de un programa de industrialización específico;
- *Pacto social*: relaciones de colaboración entre el capital y la mano de obra;
- *Capacitación*: gran inversión pública en capacitación;
- *Innovación*: gran inversión en investigación y desarrollo, capacitación y creación de conocimientos.

Fuente: Elaborado por la secretaría de la UNCTAD.

## 1. PACTOS/ASOCIACIONES SOCIALES

Los países nórdicos promovieron un Estado benefactor de cobertura relativamente amplia, y un clima social que favoreció el cambio en la etapa de crecimiento acelerado. Con los años, crearon una sólida red de apoyo social, basada en impuestos altos y progresivos, servicios públicos amplios y de alta calidad (incluido el transporte) y un seguro social completo. La distribución de los beneficios (bajos coeficientes de Gini) fue un elemento esencial del modelo.

A fines del siglo XIX, durante la etapa agrícola inicial, ya se había establecido en Suecia un pacto social plenamente articulado, que siguió vigente en la etapa de industrialización. El modelo socialdemocrático demuestra cómo el Estado y otros actores sociales pueden desarrollar capacidades productivas en una economía basada en los recursos naturales que experimenta una transformación estructural. El pacto social arrojó beneficios gracias a un entendimiento común de las restricciones salariales, los bienes públicos, los objetivos y la coordinación del desarrollo económico local, los pactos entre los trabajadores y las empresas destinados a impulsar la competitividad internacional, la inversión expresa en tecnología y la utilización de la innovación para producir las innovaciones necesarias en el plano nacional, incluso en las exportaciones.

También hubo consenso social en el caso del “milagro celta” en Irlanda. La grave crisis de Irlanda en los años ochenta creó la voluntad de formular políticas consensuales que integraran las ideas del Gobierno, la industria, los sindicatos y los agricultores. El Consejo Económico y Social Nacional se preocupó de

*Tanto en los países nórdicos como en Irlanda se hizo un gran uso de los conglomerados industriales para aprovechar las economías y los conocimientos especializados externos. El desarrollo de competencias y la capacidad fueron fundamentales en el proceso.*

elaborar políticas que codificaran las asociaciones sociales en el acuerdo de 1987-1990 sobre la moderación del crecimiento de los salarios formulando acuerdos consensuales acerca de una amplia gama de políticas económicas y sociales, con inclusión de la reforma fiscal, el bienestar, el gasto en salud y el ajuste estructural.

Aunque diferente, el impulso colectivo también es apreciable en Asia oriental. Los gobiernos de los NPI de primer nivel de Asia oriental aplicaron una política de industrialización de arriba a abajo, con interacciones constructivas entre el gobierno y la empresa, independientes de los grupos de interés. El consenso colectivo acerca de las políticas fue menos general, aunque hubo una cierta colaboración entre el Estado y las empresas. Cuando una actividad se rezagaba, el gobierno tenía mayor libertad para retirarle el apoyo y reasignar los recursos, imponiendo disciplina sin temor de conflictos.

## 2. ESTADOS DESARROLLISTAS Y ORIENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS

En los NPI de primer nivel de Asia oriental, la política industrial se integró en un Estado desarrollista (Johnson, 1982). El Estado no recurrió a la propiedad directa de manera generalizada, sino que las élites burocráticas autónomas dirigieron firmemente al sector privado, delimitando su campo de acción. Estas condiciones facilitaron la aplicación de una política coherente y decidida, pero flexible (Evans, 1995; Haggard, 1989). Las élites burocráticas alentaron la fabricación dedicada masivamente a la exportación, sin descuidar las economías nacionales.

Por medio de la asignación selectiva de capitales, de una base legislativa adecuada y de la creación de instituciones, los gobiernos de Irlanda y los países nórdicos promovieron la política industrial y el desarrollo de las empresas, pero permitieron a las PYMES y las agrupaciones de empresas encabezar iniciativas relacionadas con el espíritu empresarial y la innovación. Es bien sabido que en Irlanda, desde la década de 1960, la formulación de la política industrial estuvo dominada por el Organismo Irlandés de Desarrollo Industrial, sustituido en 1994 por Forbairt (Enterprise Ireland) y Forfás.

Adaptando la demanda interna y el gasto social a las necesidades de sus estructuras productivas, los gobiernos de los países nórdicos pudieron transformar sus estructuras industriales. Las estrategias de exportación no se fijaron haciendo caso omiso de las demandas sociales, sino que se basaron en éstas. Se invirtió en los sectores o regiones florecientes transfiriendo recursos desde aquellos que estaban en relativa decadencia, pero se adoptaron medidas selectivas para crear empleo en esas regiones en retroceso. Suecia impuso altos impuestos sobre los beneficios, lo que redujo la presión a favor de acuerdos salariales inflacionistas. Gracias a sus políticas industriales, estos países pasaron a encabezar la innovación tecnológica, en parte mediante la transferencia de tecnología (Bigsten, 2001). Los países nórdicos lograron combinar una tradición de eficiencia burocrática con una sólida red empresarial (Vartiainen, 1995).

En los países nórdicos e Irlanda, los trabajadores participaron ampliamente en la formulación consensual de la política industrial. Tanto los representantes de la fuerza de trabajo como los industriales comprendían la dependencia de la economía mundial, y aceptaron la necesidad del cambio estructural y de las restricciones salariales para racionalizar la industria y hacerla más competitiva. Un crecimiento impulsado por altos salarios y la participación social también contribuyeron a instaurar buenas relaciones laborales en Irlanda.

En Asia oriental, el contrato social permitió gestionar eficazmente las relaciones laborales, lo que hoy sería más complejo a nivel político e internacional. La promesa de salarios elevados que recibió la fuerza laboral de Asia oriental limitó las posibles exigencias de "ocupar un lugar en la mesa" (Chang, 2006).

---

*El reducido tamaño de los mercados internos limita la expansión de una producción tecnológicamente más avanzada.*

---



---

*El Estado debería destinar el gasto y la asistencia oficial para el desarrollo a fortalecer las economías de escala, estimular la producción orientada al mercado interno y aumentar la limitada demanda interna.*

---



---

*Hay factores que pueden imprimir un gran impulso inicial al proceso de industrialización, pero el gobierno debe coordinar las inversiones y estimular la inversión del sector privado.*

---

### 3. EL PAPEL DE LA FINANCIACIÓN EXTERIOR

Todos los países de industrialización tardía utilizaron ampliamente fuentes externas de capital, como entradas de capital privado, IED, AOD o transferencias fiscales, para iniciar la industrialización. En un primer momento estos países estuvieron muy endeudados, pero la mayoría pudo generar un superávit y un crecimiento económico suficientes para pagar las deudas. Las políticas y prácticas de ahorro de los países de Asia oriental se dedicaron exclusivamente a financiar el crecimiento.

En las primeras etapas de la industrialización, los NPI de Asia oriental recurrieron en gran medida a la financiación externa. Posteriormente, la acumulación de capital comenzó a proceder de otras fuentes, como las empresas familiares y conglomerados de empresas o la diáspora. Las políticas de fomento del ahorro aseguraron la continuidad de las fuentes de financiación. También se impuso el racionamiento del crédito. Una vez creadas las capacidades productivas, los NPI atrajeron niveles considerables de IED. En 1966, el Banco de Desarrollo de Asia empezó a prestar asistencia para la producción de alimentos y el desarrollo rural, y más tarde hizo extensiva la asistencia técnica y la ayuda a la educación, la salud, la infraestructura y la industria.

De manera análoga, en Irlanda, los recursos financieros externos se utilizaron en los inicios del proceso de industrialización. El país puso en práctica un importante programa de atracción de IED. En lugar de AOD, Irlanda recibió considerables transferencias fiscales tras su entrada en la Unión Europea en 1973. En etapas posteriores, la financiación del desarrollo industrial pasó de las donaciones a las participaciones de capital, y de la provisión de capital inicial a la oferta de servicios a las empresas, y a la profundización de los vínculos con las ETN, al tiempo que se desarrollaban activamente las empresas, las capacidades, las agrupaciones de empresas y los sectores nacionales (O'Donnell, 1998).

### 4. INSTRUMENTOS DE COMERCIO, MECANISMOS E INSTITUCIONES DE DESARROLLO

Las economías de Asia oriental, célebres por su estratégica liberalización del comercio, no se privaron de utilizar medidas proteccionistas para permitir que las actividades fundamentales, orientadas a las exportaciones, crecieran sin trabas, y racionaron el cambio de divisas para rectificar las persistentes distorsiones de la balanza de pagos (véase el cuadro 19). Los gobiernos combinaron la protección de las industrias incipientes y la industrialización sobre la base de la sustitución de importaciones con importantes incentivos de promoción de las exportaciones (Chang, 2006; Yusuf y Peters, 1985; Wade, 2004). Para promover las industrias incipientes se utilizaron incentivos fiscales a las exportaciones, créditos y la política de tipos de interés. Las estrategias de exportación se vieron facilitadas por una gestión de los tipos de cambio favorable a las exportaciones del sector manufacturero.

Durante las primeras etapas del crecimiento económico acelerado, todos los países de desarrollo tardío utilizaron diferentes formas de política industrial para apoyar y proteger las empresas nacionales. Las instituciones y prácticas creadas para el comercio de los productos básicos fueron rápidamente aplicadas a productos industriales de mayor valor, bajo el firme liderazgo de las instituciones de desarrollo públicas. En Irlanda, el Organismo Irlandés de Desarrollo Industrial, y luego Forbairt (Enterprise Ireland) y Forfás, proporcionaron un sólido apoyo a las empresas. Forfás es el órgano nacional de asesoramiento en materia de políticas empresariales y científicas de Irlanda, y depende del Departamento de Empresas, Comercio y Empleo (véase el cuadro 20). Estos organismos promovieron el desarrollo de empresas nacionales y programas de enlace con la diáspora, para

---

*Los PMA asiáticos tienen menos posibilidades que sus predecesores en la formulación de políticas industriales de elegir las industrias que quieren promover, porque carecen tanto de la infraestructura necesaria como del capital para crearla.*

---



---

*Muchos países del África subsahariana experimentaron primero con modelos dirigidos por el Estado asociados a la planificación centralizada, en los años cincuenta y sesenta, y luego con modelos de exportación dirigidos por los mercados en los años ochenta y noventa.*

---



---

*En el sector manufacturero, la experiencia de Uganda con la industrialización basada en la sustitución de las importaciones no tuvo igual. Entre 1963 y 1970, el sector manufacturero registró un crecimiento de un 8,3% anual.*

---

fomentar la inversión en la economía nacional. Los gobiernos de Asia oriental otorgaron a sus productores subsidios a la producción y la exportación, bajos tipos de interés, donaciones y préstamos baratos, así como ayuda para el desarrollo de capacidades.

Varios países nórdicos mantuvieron un equilibrio entre el crecimiento de las grandes empresas y las necesidades de lugares de producción más pequeños y descentralizados. Los pactos entre el Estado y las empresas se orientaron a asegurar la creación de una capacidad productiva nacional. Tanto en los países nórdicos como en Irlanda se hizo un gran uso de los conglomerados industriales para aprovechar las economías y los conocimientos especializados externos. El desarrollo de competencias y la capacitación fueron fundamentales en el proceso. El Estado subsidió fuertemente la educación, la capacitación y la infraestructura para asegurar el éxito de la modernización nacional (véase el cuadro 21).

*En Uganda el marco normativo no fue tan eficaz como podía haberlo sido si la política hubiera estado más en sintonía con las necesidades de las empresas nacionales, en lugar de con los objetivos de las empresas extranjeras.*

### Recuadro 17. El programa de vínculos empresariales de Enterprise Uganda

Enterprise Uganda es un centro polivalente de desarrollo empresarial cuya misión es formar una nueva generación de empresarios dinámicos en Uganda ayudando a las PYMES a mejorar su productividad, crecimiento y competitividad.

Uno de los servicios prestados por Enterprise Uganda es la estructuración de acuerdos comerciales entre empresas de categoría mundial y PYMES locales mediante vínculos empresariales innovadores y bien estructurados basados en cadenas de suministro. En ese sentido, Enterprise Uganda ha puesto en marcha un programa piloto de dos años para el establecimiento de vínculos empresariales en asociación con el Organismo de Inversiones de Uganda y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). El programa tiene por objetivo facilitar la creación de nuevos vínculos y profundizar y ampliar los lazos ya existentes entre las filiales de empresas internacionales y las PYMES nacionales.

Las empresas que participan en el programa son la Uganda Breweries Limited, la Unilever (U) Ltd., la MTN (U) Ltd. y la Celtel (U) Ltd., que son filiales de ETN, y la Kinyara Sugar Works, una empresa nacional. Entre los servicios prestados figuran: a) el mejoramiento de la capacidad de las organizaciones intermediarias del sector agroalimentario (la Uganda Breweries prestará asistencia para mejorar la capacidad de la Kapchorwa Commercial Farmers Association (KAFOCA)), lo que beneficiará a 2.000 cultivadores de cebada; b) el fortalecimiento de la Kinyara Sugarcane Growers Ltd. por la Kinyara Sugar Works, lo que beneficiará a aproximadamente 2.500 agricultores; y c) el establecimiento de redes de ventas al por menor (MTN y Celtel).

La experiencia adquirida hasta ahora demuestra que, pese a las limitaciones inherentes a la mayoría de las PYMES, las ETN están dispuestas a convertir su relación con las PYMES en una relación a largo plazo siempre que éstas se comprometan a corregir las deficiencias de sus sistemas, actitudes y competencias empresariales. El programa piloto bienal tiene por objetivo facilitar más de 20 vínculos empresariales en las esferas de las industrias agroalimentarias, el desarrollo inmobiliario, el comercio minorista, las manufacturas y las telecomunicaciones.

Fuente: Ferriere (2006).

- a Otros servicios consisten en ofrecer instrumentos de diagnóstico y soluciones para las empresas, prestar orientación empresarial y asesoramiento in situ a las empresas, apoyar la creación de nuevas empresas y fomentar la competitividad.

## 5. LECCIONES APRENDIDAS

Las experiencias arriba descritas no son experiencias que puedan reproducirse directamente, de las que se puedan extraer enseñanzas en materia de políticas. Sin embargo, todas las economías de desarrollo tardío comparten las siguientes características:

- (a) Los contextos iniciales no son determinantes, ni la dotación de recursos un destino ineluctable. Es posible superar el contexto con políticas bien estudiadas, instituciones públicas eficaces y una capacidad en evolución que promueva un crecimiento integrado;
- (b) Los defensores del desarrollismo, como burocracia autónoma desinteresada, deben inspirar y dirigir el proceso de crecimiento;
- (c) La inclusión social es esencial, en especial cuando se introducen cambios normativos que afectan negativamente a determinados grupos. Los países citados más arriba son relativamente pequeños y homogéneos. Los problemas

*La experiencia del Senegal con la política industrial es típica de otros PMA del África subsahariana.*

---

*El Senegal fue el primer país en establecer zonas industriales francas a las afueras de la capital para atraer IED.*

---



---

*Las reformas normativas impulsadas por el Estado se centraron principalmente en la liberalización del comercio y los mercados laborales, la desregulación, la privatización y la mejora de la gobernanza.*

---



---

*Las reformas tuvieron un efecto negativo en las medidas internas de industrialización y modernización tecnológica.*

---



---

*La nueva política industrial aplicada en los últimos veinte años pone en tela de juicio la pertinencia de la apertura del comercio en los PMA cuyas capacidades de exportación están enormemente concentradas en dos o tres productos principales.*

---

serán mucho mayores en el caso de los PMA, en un entorno político y social heterogéneo, y a veces conflictivo;

- (d) Los pactos sociales son esenciales para establecer un diálogo basado en la confianza. Los entendimientos comunes entre el Estado y otros interlocutores sociales permiten hacer las concesiones necesarias y pueden promover la inversión al garantizar a los inversores unas relaciones armoniosas. La cooperación integradora puede contribuir a restablecer la credibilidad de las instituciones públicas mediante el diálogo social;
- (e) Para fomentar la competencia y el crecimiento sostenido es fundamental centrarse en el cambio estructural y la diversificación. El crecimiento debe traer consigo un aumento de la productividad;
- (f) Es preciso fomentar la densidad institucional, en particular la adopción de normas y la prestación de apoyo técnico, mediante el establecimiento de instituciones que apoyen el crecimiento y que sean alternativas a los organismos para el desarrollo;
- (g) El tamaño reducido de los mercados internos limita la expansión de una producción tecnológicamente más avanzada. Dado que los bienes no comercializables tienen efectos similares en las condiciones macroeconómicas, el Estado debería destinar el gasto y la asistencia oficial para el desarrollo a fortalecer las economías de escala, estimular la producción orientada al mercado interno y aumentar la limitada demanda interna;
- (h) Hay factores que pueden imprimir un gran impulso inicial al proceso de industrialización, pero el gobierno debe coordinar las inversiones y estimar la inversión del sector privado con importantes actividades del sector público;
- (i) Los países que dependen de cadenas de valor basadas en productos básicos, y por consiguiente de normas internacionales, podrían inadvertidamente desatender la producción destinada al mercado interno de productos no comercializados. La relativa falta de atención a la promoción de la demanda interna de productos primarios u otros productos no ha respaldado esta forma de acumulación de capital;
- (j) El mayor crecimiento de la productividad y las mejoras productivas en la agricultura reportan grandes beneficios al limitar la migración de las zonas rurales a las urbanas y ampliar la demanda agregada. La investigación y difusión de técnicas agrícolas, la mejora de las infraestructuras para el empleo rural agrícola y no agrícola, los sistemas de riego y el aumento de las capacidades de los servicios de extensión pueden ser elementos significativos de una política industrial;
- (k) Un gobierno activo debería fomentar y apoyar la innovación y comercialización en las empresas y explotaciones agrícolas, procurando saltarse la etapa de las tecnologías más antiguas, y promover al mismo tiempo el aprendizaje y el intercambio de conocimientos en las empresas;
- (l) Los excedentes de la producción agrícola deberían reinvertirse en mejores tecnologías y técnicas, procesos de elaboración de mayor valor y adelantos tecnológicos. Las soluciones "verdes" inocuas para el medio ambiente, que buscan los países desarrollados pueden ofrecer una oportunidad para ello;
- (m) Las normas e instrumentos comerciales deben utilizarse en apoyo de la modernización y la diversificación (integración estratégica); y
- (n) Deben fomentarse las instituciones regionales y el comercio regional, en lugar de tratar de prosperar a expensas del vecino.

## F. Aplicación de la política industrial a los países menos adelantados

El papel que debe desempeñar el Estado para superar los problemas estructurales a largo plazo que limitan el aumento de la productividad en Asia es objeto de amplios debates desde hace algún tiempo (Singh, 1996; Rasiah, 2006; 2009). Al igual que los de otras regiones, los PMA asiáticos tienen una serie de limitaciones estructurales, entre las que cabe mencionar: a) la insuficiencia de infraestructuras; b) el elevado costo de las transacciones; c) la falta de acceso a crédito para la inversión productiva; d) la falta de instrucción; e) la escasez de personal capacitado; f) la deficiente calidad de los servicios de salud; y g) las desigualdades en materia de riqueza, conocimientos y aprendizaje. Todo ello dificulta el desarrollo de recursos productivos y el proyecto de industrialización. En estas circunstancias, el Estado debe proporcionar esos bienes públicos para que el mercado pueda desempeñar su función de asignación y creación de recursos. Sin embargo, esto no ha ocurrido aún en los PMA asiáticos, donde el Estado no ha sido realmente consciente de la necesidad de orientar y coordinar las inversiones.

La República de Corea, la Provincia china de Taiwán, Singapur y China registraron un rápido aumento de las capacidades y los medios asociados a las industrias textiles y de las prendas de vestir, el sector más importante en todos los países de Asia oriental. En Bangladesh, Camboya, Myanmar o la República Democrática Popular Lao ha habido una expansión, pero ésta no ha llevado aparejado un desarrollo similar de “las capacidades empresariales, como pequeñas mejoras en la maquinaria y el equipo, sistemas de control de las existencias y métodos de capacitación y, al nivel más alto, I+D” (Rasiah, 2007: 86). Estos PMA asiáticos tienen menos posibilidades que sus predecesores en la formulación de políticas industriales de elegir las industrias que quieren promover, porque carecen tanto de la infraestructura necesaria como del capital para crearla<sup>10</sup>. Las infraestructuras básicas de estos países —incluidas las carreteras, las redes de telecomunicaciones, los servicios de salud y saneamiento, el suministro de energía y agua y la escolarización— sólo han mejorado levemente. Aunque poseen recursos naturales, Camboya y la República Democrática Popular Lao carecen de mano de obra capacitada, capital y coordinación logística de nivel mundial para atraer a un sector de mayor valor, como el de la fabricación de productos electrónicos. Nepal y Bhután, ambos países sin litoral, no cuentan con la infraestructura de transportes necesaria para enviar productos a los mercados extranjeros y los problemas de seguridad, la deficiencia de las infraestructuras y la falta de sinergias transfronterizas han limitado la inversión y el crecimiento en Bangladesh (Rasiah, 2007)<sup>11</sup>.

Desde su independencia, se ha instado encarecidamente a muchos países del África subsahariana a que experimenten, primero con modelos dirigidos por el Estado asociados a la planificación centralizada en los años cincuenta y sesenta, y luego con modelos de exportación dirigidos por los mercados en los años ochenta y noventa. Los resultados obtenidos hasta ahora por el sector manufacturero en el África subsahariana indican que ninguno de los dos modelos simplistas ha tenido efectos significativos en sus trayectorias de crecimiento. De hecho, la comparación de sus resultados muestra poca o ninguna mejora en la industrialización o los resultados económicos generales en los últimos cincuenta años (Soludo, Ogbu y Chang, 2004). Ello, sin embargo, se debe a la adopción de tipos ineficaces de política industrial, y no a que la política industrial esté siempre condenada a fracasar, como lo demuestran los ejemplos de Uganda y el Senegal que se examinan más adelante. En efecto, en el presente Informe se sostiene que

---

*La nueva política industrial aplicada en los últimos veinte años pone en tela de juicio la pertinencia de la apertura del comercio en los PMA cuyas capacidades de exportación están enormemente concentradas en dos o tres productos principales.*

---

---

*Los organismos donantes y las instituciones financieras internacionales han contribuido de manera importante, desde los años ochenta, a determinar las políticas de los países africanos, por lo que los PMA han ido perdiendo gradualmente gran parte de su espacio de políticas.*

---

---

*La mayor parte de los PMA tienen muy pocas industrias nacionales en gran escala: el sector manufacturero está integrado sobre todo por empresas pequeñas dedicadas a la industria ligera y otras actividades intensivas en mano de obra, a menudo en el sector informal y con 20 empleados o menos.*

---

una política industrial de tipo desarrollista puede podría tener éxito, como ha ocurrido en otros muchos países.

*En el presente capítulo se destaca la importancia de formular políticas industriales desarrollistas apropiadas para superar los efectos generalizados de los fallos del mercado y poner en marcha el proceso de industrialización y crecimiento económico.*

*Hay buenas razones para considerar que los PMA necesitan más espacio de políticas del que actualmente tienen para ampliar su abanico de opciones, disponer de tiempo y espacio para experimentar con distintas políticas y adaptar los “modelos” de desarrollo a sus necesidades.*

## 1. ESTUDIO DE CASO SOBRE LA POLÍTICA INDUSTRIAL DE UGANDA

Los años ochenta y noventa fueron testigos de una serie de reformas, caracterizadas por una mayor apertura a las importaciones y al capital extranjero, en particular a la IED, y por una mayor influencia del mercado. El resultado fue un aumento significativo de la IED. La contribución de ésta a la formación bruta de capital aumentó de un 0,1% en 1990 a un 21% en 1999 (ONUDI, 2007). Pero aunque este programa cuenta con un apoyo intelectual generalizado, respaldado por las condicionalidades de los préstamos y la vigilancia de las instituciones crediticias multilaterales, la promesa que encerraban las nuevas reformas no se han hecho realidad.

La experiencia con la política industrial en Uganda ha sido dispar. La ONUDI ha señalado que la industrialización de Uganda tropieza con las siguientes limitaciones estructurales fundamentales: a) limitada capacidad y medios para el análisis de políticas, y políticas inadecuadas; b) instituciones de apoyo a la industria inadecuadas; c) insuficientes conocimientos para la transformación de productos agrícolas y minerales; d) falta de aptitudes y formación empresariales; e) falta de industrias de ingeniería que produzcan bienes de capital; f) escasas posibilidades de establecer vínculos; y g) insuficientes competencias y capacidades tecnológicas.

En el sector manufacturero, la experiencia de Uganda con la industrialización basada en la sustitución de las importaciones no tuvo igual. En efecto, entre 1963 y 1970, el sector manufacturero registró un crecimiento de un 8,3% anual. En los años setenta y ochenta, el país vivió un largo período de inestabilidad política y disturbios civiles. En los años ochenta y noventa, siguió doctrinas neoliberales que negaban toda influencia a la política industrial. Al igual que en otros países africanos, esas políticas de ajuste estructural tuvieron resultados muy decepcionantes. En consecuencia, el Estado se retiró, pero el sector privado no ocupó el vacío que había quedado. El sector privado local aún no podía competir. Se prestó escasa atención a las limitaciones estructurales, como los estrangulamientos en las infraestructuras; las deficiencias en la electricidad, la energía, el transporte, las comunicaciones y el suministro de agua; la escasez de competencias y otras. Hubo cierto crecimiento en sectores no tradicionales, como los de las flores cortadas, las hortalizas frescas y la vainilla, pero no en las exportaciones tradicionales.

Estudios recientes sobre los efectos de la propiedad extranjera y la densidad tecnológica en el sector manufacturero en Uganda indican que los beneficios potenciales de la IED (aprendizaje, intensidad tecnológica y productividad) no se materializaron en la medida prevista en el sector manufacturero nacional (Rasiah, 2009)<sup>12</sup>. El marco normativo no fue tan eficaz como podía haber sido si la política hubiera estado más en sintonía con las necesidades de las empresas nacionales, en lugar de ajustarse a los objetivos de las empresas extranjeras —por ejemplo, en el sector de los textiles y las prendas de vestir. Más consciente de la necesidad de crear vínculos con las ETN, Uganda ha aprobado ahora nuevas iniciativas de política industrial, como se muestra en el recuadro 17.

## 2. ESTUDIO DE CASO SOBRE LA POLÍTICA INDUSTRIAL DEL SENEGAL

La experiencia del Senegal con la política industrial es típica de otros PMA del África subsahariana. Se han ensayado dos tipos de políticas: a) un tipo rudimentario de industrialización basada en la sustitución de las importaciones durante los años sesenta y setenta; y b) una “Nueva Política Industrial”<sup>13</sup>, inspirada

en el Banco Mundial, a partir de los años ochenta. Esta última formaba parte del paquete de liberalización del programa de ajuste estructural patrocinado por el Banco Mundial y consistió en una plena apertura del comercio, la orientación a la exportación y reformas del mercado de trabajo. Se dio trato preferencial a zonas industriales francas a las afueras de Dakar, entró capital extranjero y se desmanteló gran parte del aparato estatal.

*(a) Decenio de 1960: Industrialización basada en la sustitución de las importaciones centrada en la agricultura*

La política de industrialización basada en la sustitución de las exportaciones consistió en su mayor parte en medidas de sustitución de las importaciones tradicionales en el sector agrícola. Tras la independencia, en los años sesenta, el Gobierno del Senegal intervino ampliamente en el sector agrícola, pero su intervención no duró lo suficiente como para tener efectos duraderos. El Estado destacó la necesidad de aumentar y diversificar la producción agrícola y facilitó, en condiciones favorables, semillas, fertilizantes y herramientas agrícolas a los productores locales, incluidos muchos pequeños agricultores. También promovió la diversificación del sector de elaboración de alimentos (Rochetau, 1982). Pero las ayudas estatales al sector agrícola destinadas a aumentar el valor añadido de los recursos locales terminaron a finales de los años sesenta. Los años setenta marcaron un punto de inflexión en la inversión pública al darse prioridad a la fabricación industrial por encima de la agricultura. Aunque se consideró que la primera etapa había tenido resultados económicos relativamente satisfactorios, no duró lo suficiente para producir un efecto duradero.

*(b) Decenio de 1970: Giro hacia la industria*

Tras un período de descontento social y aumento del desempleo en 1968 y 1969, el Gobierno se orientó hacia el sector manufacturero con la esperanza de aumentar el empleo. Las políticas pasaron a orientarse cada vez más hacia el exterior, y se establecieron numerosos incentivos a la IED para atraer empresas extranjeras a fin de importar desarrollo. Primero, el Estado apoyó a las industrias de transformación de recursos naturales, como la industria pesquera y la de producción de cacahuets. El Senegal fue el primer país en establecer zonas industriales francas a las afueras de la capital, Dakar, para atraer IED. Esta iniciativa tuvo bastante éxito, pero la liberalización no se tradujo en desarrollo. La popular política de “senegalización” de la clase empresarial se convirtió en la política oficial del Estado pero, al basarse más en el “clientelismo” que en el mérito, tuvo un éxito limitado (Daffé y Diop, 2004).

*(c) Decenio de 1980: Reformas normativas impulsadas por el mercado*

Los años ochenta y noventa fueron años de crisis económica en el Senegal. Se amplió la producción estatal de cacahuets, que sigue siendo el pilar de la producción senegalesa. Sin embargo, la producción de cacahuets disminuyó, lo que ralentizó el crecimiento del PIB, y prácticamente no ha vuelto a situarse en sus niveles anteriores. En los años setenta, el Senegal recibió entradas de capital extranjero, principalmente francés, que se acompañaron de un aumento del consumo suntuario (Daffé y Diop, 2004). Las finanzas públicas del país se deterioraron y la deuda pasó a ser una característica crónica de la economía nacional, al convertirse el endeudamiento externo en la principal fuente de financiación de los déficits interior y exterior (Boye, 1992). El Banco Mundial admite que las nuevas reformas normativas provocaron una recesión en la economía local, que pronto pasó a estar dominada por intereses extranjeros. Las reformas se centraron principalmente en la liberalización del comercio y los mercados laborales, la desregulación, la privatización y la mejora de la gobernanza.

Tras las reformas normativas, la inversión interior en el Senegal nunca alcanzó los niveles de la inversión extranjera, muy superior en sectores estratégicos, como el de los fosfatos. El deterioro de las finanzas públicas ha continuado hasta hoy y la economía sigue estancada. Las reformas tuvieron un efecto negativo en las medidas internas de industrialización y modernización tecnológica. Las expectativas de aumento del empleo y la competitividad y de diversificación del sector manufacturero no se materializaron. De hecho, entre 1992 y 1995, sólo 500 empresas se dedicaban a actividades industriales en el país, y gran parte de ellas eran de propiedad extranjera o estaban dominadas por intereses extranjeros. A mediados de los años ochenta, la IED comenzó a disminuir tras el deterioro de la situación económica. El déficit por cuenta corriente aumentó hasta alcanzar un 11% del PIB, mientras que el volumen de las exportaciones senegalesas a mercados extranjeros disminuyó en una quinta parte respecto del registrado en los años sesenta (Daffé y Diop, 2004). Las medidas de apertura del comercio tuvieron un efecto desastroso en el sector industrial nacional: la producción disminuyó un 13,5% (1985-1989), hubo una pérdida de empleo significativa y alrededor de 50 empresas locales cerraron debido a la competencia de las importaciones de bajo costo (Banco Mundial, 1994).

De las 22 mayores empresas industriales del Senegal, 13 pasaron a estar totalmente controladas por intereses extranjeros y sólo 5 quedaron en manos de intereses privados senegaleses. Según el Banco Mundial, las nuevas reformas normativas fracasaron a causa de la "poca determinación del Gobierno" (Banco Mundial, 1994). Las reformas redujeron la función del Estado a la de "garante del comercio libre" y "de un entorno macroeconómico estable". Tras el informe del Banco Mundial, la divisa nacional se devaluó un 50% en 1994, se aplicaron las medidas normales de austeridad, y descontento social, la emigración y la fuga de cerebros aumentaron.

Pueden extraerse muchas enseñanzas de la experiencia del Senegal con este tipo de política industrial. Sin un contrato social y una infraestructura institucional apropiada y adecuada para aplicar las reformas, y sin capacidades productivas y comerciales adecuadas, las reformas tenían pocas posibilidades de prosperar. Lamentablemente, las capacidades administrativas del Gobierno también eran insuficientes. Según Rodrik, el Senegal fue uno de los primeros países en experimentar con la nueva política industrial en los años ochenta, pero no logró invertir el deterioro de la situación del país, que se estancó en los años setenta. La nueva política industrial aplicada en los últimos veinte años pone en tela de juicio la pertinencia de la apertura del comercio en los PMA cuyas capacidades de exportación están enormemente concentradas en dos o tres productos principales. La experiencia también indica que es necesario superar, entre otros, los obstáculos relacionados con las normas de calidad, la falta de competencia profesional e información, y las imperfecciones de los mercados o la ausencia de ellos.

Para que la apertura del comercio sea eficaz, debe ir acompañada del fomento de las capacidades internas y de la adquisición de conocimientos tecnológicos. Este proceso no sólo es largo y costoso, sino que también requiere mecanismos de distribución del riesgo para gestionar el proceso de "destrucción creativa".

La experiencia de la privatización en el Senegal, al igual que en muchos otros países del África subsahariana, no llevó a la creación de una clase empresarial nacional (Daffé y Diop, 2004). La política estatal no fue autónoma, sino que estuvo obligada a seguir en exceso las recomendaciones del Banco Mundial y otros donantes. La nueva política industrial no se originó en el país, sino que se impuso desde fuera, sin ninguna adaptación a la situación local. El Gobierno no pudo actuar como entidad independiente y autónoma, sino que estuvo expuesto sobremedida a la influencia de los organismos que le proporcionaban los recursos

financieros. Esta dependencia sólo logró agravar la vulnerabilidad del país, y en 2001 el Senegal pasó a formar parte del grupo de los PMA.

## G. Conclusiones

Hace mucho tiempo, John Maynard Keynes (1936) señaló que nada influye más en las políticas económicas que la fuerza de las ideas económicas. Las ideas sobre el desarrollo económico han variado más en África que en ningún otro continente y han oscilado entre los modelos rudimentarios dirigidos por el Estado y el fundamentalismo de mercado. Se suponía implícitamente que los encargados de la formulación de políticas tenían independencia y flexibilidad para elegir la política que consideraban apropiada. La realidad es que, en especial en los PMA, los organismos donantes y las instituciones de Bretton Woods han contribuido de manera importante, desde los años ochenta, a determinar las políticas de los países africanos. Las disposiciones de los acuerdos de liberalización del comercio firmados en el marco de la OMC también han reducido la posibilidad de utilizar determinados instrumentos de política, como las subvenciones a los créditos y las exportaciones, las exigencias de desempeño o las cláusulas de contenido nacional (Bora, Lloyd y Pangestu, 2000). Estos cambios en las teorías sobre el desarrollo han relegado a las políticas industriales a un papel marginal, al suponer implícitamente que el crecimiento y el cambio estructural surgirán espontáneamente una vez que se hayan establecido los parámetros económicos fundamentales y se hayan eliminado las intervenciones perturbadoras. Los acuerdos bilaterales y los acuerdos comerciales regionales también han restringido el espacio de políticas requerido para aplicar las necesarias políticas industriales que tanto necesitan. Hace falta reformas en muchos frentes, en particular a nivel multilateral, para cambiar el sistema a fin de adaptarlo a las necesidades y problemas específicos de las economías de los PMA.

En la mayoría de los PMA la actividad del sector manufacturero ha sido comparativamente reducida. De hecho, en estudios anteriores de la UNCTAD se ha demostrado que, incluso en las épocas caracterizadas por altas tasas de inversión y crecimiento, en muchos PMA, en particular en el África subsahariana, el sector manufacturero no logró despegar. Las reformas impulsadas por el mercado desde la crisis de la deuda de principios de los años ochenta no lograron subsanar esa profunda debilidad estructural. A consecuencia de ello, en los tres o cuatro últimos decenios los PMA han registrado un crecimiento desigual y no sostenible, caracterizado por una producción manufacturera desequilibrada, estancada o en declive. La mayor parte de los PMA tienen muy pocas industrias nacionales en gran escala: el sector manufacturero está integrado sobre todo por empresas pequeñas dedicadas a la industria ligera y otras actividades intensivas en mano de obra, a menudo en el sector informal y con 20 empleados o menos. Por término medio, en el período 2005-2006 más del 90% de las exportaciones totales de manufacturas de los PMA correspondió a productos de bajo contenido tecnológico (como alimentos, bebidas, prendas de vestir y textiles), mientras que menos del 2% correspondió a productos de media y alta tecnología.

En el presente capítulo se destaca la importancia de formular políticas industriales desarrollistas apropiadas para superar los efectos generalizados de los fallos del mercado y poner en marcha el proceso de industrialización y crecimiento económico. Para ello, se propugna que se aumenten los medios, y no sólo la capacidad, en relación con la política industrial, para contar con un mayor número de instrumentos de política industrial que puedan adaptarse a las necesidades específicas de los PMA. Entre esos medios figura el espacio para la formulación de políticas que se concede en los compromisos contraídos en virtud de acuerdos de comercio internacional e inversión. Según una opinión

firmemente arraigada en la UNCTAD, hay buenas razones para considerar que los PMA necesitan más espacio de políticas del que actualmente tienen para ampliar su abanico de opciones, disponer de tiempo y espacio para experimentar con distintas políticas y adaptar los “modelos” de desarrollo a sus necesidades. Sin esa libertad para elegir, los “modelos” alternativos de política comercial o industrial no tienen más probabilidades de éxito que sus predecesores.

## Notas

- 1 Según la FAO, en 2009, de los 31 países en crisis alimentaria que necesitan asistencia externa, 21 forman parte del grupo de los PMA (FAO, 2009)
- 2 El análisis de los servicios en los PMA se complica aún más por el hecho de que el sector terciario suele presentar un dualismo intrínseco, con un gran grupo de actividades no estructuradas de baja productividad (piénsese en el pequeño comercio) junto a focos localizados de actividades muy productivas, como ocurre en la esfera de las finanzas o de la ingeniería o en otros servicios relacionados con el conocimiento.
- 3 En nuestro análisis no se incluye Sudáfrica.
- 4 El funcionamiento óptimo de la asignación del mercado libre depende en última instancia de que se den los supuestos axiomáticos de que los agentes fragmentados tienen un comportamiento racional, de que la información está plena y libremente al alcance de todos y de que la tecnología también está disponible y al alcance de todos los usuarios. La asignación descentralizada sólo es necesariamente óptima desde el punto de vista del bienestar cuando se cumplen todos esos requisitos, sumamente restrictivos, por lo que la intervención del Estado sólo puede tener efectos de distorsión.
- 5 Véanse los análisis en ONUDI (2007).
- 6 El caso de los consejos de deliberación de Sudáfrica, por ejemplo, es un interesante ejemplo de colaboración y de creación de confianza entre el sector público y el privado (Rodrik, 2007).
- 7 En la última década, muchas contribuciones han destacado los efectos generalizados y perversos que pueden tener los fallos del mercado que dificultan la acumulación de conocimientos y de capital humano, restringiendo así las perspectivas de crecimiento económico. Estas constataciones significan que una intervención pública apropiada, por ejemplo mediante programas de subvenciones, resulta conveniente para lograr resultados económicos óptimos (Cimoli, Dosi and Stiglitz, 2008).
- 8 Por ejemplo, los acuerdos de Bretton Woods crearon un sistema de organizaciones (el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y el Fondo Monetario Internacional) destinadas a garantizar la estabilidad económica y a evitar crisis futuras.
- 9 Del mismo modo, la UNCTAD (2005: 82) concluye que “la atracción de IED no sólo no es sinónimo de desarrollo, sino que, como se desprende de las conclusiones del presente Informe, su contribución al desarrollo depende de las condiciones macroeconómicas y estructurales de la economía receptora”.
- 10 Myrdal (1957) y Hirschman (1958) argumentaron que los gobiernos debían centrarse en promover determinados sectores que creasen efectos de difusión o propagación (atracción), limitando la expansión de sectores que creasen efectos de reacción (expulsión).
- 11 Según los defensores de la teoría del sector principal, varios factores pueden hacer que las prendas de vestir o la transformación de recursos naturales sean un excelente vehículo de crecimiento para los PMA asiáticos en el entorno mundial actual. En primer lugar, las prendas de vestir tienen muy poca competencia por parte de productos sustitutivos, y además utilizan fibras naturales, uno de sus principales productos básicos. En segundo lugar, los PMA ya no gozan del mismo acceso preferencial a productos manufacturados tecnológicamente más avanzados, supeditado recientemente a la adopción de políticas neoliberales. En tercer lugar, los textiles y las prendas de vestir han aportado divisas esenciales para el desarrollo de industrias estratégicas en el Japón, la República de Corea y la Provincia china de Taiwán. Las entradas de IED se han dispersado más desde el final de la guerra fría, de manera que los nuevos PMA asiáticos deben competir por las inversiones con mayor agresividad que sus predecesores.
- 12 El efecto ambiguo de los incentivos discrecionales a la IED en Uganda puede ilustrarse con los siguientes dos ejemplos. En 2004, el Gobierno introdujo un amplio paquete de incentivos, incluida una moratoria fiscal de 25 años en el impuesto sobre la renta y una moratoria de 17 años en el impuesto sobre el valor añadido, para alentar a un inversor, BIDCO (de Kenya), a que estableciera un proyecto relativo al aceite de palma valorado en 120 millones de dólares de los EE.UU. Otros productores de aceites comestibles protestaron, alegando ser objeto de un trato injusto. El proyecto de BIDCO ha tardado mucho en ponerse en marcha. Del mismo modo, Tri-Star Apparel, un inversor fabricante de prendas de vestir orientado al mercado de los Estados Unidos en el marco de la Ley de

crecimiento y oportunidad para África, recibió préstamos garantizados por el Gobierno por un valor de 15 millones de dólares de los EE.UU., pero cinco años después cerró con enormes pérdidas y sin reembolsar los préstamos.

13 O ninguna política industrial.

## Bibliografía

- Abramovitz, M. (1986). Catching up, forging ahead and falling behind. *Journal of Economic History*, 46 (1): 386-406.
- Abramowitz, M. y David, P. (1996). Technological change and the rise of intangible investments: the US economy's growth-path in the twentieth century. En OCDE. *Employment and Growth in the Knowledge-based Economy*. Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, París.
- Acemoglu D., Johnson, S. y Robinson, J. (2001). Reversal of fortune: geography and institutions in the making of the modern world income distribution. NBER Working Paper N° 8460, National Bureau of Economic Research, Cambridge.
- Akyüz, Y. y Gore, C. (1996). The investment-profits nexus in East Asian industrialization. *World Development*. 24 (3): 461-470.
- Akyüz, Y., Chang, H. y Kozul-Wright, R. (1999). New perspectives on East Asian development. En Akyüz, Y. (ed.). *East Asian Development: New Perspectives*. Frank Cass Publishers, Londres.
- Amsden, A. (1989). *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. Oxford University Press, Nueva York.
- Amsden, A. (2001). *The Rise of the Rest: Challenges to the West from Late-Industrializing Economies*. Oxford University Press, Nueva York.
- Banco Mundial (1981). Accelerated development in sub-Saharan Africa: an agenda for action. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Banco Mundial (1994). Senegal: private sector assessment. Informe N° 11317-SE. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Bell, M. y Pavitt, K. (1993). Technological accumulation and industrial growth: contrasts between developed and developing countries. *Industrial and Corporate Change*, (2) 1: 157-210.
- Bhowon, V., Boodhoo, N. y Chellapermal, P. (2004). Mauritius: policy-making in Africa. En Soludo, C., Ogbu, O. y Chang, H. J. (eds.). *The Politics of Trade and Industrial Policy in Africa: Forced Consensus?* Africa World Press, Trenton.
- Bigsten, A. (2001). Relevance of the Nordic model for African development. WIDER Discussion Paper N° 2001/131, Universidad de las Naciones Unidas, Helsinki.
- Bloom, D. y Sachs, J. (1998). Geography, demography and economic growth in Africa. Brookings Paper on Economic Activity, N° 2, Brookings Institute, Washington D.C.
- Bora, B., Lloyd, P. y Pangestu, M. (2000). Industrial policy and the WTO. Policy issues in International Trade and Commodities, Study Series N° 6, publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.00.II.D.26, Nueva York y Ginebra.
- Boye, F. (1992). Les mécanismes économiques en perspectives. En Diop, M. C. (éd.). *Sénégal: Trajectoires d'un État*. CODESRIA, Dakar.
- Castel-Branco, C. (2002). An investigation into the political economy of industrial policy: The case of Mozambique. SOAS Thesis Paper, School of Oriental and Asian Studies, Londres.
- Chang, H. J. (2002). *Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective*. Anthem Press, Londres.
- Chang, H. J. (2006). *The East Asian Development Experience: The Miracle, the Crisis and the Future*. Zed Books y Red del Tercer Mundo, Londres y Penang.
- Chang, H. J. (2008). State-owned enterprise reform. En Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas. *National Development Strategies: Policy Notes*. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.08.II.A.4, Nueva York: 113-156.
- Cimoli, M., Dosi, G. y Stiglitz, J. E. (2008). The future of industrial policies in the new millennium: toward a knowledge-centered development agenda. LEM Working Paper N° 2008/19, Laboratorio di Economia e Management, Scuola Superiore Sant'Anna, Pisa.
- Collier, P. (2002). Primary commodity dependence and Africa's future. Working Paper N° 28111, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Collier, P. (2007). *The Bottom Billion: Why the Poorest Countries are Failing and What Can Be Done About It*. Oxford University Press, Nueva York.
- Collier, P. y Gunning, J. W. (1995). War, peace and private portfolios. *World Development*, 23 (2): 223-241.
- Daffé, G. y Diop, M. C. (2004). Senegal: institutional aspects of trade and industrial policy. En Soludo, C., Ogbu, O. y Chang, H. J. (eds.). *The Politics of Trade and Industrial Policy in Africa: Forced Consensus?* Africa World Press y Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, Trenton y Ottawa.

- Evans, P. (1995). *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton University Press, Princeton.
- FAO (2009). Perspectivas de cosechas y situación alimentaria N° 2 (Abril). Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, Roma (puede consultarse en: <http://www.fao.org/docrep/011/ai481s/ai481s00.htm>).
- Ferriere, J. (2006). Presentation on TNC-SME business linkages... to accelerate the development of domestic SMEs, 16 de febrero, Bangkok (puede consultarse en: <http://www.gmsbizforum.com/dmdocuments/SME%20Finance%20-%20Business%20Linkages.pdf>).
- Giuliani, E., Pietrobelli, C. y Rabelotti, R. (2004). Upgrading in global value chains: lessons from Latin American clusters. Paper N° 72, Università degli Studi del Piemonte Orientale, Alessandria.
- Haggard, S. (1989). Explaining development strategies: the East Asian NICs in comparative perspective. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 505 (1): 129-141.
- Hall, P. A. y Soskice, D. (2001). *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford University Press, Oxford y Nueva York.
- Hirschman, A. O. (1958). *The Strategy of Economic Development*. Yale University Press, New Haven.
- Hirschman, A. O. (1992). *Rival Views of Market Society and Other Recent Essays*. Harvard University Press, Cambridge.
- Johnson, C. (1982). *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*. Stanford University Press, Stanford.
- Juma, C. (2007). Speech at the global forum on Building Science, Technology and Innovation Capacity for Sustainable Growth and Poverty Reduction, Banco Mundial, 13 a 15 de febrero, Washington, D.C.
- Kaldor, N. (1972). The irrelevance of equilibrium economics. *Economic Journal*, 92 (328): 1237-1255.
- Keynes, J. M. (1936). *The General Theory of Employment, Interest and Money*. Prometheus Books, Nueva York.
- Khan, M. (2008). Investment and technology policies. Estrategias Nacionales de Desarrollo: Guías de Orientación. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, Nueva York.
- Kozul-Wright, R. (1995). The myth of Anglo-Saxon capitalism: reconstructing the history of the American state. En Chang, H. J. y Rowthorn, R. (eds.). *The Role of the State in Economic Change*. Oxford University Press, Nueva York.
- Kozul-Wright, R. y Rayment, P. (2007). *The Resistible Rise of Market Fundamentalism: The Struggle for Economic Development in a Global Economy*. Zed Books, Londres.
- Lall, S. (1992). Technological capabilities and industrialization. *World Development*, 20 (2): 165-186.
- Lall, S. (2000). Selective industrial and trade policies in developing countries: theoretical and empirical issues. Queen Elizabeth House Working Paper N° 48, Oxford University, Oxford.
- Myrdal, G. (1957). *Economic Theory and Underdeveloped Regions*. Harper Torchbooks, Nueva York.
- Nelson, R. (1993). *National Systems of Innovation*. Oxford University Press, Oxford.
- North, D. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Ocampo, J. A. (2005). The quest for dynamic efficiency: structural dynamics and economic growth in developing countries. En Ocampo, J. A. (ed.). *Beyond Reforms, Structural Dynamics and Macroeconomic Vulnerability*. Stanford University Press, Stanford.
- Ocampo, J. A., Jomo, K. S. y Vos, R. (2007). *Growth Divergences: Explaining Differences in Economic Performance*. Zed Books, Londres.
- Ocampo, J. A., Jomo, K. S. y Khan, S. (2007). *Policy Matters: Economic and Social Policies to Sustain Equitable Development*. Zed Books, Londres.
- OCDE (1996). *The Knowledge-based Economy*, GD(96)102, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, París.
- O'Donnell, R. (1998). Ireland's economic transformation: industrial policy, European integration and social partnership. Working Paper N° 2, Centre for West European Studies, University Centre for International Studies, Pittsburgh.
- ONUDI (2005). *Industrial Development Report 2005: Capacity-building for Catching-up: Historical, Empirical and Policy Dimensions*. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.05.II.B.25, Viena.
- ONUDI (2007). Uganda: Integrated industrial policy for sustainable industrial development and competitiveness. Ministerio de Turismo, Comercio e Industria, Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial, Viena.
- Oyeleran-Oyeyinka, B. (2004). Learning and local knowledge institutions in African industry. INTECH Discussion Paper N° 2004-2, Universidad de las Naciones Unidas, Maastricht.

- Oyelaran-Oyeyinka, B. (2006). *Learning to Compete in African Industry: Institutions and Technology in Development*. Ashgate Publishing, Aldershot and Burlington. Estudio preparado para la UNCTAD como documento de antecedentes del *Informe sobre los países menos adelantados*, Nueva York y Ginebra.
- Rasiah, R. (2006). Sustaining development through garment exports in Cambodia. Estudio preparado para la UNCTAD como documento de antecedentes del *Informe de 2006 sobre los países menos adelantados*. UNCTAD, Nueva York y Ginebra.
- Rasiah, R. (2007). Garment exports from Asian LDEs: can it be sustained? Estudio preparado para la UNCTAD como documento de antecedentes del *Informe de 2007 sobre los países menos adelantados*. UNCTAD, Nueva York y Ginebra.
- Rasiah, R. (2009). Foreign ownership and technological intensities in Ugandan manufacturing. *International Journal of Institutions and Economics*, 1 (1): 79-105.
- Reinert, E. (2007). *How Rich Countries Got Rich... and Why Poor Countries Stay Poor*. Carroll and Graf Publishers, Nueva York.
- Rocheteau, G. (1982). *Pouvoir Financier et Indépendance Économique*. Le Cas du Sénégal. Karthala-Orstom, París.
- Rodrik, D. (1999). *The New Global Economy and Developing Countries: Making Openness Work*. Policy Essay N° 24, Overseas Development Council, Washington, D.C.
- Rodrik, D. (2002). Industrial policy for the 21st century. CEPR Discussion Paper N° 4767, Centre for Economic Policy Research, Londres.
- Rodrik, D. (2006). Industrial development: stylized facts and policies. Documento elaborado para las Naciones Unidas/publicación del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, *Industrial Development for the 21st century*. Nueva York.
- Rodrik, D. (2007). *One Economics, Many Recipes*. Princeton University Press, Princeton.
- Sachs, J. D. y Warner, A. M. (1995). Natural resource abundance and economic growth. NBER Working Paper N° 5398, National Bureau of Economic Research, Cambridge.
- Shafaeddin, M. (2006). Is the industrial policy relevant in the twenty-first century? MPRA Paper N° 6643, Biblioteca Universitaria de Munich.
- Shapiro, H. (2007). Industrial policy and growth. DESA Working Paper N° 53, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, Nueva York.
- Singh, A. (1996). The Post-Uruguay Round world trading system, industrialization, trade and development: implications for the Asia-Pacific developing countries. En UNCTAD. *Expansion of Trading Opportunities to the Year 2000 for Asia-Pacific Developing Countries: Implications of the Uruguay Round and Adaption of Export Strategies*. UNCTAD, Nueva York y Ginebra.
- Soludo, C. C., Ogbu, O. y Chang, H. J. (2004). *The Politics of Trade and Industrial Policy in Africa: Forced Consensus?* Africa World Press y Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, Trenton y Ottawa.
- Srinivas, S. (2009). Industrial policy, industrial change and the State. Estudio preparado para la UNCTAD como documento de antecedentes del *Informe de 2009 sobre los países menos adelantados*, Nueva York y Ginebra.
- Srinivas, S. y Sutz, J. (2008). Developing countries and innovation: searching for a new analytical approach. *Technology in Society*, 30 (2): 129-140.
- Taylor, L. y Rada, C. (2007). Productive structure and effective demand during the Great Divergence: regional contrasts. En Ocampo, J. A., Jomo, K. S. y Vos, R. (eds.). *Growth Divergence: Explaining Differences in Economic Performance*. Zed Books, Londres.
- Teubal, M. (2008). Direct promotion of 'commercial' innovation (CI) in least developed countries (LDCs): A systems evolutionary (S/E) perspective. Estudio preparado para la UNCTAD como documento de antecedentes del *Informe de 2009 sobre los países menos adelantados*, UNCTAD, Nueva York y Ginebra.
- UNCTAD (1994). *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo*. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.94.II.D.26, Nueva York y Ginebra.
- UNCTAD (1996). *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo*. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.96.II.D.6, Nueva York y Ginebra.
- UNCTAD (2003). *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo: La acumulación de capital, el crecimiento económico y el cambio estructural*. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.03.II.D.7, Nueva York y Ginebra.
- UNCTAD (2005). *Economic Development in Africa: Rethinking the Role of Foreign Direct Investment*. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.05.II.D.12, Nueva York y Ginebra.
- UNCTAD (2006a). *Los países menos adelantados, Informe de 2006: El desarrollo de las capacidades productivas*. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.06.II.D.9, Ginebra y Nueva York.
- UNCTAD (2006b). *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo: Alianza mundial y políticas nacionales para el desarrollo*. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.06.II.D.6, Nueva York y Ginebra.

- UNCTAD (2007). *Informe sobre los países menos adelantados: El conocimiento, el aprendizaje tecnológico y la innovación para el desarrollo*. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: E.07.II.D.8, Nueva York y Ginebra.
- UNCTAD (2008). *Informe sobre los países menos adelantados: El crecimiento, la pobreza y las condiciones de la asociación para el desarrollo*. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: E.08.II.D.20, Nueva York y Ginebra.
- Vartiainen, J. (1995). The state and structural change: what can be learnt from the successful late industrializers? En Chang, H. J. y Rowthorn, R. (eds). *The Role of the State in Economic Change*. Oxford University Press, Oxford y Nueva York.
- Wade, R. (2004). *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization – 2nd Edition*. Princeton University Press, Princeton.
- Wade, R. (2006). *Bringing industrial policies back in: breaking the policy monopoly*. Background paper to Trade and Development Report 2006. UNCTAD, Ginebra.
- Wood, A. y Jordan, K. (2000). Why does Zimbabwe export manufactures and Uganda not? Econometrics meets history. *Journal of Development Studies*, 37 (2): 91-116.
- Wood, A. y Mayer, J. (2001). Africa's export structure in a comparative perspective. *Cambridge Journal of Economics*, 25 (3): 369-394.
- Yusuf, S. y Peters, R. K. (1985). *Capital Accumulation and Economic Growth: The Korean Paradigm*. Banco Mundial, Washington, D.C.