

CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE COMERCIO Y DESARROLLO

# LOS PAÍSES MENOS ADELANTADOS INFORME DE 2009

*La gobernanza del Estado y del desarrollo*

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



NACIONES UNIDAS

**PROHIBIDA LA DIVULGACIÓN**

El contenido del presente informe no podrá ser citado ni resumido por la prensa, la radio, la televisión ni los medios electrónicos antes de las 17.00 horas (hora media de Greenwich) del 16 de julio de 2009.



---

CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE COMERCIO Y  
DESARROLLO  
Ginebra

---

# LOS PAÍSES MENOS ADELANTADOS INFORME DE 2009

---

*El Estado y la gobernanza del desarrollo*

---

**PANORAMA GENERAL**  
por el Secretario General de la UNCTAD



NACIONES UNIDAS  
Neuva 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 entrañan, de parte de la Secretaría de las Naciones Unidas, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas citados, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

---

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

---

El contenido de esta publicación puede citarse o reproducirse libremente, a condición de que se mencione su procedencia, con indicación del número de documento, y se envíe un ejemplar de la publicación en la que figure la información reproducida a la secretaría de la UNCTAD.

---

El Panorama general que figura en el presente documento se publica también como parte de *Los países menos adelantados - Informe de 2009* (UNCTAD/LDC/2009, N° de venta: S.09.II.D.9).

---

UNCTAD/LDC/2009 (Overview)

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

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

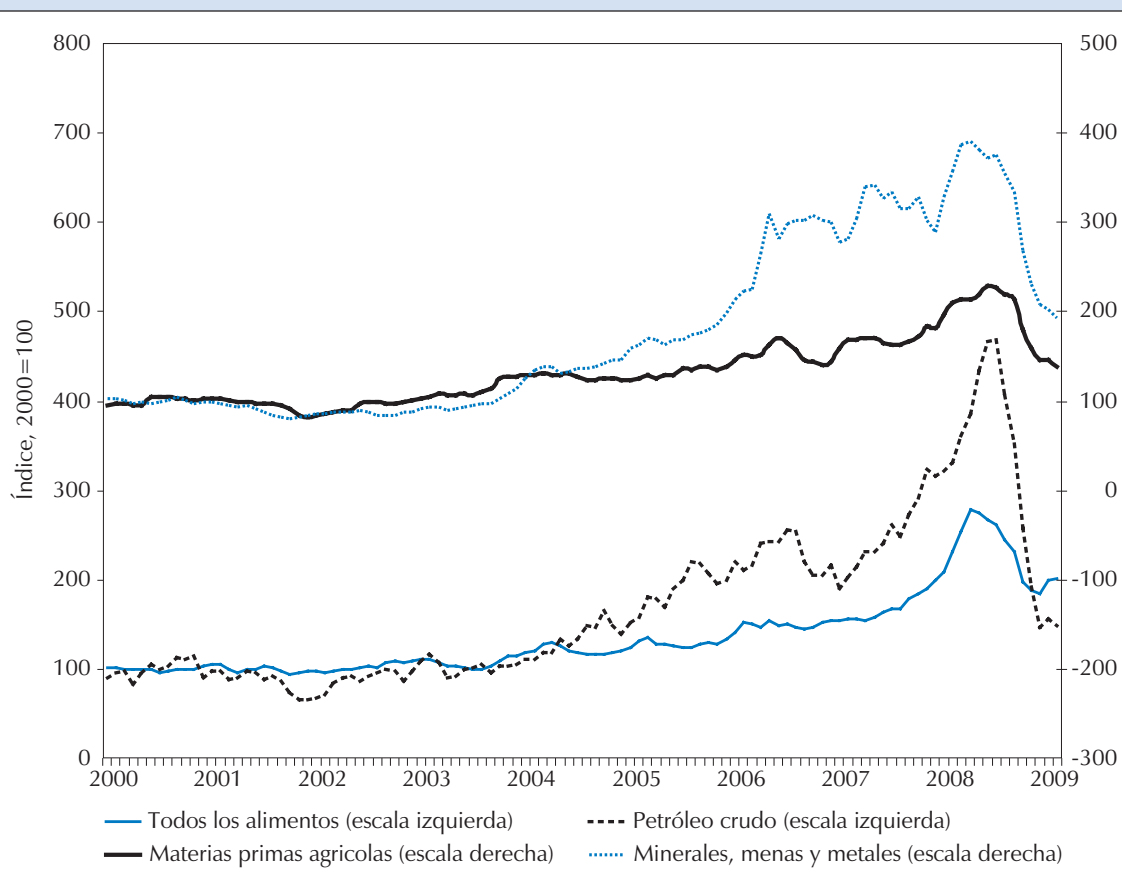
En el *Informe sobre los Países Menos Adelantados 2009* se expone cómo el impacto de la crisis económica mundial en los países menos adelantados (PMA) es probablemente tan grande que ya no es posible seguir “como si nada”. Se ha hecho necesario reconsiderar el paradigma del desarrollo. La propia magnitud 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 estas es probable que signifique 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 improbable 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 (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

## 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.

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.

La evolución futura de los flujos financieros exteriores 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 postagrarias; 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 del buen gobierno 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 establecer un buen gobierno

Es inevitable que el significado de “buen gobierno” 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 del buen gobierno, que resulta útil por su carácter universal y porque no responde a ninguna cultura específica:

- **Participación:** 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 unos 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 un “buen gobierno” aquél en el que los procedimientos fueran perfectos según los principios antes enumerados, pero los resultados fueran malos. Para los países interesados en la promoción del desarrollo, el buen gobierno debe generar efectivamente desarrollo.

Los PMA deben aspirar a un tipo de buen gobierno 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 un tipo de buen gobierno que produzca resultados en la esfera del desarrollo, como el aumento de la renta por habitante, 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 el buen gobierno se fundan en una idea mucho más restrictiva de lo que significa un buen gobierno. 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 buen gobierno y un sistema informal y personalizado de mal gobierno. Estos dos sistemas son “arquetipos ideales”, es decir, abstracciones de los países reales, y se parte del estereotipo de que los sistemas de buen gobierno son los típicos de los países desarrollados y los sistemas de mal gobierno son los típicos de los países pobres. La agenda de las reformas institucionales para establecer un buen gobierno pretende transformar estos sistemas de mal gobierno en sistemas de buen gobierno. 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 del buen gobierno 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 peligro 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 por habitante. Según los indicadores, por lo tanto, una renta por habitante alta se asocia con prácticas de buen gobierno y una renta por habitante 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 por habitante. 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 el buen gobierno 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 el buen gobierno, y procurar la gobernanza del desarrollo. 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. 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 PMA 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 30 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 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 postagraria.
- 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 es que 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 PMA

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