



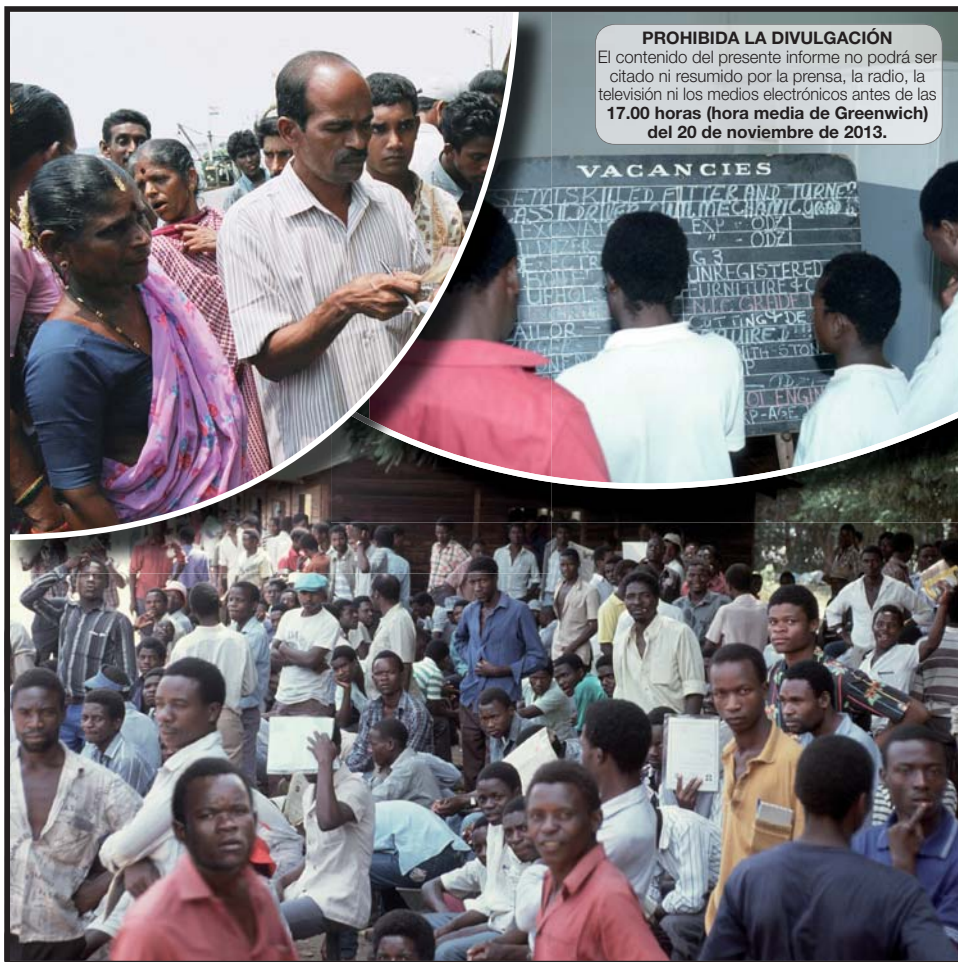
INFORME SOBRE LOS PAÍSES MENOS ADELANTADOS, 2013

Crecimiento con empleo para un desarrollo incluyente y sostenible

PANORAMA GENERAL

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 20 de noviembre de 2013.



CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE COMERCIO
Y DESARROLLO

INFORME SOBRE LOS PAÍSES MENOS ADELANTADOS, 2013

*Crecimiento con empleo para
un desarrollo incluyente y sostenible*

PANORAMA GENERAL



NACIONES UNIDAS
Nueva York y Ginebra, 2013

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.

Todas las referencias a dólares han de interpretarse como relativas a dólares de los Estados Unidos.

El material contenido en esta publicación puede citarse o reproducirse libremente, a condición de que se mencione su procedencia, con indicación del número del documento, y se envíe a la secretaria de la UNCTAD un ejemplar de la publicación en que aparezca el material citado o reproducido.

El Panorama general que figura en el presente documento se publica también como parte del *Informe sobre los Países Menos Adelantados, 2013* (UNCTAD/LDC/2013, N° de venta S.13.II.D.1).

UNCTAD/LDC/2013 (Overview)

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

Introducción

A pesar del deprimido desempeño económico mundial de los últimos años, los países menos adelantados (PMA) han disfrutado en general de un crecimiento económico moderado. La renta *per capita* del grupo en su conjunto ha experimentado un aumento constante, por lo que se espera que algunos de estos países puedan incluso salir de la categoría en la presente década. Sin embargo, hay señales preocupantes de que este crecimiento no ha sido incluyente, y de que su contribución a la reducción de la pobreza ha sido limitada. La principal explicación de este hecho es que el crecimiento de los PMA no ha generado suficientes empleos “de calidad” —es decir, empleos que ofrezcan salarios más elevados y mejores condiciones de trabajo— en especial a los jóvenes. Crear oportunidades de trabajo es fundamental debido al papel esencial del trabajo en el desarrollo económico y en la vida de las personas. No solo influye en los ingresos, la demanda agregada y las decisiones sobre inversión, también es la vía mejor y más digna para salir de la pobreza.

Desde el inicio de la crisis financiera y económica global en 2008 se reconoce cada vez más, a nivel mundial, la importancia de que la política económica se ocupe de la generación de empleo y, en especial, del fenómeno del crecimiento sin empleo. Esto es particularmente válido en el caso de los PMA, en los que los retos planteados por las tendencias demográficas, la pobreza persistente, la urbanización acelerada y las desigualdades crecientes convierten la falta de empleo remunerado en fuente de considerables tensiones sociales y políticas. No todos los PMA son ricos en recursos minerales o de otro tipo. El activo más valioso de la mayor parte de estos países es su gente, en particular los jóvenes. Los PMA solo podrán lograr un crecimiento duradero y constructivo si proporcionan empleo productivo a su población.

El presente documento examina la relación entre inversión, crecimiento y empleo. Más concretamente, analiza cómo pueden los PMA promover un crecimiento que genere un número suficiente de empleos de calidad y les permita alcanzar los objetivos que la UNCTAD considera más urgentes y fundamentales, tanto en el presente como en el marco de la agenda para el desarrollo después de 2015: la reducción de la pobreza, el crecimiento incluyente y el desarrollo sostenible.

Tendencias económicas recientes y perspectivas para los PMA

Caracterizado por una economía mundial que sigue teniendo dificultades para retomar la senda del crecimiento fuerte y sostenido, el entorno externo de los PMA ha sido menos favorable en los cinco últimos años que en la etapa anterior. La reciente desaceleración del comercio mundial, que se encuentra ahora casi estancado, ha reducido la demanda de exportaciones de los PMA, sobre todo por parte de los países desarrollados pero también de las economías emergentes. Además de una menor demanda de sus exportaciones, los PMA han afrontado la mayor volatilidad de los precios de los productos básicos y las corrientes de capital.

Por consiguiente, en los cinco últimos años (2009-2013) el crecimiento económico de los PMA ha sido 2 puntos porcentuales menor que en el anterior período de auge (2002-2008). Este crecimiento también ha sido inferior al objetivo anual del 7% fijado en el Programa de Acción en favor de los Países Menos Adelantados para el Decenio 2011-2020 (Programa de Acción de Estambul).

A pesar de la lentitud de la recuperación mundial, el crecimiento del producto interno bruto (PIB) real de los PMA ha aumentado algo, del 4,5% en 2011 al 5,3% en 2012. El Fondo Monetario Internacional (FMI) prevé una tasa similar de crecimiento en 2013, del orden de un 5% o un 6%. En 2012, las tasas de crecimiento del PIB real de los diferentes grupos de PMA siguieron sus tendencias recientes: los PMA africanos quedaron rezagados con respecto a los países asiáticos e insulares. Las tasas de crecimiento del PIB real *per capita* de los PMA de África también son inferiores, a causa de su mayor tasa de crecimiento demográfico.

El desempeño heterogéneo de los grupos de PMA no solo se ha reflejado en diferencias entre las tasas de crecimiento del PIB real de cada grupo, sino también entre las tasas de crecimiento de cada país. Mientras 15 países presentaron tasas de crecimiento superiores al 6%, 10 registraron tasas inferiores al 3%. Dada la elevada tasa de crecimiento de la población, estos últimos países experimentaron un crecimiento *per capita* nulo o negativo. Esto tiene graves consecuencias para la reducción de la pobreza, el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y, en general, el desarrollo

humano en estos países. Tres PMA pasaron por una recesión en 2012, ya que tuvieron tasas negativas de crecimiento del PIB real.

La heterogeneidad de las tasas de crecimiento del PIB real entre los PMA es consecuencia de grandes disparidades en otros indicadores macroeconómicos. En particular, las tasas de formación bruta de capital, que revisten gran importancia para el crecimiento económico, varían mucho de un PMA a otro. Según el Programa de Acción de Estambul, una tasa de formación bruta de capital del 25% es requisito previo para lograr tasas de crecimiento del PIB real del 7%. En 2011, 17 PMA lograron alcanzar o incluso superar esa cifra. No obstante, otros 31 registraron una tasa de inversión inferior al valor de referencia del 25%, mientras que algunos no alcanzaron ni siquiera el 10%. En vista de la estrecha relación entre inversión y crecimiento económico, las perspectivas de crecimiento de esos países no son muy prometedoras.

El análisis de la evolución a lo largo de una década permite estudiar la amplitud y la dirección del proceso de cambio estructural en los PMA. La participación media de la agricultura en el PIB del conjunto de los PMA descendió del 31,4% en 1999-2001 al 25,6% en 2009-2011. La de las manufacturas se mantuvo constante, alrededor del 10% del PIB, mientras que la de los servicios bajó ligeramente. En términos más generales, la tendencia indica que entre 1999-2001 y 2009-2011 —período caracterizado por el crecimiento económico más rápido en décadas— en el conjunto de los PMA se registró un escaso cambio estructural del tipo que genera fuertes incrementos de la productividad, los ingresos, la intensidad tecnológica y un alto valor añadido.

El déficit en cuenta corriente del grupo de los PMA también se amplió considerablemente, de 10.500 millones de dólares en 2011 a 28.800 millones en 2012. El deterioro de la cuenta corriente se debió sobre todo a un importante empeoramiento de la balanza comercial de mercancías, que pasó de registrar un déficit de 3.700 millones de dólares en 2011 a uno mucho mayor, de 18.500 millones, en 2012. La relación de intercambio del grupo siguió mejorando en los tres años transcurridos desde el abrupto empeoramiento registrado en 2009. En 2011 y 2012, esta superó el anterior máximo alcanzado en 2008, inmediatamente antes de que se hicieran sentir los efectos negativos de la crisis.

En lo que respecta a las exportaciones, el fuerte crecimiento de alrededor del 25% registrado por el conjunto de los PMA en 2010 y 2011 se redujo

a un escaso 0,6% en 2012. Esto coincide con la desaceleración mundial del comercio de bienes antes mencionada. Si bien las importaciones se expandieron un 21,9% en 2011, un año después su crecimiento descendió al 7,8%. No obstante, eso bastó para ampliar significativamente el déficit del comercio de mercancías de los PMA.

La financiación externa es particularmente importante para los PMA, dado su bajo nivel de ahorro interno en comparación con la inversión. Las entradas de inversión extranjera directa (IED) en los PMA alcanzaron la cifra sin precedentes de casi 26.000 millones de dólares en 2012, alrededor de un 20% superior a la de 2011. Las entradas en los PMA africanos y Haití se elevaron de 16.900 a 19.800 millones en el mismo período. Los PMA asiáticos también registraron un aumento, de 4.200 a 5.600 millones, mientras que los PMA insulares sufrieron un descenso, de 320 a 235 millones de dólares.

Las corrientes de remesas hacia los PMA siguieron expandiéndose en 2012, y alcanzaron un nuevo máximo de 30.500 millones. Las entradas de remesas en esos países son mucho más estables que las de IED, y han aumentado incluso en las peores fases de la crisis. En cuanto a su distribución regional, las remesas son características sobre todo de los PMA asiáticos, en los que aumentaron de 16.300 millones en 2010 a 17.800 millones un año después.

Tras desempeñar una importante función anticíclica durante la crisis financiera, la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) destinada a los PMA empezó a declinar en 2011. Según datos del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), los desembolsos netos de AOD de todos los donantes a los PMA, sin contar el alivio de la deuda, descendieron ligeramente, de 41.700 millones en 2010 a 41.600 en 2011. Según los datos preliminares para 2012, la AOD bilateral neta a los PMA se redujo un 12,8% en valores reales. Si estas estimaciones se confirman, supondrán el mayor descenso de la AOD a los PMA desde 1997.

En 2012, la deuda externa total de los PMA aumentó a una cifra estimada de 183.000 millones de dólares, un 6,7% superior en valores nominales a la de 2011. La relación entre la deuda y el PIB también se incrementó ligeramente, del 26,3% en 2011 al 26,7% en 2012, mientras que la proporción de la deuda total con respecto a las exportaciones se elevó del 78,7% al 82,5%; ambas cifras superaron a las del resto de los países en desarrollo. El volumen de la deuda a corto plazo aumentó 2.500 millones en 2012, un 14%.

Para 2013, las previsiones del FMI indican un crecimiento del PIB real en todo el mundo del 3,3%, lo que representa una ligera mejora con respecto al 3,2% registrado en 2012, y una tasa de crecimiento del conjunto de los PMA del 5,7%, en comparación con el 5,3% de las economías emergentes y en desarrollo. Se prevé que la economía mundial crezca un 4,0% en 2014 y alrededor de un 4,5% en los cuatro años siguientes, y que los PMA registren un crecimiento de alrededor del 6% a mediano plazo.

El comercio internacional ha sido el principal canal de transmisión de los impulsos recesivos de los países desarrollados a los PMA desde el inicio de la crisis. Por consiguiente, la reciente desaceleración del comercio mundial seguirá incidiendo negativamente en las perspectivas de los PMA. En un contexto en que la demanda de bienes importados en los países desarrollados ha sido débil en el mejor de los casos, los PMA han evitado una abrupta desaceleración del crecimiento volcándose en mayor medida en la demanda interna y el comercio Sur-Sur. Ambos seguirán siendo necesarios en el futuro, pero la reciente desaceleración del crecimiento económico de las grandes economías emergentes limitará considerablemente las posibilidades futuras de esta reorientación.

La disponibilidad de financiación externa es otra condición previa para lograr un fuerte crecimiento del PIB real de los PMA. Como se desprende del análisis que figura en el capítulo 1 del presente Informe, la financiación externa ha fluctuado considerablemente desde el principio de la crisis. Es más, la perspectiva de que los países desarrollados adopten una política monetaria más restrictiva en 2014 y 2015 modificará la rentabilidad relativa de las inversiones en activos de los países desarrollados y en desarrollo. La reducción del diferencial de tipos de interés entre estos dos grupos de países también hará más difícil financiar los actuales déficits en cuenta corriente. Los PMA que registran estos grandes déficits ya deberían comenzar a prepararse para esa eventualidad.

Las variaciones de los precios internacionales de los productos básicos constituyen el tercer factor importante que afecta a las condiciones externas de los PMA. Las proyecciones del FMI indican que estos precios —tanto los del petróleo como los de los productos primarios no energéticos— seguirán descendiendo a largo plazo. Sin embargo, sus perspectivas a corto plazo son muy inciertas, no solo debido a posibles perturbaciones de la oferta (de la energía y los alimentos, entre otros productos), sino también debido a incertidumbres de la demanda.

En estas circunstancias, las perspectivas a corto y mediano plazo no son muy halagüeñas para los PMA. Aunque no se concrete ninguno de los riesgos de regresión económica y las previsiones del FMI sobre la tasa de crecimiento resulten ser correctas, el crecimiento del conjunto de los PMA será inferior al objetivo del 7% del Programa de Acción de Estambul. En ese caso, será aún más difícil para estos países responder de manera eficaz al problema del empleo, cuya magnitud futura se analiza en el presente Informe.

Dinámica demográfica de los PMA

Los cambios demográficos afectan a la evolución del medio ambiente y al desarrollo socioeconómico de todos los países, pero en especial a los PMA más vulnerables. Si bien en esos países ha descendido la proporción de personas que viven con menos de 1,25 dólares por día (en la pobreza extrema), su número ha seguido aumentando debido al crecimiento de la población.

Los PMA afrontan un gran desafío demográfico: se prevé que su población —alrededor del 60% de la cual tiene actualmente menos de 25 años de edad— se duplique para 2050, hasta alcanzar los 1.700 millones de personas. Según las proyecciones, su población joven (de 15 a 24 años de edad) aumentará vertiginosamente, de 168 millones de personas en 2010 a 300 millones en 2050, lo que representa un incremento de 131,7 millones de personas. Para 2050, uno de cada cuatro jóvenes (de 15 a 24 años de edad) del mundo vivirá en un PMA.

La población en edad de trabajar de los PMA aumentará a un ritmo anual medio de 15,7 millones de personas entre 2010 y 2050; en 11 de estos países esa cifra será de por lo menos 0,5 millones. Los aumentos previstos son mayores en los PMA africanos —Etiopía, República Democrática del Congo, República Unida de Tanzania y Uganda— en los que la población crecerá más de 1 millón de personas por año. Si, como se prevé, 630 millones de personas más (el equivalente del 37% de la población de los PMA en 2050) entran en el mercado laboral para 2050, los PMA afrontarán un grave problema de empleo y desarrollo.

Las tasas de crecimiento de la población de los PMA también superan considerablemente las de otros grupos de países: el 2,2% anual registrado en 2011 casi duplicó la cifra de los demás países en desarrollo (1,2%) y

quintuplicó la de los países desarrollados (0,4%). Además, los PMA presentan las tasas de fertilidad más altas del mundo, con un promedio de 4,4 hijos por mujer en el período 2005-2010, en comparación con los 2,4 de los demás países en desarrollo y los 1,7 de los países desarrollados.

La realización de un potencial dividendo demográfico (situación en la que la tasa de dependencia es mínima) exigirá a la mayoría de los PMA una mayor inversión en la formación, la educación y el empleo de los jóvenes. Si bien han mejorado desde 1990, las tasas de matriculación en la enseñanza primaria y secundaria y de alfabetización de los jóvenes de los PMA siguen siendo inferiores a las de los demás países en desarrollo y los países desarrollados. A mediano plazo, la dinámica del crecimiento demográfico de los PMA, junto con el aumento de la proporción de jóvenes, se traducirá en una reducción de las tasas de dependencia pero también en un aumento de la oferta de mano de obra.

El proceso de urbanización es otro factor fundamental de la demografía de los PMA. En 2010, el nivel de urbanización de los PMA era del 28%, unos 20 puntos porcentuales inferior al promedio mundial (50,5%). La urbanización de los PMA debería alcanzar el 39% para 2020, sobre todo como resultado de un aumento de la migración rural-urbana, las altas tasas de fertilidad y el crecimiento de la población.

Muchos PMA se encuentran actualmente en una etapa crítica de su desarrollo, en que el crecimiento de la población es alto y el problema del empleo presenta nuevas características, especialmente en las zonas rurales. En el pasado, la mayoría de las personas que ingresaban en el mercado de trabajo eran absorbidas en general en la agricultura de baja productividad. Sin embargo, debido a la mayor densidad de población, el menor tamaño de las explotaciones agrícolas y el cultivo creciente de tierras ecológicamente más frágiles, es probable que los ingresos y la productividad agrícolas se mantengan peligrosamente bajos y que las tasas de urbanización y emigración de los PMA sigan siendo altas.

Dados los problemas demográficos manifiestos señalados en el presente informe, los PMA deberán hacer importantes esfuerzos para generar suficientes empleos y ofrecer oportunidades de trabajo decente a sus jóvenes a mediano plazo. Los beneficios potenciales del dividendo demográfico no son automáticos. Su buen aprovechamiento dependerá de la capacidad de las economías de los PMA para absorber y emplear en actividades

productivas a las personas que se incorporan al mercado de trabajo y a las que están actualmente desempleadas o subempleadas.

Problemas del empleo en los PMA: crear suficientes puestos de trabajo de calidad

En materia de empleo, el principal desafío para los PMA es crear puestos de trabajo productivos y medios de subsistencia para los millones de personas que se incorporan anualmente a la fuerza de trabajo. Dadas las tendencias demográficas mencionadas, este desafío será aún mayor en los próximos años. Para ilustrar la magnitud del problema, vale la pena examinar las estimaciones sobre el número de personas que ingresarán en el mercado de trabajo de determinados países. Por ejemplo, se calcula que en Etiopía 1,4 millones de personas se incorporaron a la fuerza de trabajo en 2005, número que aumentará a 3,2 millones para 2050. Por su parte, en Haití ingresaron en el mercado de trabajo 204.000 personas en 2005, y esa cifra será de 229.000 personas para 2035. En Bangladesh 2,9 millones de personas entraron en el mercado de trabajo en 2005, y esa cantidad alcanzará un máximo de 3,1 millones en 2020 antes de empezar a declinar. Estos son los puestos de trabajo y medios de subsistencia productivos y decentes que deberán crearse anualmente en esos países. De lo contrario, es probable que aumenten las tasas de pobreza y de emigración internacional.

De hecho, la relativa atonía del mercado de trabajo de los PMA explica en gran medida por qué el auge económico de 2002-2008 tuvo efectos relativamente débiles en la reducción de la pobreza. Si bien la incidencia de la pobreza extrema bajó del 59% al 53% entre 2000 y 2007, un período en el que el crecimiento del PIB se aproximó a un promedio del 7% anual, los efectos del crecimiento en la incidencia de la pobreza han sido más lentos que en otras regiones en desarrollo. Los malos resultados relativos del sector agrícola en la mayor parte de los PMA han sido especialmente perjudiciales, dado que la elasticidad de la pobreza con respecto al crecimiento suele ser mucho mayor en la agricultura que en otros sectores de la economía.

En la mayoría de los PMA, la principal fuente de empleo para una fuerza de trabajo cada vez más numerosa sigue siendo la agricultura, en gran medida gracias al cultivo de nuevas tierras. No obstante, los PMA han

encontrado obstáculos persistentes para el crecimiento agrícola, como la reducción de la inversión en investigación y desarrollo, mercados de factores inexistentes o imperfectos, y un acceso limitado de los productores a los instrumentos de mitigación del riesgo, así como una infraestructura deficiente. La aceleración del crecimiento de la población, la disminución del tamaño de las explotaciones agrícolas y la baja productividad reducen la viabilidad de la producción agrícola como medio de subsistencia para los pobres de zonas rurales. Además, la mayoría de los agricultores de los PMA no pueden costear una intensificación sostenible de la producción agrícola. Cada vez más, los jóvenes buscan trabajo fuera de la agricultura, y los centros urbanos se convierten en la principal atracción.

Por lo tanto, la población de los PMA no solo crece con rapidez sino que se está urbanizando a un ritmo acelerado. Una proporción sin precedentes de la población de los PMA está entrando en el mercado de trabajo. En vista de la convergencia de esas tendencias, la década actual es crucial para estos países, en particular en lo que respecta al empleo. Por consiguiente, hay una clara necesidad de reforzar el vínculo entre empleo y crecimiento. En el período 2000-2012, la expansión del empleo en los PMA fue del 2,9% anual, una tasa ligeramente superior a la del aumento de la población pero muy inferior a su tasa media de crecimiento del PIB en ese período (7%). El incremento del empleo en los PMA africanos e insulares también superó el promedio de los PMA y así continuará por lo menos hasta 2018.

Por otra parte, la diferencia histórica de la productividad del trabajo entre los PMA y los otros países en desarrollo sigue siendo importante, aunque se ha reducido desde 2000. En 2012, el producto (en dólares internacionales constantes de 1990) por trabajador en los PMA no era sino un 22% del de los demás países en desarrollo, un 10% del promedio de la Unión Europea (UE) y un 7% del de América del Norte. El desfase en la productividad laboral del sector agrícola entre los PMA, los demás países en desarrollo y las economías desarrolladas también ha aumentado desde 1985. Entre 1985-1987 y 2009-2011, esta productividad descendió en más de un tercio de los PMA (en 10 de los 27 países para los que se dispone de datos comparables).

Aumentar la productividad agrícola es condición indispensable para el desarrollo de los PMA y la transformación estructural del sector. Una mayor productividad agrícola en estos países podría elevar los ingresos reales de los hogares rurales y estimular la demanda de bienes y servicios rurales no agrícolas. Las inversiones en irrigación rural, drenaje, canales, recuperación

de tierras locales y forestación, entre otras cosas, presentan un considerable potencial de creación de empleo. Este puede aumentarse si dichas inversiones, incluidas las efectuadas en programas de obras públicas, se integran en una estrategia de empleo bien concebida y orientada.

Los PMA presentan una alta tasa de actividad: un promedio del 75%, en comparación con el 68% de los demás países en desarrollo. Sin embargo, estas cifras deben interpretarse con cautela. La falta de un sistema de seguridad social y el limitado apoyo familiar imputable a los bajos ingresos hacen que los pobres de los PMA no tengan más opción que buscar trabajo, de cualquier tipo. Los salarios, generalmente bajos, también hacen que más miembros de un hogar deban incorporarse al mercado de trabajo a fin de obtener ingresos suficientes para mantener a todo el hogar. Por consiguiente, la elevada tasa de actividad de los PMA es en gran medida consecuencia de la necesidad desesperada de los pobres de trabajar para sobrevivir, y no un indicador de un mercado de trabajo que funciona de manera correcta y eficaz.

Un desglose por sexos y grupos de edad de la tasa de actividad proporciona más información sobre la distribución de la población económicamente activa en los PMA. Si bien esta distribución varía entre los diferentes grupos de PMA, en general, las mujeres de estos países tienen una mayor propensión a trabajar. Las mujeres trabajan sobre todo en el sector informal (trabajo doméstico, cuidado de niños, tareas agrícolas, etc.). Se calcula que 290 millones de mujeres se incorporaron a la fuerza de trabajo de los PMA entre 1990 y 2012, período en el cual la tasa de actividad de las mujeres en los PMA aumentó 3 puntos porcentuales, pasando, por término medio, del 59% al 62%.

Una importante fuente de ingresos y empleo para los pobres de los PMA y para las mujeres en particular son las actividades rurales no agrícolas. Estas están estrechamente ligadas a la actividad agrícola, la cadena alimentaria y la producción de bienes y servicios (con frecuencia no comercializables) para los mercados rurales locales. Gracias a la urbanización creciente y a la mejora de las redes de transporte entre las zonas rurales y urbanas, las actividades rurales no agrícolas también producen bienes y servicios (transables y no transables) para mercados distantes. No hay datos exactos basados en censos de hogares sobre el empleo a jornada parcial o completa en actividades rurales no agrícolas en los PMA. No obstante, se calcula que la economía rural no agrícola representa alrededor del 30% del empleo rural a tiempo completo en Asia, el 45% en América Latina, el 20% en Asia

Occidental y entre el 40% y el 45% en África. De hecho, en general, a medida que aumenta el PIB *per capita* disminuye la proporción de ingresos rurales agrícolas y se incrementa la de ingresos rurales no agrícolas. Sin embargo, hay estudios que indican que, si bien el empleo rural no agrícola es cada vez más importante en los PMA, la producción y los trabajos agrícolas siguen siendo fundamentales para la mayoría de estos países.

Entre los aspectos positivos cabe señalar que los indicadores sobre los empleos precarios y los trabajadores pobres han mejorado en cierta medida desde 2000. No obstante, el porcentaje de empleos precarios en los PMA es de alrededor del 80%. Para 2017, los PMA de África registrarán la mayor proporción de trabajadores pobres del grupo. En el conjunto de los PMA, la diferencia entre hombres y mujeres en empleos precarios no solo es amplia sino que ha aumentado ligeramente; en el período 2000-2012 su promedio fue de 11 puntos porcentuales. En 2012, el 85% de las mujeres y el 73% de los hombres tenían empleos precarios.

En los PMA, la precariedad del empleo y la incidencia de trabajadores pobres están estrechamente ligadas al desempleo, que en esos países afecta de manera desproporcionada a los jóvenes que ingresan en la fuerza de trabajo. En la mayor parte de los PMA, la tasa de desempleo de los jóvenes (personas de entre 15 y 24 años de edad) es mayor que la tasa media de desempleo de hombres y mujeres, y en la mayoría de los casos casi la duplica. En general, los jóvenes de los PMA encuentran trabajo en el sector informal, pero con frecuencia estos empleos no proporcionan una remuneración adecuada, ni una mejora profesional, ni demasiada seguridad laboral. Más del 70% de los jóvenes de Etiopía, Malawi, Malí, la República Democrática del Congo, Rwanda, el Senegal y Uganda trabajan por cuenta propia o contribuyen al trabajo familiar. Si la creciente población joven de los PMA dispusiera de los conocimientos, la educación y los trabajos decentes necesarios, podría convertirse en una importante fuerza productiva para satisfacer la demanda mundial e interna, y en un considerable motor del consumo y la inversión locales.

Lamentablemente, la generación de empleos decentes en los PMA, aun en épocas de crecimiento, dista mucho de ser satisfactoria. Por el contrario, los datos muestran que los países que registraron el crecimiento económico más rápido lo lograron con una creación de empleo relativamente menor. Además, la elasticidad del empleo se redujo en alrededor de la mitad de los PMA durante el período 2000-2008, y por lo general disminuyó con mayor frecuencia precisamente en aquellos países que estaban creciendo

a mayor ritmo. Si bien las cifras de los PMA sobre la elasticidad del empleo con respecto al crecimiento no han sido muy bajas en comparación con los parámetros internacionales, es probable que no sean suficientes para alcanzar los niveles de empleo necesarios para responder a los desafíos demográficos y económicos que con toda seguridad deberán afrontar.

El presente informe revela que, durante el período 2000-2010, la tasa de empleo solo hizo una contribución positiva al PIB *per capita* en 3 de los 11 países estudiados: Camboya (9% de la variación del PIB *per capita*), Sierra Leona (6,3%) y la República Unida de Tanzania (4,7%). Esto puede reflejar importantes cambios positivos para esas economías en lo que respecta al número de jóvenes que prosiguen su educación durante más tiempo, lo que contribuye al desarrollo de capacidades productivas futuras. Sin embargo, el informe también demuestra que, con el tiempo, el crecimiento económico de los PMA ha sido cada vez menos eficaz para la generación de empleo.

La información disponible sobre el mercado de trabajo y el sector informal de los PMA es escasa. Existe una necesidad urgente de más datos y análisis estadísticos, que deberían ocupar un lugar prominente en el debate posterior a 2015 sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Marco de políticas para conectar la creación de empleo con el desarrollo de la capacidad productiva de los PMA

Durante los tres últimos decenios, se aconsejó a los PMA que centraran en el crecimiento económico su estrategia de diversificación económica, reducción de la pobreza y desarrollo económico. *A posteriori* parece haber sido un buen consejo, ya que es muy improbable que los PMA consigan el desarrollo económico y social y reduzcan a la mitad sus niveles de pobreza de acuerdo con los objetivos internacionalmente acordados sin experimentar un largo período de crecimiento sostenido. De hecho, reconociendo que esta es la hipótesis más probable, el Programa de Acción de Estambul (párr. 28) afirma que, para que los PMA alcancen “un crecimiento económico sostenido, equitativo e incluyente [...] hasta al menos un nivel del 7% anual”, deben potenciar su capacidad productiva en todos los sectores mediante una transformación estructural y superar su marginación integrándose efectivamente en la economía mundial.

Durante los dos últimos decenios los PMA aplicaron políticas y reformas basadas en el mercado siguiendo este consejo y partiendo del supuesto de que mediante una combinación de austeridad macroeconómica, liberalización rápida, privatización y desregulación conseguirían atraer inversiones suficientes para impulsar un rápido crecimiento de la producción, lo que a su vez generaría de manera automática buen número de puestos de trabajo de calidad. Pero ahora resulta evidente que el crecimiento económico, aunque necesario, no garantiza por sí solo la creación de empleo ni produce de manera automática un desarrollo incluyente. Por el contrario, en algunos casos puede incluso dar lugar a una intensificación de la desigualdad social, un aumento del desempleo y una mayor incidencia de la pobreza. En pocas palabras, si los objetivos fundamentales son la creación de empleo y el desarrollo incluyente, entonces importa saber de qué tipo de crecimiento se habla. Es evidente que un crecimiento resultante de actividades intensivas en mano de obra u originado en zonas donde la población es pobre tiene más posibilidades de contribuir a la creación de puestos de trabajo y a un desarrollo más incluyente que un crecimiento basado en fuertes inversiones de capital.

El presente informe propone un marco de políticas que vincula la inversión al crecimiento y a la creación de empleo a fin de conseguir un desarrollo incluyente y sostenible. Estas políticas se basan en el supuesto de que no se podrá aprovechar al máximo el potencial del crecimiento para la creación de empleo si no se desarrolla la capacidad productiva. Si bien las iniciativas de crear empleo mediante programas patrocinados por los gobiernos o a nivel internacional pueden servir para generar puestos de trabajo a corto plazo, no aportan soluciones sostenibles a largo plazo al problema del empleo en los PMA.

El marco propuesto se fundamenta en dos series de ideas y conceptos derivados de la labor analítica de la UNCTAD sobre los PMA y otros países en desarrollo.

En primer lugar, se establece la hipótesis de que:

- Un crecimiento económico que no crea suficientes empleos decentes es insostenible; y
- Una creación de empleo sin desarrollar la capacidad productiva es también insostenible.

En segundo lugar, se ofrece una definición de capacidad productiva lo suficientemente amplia para que tengan cabida todos los elementos esenciales para que un país pueda adquirir las competencias necesarias para producir bienes y servicios, pero que también es suficientemente precisa para fijar prioridades en las políticas.

¿Qué se entiende por capacidad productiva? En la UNCTAD, el desarrollo de ese concepto en relación con los PMA tenía que ver con intentos anteriores de comprender de qué manera unas economías estructuralmente débiles y subdesarrolladas como las de los PMA podían promover el crecimiento económico y cómo ponían en marcha y luego aceleraban este proceso de crecimiento. También se quería comprender cuáles son los factores o las capacidades fundamentales que permiten a tales economías producir bienes aptos para el consumo o la venta, y qué clases de actividades productivas crean puestos de trabajo de calidad que contribuyen a reducir la pobreza.

La labor analítica llevada a cabo en la UNCTAD para dar respuesta a estas preguntas permitió definir varios elementos básicos de la capacidad productiva. Se entiende por capacidad productiva los recursos productivos, las capacidades empresariales y las vinculaciones de la producción que, en conjunto, determinan la capacidad de un país de producir bienes y servicios y le permiten crecer y desarrollarse.

Los *recursos productivos* son los factores de producción y comprenden los recursos naturales, los recursos humanos, el capital financiero y el capital físico.

Las *capacidades empresariales* son las cualificaciones, la tecnología, los conocimientos y la información necesarios para movilizar recursos que permitan construir empresas nacionales que transformen insumos en productos —productos que puedan satisfacer de manera competitiva la demanda actual y futura. También se incluyen las capacidades de inversión, innovación, perfeccionamiento y creación de bienes y servicios. Se refieren asimismo a las competencias y los conocimientos tecnológicos necesarios para inducir un cambio económico.

Las *vinculaciones de la producción* son los flujos de bienes y servicios en forma de eslabonamientos hacia atrás o hacia adelante, las corrientes de información y conocimientos y las corrientes de recursos productivos entre empresas y sectores de actividades.

Estos tres elementos determinan, en conjunto, no solo la capacidad total de un país para producir bienes y servicios, sino también los tipos de bienes y servicios que un país puede producir y vender. A este respecto, por tanto, las capacidades productivas son propias de un país y difieren enormemente de un país a otro. También determinan la cantidad y la calidad de los bienes y servicios que un país puede producir en un momento dado. Esta producción potencial está naturalmente limitada a corto plazo, pero puede expandirse a medio y largo plazo.

Según esta manera de entender el concepto, en efecto, las capacidades productivas de un país se desarrollan cuando ese país experimenta mejoras o progresos en todos estos aspectos; en otras palabras, cuando tiene unos recursos productivos en expansión, está adquiriendo nuevas capacidades tecnológicas y empresariales y también crea nuevos vínculos de la producción. Todas estas mejoras permitirán al país producir una variedad cada vez mayor de bienes y servicios, crear puestos de trabajo e integrarse positivamente en la economía mundial gracias al impulso de su crecimiento interno. Si este tipo de desarrollo se mantiene, entonces el país dispondrá de una capacidad productiva que le permita crear puestos de trabajo mejor remunerados y adquirir la capacidad necesaria para producir de manera eficiente y competitiva una más amplia gama de bienes y servicios con un elevado valor añadido.

El desarrollo de las capacidades productivas se produce mediante tres procesos económicos básicos íntimamente interrelacionados que todos los países deben seguir si desean lograr un desarrollo sostenido. Son los siguientes: la inversión necesaria para conseguir un mayor volumen de capital a nivel nacional (capital físico, capital humano, etc.), proceso que los economistas denominan acumulación de capital; el cambio (o la transformación) estructural; y el fomento de las capacidades en el sector de las empresas nacionales.

¿Es posible concebir un proceso dinámico que integre estos distintos elementos en un círculo virtuoso? Este proceso podría utilizar, por ejemplo, el desarrollo empresarial para transformar estructuras productivas en actividades con un elevado valor añadido que permitiesen una producción más especializada y con mayor intensidad tecnológica, lo que a su vez proporcionaría mayores ingresos que alimentaran la demanda y estimularan nuevas inversiones. Esta acumulación de capital hace luego posible el desarrollo de nuevas actividades y una mayor diversificación de la economía abandonando sectores tradicionales e intensificando así el proceso de

cambio estructural. La cuestión estriba en cómo integrar estas sinergias en un marco para optimizar el empleo, lo que también obliga a elegir políticas que no resulten contradictorias.

Las políticas propuestas en el presente Informe para conseguir la máxima creación de empleo apuntan a ese objetivo. Para ello se indican las medidas que deben aplicar los gobiernos si desean establecer un fuerte vínculo entre crecimiento, creación de empleo y desarrollo de la capacidad productiva. Dichas políticas se basan en una evaluación pragmática de los problemas que deben afrontar los PMA y en el reconocimiento explícito de que la clave de un desarrollo incluyente no radica simplemente en lograr mayores niveles de crecimiento económico sino también una mayor incidencia del crecimiento en el empleo.

En cuanto a la acumulación de capital, el nuevo elemento propuesto no solo valora las políticas por su potencial para estimular el nexo entre inversión y crecimiento sino que también añade el empleo como tercer elemento integral de dicho nexo. Así pues, para las autoridades de los PMA el objetivo primario de la acumulación de capital sería promover un crecimiento *con empleo*. Esto repercute en la manera de movilizar recursos y adoptar decisiones en materia de inversión. El punto de partida crucial para crear un nexo fuerte y duradero entre inversión, crecimiento y empleo es la inversión. En un principio, por medio de inversiones públicas en sectores prioritarios (y en particular en infraestructuras), el objetivo sería poner en marcha un círculo virtuoso por el cual la inversión impulsara el crecimiento y el crecimiento creara empleo, lo que a su vez supondría un incremento de los ingresos de los trabajadores, originando un aumento del consumo que contribuiría a la expansión de la demanda agregada. Dejando de lado las importaciones, una mayor demanda agregada crea en muchos casos incentivos para nuevas o mayores inversiones con el fin de satisfacer la demanda adicional. Todo este proceso puede repetirse luego con un mayor nivel de inversión, crecimiento, empleo e ingresos.

Dado que la mayoría de los PMA son economías muy abiertas, no podrían establecer el mencionado nexo en la totalidad de la economía. Sin embargo, el sector no transable sigue estando relativamente aislado, y hay en él más margen para la adopción de políticas que en otras partes de la economía. Por tanto, en un principio el enfoque más pragmático consistiría en empezar a estimular el proceso de acumulación de capital a través de dicho nexo en el sector no transable. Con el tiempo, a medida que las empresas nacionales desarrollen su competencia tecnológica y su capacidad de aprendizaje, sería

posible ir introduciendo gradualmente ese nexo en los servicios modernos que son transables internacionalmente gracias a las innovaciones tecnológicas, la sustitución de importaciones y las actividades de exportación.

En vista de que muchos PMA tienen un sector privado relativamente débil, es más probable y realista que a corto y mediano plazo el empuje inversor necesario para activar el crecimiento se origine en el sector público. En este caso no se trata de fomentar la propiedad pública, lo que supondría una vuelta a las políticas fallidas del pasado, sino más bien de conseguir que la capacidad del Estado de movilizar capitales sirva para aportar las inversiones iniciales necesarias para poner en marcha el círculo virtuoso a corto plazo. En otras palabras, si bien la inversión pública es crucial para iniciar el proceso, solo debe producirse a corto y mediano plazo. A largo plazo, el sector privado debería desempeñar la función principal en ese nexo y entonces la responsabilidad del sector público se limitaría a apoyar el funcionamiento eficiente del nexo mediante políticas e incentivos apropiados para alentar las inversiones del sector privado en áreas prioritarias.

Si bien los sectores destinatarios de las inversiones públicas iniciales habrán de determinarse país por país, la inversión en infraestructura parece ser el punto de partida natural, ya que la falta de infraestructuras adecuadas en la mayoría de los PMA constituye un grave obstáculo para el desarrollo empresarial y el fomento de la capacidad productiva. Ambos objetivos podrían conseguirse aprovechando un factor de producción muy abundante: la mano de obra. Para ello es preciso reorientar las políticas sobre inversiones en infraestructura a fin de que se elijan opciones técnicamente viables, económicas e intensivas en empleo en vez de otras más intensivas en capital. En otras palabras, es necesario adoptar la tecnología apropiada.

Los servicios sociales son también un sector apropiado para establecer un nexo entre inversión, crecimiento y empleo partiendo de la inversión pública. Son millones los ciudadanos de los PMA que apenas tienen acceso a los servicios básicos más necesarios para llevar una vida digna, como la nutrición, el saneamiento, la electricidad, el agua, el transporte y las comunicaciones, los servicios de salud y la educación. Otros sectores que podrían utilizarse por su potencial para crear empleo son la construcción, la expansión de servicios en zonas rurales, la producción textil y el cuero, y las industrias alimentarias.

El marco de políticas también atribuye más importancia a la mejora de empresas y granjas de todos los tamaños, en vista de su posible contribución

al crecimiento, la creación de capacidad productiva y la generación de empleo para trabajadores especializados y no especializados. En la mayoría de los PMA, al examinar a las empresas según su tamaño, se ve que predominan las microempresas y pequeñas empresas, que suelen operar en el sector informal de la economía. En el extremo opuesto se encuentran unas pocas empresas de grandes dimensiones que suelen ser propiedad del Estado o grandes sociedades privadas, a menudo en manos o bajo el control de extranjeros. Estas grandes empresas suelen encontrarse en los sectores más rentables, como las industrias extractivas, el transporte aéreo y las actividades financieras modernas, en las que es preciso tener un tamaño considerable para efectuar fuertes inversiones de capital. En esos países no suele haber empresas medianas. La falta de ese nivel mediano en los PMA, y en muchos otros países en desarrollo, se debe a la incapacidad de las pequeñas empresas para crecer y alcanzar el tamaño mínimo para una producción eficiente. Así pues, la tarea más importante en los PMA consiste en crear ese nivel de empresas medianas.

Las políticas cuyo objetivo es aumentar el tamaño de las empresas pueden dividirse en cuatro grupos: políticas para la integración de empresas en la economía formal, políticas para la financiación de empresas, políticas para el fortalecimiento de la capacidad organizativa y empresarial y políticas para superar las deficiencias de información y cooperación (fomentando la creación de redes y agrupaciones de empresas). De tener éxito, estas políticas permitirán a las microempresas y pequeñas empresas crecer y convertirse en medianas o incluso grandes empresas. Es de esperar que su crecimiento pueda crear muchos puestos de trabajo y lograr una gran densidad de mano de obra. Ello se deberá simplemente a que, a fin de alcanzar el tamaño idóneo para una producción eficiente, estas empresas tienen que producir en mayor escala aprovechando la tecnología y los métodos de producción existentes. Los beneficios derivados de las economías de escala serán un estímulo para seguir creciendo. Al mismo tiempo, la creación de empresas de tamaño mediano propiciará las condiciones necesarias para el progreso tecnológico. Cuando la escala de producción de las empresas medianas haya superado el nivel óptimo compatible con los sistemas de producción existentes, dichas empresas se verán obligadas a innovar si quieren mantener su rentabilidad.

Las políticas aquí propuestas hacen pensar que el desarrollo de las empresas debe ir acompañado de otras políticas activas que influyan en la elección de tecnología para los diferentes tipos de actividades. Es preciso diferenciar entre varios tipos de tecnología y entre las correspondientes

políticas a fin de conciliar los objetivos, a menudo contradictorios, del progreso tecnológico y la creación de empleo. Así pues, deben seguirse dos estrategias distintas: una para los sectores modernos, centrada en la adquisición de tecnología avanzada de los países desarrollados, y otra para el resto de sectores, centrada en la utilización de tecnología “apropiada”.

En cuanto al cambio estructural, el problema de los PMA no es que su estructura económica permanece estática, sino más bien que en la mayoría de los casos su evolución no contribuye a fomentar la capacidad productiva ni a crear un número suficiente de buenos empleos. Para que las economías de los PMA puedan seguir la senda de un crecimiento con abundante creación de empleo y un desarrollo incluyente, se recomienda enfocar la creación de empleo desde tres perspectivas: la generación de divisas mediante la inversión en actividades transables con gran densidad de capital y mano de obra; la expansión del sector no transable y la creación concomitante de puestos de trabajo; y el aumento de la productividad de la agricultura en general y de la agricultura de subsistencia en particular.

Con este triple enfoque se reconoce que lo ideal sería que el proceso de cambio estructural se basara en la consolidación y expansión del núcleo modernizador de la economía, integrado por actividades competitivas, basadas en los conocimientos y con un elevado valor añadido en los sectores de la industria manufacturera, la minería, la agricultura mecanizada y los servicios modernos. En cuanto a la mano de obra, lo ideal sería que se produjera una transferencia de trabajadores de actividades mal pagadas y de baja productividad a otros empleos mejores y más productivos en otros sectores (es decir, una transferencia intersectorial de mano de obra).

Sin embargo, la expansión del sector moderno tiene que complementarse con un aumento de la cantidad y la calidad de los empleos en los demás sectores de la economía. Dada la prevalencia de la pobreza entre los trabajadores de los PMA, esto implica aumentar la productividad de las actividades tradicionales. Hay que estudiar y fomentar todas las oportunidades de ofrecer más medios de subsistencia y crear puestos de trabajo en actividades intensivas en mano de obra.

La lógica de este triple enfoque es que el aumento de la productividad agrícola libera mano de obra que debe ser absorbida por el resto de la economía, es decir por actividades transables y no transables. Como las actividades transables deben afrontar una intensa competencia, tan solo

pueden absorber un número limitado de trabajadores. En otras palabras, la elección del coeficiente capital/mano de obra suele estar determinado por factores exógenos. En consecuencia, son las actividades no transables las que tendrían que ofrecer la mayor parte de las oportunidades de empleo a los nuevos trabajadores y también a los procedentes de actividades de subsistencia. Entre estos sectores figuran las infraestructuras y la vivienda; los servicios básicos (educación, salud, saneamiento, comunicación y administración pública); los servicios técnicos, reparación y mantenimiento, y la mayor parte de los servicios de transporte; los seguros, el corretaje inmobiliario y comercial; los servicios personales, sociales y comunitarios; la administración pública; la seguridad y la defensa. Como estas actividades por lo general no tienen que hacer frente a la competencia internacional, disponen de un mayor margen de maniobra para influir en los resultados que el sector transable. Eso quiere decir que estas actividades presentan muchas más posibilidades de que el crecimiento vaya acompañado de una intensa creación de empleo.

Sin embargo, es importante centrarse no solo en la generación de empleo sino también en la transformación productiva, en cada uno de los sectores por separado y también en el conjunto de la economía. El triple enfoque aquí propuesto subraya que la creación de empleo es esencial, pero debe perseguirse al mismo tiempo que se modernizan las actividades económicas y se aumenta la productividad. Esto no solo permitiría aumentar el número de puestos de trabajo, sino también mejorar su calidad.

El marco desarrollado en el presente informe no debe considerarse una fórmula uniforme para solucionar el problema del empleo en los PMA. Estas medidas pueden aplicarse de manera diversa en los distintos PMA, en función de sus diferencias de dotación de recursos, tamaño, situación geográfica, estructura de la producción y estructura de las exportaciones. Esta diversidad implica diferentes puntos de partida y diferentes opciones. Las autoridades de cada país deben examinar atentamente las características específicas de sus economías antes de decidir cómo aplicar las políticas.

Políticas de crecimiento con abundante creación de empleo

En los PMA las políticas de crecimiento con abundante creación de empleo deberían tener dos objetivos complementarios: la expansión del empleo a fin de absorber la creciente fuerza de trabajo y el gran número de jóvenes desocupados, y el aumento de los ingresos generados por esos trabajos (mediante el incremento de la productividad) para así combatir la prevalencia generalizada de la pobreza y el subempleo. Para alcanzar esos objetivos será necesario aplicar una serie de políticas mutuamente complementarias que fomenten la capacidad productiva y promuevan la transformación estructural. Las intervenciones deben abarcar tres áreas generales: las políticas macroeconómicas; el desarrollo empresarial y el aprendizaje tecnológico; y las inversiones del sector público y las medidas para la creación de empleo.

Políticas macroeconómicas

Un desarrollo incluyente requiere políticas macroeconómicas cuyo objetivo no se limite a la estabilidad macroeconómica. Este enfoque más amplio exige la utilización de un mayor número de instrumentos y la coordinación de las políticas macroeconómicas con otras políticas de estímulo de la capacidad productiva. En este contexto, la política fiscal es más importante que la monetaria. Su finalidad debería ser financiar las inversiones públicas en capital físico y humano acelerando la inversión pública en infraestructuras y aumentando el gasto en educación y formación. Para ello habrá que reforzar la capacidad del Estado para movilizar y gestionar los ingresos fiscales, tanto internos como externos. A nivel nacional, esto puede hacerse al principio mediante la movilización de recursos internos, para lo cual hay que cambiar la política fiscal y la administración tributaria. Las medidas con mayores probabilidades de elevar la recaudación fiscal en los PMA son las siguientes: i) introducir el impuesto sobre el valor añadido (IVA), reducir las exenciones del IVA y elevar el IVA aplicado a los artículos de lujo; ii) aumentar los gravámenes sobre el alcohol, el tabaco y los vehículos; iii) reducir las moratorias y exenciones fiscales para las empresas y los expatriados de rentas altas; iv) aumentar los impuestos sobre los bienes inmuebles (en las zonas donde viven los más ricos); v) reformar la tributación del sector financiero;

y vi) abstenerse de nuevas reducciones arancelarias hasta encontrar otras fuentes de ingresos. A su vez es posible administrar y recaudar los impuestos con mayor eficiencia, modernizando la gestión de la información, verificando los documentos y las declaraciones presentados y creando una dependencia especial para los contribuyentes de rentas altas.

En los PMA ricos en recursos, es posible aumentar los ingresos fiscales modificando las condiciones extremadamente favorables de que gozan actualmente los inversores extranjeros en la agricultura y la minería. Para ello puede aplicarse un impuesto sobre las tierras arrendadas para proyectos de inversión en gran escala, aumentar la contribución territorial o revisar la tributación de las actividades llevadas a cabo por dichos proyectos. Los Estados que disponen de recursos mineros pueden elevar sus ingresos cobrando mayores derechos, regalías, impuestos sobre la renta o impuestos a las exportaciones. Las autoridades de los PMA también deberían potenciar la movilización de recursos externos procedentes de donantes de ayuda tradicionales y no tradicionales y de instituciones financieras multilaterales y regionales.

La política fiscal puede ser más importante que la monetaria para desarrollar la capacidad productiva, pero la segunda sigue teniendo una importancia crítica. En cualquier caso, debería centrarse menos en conseguir una tasa de inflación de pocos puntos porcentuales que en lograr la plena utilización de los recursos productivos y mantener una estabilidad macroeconómica razonable. La política crediticia tiene una importancia crucial en los PMA, en particular para las microempresas y las pequeñas y medianas empresas, que en esos países suelen tener dificultades para conseguir crédito. A este respecto, los bancos de desarrollo públicos pueden desempeñar un papel importante concediendo créditos cuando las instituciones financieras privadas no lo hacen.

Los PMA son especialmente vulnerables a los impactos externos. Para protegerse de esos riesgos, deberían establecer también un sistema de gestión de la cuenta de capital, fijando requisitos de residencia para la expatriación de capitales y aplicando una regulación más estricta de los préstamos del exterior. Los grandes países exportadores de productos básicos también podrían considerar la posibilidad de establecer un fondo de estabilización para protegerse de las fuertes fluctuaciones de los precios internacionales.

Desarrollo empresarial

El desarrollo del sector privado es condición *sine qua non* para la creación de empleo en gran escala en los PMA, ya que ahora y siempre este sector es el que crea la mayor parte de los puestos de trabajo. Las principales políticas para desarrollar el sector privado son la política industrial, la política empresarial, las políticas de desarrollo rural y las políticas de educación y formación.

La *política industrial* tiene por objeto una transformación estructural de la economía, fomentando las actividades más productivas tanto a nivel intersectorial como dentro de cada sector. Los PMA pueden seguir dos tipos de estrategias para conseguir un crecimiento con una intensa creación de empleo. La primera consiste en aprovechar las actividades que ya gozan de alguna ventaja comparativa, fomentando los eslabonamientos hacia atrás y hacia adelante y la mejora tecnológica de esos sectores. Esto significa por lo general centrarse en actividades basadas en los recursos naturales. La agricultura puede servir de base para desarrollar industrias consumidoras de materias primas, como las alimentarias, y orientadas sobre todo a los mercados nacionales y regionales, pero también a los mercados mundiales. Pueden obtenerse asimismo otros tipos de productos (por ejemplo, materias primas agrícolas) que luego pueden elaborarse antes de exportarlos. Para ello pueden aplicarse medidas tales como la prestación de servicios de extensión industrial, la imposición de aranceles temporales a las exportaciones y el apoyo al agrupamiento de empresas (véase más abajo). En el plano internacional, estas medidas deberían complementarse con una mayor cooperación regional en algunas cadenas de producción, elaboración y comercialización de productos agrícolas (por ejemplo, arroz, maíz, trigo, azúcar, carne y productos lácteos), que pueden servir para satisfacer una mayor demanda regional mediante planes de integración regional. Los gobiernos deberían intervenir simultáneamente en las infraestructuras de transporte, logística, elaboración y comercialización para fomentar las cadenas de valor regionales.

Otro tipo de estrategia industrial tiene como finalidad modificar el coeficiente capital/mano de obra de la economía, atrayendo inversiones en industrias intensivas en mano de obra. Algunos PMA podrán aprovechar la oportunidad que ofrece la probable deslocalización por parte de China del extremo inferior de su industria manufacturera, combinando la integración de las empresas nacionales en las cadenas de valor mundiales de la producción

manufacturera y la atracción de inversión extranjera directa (IED). A nivel nacional, esta estrategia debería complementarse con políticas relativas a la agrupación de empresas, la promoción de exportaciones y los costos laborales. Si se agrupan, las empresas pueden beneficiarse de economías de escala (externalidades) en cuestiones tecnológicas y administrativas y actuar de manera colectiva. Las autoridades pueden fomentar las agrupaciones industriales ofreciendo mejoras de infraestructura, logística, aduanas y servicios financieros y jurídicos; concediendo acceso preferente a la tierra; y facilitando los procedimientos administrativos. Los PMA pueden impulsar las exportaciones (en especial de productos no tradicionales) creando zonas industriales francas, subvencionando las exportaciones, financiando el comercio con fondos públicos y estableciendo organizaciones de promoción del comercio. Es posible mantener costos laborales competitivos si se garantiza un suministro adecuado de bienes y servicios salariales, en particular alimentos (mediante la política agrícola —véase más abajo), transporte, vivienda, etc.

La integración internacional por medio de las cadenas de valor mundiales y de la IED tan solo tendrá efectos duraderos sobre el desarrollo si estas iniciativas se complementan con el fomento continuo de la capacidad tecnológica por parte de las empresas nacionales participantes (a fin de no verse limitadas a actividades intensivas en mano de obra y de baja productividad). También hay que procurar establecer vínculos con otras empresas nacionales que puedan adquirir conocimientos e introducir mejoras por medio de un aprendizaje interactivo. En algunos casos quizás las autoridades tengan que negociar con los inversores extranjeros a fin de promover los vínculos a nivel nacional y la transferencia de tecnología a empresas del país.

Algunas medidas eficaces de *política empresarial* para estimular el desarrollo de las microempresas y pequeñas empresas urbanas consisten en facilitar su acceso al capital y ayudarlas a integrarse en la economía formal. Las autoridades tienen que ampliar la financiación que se facilita a esas empresas a través de bancos de desarrollo nacionales o bancos comerciales. Los primeros deberían abrir líneas especiales de crédito para las microempresas y pequeñas empresas. Las autoridades pueden contrarrestar la aversión al riesgo de los bancos comerciales y alentarlos a conceder más préstamos a dichas empresas del modo siguiente: a) ofreciendo subvenciones o garantías para los préstamos de los bancos comerciales a esas empresas; b) exigiendo menos reservas de activos para este segmento del mercado que para otros tipos de préstamos; y c) estableciendo vínculos entre instituciones financieras

formales e informales (por ejemplo, asociaciones de ahorro y crédito rotatorio), que tienen más información sobre los riesgos de los prestatarios y menores costos de transacción. Las instituciones financieras públicas y privadas deberían seleccionar a las microempresas y pequeñas empresas con mayor potencial de crecimiento, sobre la base de su rentabilidad actual y las características de los empresarios. A fin de facilitar la integración de esas empresas en el sector formal de la economía, las autoridades de los PMA pueden simplificar los procedimientos y requisitos para el registro y la presentación de información, reducir el costo del registro, permitir el cumplimiento gradual de los reglamentos y establecer un departamento o un órgano semiautónomo para prestar apoyo y asesoramiento administrativo a las microempresas y pequeñas empresas.

La *política de desarrollo rural* plantea un reto especial, habida cuenta del nivel de productividad enormemente bajo de las zonas rurales, y requiere medidas de carácter infraestructural, tecnológico y financiero. El Estado debe efectuar grandes inversiones en infraestructura rural, sobre todo riego, electricidad, transporte, almacenamiento y comunicaciones (TIC) a fin de impulsar la productividad de las zonas rurales y fomentar los eslabonamientos hacia atrás y hacia adelante de las explotaciones agrícolas. Es preciso establecer o rehabilitar servicios de extensión rural para dar asesoramiento e impartir formación sobre técnicas de cultivo, ordenación de los recursos hídricos, elección de semillas y cultivos, almacenamiento, calidad de las tierras y acceso al agua, medidas para evitar la degradación de los suelos, y técnicas para satisfacer las demandas del mercado. El contenido tecnológico de esos servicios debería contar con la participación activa de las comunidades locales y combinar tecnologías modernas con sistemas de conocimientos tradicionales o autóctonos. Los servicios deberían centrarse en tecnologías adecuadas para todas las escalas que pudieran ser aplicadas por pequeños agricultores. Si bien los servicios de extensión suelen depender de instituciones estatales, también pueden prestarse en colaboración con organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales y asociaciones de agricultores. Esta medida está orientada sobre todo a aumentar la financiación de los centros nacionales y regionales de investigación agrícola que se ocupan de distintas zonas ecológicas o productos alimentarios estratégicos. A tal efecto, habría que integrar la financiación proporcionada por entidades regionales, con el posible apoyo de donantes internacionales.

Para proporcionar a los productores de zonas rurales acceso al capital y a la financiación es preciso ofrecer financiación estacional y a largo plazo a los

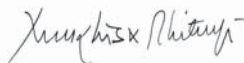
agricultores y otros agentes económicos rurales no dedicados a la agricultura. Deberían encargarse de esta tarea los bancos de desarrollo agrícola, los bancos estatales, los servicios financieros de las oficinas de correos, las cooperativas de crédito comunitarias (que conocen mejor la solvencia de los prestatarios) y, en algunos casos, los bancos comerciales. Estas instituciones también son capaces de movilizar los ahorros rurales y destinarlos a créditos. Las grandes instituciones financieras también pueden crear dependencias especializadas en las zonas rurales y la microfinanciación. La concesión de créditos patrocinados por el Estado puede obligar, a su vez, a establecer o rehabilitar bancos de desarrollo rural que ofrezcan servicios financieros que no prestan los bancos comerciales ni otras instituciones financieras. La utilización de pólizas de seguros y resguardos de almacén puede permitir también a los agricultores presentar sus productos agrícolas como garantía. En el sector de la minería resulta más difícil establecer vínculos, pero ello es posible alentando a las empresas locales a proporcionar insumos, como por ejemplo servicios intensivos en mano de obra (restauración, limpieza, etc.).

La mayor parte de los instrumentos mencionados de las políticas industriales, empresariales y de desarrollo rural tienen una orientación específica. Es necesario complementarlos con medidas horizontales encaminadas a intensificar los conocimientos de las economías de los PMA a fin de que puedan adaptarse y prepararse mejor para cumplir los requisitos de una economía moderna. Esto nos lleva a la *política de educación y formación*. En la enseñanza primaria es prioritario mejorar la calidad. En la enseñanza secundaria y terciaria y en la formación técnica y profesional, los PMA tienen que ampliar los servicios que ofrecen y mejorar su calidad. Para ello, es preciso revisar los planes de estudios y los métodos didácticos a fin de que la fuerza de trabajo sea más adaptable e innovadora, así como ajustar las políticas educacionales para satisfacer las necesidades futuras del mercado de trabajo nacional.

Hay otras tres medidas para elevar el nivel de conocimientos de la economía. La primera consiste en fomentar la cooperación entre el mundo académico (universidades y centros de investigación) y las empresas (por ejemplo, en el contexto de agrupaciones empresariales). La segunda consiste en crear o reforzar órganos normativos (por ejemplo, para el control de calidad y la certificación sanitaria), ya sea por iniciativa del gobierno o bien mediante alianzas entre el gobierno y asociaciones industriales o sectoriales. La tercera medida es aplicar desgravaciones fiscales o imponer gravámenes para financiar la formación de la mano de obra de determinadas industrias.

Creación de empleo por el sector público

Pero además de implicar al sector privado, el Estado también tiene un papel que desempeñar en la creación de puestos de trabajo, directa o indirectamente, sobre todo en las fases iniciales del desarrollo. Como la construcción de infraestructuras es una actividad no transable, el Estado, puesto que financia la mayoría de los proyectos, puede influir en la elección de la técnica utilizada y garantizar así la adopción de sistemas de producción intensivos en mano de obra. Estos presentan varias ventajas con respecto a las tecnologías intensivas en capital: crean más puestos de trabajo, tienen menores costos, pueden contribuir al desarrollo de las empresas y de la capacidad a nivel local, prestan servicios de mantenimiento y reparación más accesibles y pueden generar ahorros de divisas.



Dr. Mukhisa Kituyi
Secretario General de la UNCTAD

