



Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

Distr. general
28 de agosto de 2017
Español
Original: inglés

Junta de Comercio y Desarrollo Comisión de Comercio y Desarrollo Reunión de Expertos sobre las Formas de Mejorar la Ejecución de las Esferas Prioritarias Convenidas en el Programa de Acción de Estambul

Ginebra, 6 y 7 de noviembre de 2017

Tema 3 del programa provisional

**Formas de mejorar la ejecución de las esferas prioritarias
convenidas en el Programa de Acción de Estambul:
capacidad productiva y duplicación de la parte
correspondiente a los países menos adelantados
en las exportaciones mundiales**

Mejoramiento de la ejecución del Programa de Acción de Estambul, objetivos y metas relacionados con las capacidades productivas y la duplicación de la parte correspondiente a los países menos adelantados en las exportaciones mundiales

Nota de la secretaría de la UNCTAD

Resumen

La UNCTAD ha venido proporcionando análisis sustantivo sobre la necesidad de aumentar las capacidades productivas en los países menos adelantados (PMA), lo que ha dado lugar a un reconocimiento cada vez mayor de que el aumento de las capacidades productivas es un requisito fundamental para que estos países logren un crecimiento económico y un desarrollo sostenibles, plasmados en los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Ahora el desafío consiste en la forma de poner en práctica el marco analítico de la UNCTAD teniendo en cuenta las circunstancias particulares de los PMA.

Con miras a lograr consenso sobre los medios para acelerar el incremento de las capacidades productivas en los PMA, en los sucesivos períodos de sesiones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo se ha pedido que se profundice la labor sobre el tema. A este respecto, en la 64ª reunión ejecutiva de la Junta de Comercio y Desarrollo, los Estados miembros pidieron a la UNCTAD que organizara una reunión de expertos de un solo año “dedicada a debatir las maneras de mejorar la implementación de las esferas prioritarias convenidas en el Programa de Acción de Estambul, y se centre en sus objetivos y metas en relación con las capacidades productivas y la duplicación de la parte correspondiente a los países menos adelantados en las exportaciones mundiales”¹.

¹ Véase TD/B/EX(64)/2, conclusiones convenidas 530 (EX-LXIV), párrafo 10.



La presente nota se ha preparado para asistir a los Estados miembros en sus deliberaciones. Proporciona una evaluación de los progresos realizados por los PMA respecto a los objetivos y metas establecidos en el Programa de Acción en favor de los Países Menos Adelantados para el Decenio 2011-2020 (Programa de Acción de Estambul) relacionados con el aumento de las capacidades productivas y la duplicación de la parte correspondiente a los países menos adelantados en las exportaciones mundiales. En la nota se describen algunos de los desafíos a que hacen frente los PMA durante la implementación y se plantean una serie de cuestiones para su examen por la reunión de expertos. También se presentan algunas conclusiones en materia de políticas y el camino a seguir para mejorar la implementación con miras al logro de las metas del Programa de Acción de Estambul.

I. Antecedentes

1. Cada vez se reconoce más que el aumento de las capacidades productivas es un requisito fundamental para que los PMA alcancen un crecimiento económico y un desarrollo sostenibles, plasmados en los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Si bien las economías de los PMA tal vez experimenten un crecimiento debido, entre otras razones, a los beneficios imprevistos generados por el descubrimiento de recursos naturales o los aumentos de precios, las preferencias arancelarias, los aumentos en la asistencia oficial para el desarrollo u otras fuentes de ingresos, estas causas guardan escasa relación con la competitividad real y las perspectivas de crecimiento a largo plazo. Para que los PMA fomenten la transformación estructural y alcancen un crecimiento sostenible e inclusivo, es necesario impulsar sus capacidades productivas.

2. La UNCTAD propuso el concepto de capacidades productivas, definidas en el informe *Los países menos adelantados. Informe 2006* (Desarrollo de las capacidades productivas) como “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”². En este informe se explica que:

a) “Recursos productivos” es otra expresión para designar los factores de producción: recursos naturales, recursos humanos, recursos de capital financiero y recursos de capital físico.

b) Las capacidades empresariales tienen que ver con las aptitudes, los conocimientos y la capacidad de las empresas para movilizar recursos productivos, invertir, innovar y mejorar los productos y su calidad y crear mercados. Aquí se interpreta a las empresas en un sentido amplio que incluye los hogares. Los dos componentes de las capacidades empresariales son las competencias básicas y las capacidades tecnológicas; las primeras tienen que ver con los conocimientos, aptitudes e informaciones usuales en la producción de bienes y servicios y la competencia en esta esfera; las segundas pueden considerarse relacionadas con el perfeccionamiento de las competencias existentes.

c) Los vínculos de producción se refieren a los flujos y movimientos entre empresas y entre los diferentes tipos de actividad económica que tienen lugar en las redes de las cadenas de suministro. La complejidad de los sistemas de producción implica que los vínculos de producción pueden adoptar muchas formas: flujos de bienes y servicios mediante eslabonamientos hacia adelante y hacia atrás; flujos de información y conocimiento; flujos de recursos productivos; vínculos dentro de redes de grupos territoriales; y vínculos entre empresas grandes y pequeñas, así como entre empresas nacionales y extranjeras.

3. El concepto de capacidades productivas ha ganado cada vez más reconocimiento en los organismos intergubernamentales y en el debate internacional sobre el desarrollo. En el Programa de Acción de Estambul, aprobado el 23 de mayo de 2011 por la Cuarta Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados, se estableció que la capacidad productiva era la primera esfera prioritaria de acción. En el Programa de Acción de Estambul se señala que:

“Las economías de los países menos adelantados se caracterizan por una limitada capacidad productiva, que merma la capacidad de esos países para producir de forma eficiente y eficaz y para diversificar su economía. Esta limitación se traduce en poquedad de la oferta y en última instancia en un débil potencial económico y de exportación, escasa generación de empleo productivo y limitadas perspectivas de desarrollo social. Es indispensable alcanzar una masa crítica de capacidad productiva viable y competitiva en la agricultura, el sector manufacturero y los servicios para que los países menos adelantados

² UNCTAD, 2006, *Los países menos adelantados. Informe 2006* (Desarrollo de las capacidades productivas) (publicación de las Naciones Unidas, número de venta S.06II.D.9, Nueva York y Ginebra).

puedan beneficiarse de una mayor integración en la economía mundial, aumentar su capacidad de resistencia a las crisis, mantener un crecimiento incluyente y equitativo y la erradicación de la pobreza, lograr la transformación cultural, y generar empleo pleno y productivo y trabajo digno para todos” (A/CONF.219/3/Rev.1, párr. 44).

4. Análogamente, en la Declaración política del Examen Amplio de Alto Nivel de Mitad de Período de la Ejecución del Programa de Acción de Estambul en favor de los Países Menos Adelantados para el Decenio 2011-2020, aprobada el 29 de mayo de 2016, se reconoce “que el aumento de la capacidad productiva conduce al crecimiento económico inclusivo y al desarrollo social, y que es vital para lograr el desarrollo sostenible y fomentar la resiliencia” (A/CONF.228/3, párr. 13).

5. En su 64ª reunión ejecutiva, celebrada en febrero de 2017, la Junta de Comercio y Desarrollo subrayó “la importancia de empoderar a los países menos adelantados para que amplíen sus capacidades productivas con miras a la transformación estructural de sus economías, mejoren la resiliencia ante los choques externos y el logro de un crecimiento económico y un desarrollo de carácter inclusivo y sostenible y de base amplia que esté en consonancia con los Objetivos de Desarrollo Sostenible”³.

6. En este contexto y basándose en la labor anterior de la UNCTAD, los Estados miembros pidieron a esta que organizara la presente reunión de expertos de un solo año “dedicada a debatir las maneras de mejorar la implementación de las esferas prioritarias convenidas en el Programa de Acción de Estambul, y se centre en sus objetivos y metas en relación con las capacidades productivas y la duplicación de la parte correspondiente a los países menos adelantados en las exportaciones mundiales”.

7. La UNCTAD está llevando a cabo una importante labor, por medio de sus tres pilares, para ayudar a los PMA a aumentar sus capacidades productivas, dada su importancia para el desarrollo sostenible. La UNCTAD continúa apoyando las actividades intergubernamentales de creación de consenso e intercambio de experiencias respecto al papel de las capacidades productivas en el desarrollo de los PMA. En el 64º período de sesiones de la Junta de Comercio y Desarrollo, en septiembre de 2017, se prevé que los participantes en un debate de alto nivel de grupos de expertos sobre la aceleración de los progresos realizados en el fomento de las capacidades productivas en los PMA y otras economías vulnerables harán aportaciones y recomendaciones valiosas para enriquecer las deliberaciones de los expertos y para promover la labor de la secretaría de la UNCTAD.

8. En sus actividades de investigación y análisis de políticas, además de proponer el concepto de capacidades productivas, la UNCTAD sigue delineándolo mejor para traducirlo en recomendaciones de política más concretas para los gobiernos de los PMA. Por ejemplo, en junio de 2017 la UNCTAD organizó una reunión de intercambio de ideas de los organismos del sistema de las Naciones Unidas y las organizaciones internacionales que utilizan el concepto de capacidades productivas, como la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial, el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, el Centro de Comercio Internacional, la Asociación Internacional del Transporte Aéreo y la Secretaría del Commonwealth, así como una serie de representantes de los medios académicos, para aclarar el concepto y mejorar la colaboración en la investigación en esta esfera.

9. En particular, la UNCTAD está elaborando indicadores para medir los niveles de las capacidades productivas en diferentes países. El Mandato de Doha establece que “la UNCTAD debe seguir elaborando indicadores cuantificables y variables conexas para medir las capacidades productivas de toda la economía de los PMA” (párr. 65 e)). El mandato también aparece en el Maafikiano de Nairobi (párr. 76 k) e inspira la labor que se está realizando en la División para África, los Países Menos Adelantados y los Programas Especiales, de la UNCTAD, destinada a elaborar indicadores de las capacidades productivas.

10. El trabajo más completo de la UNCTAD en materia de elaboración de indicadores de las capacidades productivas es *Benchmarking Productive Capacities in Least Developed*

³ Véase TD/B/EX(64)/2, conclusiones convenidas 530 (EX-LXIV), párrafo 4.

*Countries*⁴. En este informe se calcula un índice relativamente simple para representar las capacidades productivas, con cinco categorías de componentes (transformación estructural, transporte, tecnología de la información y de las comunicaciones (TIC), energía y desarrollo del sector privado). Esto se basa en los componentes de las capacidades productivas establecidos en el Programa de Acción de Estambul. Las calificaciones resultantes de este análisis indican a los PMA en qué ámbito están logrando incrementar sus capacidades productivas y en cuál no lo están haciendo. Tras examinar el informe, los Estados miembros aprobaron conclusiones convenidas en las que se pedía a la secretaría de la UNCTAD que continuara su labor analítica para elaborar medidas para la ejecución e indicadores cuantificables destinados a medir las capacidades productivas de toda una economía⁵.

11. La anterior labor sobre los PMA se está ampliando y aplicando a los países en desarrollo sin litoral. Por ejemplo, el alcance de las capacidades productivas que figura en el Programa de Acción de Estambul no es tan amplio como el que se presenta en el informe de 2006 sobre los países menos adelantados, que originalmente proponía un índice basado en un conjunto de categorías e indicadores amplios. Otra consideración respecto a la metodología es el cálculo del índice, que adopta la media de los indicadores y categorías igualmente ponderados. El índice de las capacidades productivas elaborado hasta la fecha supone que las cinco categorías tienen la misma importancia, mientras que se podría argumentar que algunas categorías deberían recibir mayor peso que otras.

12. El mejoramiento de la información sobre los niveles existentes de las capacidades productivas puede ayudar a los que formulan las políticas a establecer las futuras prioridades de la formulación de las políticas de desarrollo y apoyar la rendición de cuentas de los que adoptan las decisiones. El seguimiento permite evaluar si las políticas decididas en el pasado han sido eficaces o no y, en consecuencia, puede dar lugar a políticas y medidas que deben proseguirse o abandonarse. Otro beneficio potencial de la medición y la utilización de puntos de referencia es que se pueden discernir datos de las comparaciones entre países. Evaluar cuantitativamente los niveles de las capacidades productivas de numerosos países puede aportar cierto grado de confianza al determinar el desarrollo de las mejores prácticas.

13. Establecer un índice significativo y práctico sobre las capacidades productivas de los PMA requiere hacer frente a varios problemas, empezando por la disponibilidad de datos. En el caso de muchos indicadores posibles sobre las capacidades productivas, los datos no están fácilmente disponibles en varios PMA o no son fiables. Hasta que el problema pueda resolverse mejorando la recolección de datos, esto constituye una importante limitación al establecimiento de indicadores mensurables. También es necesario lograr un equilibrio apropiado entre la amplitud del índice y su practicabilidad. El concepto de capacidad productiva es muy amplio, y una medición precisa requeriría considerar cientos de variables. Sin embargo, para que el índice sea manejable y fácil de entender, es necesario limitar su alcance a un número más pequeño de los indicadores más relevantes.

14. La UNCTAD también está prestando asistencia técnica individualizada a los PMA para que desarrollen sus capacidades productivas. Esta labor se centra particularmente en el mejoramiento de la capacidad institucional y humana para formular y aplicar mejores políticas y estrategias en materia de comercio internacional, inversión, movilización de recursos nacionales de logística comercial y gestión de la deuda. La labor de la UNCTAD en materia de investigación y análisis de políticas contribuye a mejorar la formulación de las políticas nacionales y la creación de consenso en los planos regional e internacional sobre las cuestiones relacionadas con el comercio y el desarrollo de los PMA. Estos países también se benefician de proyectos y programas específicos en una serie de esferas. Por ejemplo, la UNCTAD ha venido asistiendo a determinados PMA para que aprovechen el potencial de desarrollo de los recursos pesqueros haciendo frente las limitaciones de la demanda y la oferta que tiene el sector. La UNCTAD también elaboró un manual sobre la incorporación del comercio en las políticas nacionales de desarrollo de los PMA para

⁴ UNCTAD, 2016, *Benchmarking Productive Capacities in Least Developed Countries*, UNCTAD/WEB/ALDC/2015/9, Ginebra.

⁵ Véase TD/B/60/11, conclusiones convenidas 518 (LX), párrafo 5.

aprovechar mejor el potencial del comercio para favorecer la transformación socioeconómica de los países. Se necesitan nuevos esfuerzos de los donantes, los países beneficiarios y la secretaría para garantizar la continuidad y sostenibilidad de los proyectos y programas de fomento de la capacidad. La previsibilidad de los recursos, la capacidad de protagonismo de los PMA y la garantía de la continuidad y sostenibilidad de las actividades de fomento de la capacidad son decisivas para aumentar las capacidades productivas y los efectos sustantivos de esas actividades y las consecuencias de estas para el desarrollo.

II. Evaluación de los progresos realizados en la consecución de los objetivos y metas, en materia de capacidad productiva, del Programa de Acción de Estambul

15. En esta sección se proporciona una breve evaluación de los progresos realizados en la consecución de los objetivos y metas, en materia de capacidad productiva, del Programa de Acción de Estambul. La evaluación se inspira en gran medida en la publicación de la UNCTAD *Benchmarking Productive Capacities in Least Developed Countries* y se basa en los datos más recientes disponibles, que son de 2014, por lo que es preciso actualizarlos antes del examen final de la aplicación del Programa de Acción de Estambul.

16. El Programa de Acción de Estambul no contiene una definición explícita de la capacidad productiva, pese a que su división en ocho esferas prioritarias deja claro cuáles son las cuestiones fundamentales que entrañan las capacidades productivas y cuáles no. Así, en la sección IV subsección A del Programa, relativa a la capacidad productiva (párrs. 44 a 55), se introduce esta esfera prioritaria y luego se exponen cuatro temas relevantes.

17. Los principales objetivos y metas que pueden perseguirse en el fomento de las capacidades productivas se presentan en primer lugar:

- a) Aumentar considerablemente la adición de valor en las industrias basadas en recursos naturales, prestando especial atención a la generación de empleo;
- b) Diversificar la capacidad productiva y exportadora local, prestando atención a los sectores dinámicos de valor añadido en la agricultura, el sector manufacturero y los servicios;
- c) Aumentar significativamente el acceso a los servicios de telecomunicación y proporcionar 100% de acceso a Internet de aquí a 2020;
- d) Hacer lo posible por aumentar el suministro total de energía primaria *per capita* hasta el nivel de otros países en desarrollo;
- e) Aumentar considerablemente la parte de la generación de electricidad por medio de fuentes de energía renovables antes de 2020;
- f) Aumentar las capacidades en materia de producción, comercio y distribución de energía con el objetivo de garantizar el acceso de todos a la energía antes de 2030; y
- g) Asegurar que los países menos adelantados aumenten considerablemente el número total de kilómetros de vías férreas y carreteras asfaltadas y redes marítimas y aéreas antes de 2020 (párr. 45).

18. Los cuatro temas para la acción considerados son: infraestructura; energía; ciencia, tecnología e innovación; y desarrollo del sector privado. Por infraestructura se entiende la infraestructura física, como la electricidad, el transporte y las TIC. El tema de la energía tiene que ver con los niveles de producción y, puede decirse, sobre todo con el acceso a una energía asequible, fiable y renovable. En lo que respecta al desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación, se hace hincapié en el establecimiento y fortalecimiento de instituciones y en la promoción de la cooperación y colaboración entre quienes se ocupan de la innovación en ciencia y tecnología. El desarrollo del sector privado incluye la promoción de las empresas pequeñas y medianas y la superación de las limitaciones estructurales que obstaculizan el crecimiento de dicho sector.

19. Los PMA han hecho ciertos progresos en algunas esferas del incremento de las capacidades productivas, como figura en el Programa de Acción de Estambul⁶.

20. Una esfera de progreso en el fomento de las capacidades productivas es la de las TIC, para las cuales el Programa de Acción de Estambul contiene un objetivo y una meta específicos, a saber, “aumentar significativamente el acceso a los servicios de telecomunicación y proporcionar un acceso del 100% a Internet de aquí a 2020” (párr. 45 c)). Además, en la subsección dedicada a la infraestructura, los PMA se comprometen a adoptar varias medidas relacionadas con las TIC, en particular “desarrollar una infraestructura moderna para las tecnologías de la información y las comunicaciones y el acceso a Internet...”, “establecer y ampliar la conectividad de banda ancha, las redes electrónicas y la conectividad electrónica...” y “promover las asociaciones entre los sectores público y privado para el desarrollo y mantenimiento de la infraestructura del transporte y las tecnologías de la información y las comunicaciones y su sostenibilidad” (párr. 48.1 c) a e)).

21. La situación de los PMA en materia de infraestructura de TIC puede evaluarse mediante tres indicadores: usuarios de Internet, abonados a la telefonía móvil y líneas telefónicas. No es sorprendente que la proporción de abonados a la telefonía móvil por cada 100 personas sea considerablemente mayor, en conjunto, que la de usuarios de Internet o de líneas telefónicas. Si bien el nivel inferior es de 0 o casi 0 en el caso de todos los indicadores, los niveles más altos son mucho mayores en el de los teléfonos móviles. En 2011, los niveles más altos alcanzados por los PMA eran de 96 abonados por cada 100 personas, frente a 30 usuarios de Internet y 19 líneas telefónicas. De hecho, solo dos PMA tienen redes de líneas telefónicas fijas que superan el número de 10 por cada 100 personas, pero cabe señalar que la propagación de los teléfonos móviles ha reducido la importancia de las líneas telefónicas fijas.

22. Para que los PMA alcancen el parámetro de referencia del 100% de acceso a Internet y abonados a la telefonía móvil de aquí a 2020, meta del Programa de Acción de Estambul, un cálculo realizado en 2011 muestra que las tasas de crecimiento necesarias en relación con el acceso a Internet variaban del 14,3 al 93,7% anual. Sin embargo, debe tenerse presente que Internet es una tecnología en rápida expansión y que es posible que al menos algunos PMA se acerquen al logro de esta meta.

23. Con respecto a la telefonía móvil, 29 PMA deberían alcanzar un crecimiento del 10% anual (algunos de ellos menos) de los abonados a la telefonía móvil para alcanzar el parámetro de referencia, lo que representa una meta realista en otra tecnología en rápida expansión.

24. Otra esfera en la que los PMA admiten una comparación favorable con los países en desarrollo que no son PMA es el objetivo del Programa de Acción de Estambul en materia de energía renovable. Los datos disponibles ponen de manifiesto que muchos PMA tienen de hecho partes muy elevadas de fuentes renovables en su producción de electricidad. De hecho, no menos de cinco PMA tienen una parte del 100% y otros cuatro una parte superior al 90%. Por otro lado, la mayoría de los PMA que disponen de datos tienen partes superiores a la parte media no ponderada de otros países en desarrollo, que es del 24%. En cambio, la parte media de electricidad de fuentes renovables es del 53% en el caso de los PMA.

25. Además, cabe señalar que varios PMA están haciendo esfuerzos e inversiones importantes para aumentar las capacidades productivas, aunque los resultados están por verse. Por ejemplo, una manifestación de los esfuerzos realizados por los PMA para invertir en el desarrollo de las aptitudes humanas es el monto del gasto público destinado a la educación. Es alentador que muchos PMA tengan niveles de gasto público en educación superiores a los de otros países en desarrollo; de hecho, los PMA tienen una media (18%) y una mediana (17%) no ponderadas superiores a las de otros países en desarrollo (con una media no ponderada del 15% y una mediana del 14%). Examinar a los PMA con datos sobre el gasto de educación durante un período de varios años da la impresión de que la parte ha aumentado en unos dos tercios de los países durante un período de al menos cinco años.

⁶ Véase TD/B/60/8 y Corr.1, párrafo 32.

26. A pesar de los progresos realizados en algunas áreas, los PMA siguen rezagados respecto a otros países en desarrollo en varios aspectos importantes del fomento de las capacidades productivas.

27. Una esfera en la que los PMA siguen rezagados es la de la infraestructura. El Programa de Acción de Estambul considera que la infraestructura es uno de los cuatro grandes temas en los que se alienta a los PMA y sus asociados para el desarrollo a adoptar medidas, y las cuestiones relacionadas con el transporte se incluyen entre los principales objetivos y metas a alcanzar. El objetivo en materia de transporte es el de “asegurar que los países menos adelantados aumenten considerablemente el número total de kilómetros de vías de ferrocarril y carreteras asfaltadas y redes marítimas y aéreas antes de 2020” (párr. 45 g).

28. Una evaluación de los datos disponibles sobre las carreteras asfaltadas y las vías férreas demuestra el desafío a que se enfrentan los PMA. En cuanto al total de redes de carreteras, la densidad mediana es de 2.147 km por cada millón de habitantes en los PMA, frente a 3.446 km por millón de habitantes en 58 países en desarrollo que no son PMA. Solo 7 de los 41 PMA que disponen de datos tienen densidades superiores a la media de otros países en desarrollo.

29. Esta brecha se ve exacerbada por el hecho de que solo una pequeña proporción de las carreteras de los PMA está asfaltada. La media es del 22%. La media no ponderada de carreteras asfaltadas en otros 50 países en desarrollo es del 56%.

30. En los PMA, las redes ferroviarias dan una impresión similar a las redes viales, al menos en términos cuantitativos⁷. La densidad media de las redes ferroviarias entre los PMA es de 77 km por cada millón de habitantes, mientras que en los países de ingresos medios es de 102 km por cada millón de habitantes. En comparación con un país que ha salido de la lista de los PMA, Botswana tiene una densidad de 437 km de vías férreas por cada millón de habitantes, cifra que es apenas superior a la densidad de Sudáfrica (436 km) y no muy inferior a la densidad de la Unión Europea (464 km).

31. Una forma de medir el desafío que enfrentan los PMA para tener la misma infraestructura de transporte que otros países en desarrollo es medir las tasas de crecimiento medio anual necesarias para que los PMA alcancen el parámetro de referencia de otros países en desarrollo a más tardar en 2020, año fijado como meta por el Programa de Acción de Estambul. Las tasas de crecimiento de las carreteras asfaltadas en los PMA necesarias para tener el mismo nivel actual de carreteras asfaltadas en otros países en desarrollo varía del 0,5% anual en Nepal al 46,4% anual en la República Democrática del Congo. Tres países ya han alcanzado el parámetro de referencia. Sin embargo, 11 PMA deberían aumentar el kilometraje de carreteras asfaltadas en un 10,0% anual (algunos de ellos menos) para alcanzar el valor de referencia del 56,4% antes del final del decenio en curso. La escasez de series cronológicas de datos sobre la evolución de la proporción de carreteras asfaltadas en los PMA impide tener una noción de las tendencias actuales, pero del análisis se puede deducir que es improbable que una mayoría de PMA hayan alcanzado un nivel de proporción de carreteras asfaltadas similar al de los países de ingresos medios antes de 2020.

32. En cuanto a las vías férreas, la tasa de crecimiento medio anual que sería necesaria para que los PMA alcanzaran la densidad de los demás países en desarrollo varía de un reducido 0,7% anual (Senegal) a un elevado 30,3% anual (Uganda). Ya han alcanzado el parámetro de referencia de 101,5 km por cada millón de personas 5 de los 16 PMA para los que se dispone de datos⁸. Si bien los datos revelan que los PMA han hecho pocos progresos en la extensión de su red ferroviaria en la última década, parece plausible que alrededor de la mitad de esos 16 PMA⁹ puedan alcanzar de aquí a 2020 la densidad media actual de los países en desarrollo que no son PMA, siempre que se hagan esfuerzos concertados a tal efecto.

⁷ No existen datos fácilmente disponibles sobre la calidad de las redes viales o ferroviarias en los PMA.

⁸ Los países son Djibouti, Mauritania, Mozambique, el Sudán y Zambia.

⁹ Benin, Djibouti, Mauritania, Mozambique, República Unida de Tanzania, Senegal, Sudán y Zambia.

33. Otro desafío importante para los PMA es el objetivo de aumentar el total del suministro de energía primaria y el acceso a la energía. Pese a su tendencia a la baja desde comienzos del decenio de 2000, en 2012 el suministro total de energía primaria *per capita* en los PMA se mantuvo en alrededor de 0,28 toneladas de equivalente de petróleo *per capita*, frente a una media mundial de 1,88 t. No menos de siete PMA tenían un suministro total de energía primaria inferior a 0,2 toneladas de equivalente de petróleo *per capita* y la mediana era de 0,30 t. El hecho de que, durante el período 2000-2012, el suministro total de energía primaria *per capita* aumentara más rápido que la media mundial en solo 15 PMA pone de manifiesto una disparidad generalizada. Por consiguiente, será difícil que la mayoría de los PMA alcancen el parámetro de referencia antes de 2020.

34. El acceso a la energía tiene que ver con la proporción de la población que tiene acceso a la electricidad y la que tiene acceso a combustibles y tecnologías no contaminantes para cocinar. El acceso a la electricidad en los PMA varía del 5% (Sudán del Sur) a casi el pleno acceso (Bhután), con un valor mediano del 34%¹⁰.

35. La proporción de la población de los PMA que tiene acceso a combustibles y tecnologías no contaminantes para cocinar varía del 2% (7 países) al 68% (Bhután), con un valor mediano del 6,6%. Las medias no ponderadas de los PMA son del 39% respecto al acceso a la electricidad y del 13% respecto al acceso a los combustibles y tecnologías no contaminantes para cocinar. Queda claro que los PMA están considerablemente rezagados en materia de acceso a la energía respecto a los demás países en desarrollo, donde las medias no ponderadas del acceso a la electricidad y a los combustibles y tecnologías no contaminantes para cocinar son del 98% y el 87%, respectivamente.

36. Como era de esperar, el acceso a la energía es mayor en las zonas urbanas que en las rurales. El acceso a la electricidad en las zonas urbanas de la mediana de los PMA es del 59%, mientras que en las zonas rurales es de solo el 11%. En lo que respecta a los combustibles no sólidos¹¹, la diferencia es menor, pero también considerable: 13% en las zonas urbanas de la mediana de los PMA, frente al 2,4% en las zonas rurales.

37. El objetivo establecido en el Programa de Acción de Estambul es “garantizar el acceso de todos a la energía antes de 2030” (párr. 45 f)). Cabe reiterar que el desafío puede comprenderse mejor examinando las tasas de crecimiento necesarias para alcanzar el acceso universal a la electricidad y los combustibles y tecnologías no contaminantes para cocinar antes de 2030. Actualmente, los PMA como grupo tendrían que alcanzar una tasa de aumento del número de personas que obtienen acceso a la electricidad, que es 3,5 veces la tasa que alcanzaron entre 2004 y 2014, si pretenden alcanzar el objetivo. Solo manteniendo su impresionante tasa reciente de progreso permitiría únicamente a 4 de los 47 PMA alcanzar el acceso universal a la electricidad antes de 2030, mientras que solo otros 7 podrían hacerlo incluso si duplicaran su tasa de progreso. Casi la mitad de los PMA (21 de los 47) deberían aumentar el número de personas que obtienen acceso cada año por un factor de más de cinco, y 11 por un factor de más de diez.

38. Los PMA también siguen rezagados respecto a los demás países en desarrollo en cuanto a las capacidades en materia de ciencia, tecnología e innovación, y desarrollo del sector privado. Si bien el Programa de Acción de Estambul no contiene objetivos o metas específicos en materia de desarrollo de las capacidades productivas en ciencia, tecnología e innovación, el examen de los gastos y las capacidades existentes en el ámbito de los investigadores pone en evidencia las disparidades existentes.

¹⁰ Los datos sobre el acceso a la electricidad y los combustibles y tecnologías no contaminantes para cocinar proceden de los Indicadores del Desarrollo Mundial 2017 (datos a partir de 2014) del Banco Mundial.

¹¹ Los combustibles no sólidos incluyen: i) los combustibles líquidos (por ejemplo, el kerosene, el etanol u otros biocombustibles); ii) los combustibles gaseosos (como el gas natural, el gas de petróleo licuado o el biogas); y iii) la electricidad. Los combustibles sólidos incluyen: i) la biomasa tradicional (por ejemplo, la madera, el carbón de leña, los residuos agrícolas o el estiércol); ii) la biomasa procesada (como los gránulos o las briquetas); y iii) otros combustibles sólidos (como el carbón o el lignito). Véase Banco Mundial, 2013, *Sustainable Energy for All: Global Tracking Framework*, vol. 3, Washington, D.C. Puede consultarse en <http://documents.worldbank.org/curated/en/603241469672143906/Global-tracking-framework> (consultado el 25 de agosto de 2017).

39. Con respecto al gasto en investigación y desarrollo como parte del producto interno bruto (PIB), la parte menor entre los PMA es de 0,02% (Gambia) y la mayor de 0,47% (República Democrática del Congo), mientras que la mediana es de 0,21%. La parte media no ponderada del PIB que se destina a investigación y desarrollo en los demás países en desarrollo es de 0,43%; 2 PMA tienen partes superiores a esta. La parte mediana en los demás países en desarrollo es de 0,29%; 5 PMA tienen partes superiores a esta.

40. Otra ilustración del estado de la investigación y desarrollo en los PMA es el número de investigadores y técnicos que hay en ese ámbito. En 2010, el número de investigadores varió en los PMA de 8 por cada millón de personas a 384 (y una mediana de 34) por cada millón de personas, y el número de técnicos varió de un escaso 11 por cada millón de personas a 142 (y una mediana de 30) por cada millón de personas. Las medias no ponderadas de los demás países en desarrollo son de 535 investigadores en investigación y desarrollo por cada millón de personas y 175 técnicos en ese ámbito por cada millón de personas (con medianas considerablemente inferiores en 316 investigadores y 80 técnicos, respectivamente, por cada millón de personas).

41. Como ocurre con la ciencia, la tecnología y la innovación, el Programa de Acción de Estambul no contiene objetivos o metas en la esfera del desarrollo del sector privado, pero incluye una subsección sobre ese tema que contiene varias medidas que deben adoptar los PMA y sus asociados para el desarrollo. Entre las medidas figura la promoción de: a) un entorno propicio para el desarrollo del sector privado, b) un mayor acceso a los servicios financieros, y c) el espíritu empresarial de las mujeres.

42. Si se considera la distribución de las clasificaciones en el índice de facilidad para hacer negocios del Banco Mundial, los PMA tienden a ubicarse en los últimos puestos. Los puestos van de 56 (Rwanda) a 190 (Somalia), que ocupa el último puesto en la clasificación mundial. Quince de los 20 países que tienen la reglamentación menos favorable a los negocios son PMA. En comparación, la clasificación media de los demás países en desarrollo es 97 y la mediana 99. Cabe mencionar como un elemento más positivo que varios PMA han hecho avances considerables en el decenio pasado. El caso exitoso más conocido es el de Rwanda, que ha introducido varias reformas importantes en el decenio de 2000 para fomentar el desarrollo del sector privado. El país también puso en funcionamiento un servicio de actividad económica encargado de dirigir la labor de reforma¹². Otros PMA que han impulsado reformas y ascendido en la clasificación son Burundi, las Islas Salomón y Sierra Leona.

43. Un índice que evalúa el empoderamiento económico de las mujeres en diferentes países es el índice *Third Billion*, creado por Booz and Company. La sección del Programa de Acción de Estambul dedicada a las capacidades productivas señala explícitamente la promoción del espíritu empresarial de las mujeres. Centrándose en los elementos del índice que miden el apoyo empresarial, los valores varían de un escaso 28,0 a un elevado 42,3, lo que significa que todos los PMA tienen valores por debajo de la media de todos los países (50) y de la media no ponderada de los demás países en desarrollo (48,2). Por consiguiente, muchos PMA se ubican entre los países que ocupan los puestos más bajos de la clasificación en lo que respecta al apoyo empresarial a las mujeres, y 8 PMA figuran entre los 10 inferiores y ninguno se clasifica por encima de 98 entre 128 países. La desigualdad de las leyes de varios PMA en materia de herencia ofrecen un ejemplo concreto del apoyo generalmente escaso que los PMA proporcionan a las empresarias. Un estudio realizado en 2012 demuestra que 10 de 26 países que no reconocen a los hijos y las hijas el mismo derecho a heredar los bienes de los padres son PMA.

III. Duplicación de la parte de los países menos adelantados en las exportaciones mundiales

44. Las dificultades que afrontan los PMA para fomentar las capacidades productivas se ven agravadas por los problemas que tiene este grupo de países para alcanzar los objetivos del Programa de Acción de Estambul relacionados con la duplicación de la parte de los PMA en las exportaciones mundiales, y los objetivos conexos de diversificación de las

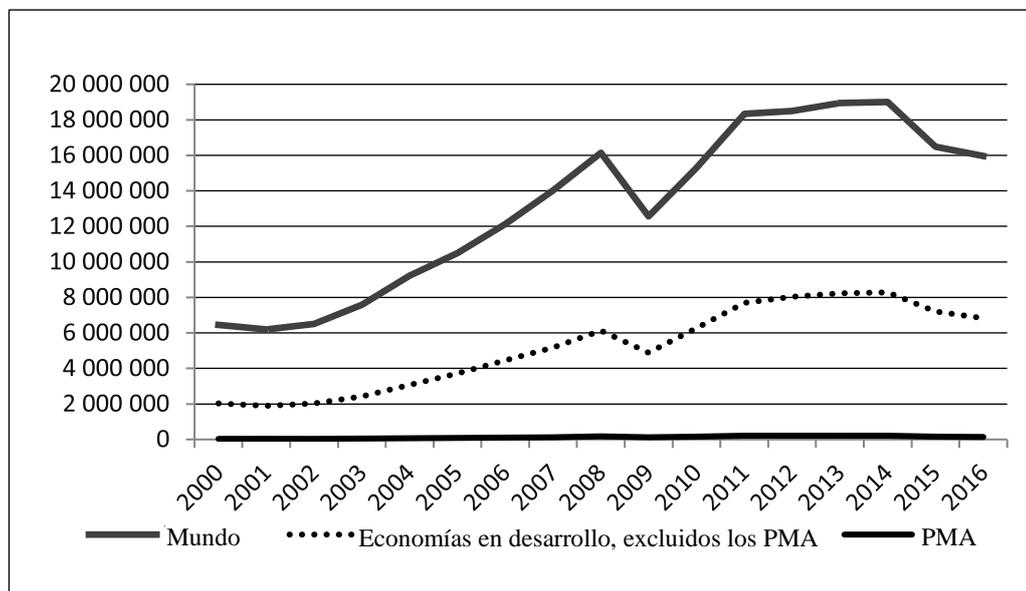
¹² Banco Mundial, 2013.

exportaciones y transformación estructural. Concretamente, el objetivo comercial consiste en duplicar la parte de las exportaciones de los PMA en las exportaciones mundiales antes de 2020, lo que implica ampliar la base exportadora de esos países. Esto llevaría su parte en las exportaciones a aproximadamente el 2% del comercio mundial.

Gráfico 1

Exportaciones de mercancías

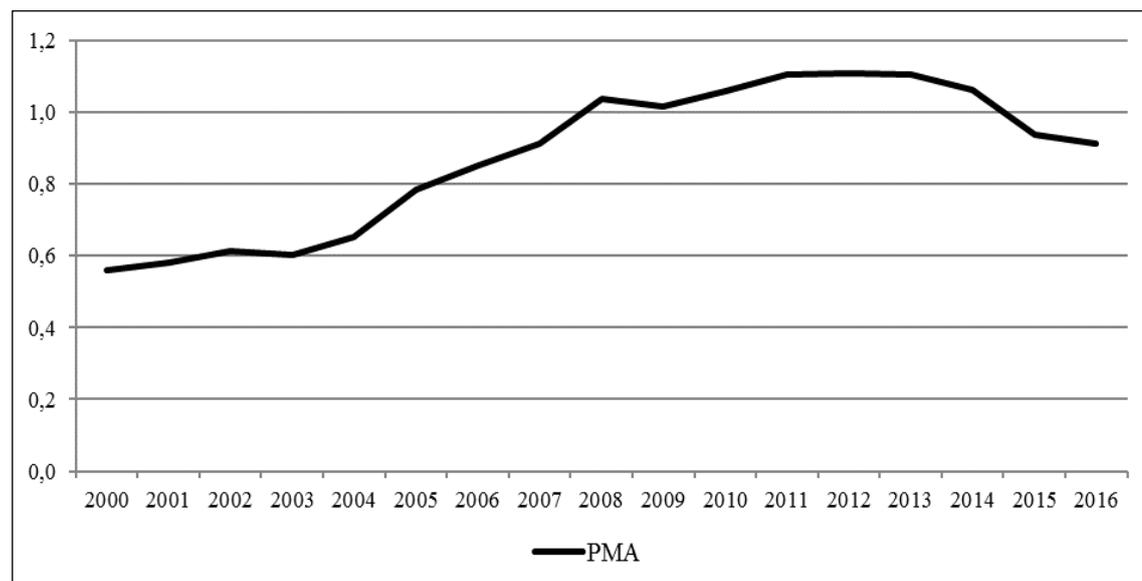
(Millones de dólares de los Estados Unidos)



Fuente: Base de datos UNCTADStat.

45. El gráfico 1 muestra el desarrollo de las exportaciones por los PMA y el mundo en dólares corrientes de los Estados Unidos desde el año 2000. El gráfico demuestra que la parte de las exportaciones de los PMA en las exportaciones mundiales puede variar debido a los cambios en el valor de las exportaciones de los PMA o en las exportaciones mundiales. La evolución real de la parte de las exportaciones de los PMA en las exportaciones mundiales figura en el gráfico 2.

Gráfico 2

Parte del total de las exportaciones de mercancías de los PMA en las exportaciones mundiales de mercancías

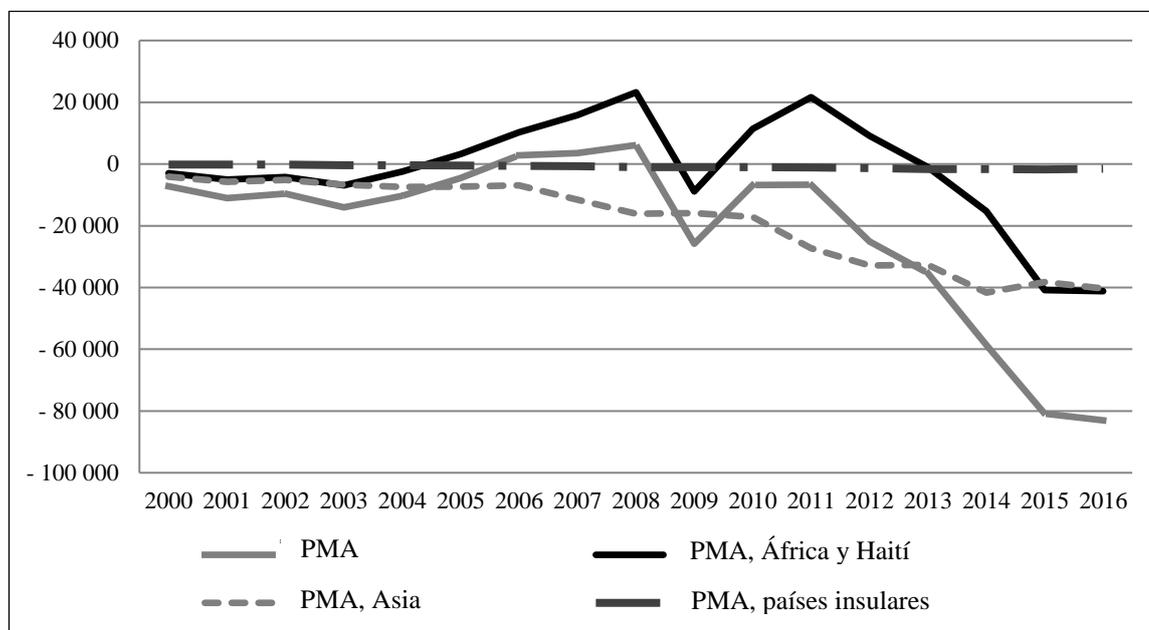
Fuente: Base de datos UNCTADStat.

46. Tras un aumento inicial de 0,6% en 2000, la parte de los PMA en las exportaciones mundiales subió al 1,1% en 2010 y en general se mantuvo constante en ese nivel hasta 2013. En 2014, esa parte empezó a bajar y actualmente se ubica en 0,9%. Otro problema guarda relación con la evolución de la balanza comercial de los PMA, que se ha deteriorado drásticamente desde 2010, como indica el gráfico 3.

Gráfico 3

Balanza de mercancías en los PMA

(Millones de dólares de los Estados Unidos)



Fuente: Base de datos UNCTADStat.

47. La balanza comercial de mercancías de los PMA como grupo se deterioró desde un déficit de unos 7.000 millones de dólares en 2011 a un déficit de 83.000 millones de la misma moneda en 2016.

48. El incremento de la parte de las exportaciones de los PMA requerirá una transformación estructural sostenida de las economías de esos países, así como una mayor diversificación de las exportaciones. Hasta ahora, los esfuerzos de los PMA para diversificar sus exportaciones no han generado progresos importantes.

49. Con respecto al objetivo de la diversificación, los PMA como grupo siguen estando muy rezagados respecto a los países desarrollados y a los demás países en desarrollo. El índice de concentración de las exportaciones de mercancías (índice Herfindahl-Hirschman) da una idea de la medida de la especialización de la producción en los PMA (con el nivel de concentración aumentando de 0 a 1). Pone en evidencia que la concentración en el caso de 48¹³ PMA en 2011 variaba de 0,14 (Nepal) a 0,97 (Angola). El promedio (media) no ponderado era de 0,47 y la mediana de 0,44. En comparación, la media no ponderada correspondiente a la totalidad de las economías del mundo era de 0,36 y la de los demás países en desarrollo de 0,39.

50. Una tendencia preocupante es que la diversificación de las economías de los PMA se ha reducido con los años. Entre 1995 y 2011, el valor del índice correspondiente a los PMA como grupo prácticamente se duplicó. Esta tendencia fue en gran medida el resultado de los mayores niveles de concentración en el grupo integrado por los PMA africanos y Haití, donde la concentración ascendió de 0,25 en 1995 a 0,58 en 2011. Los valores del índice correspondientes a los PMA asiáticos y los PMA insulares se mantuvo bastante estable durante el período de 17 años.

¹³ Sudán del Sur no se incluyó en este cálculo. Además, tras la exclusión de Guinea Ecuatorial de la lista de los PMA en 2017, el número actual de PMA es de 47.

51. Con respecto a la transformación estructural, el cuadro es más variado. Se reconoce ampliamente que el incremento de la adición de valor en el sector manufacturero puede ser un componente fundamental de la transformación estructural y el desarrollo económico de un país. Si bien el cambio estructural también puede tener lugar gracias a la derivación de recursos al sector de los servicios o a las actividades de más valor agregado en el sector primario, el sector manufacturero es de especial interés debido al empleo que puede generar, los altos niveles de productividad que puede propiciar y los vínculos estrechos que pueden existir entre los subsectores.

52. Las evidencias demuestran que el cuadro de la magnitud del sector manufacturero de los PMA es variado. Si bien en este sector el valor agregado como parte del PIB disminuyó en 29 PMA entre 2000 y 2015, en 19 PMA aumentó. La parte media del valor agregado en el sector manufacturero de los PMA se mantuvo constante en general, apenas por debajo del 11% entre 2000 y 2015. Ahora bien, los PMA africanos y los PMA insulares, así como Haití, registraron en promedio una disminución de la parte del valor agregado de las manufacturas, pero los PMA asiáticos en promedio experimentaron un aumento.

53. Es interesante señalar que en los PMA la relativa constancia de la parte del valor agregado del sector manufacturero contrasta con una mengua en los demás países en desarrollo (China excluida), que experimentaron un descenso de la proporción media del valor agregado de este sector, del 18,9% en 2000 al 16,3% en 2015¹⁴. Por lo tanto, si bien los PMA como grupo no han logrado aumentar de manera importante la parte del valor agregado del sector manufacturero, han evitado la baja experimentada en los demás países en desarrollo.

54. Sin embargo, la parte media del valor agregado de las manufacturas sigue siendo mucho más baja en los PMA (11%) que en los demás países en desarrollo (16,3%). Como muchos PMA parten de valores bajos, su producción manufacturera debe crecer a un ritmo mucho más rápido que la de los demás países en desarrollo si desean alcanzar los coeficientes de valor agregado de este último grupo.

IV. Conclusión y camino a seguir

55. Un examen de los datos disponibles permite concluir que, si bien los PMA como grupo han hecho ciertos avances en la consecución de algunos de los objetivos y metas del Programa de Acción de Estambul relacionados con las capacidades productivas, siguen estando muy rezagados en lo que respecta a la mayoría de las metas.

56. En cuanto a la infraestructura de transporte, el nivel medio correspondiente a los PMA está muy rezagado respecto al nivel medio registrado en los demás países en desarrollo. En el ámbito de la energía, el suministro total de energía primaria *per capita* y el acceso a la electricidad siguen muy rezagados respecto a los niveles alcanzados en los demás países en desarrollo. De las tendencias pasadas se desprende además que, a menos que se produzca un importante aumento de las inversiones, a los PMA les resultará difícil alcanzar las metas establecidas en el Programa de Acción de Estambul. Sin embargo, debido a su gran dependencia de la energía hidroeléctrica, la proporción de la generación de electricidad a partir de fuentes renovables de energía en los PMA supera de hecho la alcanzada en los demás países en desarrollo. En materia de ciencia y tecnología y desarrollo del sector privado, los PMA también siguen experimentando importantes problemas en lo relativo a cerrar la brecha con los países de ingresos medianos.

57. En cuanto al objetivo del Programa de Acción de Estambul de duplicar la parte de los PMA en las exportaciones mundiales, de hecho estos están experimentando un giro. Entre 2013 y 2016 la parte de los PMA en las exportaciones mundiales de mercancías registró una tendencia a la baja. Esta estuvo acompañada de una tendencia a una mayor concentración de las exportaciones, lo que menoscaba los progresos realizados en la consecución del objetivo del Programa de Acción de Estambul de lograr una mayor diversificación de las exportaciones.

¹⁴ Base de datos UNCTADStat.

58. Los PMA siguen enfrentando una serie de problemas en materia de fomento de las capacidades productivas y duplicación de su parte en las exportaciones. Estos problemas se encuentran tanto a nivel nacional como internacional.

59. A nivel nacional, muchos PMA no pueden movilizar recursos suficientes para ejecutar importantes proyectos de desarrollo destinados a incrementar sus capacidades productivas. En 2014, el déficit de recursos externos de los PMA como grupo promedió el 3,2% del PIB. Ese déficit suele agravarse a causa de la escasa capacidad institucional y los problemas de gobernanza. En algunos casos, la política de desarrollo de los PMA también está inadecuadamente centrada en la necesidad de aumentar las capacidades productivas. Si bien el sector privado desempeña un papel fundamental en el desarrollo de las capacidades productivas, en los PMA suele verse limitado por las normas reglamentarias o trabado por la falta de un marco legal, institucional y de infraestructura adecuado que le permita prosperar. Otro obstáculo es la falta de aptitudes adecuadas en la fuerza laboral debida a una educación y unas oportunidades de formación insuficientes.

60. A nivel internacional, los esfuerzos de los PMA para diversificar sus economías y fomentar las capacidades productivas siguen viéndose entorpecidos por varios factores. Si bien muchos PMA gozan de un acceso libre de derechos y contingentes a los grandes mercados de exportación, los productos de interés exportador para los PMA suelen estar exentos. Además, a veces su capacidad para aprovechar estas oportunidades se ve limitada por normas de origen y requisitos administrativos complicados. De modo similar, los PMA tienen problemas en materia de financiación para el desarrollo. A pesar del compromiso de mantener la asistencia oficial para el desarrollo a los PMA contraído por los miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, los flujos netos de asistencia oficial para el desarrollo a los PMA cayeron un 12,2% entre 2013 y 2014, y un 9,2% más entre 2014 y 2015. Además, en 2015 solo 7 de los 26 miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo suministraron a los PMA más de 0,15% de su producto nacional bruto en asistencia oficial para el desarrollo. La media general fue de 0,09%. Por otra parte, solo una proporción de estas corrientes de ayuda se dedican a apoyar las capacidades productivas. Muchos PMA también tienen dificultades para captar suficiente inversión extranjera directa o beneficiarse de las remesas personales. Las corrientes de asistencia financiera directa y remesas a los PMA siguen siendo volátiles y estando sumamente concentradas en unos pocos países.

61. Se necesitarán importantes esfuerzos tanto de los PMA como de los asociados para el desarrollo si se pretende alcanzar antes de 2020 los objetivos y metas relacionados con las capacidades productivas y la duplicación de la parte de los PMA en las exportaciones mundiales. Esto requiere un cambio de paradigma en la formulación de las políticas a nivel nacional y un apoyo mayor de los interlocutores comerciales y los asociados de los PMA para el desarrollo. Sin embargo, cabe señalar que no existe un plan simple, uniforme y universal que permita a los PMA fomentar las capacidades productivas y resolver los problemas de desarrollo persistentes y nuevos. Estos países deberían formular políticas y estrategias de desarrollo locales y endógenas basadas en sus circunstancias socioeconómicas específicas, su base de recursos, su capacidad institucional y sus condiciones locales generales. Pese a la necesidad de disponer de políticas y estrategias específicas en cada país, la tarea de aumentar las capacidades productivas en los PMA tiene el potencial de promover la transformación estructural y es un requisito fundamental del crecimiento inclusivo. A este respecto, es esencial que las políticas fiscal, monetaria, industrial, rural y de infraestructura se orienten al desarrollo de las capacidades productivas. Los gobiernos de los PMA tienen un papel decisivo que desempeñar en la financiación de la inversión pública en capital físico y humano al acelerar la inversión pública en infraestructura y aumentar el gasto de educación y formación. Hacerlo requerirá aumentar la capacidad del Estado para movilizar y administrar los ingresos fiscales y otras fuentes de ingresos, ya sea nacionales o externos. A nivel nacional, esto puede hacerse inicialmente movilizándolo recursos internos, lo que implica introducir cambios en la política fiscal y la administración tributaria. Los PMA también deberían utilizar el desarrollo empresarial para transformar las estructuras productivas en actividades de mayor valor agregado que impliquen una producción que requiera un mayor nivel de competencia y emplee mucha tecnología, lo que a su vez resulta en mayores ingresos que pueden impulsar la demanda y estimular nuevas inversiones.

62. Los interlocutores comerciales y los asociados de los PMA para el desarrollo también tienen un papel fundamental que desempeñar en lo que respecta a ayudar a estos países a incrementar sus capacidades productivas y duplicar su parte en las exportaciones mundiales. Ese apoyo debería superar los confines de la asistencia oficial para el desarrollo y la asistencia técnica e incluir la transferencia de tecnología y conocimientos técnicos, así como el fomento de las capacidades tecnológicas y la innovación en estos países. Esto requiere aumentar la cantidad de asistencia oficial para el desarrollo, con una distribución equilibrada entre los sectores sociales y económicos, un mejor acceso a los mercados y esfuerzos continuados para facilitar las corrientes de inversión extranjera directa.

Preguntas propuestas para su consideración

63. Durante la reunión de expertos pueden considerarse las siguientes preguntas:

- a) ¿Cómo pueden acelerar los PMA el fomento de las capacidades productivas, la transformación estructural y la diversificación de las exportaciones?
 - b) ¿Cómo pueden los interlocutores comerciales y los asociados para el desarrollo apoyar los esfuerzos de los PMA para aumentar las capacidades productivas y duplicar su parte en las exportaciones mundiales?
 - c) ¿Cómo puede el comercio desempeñar un papel catalítico en el aumento de las capacidades productivas, dada la balanza comercial en deterioro?
 - d) ¿Qué papeles pueden desempeñar el gobierno y el sector privado, respectivamente, en el fomento de las capacidades productivas?
-