



## Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

Distr. general  
15 de julio de 2013  
Español  
Original: inglés

### Junta de Comercio y Desarrollo

#### 60º período de sesiones

Ginebra, 16 a 27 de septiembre de 2013

Tema 5 del programa provisional

**Contribución de la UNCTAD a la ejecución del Programa de  
Acción de Estambul en favor de los Países Menos Adelantados:  
segundo informe sobre los progresos realizados**

## **Contribución de la UNCTAD a la ejecución del Programa de Acción de Estambul en favor de los Países Menos Adelantados: medición y evaluación comparativa de la capacidad productiva de los países menos adelantados**

### **Informe de la secretaría de la UNCTAD**

#### *Resumen*

En su 59º período de sesiones, la Junta de Comercio y Desarrollo examinó el informe\* de la secretaría en el que se detallaba la contribución de la UNCTAD a la ejecución del Programa de Acción en favor de los Países Menos Adelantados (PMA) para el Decenio 2011-2020. A continuación, la Junta aprobó las conclusiones convenidas, en las que acogió con satisfacción los esfuerzos realizados por la secretaría de la UNCTAD para dar cumplimiento a los compromisos y las medidas pertinentes del Programa de Acción\*\*.

En el marco de sus ulteriores esfuerzos para aplicar las secciones pertinentes del Programa de Acción, la secretaría se ha ocupado del tema de los indicadores de la capacidad productiva, dado que los Estados miembros han aprobado un amplio conjunto de objetivos sobre estas capacidades (esfera prioritaria A del Programa de Acción) y acordado integrarlas en las políticas y estrategias nacionales de desarrollo de los PMA (párrafo 46 del Programa de Acción). Lo anterior exige, entre otras cosas, disponer de indicadores y parámetros de evaluación específicos para medir la situación actual de los PMA en lo relativo al fomento de sus capacidades productivas nacionales. Con tal fin, se ha pedido a la UNCTAD que elabore indicadores cuantificables para proporcionar "una metodología operacional y directrices para políticas sobre la manera de integrar las capacidades productivas en las políticas y estrategias nacionales de desarrollo de los PMA" (párrafo 65 e) del Mandato de Doha).

\* El informe lleva la signatura TD/B/59/3.

\*\* Las conclusiones convenidas llevan la signatura TD/B/59/SC.I/L.2.

Por consiguiente, el presente informe ha sido preparado en respuesta a dicha solicitud de los Estados miembros, con el fin de presentar la labor en curso de la secretaría sobre la medición y la evaluación comparativa de las capacidades productivas de los PMA. En él se indican las carencias y las limitaciones nacionales, así como la situación actual del fomento de las capacidades productivas de los PMA con respecto a las metas, los parámetros y los indicadores específicos acordados. También se presentan conclusiones y recomendaciones sobre las medidas que deben adoptar los PMA y sus asociados para el desarrollo a fin de superar efectivamente los obstáculos que afrontan dichos países para acelerar la transformación estructural de sus economías.

## Introducción

1. La UNCTAD ha proporcionado una base conceptual y analítica de la necesidad de fomentar las capacidades productivas, en particular en el contexto de su serie de informes anuales sobre los países menos adelantados. Así pues, se reconoce cada vez más la importancia de hacer de las capacidades productivas uno de los ejes de las políticas y estrategias nacionales e internacionales sobre los PMA, con el fin de poner a estos países en la senda del crecimiento y el desarrollo económicos sostenidos, asegurar un nivel de vida digno a su población y permitirles aprovechar las oportunidades que brindan el comercio y la inversión mundiales. En el Programa de Acción de Estambul, el fomento de las capacidades productivas de los PMA es la esfera prioritaria A, una de las ocho esferas de acción fundamentales establecidas por los PMA y sus asociados para el desarrollo. El Programa de Acción describe las dificultades que afrontan los PMA para fomentar sus capacidades productivas, como las limitaciones de la oferta, que se traducen en última instancia en exportaciones insuficientes, escaso empleo productivo y reducidas perspectivas de desarrollo social (párr. 44).

2. Los Estados miembros, además de convenir en que debe hacerse un riguroso análisis de las capacidades productivas y la transformación estructural, coincidieron también en que es necesario integrar las capacidades productivas en las políticas y estrategias nacionales de desarrollo de los PMA (párrafo 46 del Programa de Acción). A tal efecto, es preciso analizar la situación actual de los PMA en lo relativo al fomento de sus capacidades productivas, sobre la base de parámetros e indicadores específicos que permitan evaluarlas. Como parte de su contribución a la ejecución del Programa de Acción en lo relativo a integrar las capacidades productivas en las políticas y estrategias nacionales y de conformidad con el párrafo 65 e) del Mandato de Doha, la secretaría de la UNCTAD está realizando continuos esfuerzos para establecer "indicadores cuantificables y variables conexas para medir las capacidades productivas de toda la economía" a fin de elaborar "una metodología operacional y directrices para políticas sobre la manera de integrar las capacidades productivas en las políticas y estrategias nacionales de desarrollo de los PMA".

3. Crear o seleccionar indicadores cuantificables de las capacidades productivas de los PMA es una tarea enorme debido a las conocidas limitaciones de datos en esos países y al carácter intersectorial de las cuestiones relacionadas con las capacidades productivas. Cuando se dispone de datos sobre ciertos indicadores, la definición utilizada para reunir y calcular esos datos puede apartarse de la definición ideal necesaria para medir las capacidades productivas. Por ejemplo, la decisión de construir una carretera o una central eléctrica puede basarse en parámetros políticos que dependan más de juicios de valor que de estudios de viabilidad económica. Asimismo, las decisiones políticas, que pueden haberse fundado en una percepción del interés estratégico nacional, quizás no presenten dimensiones y valores numéricos que permitan evaluar con indicadores precisos la labor emprendida. Es igualmente difícil determinar los efectos sobre parámetros económicos —como el producto interno bruto (PIB), el empleo o la productividad general de toda la economía— de una carretera o central eléctrica que se acaba de construir. Además, quizás sea imposible obtener de fuentes secundarias algunos datos referentes a los efectos de un proyecto o intervención concreto, o resulte difícil reunirlos de fuentes primarias. Cabe decir que diferentes fuentes de datos para el mismo indicador pueden ser incompatibles entre sí o difíciles de combinar, lo que hace aún más compleja y ardua la tarea de medir las capacidades productivas. En ocasiones puede ser necesario utilizar técnicas cuantitativas y cualitativas en la medición, lo que crea nuevos problemas de comparabilidad de los indicadores de desempeño.

4. No obstante, a pesar de los problemas relativos a la disponibilidad de los datos, la variación de sus fuentes, y las cuestiones de validez y metodológicas, la importancia fundamental de establecer indicadores y parámetros de evaluación de las capacidades productivas con miras a la adopción de decisiones es indiscutible por varias razones. En primer lugar, los indicadores y parámetros son sumamente importantes para evaluar las consecuencias de las políticas y estrategias, determinar los resultados y analizar las experiencias positivas y las mejores prácticas. En segundo lugar, los indicadores y parámetros de evaluación son esenciales para marcar la dirección, esto es, para entender la situación actual y la meta que se desea alcanzar antes de decidir la ruta que se ha de tomar. También son útiles para medir y evaluar el nivel de las capacidades productivas, a fin de analizar cuán lejos ha llegado un país y por qué razones. En tercer lugar, los indicadores y el proceso de seguimiento ayudan a evaluar los aciertos y fallos de las decisiones adoptadas anteriormente y, en consecuencia, a determinar qué políticas, procedimientos y medidas deben corregirse o promoverse. Por último, otra posible ventaja de la medición y la evaluación basadas en indicadores específicos son las ideas que pueden surgir de las comparaciones entre los países. Evaluar cuantitativamente los niveles pasados, presentes y futuros (previstos) de la capacidad productiva de varios países puede enseñar valiosas lecciones y mejores —o peores— prácticas.

5. La mayor parte de los datos utilizados en el presente análisis provienen del banco de datos de Indicadores del desarrollo mundial del Banco Mundial<sup>1</sup>. Además, se utilizaron varias fuentes para cuestiones específicas: los datos sobre la concentración de las exportaciones de mercancías y el valor añadido en el sector manufacturero se obtuvieron de UNCTADstat<sup>2</sup>, y los relativos a la energía, de la Agencia Internacional de la Energía<sup>3</sup> y de la base de datos organizada por el Banco Mundial para la iniciativa Energía Sostenible para Todos o SE4All, puesta en marcha por el Secretario General de las Naciones Unidas en 2011<sup>4</sup>. Los datos sobre la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) proceden de la base de datos de las actividades de ayuda del sistema de notificación de los países acreedores de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)<sup>5</sup>, y los relativos a la iniciativa empresarial de la mujeres, de Aguierre y otros (2012)<sup>6</sup>. Asimismo, el sitio web de la Oficina del Alto Representante para los Países Menos Adelantados, los Países en Desarrollo sin Litoral y los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo<sup>7</sup> de las Naciones Unidas incluye una nutrida colección de datos sobre indicadores referentes a los objetivos y las metas enumerados en el Programa de Acción. Esta ventanilla única comprende 3 planillas electrónicas con datos sobre 120 indicadores pertinentes para las 8 esferas de acción prioritarias, incluida la correspondiente a las capacidades productivas. Además, el sitio web incluye una útil planilla con metadatos, que contiene "información sobre las variables y los indicadores para el control, el seguimiento y la revisión" del Programa de Acción. En el presente ejercicio, con miras a minimizar las limitaciones en materia de datos, las metas del Programa se utilizan como parámetros de evaluación o indicadores aproximados de lo que se debe lograr exactamente.

6. Este documento es una síntesis de un estudio más amplio que está llevando a cabo la UNCTAD, titulado "Evaluación comparativa de las capacidades productivas de los PMA", y que constituye la primera iniciativa en tal sentido desde la Cuarta Conferencia de las

<sup>1</sup> <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>.

<sup>2</sup> <http://unctadstat.unctad.org>.

<sup>3</sup> Algunos datos están disponibles al público en <http://www.iea.org/stats/>.

<sup>4</sup> <http://www.iea.org/stats/> y <http://data.worldbank.org/data-catalog/sustainable-energy-for-all>.

<sup>5</sup> <http://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=CRS1>.

<sup>6</sup> OCDE, Measuring women entrepreneurship, en *Entrepreneurship at a Glance 2012* (OECD Publishing, 2012).

<sup>7</sup> La dirección de la página web "Indicators and statistics for Least Developed Countries" es <http://www.unohrrls.org/en/ldc/962/>.

Naciones Unidas sobre los PMA, celebrada en Estambul en mayo de 2011. El texto anticipado de este estudio global se distribuirá a los Estados miembros como documento de sesión. En la presente nota no se incluyen los numerosos cuadros y gráficos del estudio principal en los que se compara el desempeño de los PMA dentro del grupo y con el de los demás países en desarrollo. Dicho estudio, que no es concluyente, debe considerarse un primer paso hacia la selección de los indicadores y los parámetros de evaluación correctos de las capacidades productivas, lo que constituye una tarea extremadamente difícil. Se pretende que el estudio, que formará parte de las publicaciones periódicas de la secretaría, ayude a las autoridades a hacer de las capacidades productivas uno de los ejes de sus respectivas políticas y estrategias nacionales de comercio y desarrollo.

## I. Las capacidades productivas y el Programa de Acción de Estambul

7. Gran parte del Programa de Acción está dedicado a las esferas de acción prioritarias que se han comprometido a abordar los PMA y sus asociados internacionales para el desarrollo. Hay ocho esferas prioritarias en total, la primera de las cuales es la capacidad productiva. Las otras siete son: agricultura, seguridad alimentaria y desarrollo rural; comercio; productos básicos; desarrollo humano y social; crisis múltiples y otros retos incipientes; movilización de recursos financieros para el desarrollo y el aumento de la capacidad; y buena gobernanza en todos los niveles.

8. El Programa de Acción no incluye una definición expresa de capacidades productivas, pero de la clasificación en ocho ámbitos prioritarios se desprende claramente cuáles cuestiones fundamentales están comprendidas dentro de la categoría de capacidades productivas y cuáles no. Empecemos por la sección dedicada a las capacidades productivas, que tiene dos partes principales: una introductoria, más general, y una segunda más específica<sup>8</sup>. En la primera parte se enumeran los principales objetivos y metas que pueden perseguirse al intentar fomentar la capacidad productiva:

- 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 telecomunicaciones y proporcionar un acceso del 100% a Internet de aquí a 2020;
- d) Hacer lo posible por aumentar el suministro total de energía primaria *per capita* hasta el nivel de los otros países en desarrollo;
- e) Ampliar considerablemente la proporción de generación de electricidad por medio de fuentes de energía renovables antes de 2020;
- f) Aumentar las capacidades de producción, comercio y distribución de energía con miras a garantizar el acceso de todos a la energía antes de 2030;
- g) Asegurar que los PMA aumenten considerablemente el número total de kilómetros de vías de ferrocarril y carreteras asfaltadas y de redes marítimas y aéreas antes de 2020.

---

<sup>8</sup> Las capacidades productivas se tratan en los párrafos 44 a 55 del Programa de Acción.

9. En la primera parte del Programa de Acción se exhorta a los PMA y sus asociados para el desarrollo a que, entre otras cosas, impulsen un programa de fomento de la capacidad productiva, fortalezcan las instituciones financieras nacionales, promuevan la actividad económica y apoyen las iniciativas en pro de la diversificación y la adición de valor. También se citan medidas más específicas, como fortalecer los programas de promoción de las agroindustrias y respaldar los esfuerzos para desarrollar un sector turístico sostenible. En total, esta parte comprende 11 medidas: 6 de los PMA y 5 de los asociados para el desarrollo. La segunda parte agrupa las medidas en 4 temas: infraestructura, energía, ciencia, tecnología e innovación, y desarrollo del sector privado. Los 2 primeros quedan comprendidos principalmente en la categoría de fomento de los recursos productivos, según la clasificación establecida en *Los países menos adelantados – Informe 2006: Desarrollo de las capacidades productivas*<sup>9</sup>. Por su parte, la ciencia, tecnología e innovación y el desarrollo del sector privado guardan mayor relación con el fomento de las capacidades empresariales y, en particular en el caso del segundo, con la promoción de los vínculos productivos.

10. Por infraestructura se entiende la infraestructura física, como la electricidad, el transporte y la tecnología de la información y de las comunicaciones (TIC). Este tema abarca 10 medidas (6 de los PMA y 4 de los asociados para el desarrollo). El tema de la energía guarda relación con los niveles de producción y, posiblemente, sobre todo con el acceso a una energía asequible, fiable y renovable. Comprende 7 medidas (4 de los PMA y 3 de los asociados para el desarrollo). En lo que respecta al desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación, se hace hincapié en el establecimiento y el fortalecimiento de instituciones y en la promoción de la cooperación y la colaboración entre quienes se ocupan de estas cuestiones. Este tema engloba 10 medidas (1 medida conjunta, 6 de los PMA y 3 de los asociados para el desarrollo). El desarrollo del sector privado prevé la promoción de las pequeñas y medianas empresas y la superación de las limitaciones estructurales que obstaculizan el crecimiento de dicho sector. Abarca 6 medidas en total (4 de los PMA y 2 de los asociados para el desarrollo).

11. En relación con las demás esferas prioritarias del Programa de Acción, resulta instructivo reflexionar sobre algunos de los aspectos que no se consideran directamente comprendidos en la categoría de las capacidades productivas. Entre las esferas prioritarias figura el desarrollo humano y social, que abarca las cuestiones relacionadas con la educación, la salud, la igualdad de género y la protección social. Esto sugiere que, por lo menos en lo vinculado a las capacidades humanas, en el Programa de Acción las capacidades productivas se refieren sobre todo al macronivel y no tanto a cuestiones a nivel individual. Otra esfera prioritaria es la movilización de recursos financieros para el desarrollo y el aumento de la capacidad. Por consiguiente, los objetivos, las metas y las medidas relacionadas con la promoción de los recursos de capital financiero están predominantemente comprendidos en esta categoría y no en la de las capacidades productivas. En el Programa de Acción también se enumeran tres esferas de acción prioritarias —agricultura, seguridad alimentaria y desarrollo rural, comercio y productos básicos— que contienen algunos objetivos, metas y medidas correspondientes al desarrollo de las capacidades productivas. Sin embargo, el presente análisis y labor de medición y evaluación comparativa de los indicadores se centra exclusivamente en los aspectos físicos y financieros de las capacidades productivas —materiales e inmateriales— sin entrar en las esferas del desarrollo humano y social.

---

<sup>9</sup> UNCTAD, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.D.9 (Nueva York y Ginebra, 2006).

## II. Las capacidades productivas en los países menos adelantados: situación con respecto a los indicadores fundamentales del Programa de Acción

12. Los objetivos y las metas en materia de capacidades productivas que los PMA y la comunidad internacional han acordado perseguir, de conformidad con el objetivo de que "la mitad de los países menos adelantados cumplan los criterios que les permitan salir de esa categoría para 2020", se han descrito brevemente en el capítulo anterior del presente documento. Una actividad importante para facilitar la formulación de políticas estratégicas de desarrollo de las capacidades productivas es comparar su situación actual en los PMA con los objetivos declarados y otros parámetros de evaluación pertinentes<sup>10</sup>. Por consiguiente, el propósito de la presente sección es presentar una evaluación y comparación con los objetivos, las metas y las medidas del Programa de Acción relativos a las capacidades productivas. Así, los cuatro temas principales de la esfera prioritaria A se tratan en ella. La sección también incluye análisis de las transformaciones estructurales de las economías de los PMA, para evaluar de forma más general sus capacidades productivas y la financiación e inversión en dichas capacidades con el fin de examinar los esfuerzos realizados para desarrollarlas. En particular, esta sección abarca los siguientes aspectos de las capacidades productivas, en el orden que figura a continuación:

- a) Transformación estructural;
- b) Infraestructura (electricidad, transporte, TIC);
- c) Energía, ciencia, tecnología e innovación;
- d) Desarrollo del sector privado;
- e) Financiación e inversión en capacidades productivas (formación bruta de capital fijo, AOD).

13. En todas las subsecciones, el análisis se basa en los últimos datos disponibles para una serie de indicadores. Se intenta comparar el avance relativo de los diversos PMA entre sí y con ciertos parámetros de evaluación, y determinar las causas de los diferentes desempeños. Cuando viene al caso, el análisis destaca las peores y mejores prácticas de desarrollo de las capacidades productivas. Para algunos indicadores, también se presentan análisis hipotéticos, que muestran los progresos que sería preciso hacer para alcanzar las metas fijadas o determinados parámetros de evaluación.

14. Hay que señalar que el Programa de Acción utilizaba algunos elementos de comparación y parámetros de evaluación generales, sin valores numéricos, a saber los "otros países en desarrollo", que incluyen los tres países que, hasta la fecha, han salido de la categoría de PMA: Botswana, Cabo Verde y Maldivas. En la mayoría de los casos, el parámetro de evaluación preferido son los países en desarrollo que no son PMA, porque el nivel medio de las capacidades productivas de un grupo tan amplio y diverso proporciona a los PMA una referencia para medir sus avances y decidir sus aspiraciones. En el caso de algunos indicadores, el parámetro de evaluación también se refiere al grupo de economías de ingresos medios, según la definición del Banco Mundial, que sirve de variable sustitutiva de los países en desarrollo que no son PMA. Esta sustitución dista mucho de ser ideal, dado que 17 PMA están clasificados entre las economías de ingresos medios y

---

<sup>10</sup> Para información más detallada sobre los indicadores del desempeño de un país o grupo de países y los cuadros y gráficos empleados para dicha comparación, véase el estudio de referencia mencionado en el párrafo 6 del presente documento.

que 5 de los 36 países de ingresos bajos no son PMA<sup>11</sup>. Cuando fue posible, los PMA comprendidos en la categoría de países de ingresos medios fueron excluidos del grupo para calcular dicho parámetro. Las capacidades productivas de los 3 antiguos PMA revisten interés debido a que antes pertenecieron a esta categoría; Botswana es frecuentemente el punto de referencia debido a la disponibilidad de datos.

15. El análisis sección por sección del estado de las capacidades productivas de los PMA muestra graves limitaciones y deficiencias. Esto parece ser una de las causas primarias y uno de los síntomas de la excesiva fragilidad inherente a sus economías y de su vulnerabilidad a los impactos externos, que restan eficacia a los esfuerzos por lograr un crecimiento y desarrollo sostenidos y equitativos en esos países. Las escasas capacidades productivas también son causa y consecuencia de los débiles vínculos productivos y de la falta de diversificación y valor añadido en sus economías. La evaluación de la transformación estructural —cuya definición incluye metas cualitativas de aumento del valor añadido y diversificación de las capacidades productivas y exportadoras locales de la agricultura, las manufacturas y los servicios— revela la realidad sombría de las economías de los PMA. En 2011, el índice de concentración de las exportaciones de mercancías<sup>12</sup> de 48 PMA<sup>13</sup> iba de 0,14 (Nepal) a 0,97 (Angola). Más preocupante es la tendencia que indica que la diversificación de las economías de los PMA se ha reducido con los años: el índice de concentración de las exportaciones de mercancías del conjunto de los PMA casi se duplicó entre 1995 y 2011, pasando de 0,22 a 0,43. En el caso de los PMA africanos, este índice se elevó de 0,25 en 1995 a 0,58 en 2011. Esto corrobora la creciente preocupación por la menor diversificación de las economías de los PMA y la posibilidad de que esta grave falta de diversificación frene la creación de capacidades productivas y, en consecuencia, dificulte un desarrollo sostenible a largo plazo<sup>14</sup>.

16. Otra medida o indicador de la transformación económica estructural es el aumento en los PMA de la proporción del PIB correspondiente al valor añadido del sector manufacturero. Este indicador muestra un panorama desigual de la evolución de las manufacturas en los PMA entre 2002 y 2011. En la última década, su valor descendió en 29 PMA y aumentó en 19. En términos globales, el promedio de ese indicador para el conjunto de los PMA se redujo 0,7 puntos porcentuales, principalmente debido a su descenso en los PMA africanos e insulares (-0,9 y -1,8 puntos porcentuales, respectivamente). Mientras tanto, el promedio del grupo de los PMA asiáticos aumentó 0,9 puntos porcentuales en el mismo período. En comparación con el promedio de los países en desarrollo que no son PMA, que acusó un descenso de 0,8 puntos porcentuales entre 2002 y 2011, 26 PMA registraron una evolución más positiva. Los resultados son similares cuando se comparan las medianas: la mediana de la variación fue de -0,6 puntos porcentuales en los PMA y de -1,0 en los demás países en desarrollo. Por consiguiente, aunque el valor añadido del sector manufacturero se contrajo en la mayoría de los PMA en la última década, la mayor parte de estos países registraron mayores aumentos o menores descensos que el promedio y la mediana de los otros países en desarrollo. Sin embargo, es importante señalar que la proporción del PIB correspondiente al valor añadido de las manufacturas sigue siendo bajo en los PMA. En 2011, solo 10 PMA presentaban un valor superior al promedio (12%) del resto de los países en desarrollo. Por lo tanto, es evidente

<sup>11</sup> Las diversas categorías de PMA comprenden: 31 países de bajos ingresos, 15 de ingresos medios bajos, 2 de ingresos medios altos y 1 (Guinea Ecuatorial) de ingresos altos.

<sup>12</sup> El índice de Herfindahl-Hirschman da una indicación del nivel de concentración de las exportaciones de mercancías; sus valores van del 0 al 1 (a mayor valor, mayor grado de concentración).

<sup>13</sup> El PMA que falta es Sudán del Sur.

<sup>14</sup> Por supuesto, los posibles inconvenientes de una diversificación extremadamente limitada van más allá de los efectos negativos sobre las capacidades productivas y abarcan, por ejemplo, una mayor exposición a los impactos externos.



que muchos PMA parten de valores bajos y que su producción manufacturera debe crecer con bastante mayor rapidez que la de los demás países en desarrollo si desean alcanzar los coeficientes de valor añadido de ese grupo.

17. Para medir las condiciones en los PMA en materia de infraestructura física —carreteras y vías férreas— que constituye uno de los pilares de las capacidades productivas, se emplearon los siguientes indicadores: densidad de carreteras por cada millón de personas, proporción de carreteras pavimentadas, tasa de expansión anual media de las carreteras pavimentadas, densidad de redes ferroviarias y tasa de expansión anual media de las vías férreas (vagones). En lo que respecta al total de la red viaria, la densidad mínima en los PMA es de 354 km por cada millón de personas, la mediana de 2.147 km y la máxima de 11.089 km. En 7 de los 41 PMA para los que se dispone de datos, la densidad supera el promedio de 3.446 km por cada millón de personas de 58 países en desarrollo que no son PMA. A modo de comparación, Botswana cuenta con una densidad estimada de 13.754 km de carreteras por cada millón de personas. En lo que respecta a la proporción de carreteras pavimentadas en comparación con los otros países en desarrollo, los PMA presentan cifras que van desde un mínimo del 2% a un máximo del 77%. El promedio es del 22% y la mediana del 19%. El promedio correspondiente a otros 50 países en desarrollo es del 56%. Solo 3 PMA superan esta cifra; como era de esperar, entre estos se cuentan las Comoras y Santo Tomé y Príncipe, los PMA de menor superficie. El tercer PMA con mayor proporción de carreteras pavimentadas que los otros países en desarrollo es Bhután.

18. Los datos relativos a las redes ferroviarias en los PMA presentan un panorama similar al de las redes de carreteras —por lo menos en términos cuantitativos—<sup>15</sup>, con una densidad de vías comparable a la de los otros países en desarrollo. El mínimo registrado en los PMA es de 9 km por cada millón de personas, la mediana de 61 km y el promedio de 77 km. Djibouti tiene, con mucho, la densidad máxima de vías, unos 966 km por cada millón de personas. El promedio correspondiente a los países de ingresos medios es de 102 km por cada millón de personas, pero la mediana es considerablemente mayor, 144 km. Botswana —para comparar con un país que ha salido de la lista de los PMA— cuenta con una densidad de 437 km de vías férreas por cada millón de personas, una cifra ligeramente superior a la de Sudáfrica (436 km) y no muy inferior a la de la Unión Europea (464 km). La tasa de expansión anual media que sería necesaria para que los PMA alcanzaran la densidad de los demás países en desarrollo va de un reducido 0,7% anual (Senegal) a un elevado 30,3% anual (Uganda). Ya han alcanzado el parámetro de evaluación de 101,5 km por cada millón de personas 5 de los 16 PMA para los que se dispone de datos. Si bien los datos revelan que los PMA han hecho escasos progresos en la expansión de sus vías férreas en la última década, parece plausible que alrededor de la mitad de esos 16 PMA puedan alcanzar, para 2020, la densidad media actual de los países en desarrollo que no son PMA.

19. Otro importante indicador de las capacidades productivas y de la transformación económica estructural que recoge el Programa de Acción se refiere a la información y las TIC. Los tres indicadores esenciales que se utilizan en la evaluación son los siguientes:

- a) Usuarios de Internet por cada 100 personas;
- b) Abonados a la telefonía móvil por cada 100 personas;
- c) Líneas de telefonía fija por cada 100 personas.

20. En general, la proporción de abonados a la telefonía móvil por cada 100 personas es considerablemente superior a la de usuarios de Internet o de líneas de telefonía fija. Mientras que el valor mínimo de todos los indicadores es 0 o casi 0, el máximo es mucho mayor en el caso de la telefonía móvil: 96 abonados por cada 100 personas, en comparación

<sup>15</sup> No hay datos disponibles sobre la calidad de las redes viarias o férreas en los PMA.

con 30 usuarios de Internet y 19 líneas telefónicas. En lo que respecta a estas últimas, solo dos PMA tienen más de 10 líneas por cada 100 personas. Cabe decir que la difusión de la telefonía móvil ha reducido la importancia de la telefonía fija. También se registra una tendencia similar en los países en desarrollo que no son PMA.

21. Además de las TIC, es igualmente importante examinar el estado de la ciencia, la tecnología y la innovación en los PMA, si bien el Programa de Acción no incluye objetivos o metas específicas a este respecto. El Programa contiene una subsección especialmente dedicada a las medidas que los PMA y sus asociados para el desarrollo deberían adoptar en materia de ciencia, tecnología e innovación, incluida la iniciación, para 2013, de un análisis conjunto de las deficiencias y la capacidad con los objetivos siguientes:

- a) Crear un banco de tecnología y un mecanismo de apoyo para la ciencia, la tecnología y la información;
- b) Integrar la ciencia y la tecnología en las políticas de desarrollo nacionales y sectoriales;
- c) Velar por que la ciencia, la tecnología y la innovación tengan prioridad en el gasto público;
- d) Establecer y fortalecer instituciones<sup>16</sup>.

22. Estas tareas requieren el uso de por lo menos dos conjuntos de indicadores sustitutivos (gasto en investigación y desarrollo (I+D) como porcentaje del PIB y proporción de investigadores y técnicos dedicados a la I+D). El valor mínimo del primer indicador entre los PMA es del 0,02% (Gambia), el máximo, del 0,47% (República Democrática del Congo), y la mediana, del 0,21%. El promedio no ponderado de la proporción del PIB que se destina a la I+D en los demás países en desarrollo es del 0,43%; dos PMA (República Democrática del Congo y República Unida de Tanzania) presentan valores mayores. La mediana de este indicador en los demás países en desarrollo es del 0,29%. Además de la República Democrática del Congo y la República Unida de Tanzania, otros tres PMA (Senegal, Uganda y Zambia) superan esa cifra. A modo de comparación, el gasto en I+D de Botswana fue del 0,52% del PIB en 2005.

23. La energía —elemento fundamental de la labor de fomento de las capacidades productivas— ocupa un lugar destacado en el Programa de Acción, pues corresponden a este tema por lo menos tres de los objetivos y metas de la sección sobre las capacidades productivas. Los objetivos acordados son los siguientes:

- a) Elevar el suministro total de energía primaria *per capita*;
- b) Aumentar la proporción de generación de electricidad por medio de fuentes de energía renovables;
- c) Garantizar el acceso de todos a la energía mediante el incremento de las capacidades de producción, comercio y distribución de energía<sup>17</sup>.

24. Hasta ahora, solo en dos PMA —Bhután y Guinea Ecuatorial— el suministro total de energía primaria *per capita* es superior al promedio de los otros países en desarrollo (1,83 toneladas equivalentes de petróleo (tep) *per capita* y 4,68 tep, respectivamente). Mientras que el elevado suministro total de energía primaria *per capita* en Guinea Ecuatorial se debe principalmente a un aumento de la producción de gas natural, el nivel de Bhután puede atribuirse en parte a su potencial hidroeléctrico y a los acuerdos con la vecina

<sup>16</sup> Párrafo 52 del Programa de Acción.

<sup>17</sup> Párrafo 45 d) a f) del Programa de Acción.

India para aprovecharlo<sup>18</sup>. El suministro total mínimo de energía primaria *per capita* entre los PMA es, por su parte, de 0,07 tep (Afganistán) y la mediana, de 0,34 tep. El promedio de los demás países en desarrollo es de 1,35 tep *per capita*.

25. En lo que respecta a la proporción de electricidad renovable en el total de electricidad producida, muchos PMA registran cifras muy elevadas debido a la gran contribución de la biomasa tradicional al total del consumo final de energía<sup>19</sup>. Por lo menos siete PMA presentan una proporción del 100% y otros tres, cifras superiores al 90%. Además, la mayoría de los PMA para los que se dispone de datos registran cifras superiores al promedio no ponderado de los otros países en desarrollo (37%). En cambio, la proporción media de electricidad renovable en los PMA es del 53%. Otro importante objetivo cualitativo que figura en el Programa de Acción se refiere al compromiso de garantizar "el acceso de todos a la energía antes de 2030"<sup>20</sup>, que se ajusta a uno de los tres objetivos<sup>21</sup> de la iniciativa Energía Sostenible para Todos. La proporción de la población de los PMA que tiene acceso a combustibles no sólidos va del 5% (16 países) al 87% (Djibouti); la mediana de este indicador es del 9%. Los promedios no ponderados de los PMA son del 31% con respecto al acceso a la electricidad y del 20% en lo que hace a los combustibles no sólidos. Claramente, los PMA están considerablemente rezagados en materia de acceso a la energía en comparación con el resto de los países en desarrollo, cuyos promedios no ponderados del acceso a la electricidad y a los combustibles no sólidos son del 85% y del 73%, respectivamente. Como era de esperar, el acceso a la energía es mayor en las zonas urbanas que en las zonas rurales. El acceso a la electricidad en el país que representa la mediana de los PMA es del 57% en las zonas urbanas, y de solo un 9% en las zonas rurales. En lo que respecta a los combustibles no sólidos, la diferencia es menor pero también considerable: en la mediana de los PMA, el acceso es del 21% en las zonas urbanas y del 5% en las zonas rurales.

26. El desarrollo del sector privado es un importante componente del fomento de las capacidades productivas en los PMA previsto en el Programa de Acción, aunque el Programa no contemple objetivos o metas específicos al respecto. El Programa de Acción incluye varias medidas que deben adoptar los PMA y sus asociados para el desarrollo, como promover un entorno propicio al desarrollo del sector privado, procurar impulsar el acceso a los servicios financieros y fomentar la iniciativa empresarial de las mujeres. Los indicadores específicos que se utilizan como variables sustitutivas para evaluar el desarrollo del sector privado en los PMA son la facilidad para hacer negocios, el desempeño logístico, las políticas estructurales y la participación de las mujeres en la vida profesional, sobre la base de la clasificación del Índice de facilidad para hacer negocios del Banco Mundial. En el caso de los PMA, los valores del índice van de 52 (Rwanda) a 185 (República Centroafricana), que ocupa el último lugar en la clasificación. En general, los PMA tienden a ubicarse en los últimos puestos de la clasificación. Al menos 15 de los 20 países con normativas menos favorables a la actividad empresarial son PMA. La clasificación media de los PMA es 146, y la mediana, 153. En comparación, la clasificación media de los otros países en desarrollo es 97 y la mediana 99. Resulta alentador que varios PMA hayan hecho avances considerables en la última década. El caso de éxito más conocido es el de Rwanda,

<sup>18</sup> Agencia Internacional de Energías Renovables (IRENA), Renewable Energy Country Profiles. Véase información sobre la energía hidroeléctrica en Bhután en Jeremy Berkoff, "Hydropower in Bhutan and Nepal: why the difference?" *World Economics*, 4(3):121-142, 2003.

<sup>19</sup> Banco Mundial, *Doing Business 2013: Smarter Regulations for Small and Medium-Size Enterprises* (Washington, D.C., Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial, 2013), págs. 209 y 210.

<sup>20</sup> Párrafo 45 f) del Programa de Acción.

<sup>21</sup> Los otros dos objetivos son "duplicar la tasa global de mejora de la eficiencia energética y duplicar la proporción de las energías renovables en la matriz energética mundial" (véase la nota de pie de página 21, pág. 10, y <http://www.sustainableenergyforall.org/>).

que ha llevado a cabo importantes reformas en la década de 2000 para impulsar el desarrollo del sector privado. Este país incluso estableció una Dependencia de Actividad Empresarial para dirigir la reforma<sup>22</sup>. Entre otros PMA que han llevado adelante reformas y ascendido en la clasificación también se cuentan Burundi, las Islas Salomón y Sierra Leona.

27. A la evaluación de la actividad empresarial en los PMA se vincula la evaluación de las políticas e instituciones nacionales del Banco Mundial, que comprende 16 indicadores diferentes, clasificados en 4 grupos. En el presente ejercicio solo se usaron 3 indicadores, pertenecientes al grupo de las políticas estructurales: el entorno normativo de la actividad empresarial, la estructura del sector financiero y el marco de políticas relativo al comercio de bienes y servicios. Además, la evaluación de las políticas e instituciones nacionales incluye otros indicadores, entre los que cabe destacar los que miden cuánto se facilita el desarrollo del sector privado, por ejemplo aprobando y aplicando normas de protección de los derechos de propiedad. Los datos sobre el apoyo a la actividad empresarial de las mujeres proceden del índice *Third Billion*, creado por Booz & Co. Hay una relación positiva entre la clasificación correspondiente a la facilidad para hacer negocios y la clasificación o puntuación resultante de la evaluación de las políticas e instituciones nacionales; una mejor posición en la primera se asocia con una mejor valoración en la segunda. Desgraciadamente, como sucede con la clasificación según la facilidad para hacer negocios, los PMA registran las peores puntuaciones en los principales indicadores de la evaluación de las políticas e instituciones nacionales. Por ejemplo, en lo que respecta a un indicador relacionado con el apoyo a la iniciativa empresarial de las mujeres, 8 PMA ocuparon los 10 últimos lugares y ningún PMA pudo superar la posición 98 en la clasificación de 128 países. Las leyes desiguales sobre la herencia en varios PMA son ejemplos concretos que explican el escaso apoyo que estos países dan en general a las mujeres empresarias y, por consiguiente, las bajas calificaciones en la evaluación de las políticas e instituciones nacionales en lo que respecta al entorno empresarial.

28. La financiación y las inversiones siguen siendo las dos actividades fundamentales para fomentar las capacidades productivas en los PMA. La evaluación al respecto se hizo mediante tres indicadores: corrientes de AOD, formación bruta de capital fijo<sup>23</sup> y gasto público en educación, que se cuenta entre los indicadores importantes de las capacidades productivas. En general, las corrientes de AOD a los PMA se ampliaron en todos los sectores principales, aunque el aumento global puede atribuirse sobre todo a la ayuda en materia de infraestructura y servicios sociales. Esto comprende educación, salud, población y salud reproductiva, suministro de agua y saneamiento, y gobierno y sociedad civil. Las corrientes de AOD dirigidas a la infraestructura y los servicios económicos, el sector más directamente relacionado con las capacidades productivas, se duplicaron con creces en términos constantes en la última década —de 2.900 millones de dólares en 2002 a 6.000 millones en 2011. No obstante, su proporción del total de corrientes de ayuda se mantuvo relativamente constante en el período, con frecuencia entre un 11% y un 12%. Entre los sectores productivos, el del transporte y el almacenamiento recibe con creces la mayor proporción de flujos en los PMA; en el período 2002-2011 este recibió anualmente más de la mitad de la ayuda dirigida a los sectores productivos. De un mayor desglose de las corrientes de AOD por sectores y subsectores se desprende que el porcentaje destinado a la energía fue el que más aumentó en la última década; este subsector recibe actualmente alrededor de la cuarta parte de las corrientes de ayuda para infraestructura y servicios económicos. La proporción de corrientes destinadas a servicios empresariales y de otro tipo

<sup>22</sup> Véase la nota de pie de página 21, págs. 37 a 41.

<sup>23</sup> Se refiere al aumento de activos físicos (inversión menos enajenaciones) en el período analizado. Puede desglosarse en tres componentes principales: formación bruta de capital físico del sector público, formación bruta de capital fijo del sector privado e inversión extranjera directa. Para más detalles véase *Los países menos adelantados – Informe 2006*, págs. 103 a 108.

también ha aumentado, mientras que las corrientes dirigidas a las comunicaciones y los servicios bancarios y financieros se han reducido en términos relativos.

29. En lo que respecta a la formación bruta de capital fijo, proceso esencial del fomento de las capacidades productivas, se compararon los 21 PMA para los que se dispone de datos correspondientes al período 2002-2011. Los indicadores utilizados fueron el coeficiente de la formación bruta de capital fijo con respecto al PIB y la tasa de crecimiento anual medio de dicha formación bruta. Estos se compararon con los promedios no ponderados de los otros países en desarrollo. La comparación demostró que 9 PMA tenían coeficientes y tasas de crecimiento superiores a los demás países en desarrollo, y que ambos componentes eran comparativamente menores en 4 PMA. Esto indica que los PMA en su conjunto no van a la zaga de los demás países en desarrollo en lo que respecta al nivel o la tasa de crecimiento de la formación bruta de capital fijo, aunque hubiera sido preferible que los PMA registraran porcentajes considerablemente mayores, para poder alcanzar los niveles generales de capacidad productiva del resto de los países en desarrollo. El Programa de Acción en favor de los países menos adelantados para el decenio 2001-2010, también conocido como Programa de Acción de Bruselas, incluye el objetivo de que la inversión constituya anualmente un 25% del PIB de los PMA<sup>24</sup>. Aunque este objetivo no se especifica en el Programa de Acción de Estambul, puede servir de todas formas como parámetro al que los PMA deberían aspirar. Resulta alentador que varios de estos países hayan avanzado hacia el objetivo del 25%: mientras que a principios de los 2000 solo 5 de 34 PMA para los que se dispone de datos registraban una relación entre inversión y PIB superior al 25%, 11 PMA habían alcanzado esa cifra alrededor de 2010. De todas formas, unas dos terceras partes de los PMA para los que se dispone de datos presentaban coeficientes inferiores al objetivo del Programa de Acción de Bruselas.

30. Un indicador de la labor de inversión en el desarrollo del capital humano en los PMA es la proporción del gasto público en educación. Se hizo una comparación del gasto público de los 35 PMA para los que se dispone de datos con el promedio no ponderado de los demás países en desarrollo. Resulta alentador que muchos PMA efectúen un mayor gasto público en educación que los otros países en desarrollo. De hecho, los PMA presentan un promedio no ponderado (18%) y una mediana (17%) superiores a los del resto de los países en desarrollo (15% y 14%, respectivamente). Examinando los PMA de los que se conoce el gasto en educación durante varios años, se observa que este ha aumentado en términos relativos en unos dos tercios de estos países durante un período de por lo menos cinco años. Este considerable incremento puede deberse a la gran importancia que los PMA asignan a la educación, en particular en el contexto de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y del Programa de Acción de Estambul. Por consiguiente, es fundamental mantener esta tendencia positiva en el futuro, sin reducir por ello las asignaciones a los sectores productivos de la economía.

### III. Consecuencias para las políticas y perspectivas de futuro

31. Medir las capacidades productivas es una tarea ardua, no solo debido a las muchas dimensiones que es preciso evaluar y calcular, sino también a la escasez de datos en numerosos aspectos de las capacidades productivas. En ocasiones, aun cuando se dispone de datos, estos pueden ser incompletos o carecer de una definición precisa. En otros campos en los que se dispone de datos, estos no están validados y, por ende, puede que no sean fidedignos ni utilizables como indicadores. A pesar de los problemas, es fundamental utilizar indicadores para medir el desempeño y entender la situación de las capacidades productivas en los PMA. Esto obedece a que los indicadores son esenciales para medir los

<sup>24</sup> Párrafo 6 del Programa de Acción de Bruselas.

resultados de las políticas, comparar esos resultados y determinar futuros rumbos. En el presente ejercicio, las metas del Programa de Acción se utilizan como parámetros de evaluación o indicadores aproximados de lo que se debe lograr exactamente. Sin embargo, las metas acordadas —aun cuando se logren o alcancen a largo plazo— solo pueden considerarse parámetros útiles si son cuantificables o realistas. Las metas ambiciosas son difíciles de medir y pueden resultar excesivas para las capacidades y los medios financieros disponibles, así como distraer la atención de las autoridades de metas más fáciles de alcanzar o menos ambiciosas.

32. En las últimas décadas, varios PMA han hecho importantes avances en algunos aspectos del fomento de las capacidades productivas. Por ejemplo, muchos han aumentado considerablemente el gasto público en educación, lo que constituye una importante inversión en el desarrollo de competencias y capacidades humanas. Muchos también han mejorado su coeficiente de inversión con respecto al PIB, lo que indica un aumento de la atención que se presta a la formación bruta de capital fijo en los PMA. Unos pocos PMA también han aumentado la proporción de su PIB que se destina a I+D, aunque la mayoría aún debe incrementar considerablemente los valores de este indicador. En cuanto a la energía, si bien una amplia proporción de la que se consume en los PMA proviene de fuentes sostenibles —biomasa tradicional—, estos países van muy por detrás de los demás países en desarrollo en lo relativo al acceso a la energía. Además, dicho acceso en la mediana de los PMA es mucho mayor en las zonas urbanas (57%) que en las rurales (9%).

33. Los desafíos más importantes para los PMA se plantean en terrenos en los que están muy rezagados con respecto a los demás países en desarrollo: infraestructura física, diversificación de las exportaciones y valor añadido, TIC y entorno empresarial general (facilidad para hacer negocios). Por ejemplo, los datos revelan que los PMA han hecho escasos avances en la ampliación de sus redes viarias (muy pocos PMA tienen una proporción de carreteras pavimentadas por cada millón de personas similar a la del resto de los países en desarrollo). La situación de las vías férreas no difiere mucho de la de la red viaria aunque, según los datos disponibles, parece plausible que para 2020 alrededor de la mitad de los 16 PMA para los que se dispone de datos puedan contar con una densidad equivalente al promedio actual de los países en desarrollo que no son PMA. En cuanto a la TIC, aunque en algunos PMA la tendencia de los abonos a la telefonía móvil es alentadora, el acceso a Internet y a la telefonía fija sigue siendo problemático (véase el párrafo 20).

34. Es esencial para los PMA y sus asociados para el desarrollo abordar las carencias y las limitaciones nacionales que se señalan en la presente nota y el estudio conexo, que se distribuye como documento de sesión. Debería prestarse especial atención a los ámbitos específicos en los que los PMA están individual o colectivamente rezagados con respecto al resto de los países en desarrollo. A modo de ejemplo, la concentración de las exportaciones es más elevada en los PMA. Por lo tanto, los argumentos en favor de la diversificación, incluida la adición de valor, siguen siendo convincentes en vista de la continua y excesiva dependencia de estos países de grandes volúmenes de exportaciones de escaso valor añadido, la consiguiente volatilidad de los precios de los productos primarios y la incertidumbre en la tendencia de los precios a largo plazo. Es esencial que los PMA exportadores de minerales y petróleo inviertan los beneficios procedentes de los productos básicos en el fomento de las capacidades productivas de sus respectivas economías.

35. Los PMA tienen mucho margen para seguir mejorando sus políticas profundizando en sus reformas. Así puede verse por las insatisfactorias puntuaciones y clasificación de los PMA con respecto a varios índices. En este sentido, crear comités nacionales para estudiar cuestiones concretas y recomendar políticas detalladas es un enfoque que ha arrojado algunos resultados positivos. Esas cuestiones pueden ser transversales (facilidad para hacer negocios o iniciativa empresarial de las mujeres, por ejemplo) o sectoriales (acceso a la energía, pavimentación de las carreteras). Es importante que el alcance y los objetivos de

estos comités se definan claramente desde un principio, y que las autoridades y la comunidad internacional tengan la firme intención de tomar en serio los resultados de su trabajo. La idea de que llevar a cabo reformas es un proceso continuo también debería orientar la formulación de las políticas. Por consiguiente, un fuerte impulso reformista —siempre bienvenido— no es nunca suficiente y debe ir seguido de nuevas modificaciones y ajustes. Los PMA deberían mejorar constantemente su entorno económico nacional para favorecer el crecimiento y el desarrollo del sector privado. Se los alienta a que adopten medidas eficaces para ampliar la participación de las mujeres en la actividad empresarial, entre otras cosas mejorando los sistemas de derechos de propiedad y las leyes sobre la herencia. En estudios anteriores de la UNCTAD sobre los PMA se ha argumentado que la condición más importante para impulsar las exportaciones y atraer inversión extranjera directa es mejorar el clima empresarial nacional, incluida la provisión de bienes públicos por el gobierno y la protección y defensa eficaces de los derechos de propiedad.

36. La inversión —inversión nacional e inversión extranjera directa— es por definición parte integrante del fomento de las capacidades productivas. Es evidente que un aumento de la inversión es necesario para que los PMA se acerquen al logro de los objetivos y las metas del Programa de Acción de Estambul. Es primordial desplegar esfuerzos concertados y sostenidos para movilizar más recursos internos. En este contexto, la movilización de recursos internos debe entenderse en su sentido amplio, que abarca el sector financiero, la recaudación de impuestos, las remesas y la prevención de la fuga de capitales<sup>25</sup>. El creciente interés por los bonos de los países del África subsahariana es una tendencia positiva que ilustra cómo los PMA están desarrollando sus mercados de capitales. O sea, para los PMA, movilizar los recursos internos fomentando el ahorro privado y mejorando el sistema de recaudación tributaria, así como aprovechando los recursos naturales, es esencial para fomentar sus capacidades productivas en pro del desarrollo y la reducción de la pobreza. A nivel regional, es importante ampliar la participación de los bancos regionales de desarrollo en la financiación de los sectores productivos de los PMA, profundizar la integración económica regional y aprovechar la cooperación Sur-Sur para el desarrollo de los PMA.

37. Los asociados para el desarrollo y los socios comerciales de los PMA deben asumir importantes funciones en el fomento de las capacidades productivas de los PMA. Por ejemplo, la AOD desempeña un papel esencial en la financiación del desarrollo de las capacidades productivas, y el Programa de Acción de Estambul reitera el compromiso asumido por los países donantes en el Programa de Acción de Bruselas de adoptar medidas para alcanzar sus respectivos objetivos de ayuda<sup>26</sup>. La meta más ambiciosa de los países

<sup>25</sup> Véase una síntesis en UNCTAD, *Enhancing the Role of Domestic Financial Resources in Africa's Development: A Policy Handbook*, UNCTAD/ALDC/Africa/2009/1 (Nueva York y Ginebra, Naciones Unidas, 2009).

<sup>26</sup> "a) Los países donantes aplicarán lo antes posible las siguientes medidas, a las que se comprometieron en la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados:

- i) Países donantes que destinan más del 0,20% de su producto nacional bruto a la AOD para los países menos adelantados: seguirán haciéndolo y se esforzarán al máximo por incrementar aún más la AOD que destinan a los países menos adelantados;
- ii) Otros países donantes que han alcanzado la meta del 0,15%: se comprometen a alcanzar prontamente el 0,20%;
- iii) Todos los demás países donantes, que se han comprometido a alcanzar la meta del 0,15%: reafirman su compromiso y se obligan a alcanzar la meta para 2015 o hacer todo lo posible por acelerar su empeño por alcanzar la meta;
- iv) En el período comprendido en el Programa de Acción, los demás países donantes: harán todo lo posible, a título individual, por aumentar la AOD para los países menos

donantes es destinar el 0,20% de su ingreso nacional bruto a la AOD para los PMA. En 2011, la proporción agregada de 27 países donantes era del 0,08%: 5 países superaban el 0,20%; 1 registraba una proporción de entre el 0,15% y el 0,20%; 3, de entre el 0,10% y el 0,15%; y el resto, tasas inferiores al 0,10%. Si la comunidad de donantes consiguiera elevar el actual coeficiente agregado del 0,08% a la meta del 0,20%, la AOD *per capita* en los países donantes aumentaría de 34 a 89 dólares. Ya sea que los donantes incrementen o no sus respectivos porcentajes, es imprescindible que los PMA y sus asociados para el desarrollo mejoren la eficacia de la ayuda de conformidad con la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda, el Programa de Acción de Accra y la Alianza de Busan de cooperación eficaz para el desarrollo.

38. Los recursos de la Iniciativa de Ayuda para el Comercio deberían proporcionar una forma de inversión que no cree deuda, ser más previsibles y asignarse de manera que contribuyesen directamente a fomentar la capacidad de oferta de los PMA, como la construcción de infraestructura relacionada con el comercio. Dado que un considerable número de PMA (28 de 49) son exportadores de productos básicos, es esencial que se unan a las cadenas de valor regionales y mundiales basadas en estos productos. Esto ampliará sus perspectivas de diversificación y de adición y retención de valor, lo que tendrá efectos directos sobre la creación de empleo y la reducción de la pobreza. Asimismo, aumentará su capacidad de recuperación económica tras las crisis externas, haciendo que sus ingresos sean más estables y previsibles. Por consiguiente, la Ayuda para el Comercio debería abarcar iniciativas o servicios especiales para la diversificación de los productos básicos, a fin de que los PMA pudieran integrarse en las cadenas de valor regionales y mundiales basadas en dichos productos. Un servicio especial de este tipo puede facilitar los adelantos tecnológicos, mejorar la eficiencia productiva e impulsar al mismo tiempo la productividad y los ingresos del trabajo. La Iniciativa de Ayuda para el Comercio debería contemplar también la prestación de asistencia técnica relacionada con el comercio, a fin de crear capacidades institucionales para formular políticas y estrategias comerciales asumidas a nivel local, participar efectivamente en las negociaciones comerciales y aplicar los acuerdos comerciales. El Marco Integrado mejorado para la asistencia técnica a los países menos adelantados en materia de comercio es un importante instrumento para potenciar las capacidades institucionales de los PMA y debería seguir reforzándose.

39. Otros aspectos que requieren medidas efectivas de los PMA y sus asociados para el desarrollo guardan relación con la cantidad y la calidad de los datos, y comprenden el fomento de las capacidades estadísticas nacionales de dichos países. Con el apoyo de la comunidad internacional, los PMA también deben procurar establecer o desarrollar sus propios indicadores, parámetros de evaluación y mecanismos de control compatibles con el Programa de Acción de Estambul para medir la evolución de sus capacidades productivas. Estos indicadores deberían servir de referencia para ulteriores mejoras en la aplicación de políticas y medidas, entre otras cosas con respecto al desempeño de los donantes en los países receptores, con miras a desarrollar permanentemente las capacidades productivas de los PMA.

---

adelantados, con lo cual la ayuda que prestan en su conjunto a los países menos adelantados se incrementará significativamente;

v) Los países donantes deberían examinar sus compromisos en materia de AOD en 2015 y considerar la posibilidad de aumentar los recursos destinados a los países menos adelantados (...)." (párr. 116.2).



40. Lograr los objetivos y metas del Programa de Acción relativos a las capacidades productivas depende de varios factores, incluidas las consecuencias y recomendaciones destacadas en la presente nota. Es importante que el fomento de las capacidades productivas nacionales sea uno de los ejes de las respectivas políticas y estrategias de desarrollo de los PMA. Por consiguiente, estos países deben adoptar medidas destinadas a aumentar su capacidad nacional para formular políticas y convertir las prioridades y los compromisos acordados en acciones concretas, entre otras cosas integrando el Programa de Acción en sus respectivas políticas y estrategias nacionales. Esto requiere esfuerzos para fomentar las capacidades institucionales y políticas nacionales y reequilibrar los papeles del Estado y el mercado.

---