

CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE COMERCIO  
Y DESARROLLO

## LOS PAÍSES MENOS ADELANTADOS INFORME DE 2006

---

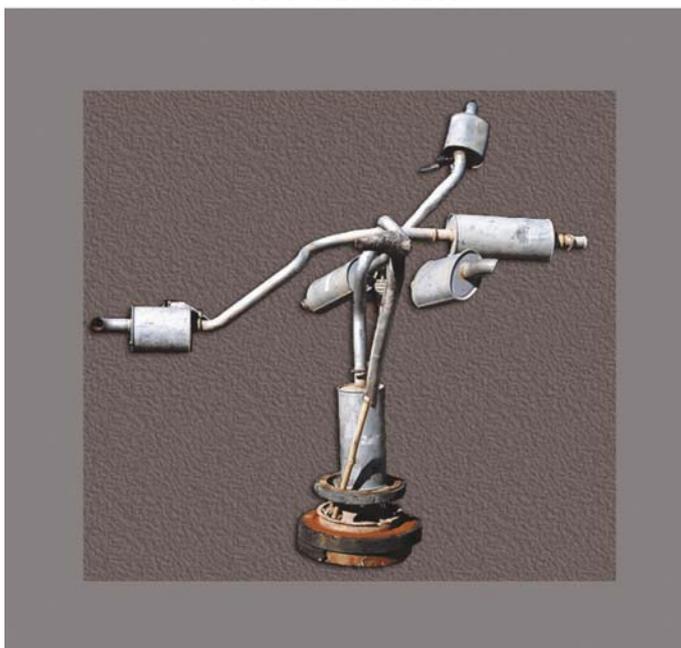
**PANORAMA GENERAL**  
por el Secretario General de la UNCTAD

---



NACIONES UNIDAS

**PROHIBIDA LA DIVULGACIÓN**  
El contenido del presente informe no podrá ser citado  
ni resumido por la prensa, la radio, la televisión ni los  
medios electrónicos antes de las 17.00 horas (hora  
media de Greenwich) del 20 de julio de 2006



---

CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE COMERCIO Y  
DESARROLLO  
Ginebra

---

**LOS PAÍSES MENOS ADELANTADOS**

**INFORME DE 2006**

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



NACIONES UNIDAS  
Nueva York y Ginebra, 2006

GE.06-50752 (S) 310506 130606

### Nota

Las firmas de los documentos de las Naciones Unidas se componen de letras mayúsculas y cifras. La mención de una de estas firmas indica que se hace referencia a un documento de las Naciones Unidas.

---

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, de parte de la Secretaría de las Naciones Unidas, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

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

---

El material contenido en esta publicación puede citarse o reproducirse sin restricciones, siempre que se indique la fuente y se haga referencia al número del documento. Deberá remitirse a la secretaria de la UNCTAD un ejemplar de la publicación en que aparezca el material citado o reproducido.

---

El Panorama general contenido en el presente documento se publica también como parte de *Los países menos adelantados: Informe de 2006* (UNCTAD/LDC/2006), N° de venta: S.06.II.D.9).

UNCTAD/LDC/2006(Overview)

Este Panorama general también se puede obtener en Internet, en francés e inglés, en la dirección siguiente:  
<http://www.unctad.org>

## **PANORAMA GENERAL**

La finalidad del presente Informe es servir de instrumento a los responsables de las políticas en los países menos adelantados (PMA) y a sus asociados en el desarrollo. En la parte I se examinan las tendencias económicas recientes en los PMA y los progresos de esos países hacia el logro de los objetivos cuantitativos de desarrollo del Programa de Acción en favor de los Países Menos Adelantados para el Decenio 2001-2010, acordado en la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre los PMA, celebrada en Bruselas en 2001. La parte II trata en particular del desarrollo de las capacidades productivas en los PMA. En el Panorama general se expone el argumento básico de política en pocas palabras para los lectores que no disponen de mucho tiempo, y los elementos de hecho en que se basa este argumento.

### **EL ARGUMENTO DE POLÍTICA EN POCAS PALABRAS**

#### **La importancia de las capacidades productivas**

En los últimos años un gran número de PMA han alcanzado mayores tasas de crecimiento económico que en el pasado y sus exportaciones han aumentado aún más. Pero hay una sensación generalizada -que se refleja en la preocupación por garantizar un crecimiento "favorable a los pobres"- de que esto no se plasma de modo efectivo en la reducción de la pobreza y la mejora del bienestar humano. Además, la sostenibilidad del crecimiento acelerado es frágil, porque depende en alto grado de los precios de los productos básicos, incluido el petróleo, las tendencias de la financiación externa, las preferencias por las exportaciones de productos manufacturados y las condiciones climáticas y meteorológicas. A finales de los años setenta y en los años ochenta muchos PMA vieron como se desplomaban sus tasas de crecimiento y perdían las ganancias de anteriores períodos de desarrollo; hoy día estos países siguen estando expuestos a que se repita esta situación.

El desarrollo de las capacidades productivas es fundamental para el crecimiento económico sostenido de los PMA. Es este desarrollo el que permitirá a los PMA recurrir cada vez más a la movilización

de los recursos internos para financiar su crecimiento económico, reducir la dependencia de la ayuda y atraer la clase de corrientes de capitales privados que pueden contribuir a su proceso de desarrollo. El desarrollo de sus capacidades productivas permitirá también a esos países competir en mercados internacionales de bienes y servicios que no se limitan a los productos primarios ni dependen de preferencias especiales de acceso al mercado.

El desarrollo de las capacidades productivas es fundamental para reducir la pobreza generalizada en los PMA. Aunque las transferencias de ayuda a los PMA se utilizan de manera creciente para aliviar sufrimientos humanos, estas expresiones de solidaridad internacional, por sí solas, no darán lugar a una reducción sostenida de la pobreza. Es menester que se cree riqueza en los PMA y que se desarrollen las capacidades productivas internas de un modo que permita aumentar las oportunidades de empleo productivo.

El desarrollo de las capacidades productivas será especialmente importante en los 15 años próximos, porque los PMA se encuentran en un momento crítico de transición en el que se enfrentan a un doble desafío. En primer lugar, cada vez hay más personas que buscan trabajo en los sectores no agrícolas, y la urbanización se está acelerando. Considerando el conjunto de los PMA, el decenio de 2000 a 2010 será el primero en el que, según las predicciones, el crecimiento de la población económicamente activa no perteneciente al sector agrícola superará al crecimiento de la población económicamente activa de este sector. Esta transición afectará a más de la mitad de los PMA durante estos diez años, y aún más en la década de 2010 a 2020. En segundo lugar, los PMA deben negociar esta transición en un contexto económico abierto. Como se indicaba en anteriores informes sobre los PMA, en la actualidad muy pocos de esos países aplican regímenes comerciales restrictivos, y la mayoría de ellos han emprendido un proceso rápido y amplio de liberalización del comercio. Sin embargo, las estructuras actuales de la producción y el comercio de estos países ofrecen muy pocas oportunidades en un mundo en rápido proceso de globalización, basado en productos nuevos de alta especialización, con condiciones exigentes de entrada en los mercados. Al

propio tiempo, la rápida apertura de los sectores más tradicionales expone a los actuales productores a una competencia mundial sin precedentes. Para aprovechar los recientes adelantos tecnológicos es preciso alcanzar y superar nuevas cotas en materia de capitales humanos, I&D y prácticas de gestión, y la mayoría de las economías de los PMA han carecido de los recursos necesarios para ello. La lógica despiadada de la relación de causalidad acumulativa amenaza con hacer retroceder aún más a los PMA.

Si no se crean suficientes oportunidades de empleo productivo para la fuerza laboral en expansión de los PMA -tanto en las actividades agrícolas como en las no agrícolas- las presiones migratorias internacionales sobre estos países irán en aumento y persistirán los altos niveles de pobreza extrema. Además, el desarrollo de las capacidades productivas es necesario para asegurar las bases fiscales del buen gobierno y garantizar una soberanía efectiva. Si los PMA no desarrollan sus capacidades productivas, un número cada vez mayor de ellos harán frente a emergencias humanitarias complejas y recurrentes.

### **Las capacidades productivas deben situarse en el centro de las políticas de desarrollo y reducción de la pobreza**

Es bien sabido que el mundo en desarrollo no sólo necesita aranceles más bajos o un mejor acceso a los mercados, sino también una mayor capacidad de oferta para aprovechar la economía global abierta, produciendo y comerciando bienes y servicios competitivos. Las nuevas iniciativas internacionales que se están considerando, como la de "asistencia para el comercio", parten de la idea de que sin capacidades productivas habrá poco que comerciar, y que estas capacidades no aparecerán automáticamente por efecto de las fuerzas de mercado por sí solas, sino también de la interacción de la iniciativa empresarial, la política estatal y la acción internacional. En la medida en que la iniciativa de "asistencia para el comercio" dé lugar a un aumento de la ayuda destinada, entre otras cosas, a las capacidades de exportación, este es un paso en la buena dirección.

Sin embargo, por lo general las políticas nacionales e internacionales no abordan adecuadamente el desafío que supone desarrollar las capacidades productivas en los PMA. Es necesario un cambio paradigmático que sitúe al desarrollo de las capacidades productivas en el centro de las políticas nacionales e internacionales destinadas a promover el desarrollo y la reducción de la pobreza en los PMA.

En el presente Informe, por capacidades productivas se entiende *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*. Para los bienes y servicios comercializables, lo importante es la capacidad de producir de modo internacionalmente competitivo. Las capacidades productivas de un país se desarrollan mediante tres procesos estrechamente interrelacionados, a saber, la acumulación de capital, el progreso tecnológico y el cambio estructural. La acumulación de capital es un proceso consistente en mantener y aumentar los capitales naturales, humanos y físicos mediante la *inversión*. El progreso tecnológico se consigue introduciendo nuevos bienes y servicios, métodos, equipos o técnicas para producir bienes o servicios nuevos o mejorados, y formas nuevas y mejoradas de organizar la producción mediante la *innovación*. El cambio estructural es la variación en la composición intersectorial e intrasectorial de la producción, el sistema de vinculaciones intersectoriales e intrasectoriales y el sistema de vinculaciones entre las empresas. Este cambio suele producirse mediante la inversión y la innovación, y la nueva estructura de producción influye a su vez en el potencial para seguir invirtiendo e innovando.

Situar las capacidades productivas en el centro de las políticas de desarrollo y reducción de la pobreza significa concentrar la actividad en el fomento de la acumulación de capital, el progreso tecnológico y el cambio estructural en los PMA. Las políticas nacionales e internacionales deben tratar de iniciar y sostener un círculo virtuoso en el que el desarrollo de las capacidades productivas y el crecimiento de la demanda se refuercen mutuamente. Esto debe hacerse de manera

que se multipliquen las oportunidades de empleo productivo a fin de asegurar la reducción de la pobreza.

### **El desarrollo de las capacidades productivas exige nuevas orientaciones de política**

Este cambio paradigmático no es algo totalmente nuevo. Pero sí constituiría una nueva orientación de política para los PMA y sus asociados en el desarrollo, aunque el desarrollo de las capacidades productivas forma parte del Programa de Acción de Bruselas en favor de los PMA. Se trataría de un planteamiento de la reducción de la pobreza orientado a la producción y el empleo que abarcaría el aumento de los gastos del sector social y el logro de los objetivos de desarrollo humano, pero sin limitarse a ellos. Se trataría también de un planteamiento del comercio basado en el desarrollo, y no del desarrollo basado en el comercio. Un planteamiento del desarrollo de las capacidades productivas que se centre únicamente en el comercio no será suficiente para conseguir un crecimiento sostenido en los PMA, en el que participen todos.

Además, el cambio paradigmático consolidaría los esfuerzos actuales de desarrollo de las capacidades productivas en los PMA -como las políticas para mejorar el clima de inversión en esos países- mediante:

- Políticas macroeconómicas orientadas a la promoción del crecimiento, la inversión y el empleo;
- Un planteamiento multidimensional que no sólo trate de establecer las instituciones-marco y el entorno macroeconómico, sino que además incluya políticas destinadas a cambiar las estructuras de producción y las instituciones de nivel intermedio, así como las capacidades y los incentivos a micronivel;
- Un planteamiento activo para promover la iniciativa empresarial;

- Un planteamiento estratégico de la integración global con el cual la rapidez y el grado de liberalización de los diferentes sectores económicos se determinen teniendo en cuenta el objetivo de desarrollar las capacidades productivas.

Las políticas nacionales e internacionales para el desarrollo de las capacidades productivas en los PMA deben atribuir prioridad a la atenuación de las principales limitaciones que obstaculizan la acumulación de capitales, el progreso tecnológico y el cambio estructural. Estas limitaciones tienen que identificarse en cada uno de los países. La demanda interna insuficiente por una parte, y el hecho de que las capacidades, las infraestructuras y las instituciones son demasiado débiles para ser internacionalmente competitivas, por la otra, hacen que en los PMA los recursos productivos y las capacidades empresariales estén infrautilizados debido a la falta de demanda y a las deficiencias estructurales. Existe un excedente de mano de obra, una iniciativa empresarial latente, conocimientos tradicionales no aprovechados, una movilización de los excedentes mediante la exportación y recursos naturales inexplorados. En consecuencia, la política debe orientarse hacia la movilización de este potencial infrautilizado. Como dice Albert Hirschman "El desarrollo no depende tanto de encontrar la combinación óptima de determinados recursos y factores de producción como de atraer y utilizar con fines de desarrollo recursos y capacidades que están ocultos, dispersos o mal utilizados".

En el contexto de los PMA, el aumento de la productividad y el empleo con vistas al crecimiento sostenible a largo plazo exige una estrategia doble consistente en invertir en los sectores de crecimiento dinámico al tiempo que se acumula capacidad en los sectores en que están empleados la mayoría de los trabajadores. Una estrategia que consista en invertir solamente en los sectores dinámicos para "saltarse etapas" quizás no baste para reducir la pobreza, sobre todo porque a menudo los sectores de crecimiento más rápido no son aquellos en los que trabajan la mayoría de los pobres, y podrían requerir conocimientos técnicos y formación que éstos no poseen. Así pues, el desafío radica en potenciar el impacto de los sectores de crecimiento dinámico de la economía, al tiempo que se profundizan sus vinculaciones con

otros sectores en los que la mayoría de los pobres están subempleados. Al propio tiempo, es de importancia capital dotar a los pobres de los conocimientos técnicos y la formación que son necesarios para absorber la mano de obra en estos sectores en expansión de la economía.

El planteamiento más eficaz consistiría en apoyar y estimular inversiones simultáneas en la agricultura, la industria y los servicios a lo largo de la cadena de valor de los sectores prometedores, promover las exportaciones y, en particular, mejorar y aumentar el valor añadido local de los abundantes recursos naturales. Sobre todo hay que tratar de activar el crecimiento vinculando la inversión y la producción, y sostener un proceso de crecimiento económico interactivo mediante la interrelación dinámica entre los sectores primario, secundario y terciario. Las vinculaciones del crecimiento agrícola, en el que existe un círculo virtuoso que hace que el estímulo de la demanda derivada del crecimiento agrícola genere inversiones, iniciativa empresarial y empleo en actividades no agrícolas, en particular de bienes no comercializables, serán probablemente pertinentes en muchos PMA y constituirán el núcleo de los esfuerzos destinados a crear un proceso de desarrollo más integrador que contribuya a la reducción sostenible de la pobreza.

La pobreza puede reducirse rápidamente si las políticas catalizan y sostienen un círculo virtuoso en el que el desarrollo de las capacidades productivas y el crecimiento de la demanda se refuerzan mutuamente, y si se registra una transformación de las estructuras productivas en favor de sistemas de producción más especializados y de mayor densidad tecnológica, que sean compatibles con actividades de mayor valor añadido y un fuerte crecimiento de la productividad. Para ello será necesario crear un círculo virtuoso basado en el aumento del ahorro, la inversión y las exportaciones mediante una combinación de fuerzas de mercado y acción pública. Esto requiere la movilización, fortalecimiento y transformación del sector empresarial de las PYMES en empresas de mayor tamaño que puedan competir en el mercado mundial, la diversificación de sus estructuras de exportación y el establecimiento de una densa red de vinculaciones entre empresas y explotaciones agrícolas, tanto en los sectores rurales como en los secto-

res no rurales, y entre ellos. Los esfuerzos se centrarán en gran parte en reforzar el papel de las empresas nacionales. Con todo, las empresas extranjeras (mediante las IED y otros canales) pueden contribuir positivamente a este proceso, a condición de que prevalezcan las economías de aprendizaje y los efectos derivados, y puedan reducirse los posibles costos.

El proceso exige un mejor equilibrio entre los factores nacionales e internacionales de crecimiento. El aumento y la diversificación de las exportaciones son un elemento absolutamente esencial de la estrategia. No obstante, prestar atención exclusiva a las exportaciones en detrimento de la demanda interna, o viceversa, o desarrollar capacidades productivas en bienes comercializables y no en bienes no comercializables, o viceversa, sería probablemente contraproducente: los dos son importantes para el crecimiento y la reducción de la pobreza. El aumento de la demanda interna también es un efecto del incremento de los ingresos y la reducción de la pobreza, y esto establece otro mecanismo de retroalimentación que sostiene el impulso del crecimiento a medida que aumentan las oportunidades de empleo productivo.

Un proceso de transformación económica sólo puede tener lugar si se establece un marco de política propicio que facilite el proceso de acumulación de capitales, cambio estructural y progreso tecnológico. Para ello no sólo habrá que reevaluar las políticas nacionales e internacionales vigentes, sino que también deberán crearse las instituciones necesarias, en particular el sector de la empresa privada (sociedades o empresas mercantiles) y los sistemas financieros y de conocimientos. Además de inversiones y mejoras de la infraestructura física, es necesario crear o reforzar los propios agentes económicos (sociedades o empresas mercantiles), movilizar la capacidad empresarial, reactivar los conocimientos tradicionales mal aprovechados y crear empleos productivos para la mano de obra infrautilizada.

A nivel nacional hacen falta más estrategias de reducción de la pobreza orientadas al desarrollo, como alegan los dos últimos informes sobre los países menos adelantados. Estas estrategias se centrarán

en el desarrollo de las capacidades de producción de manera que se creen oportunidades de empleo productivo. Sin embargo, un buen programa nacional de reducción de la pobreza no puede surtir pleno efecto en un entorno internacional desfavorable, y además puede promoverse con las medidas adecuadas de apoyo internacional. La asistencia va en aumento, y hay perspectivas de que esto continúe. Sin embargo, a medida que aumentan las corrientes de entrada de ayuda, es importante que en la composición de la ayuda se vuelva a atribuir prioridad al desarrollo de las capacidades productivas. El aumento de la asistencia destinada a la infraestructura física -transporte, telecomunicaciones y energía- se inserta sin duda alguna en este contexto. Pero hay que ir más allá y, en particular, reforzar los sectores de producción y las vinculaciones, y prestar asistencia al desarrollo de las empresas y la mejora de los sistemas financieros y de conocimientos del país. Es necesario arbitrar nuevas medidas internacionales de apoyo que promuevan el desarrollo de las capacidades productivas en los PMA.

### **RECIENTES TENDENCIAS ECONÓMICAS Y PROGRESOS HACIA EL LOGRO DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DE LA TERCERA CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE LOS PAÍSES MENOS ADELANTADOS**

#### **Tendencias económicas recientes**

La tasa media de crecimiento del PIB en el grupo de PMA en 2004 fue la más elevada de los dos últimos decenios. Esto fue debido a los niveles sin precedentes de las exportaciones de mercancías y las entradas de capitales, particularmente en forma de donaciones e IED. La mayoría de los PMA exportadores de petróleo lograron resultados especialmente positivos, en particular gracias a la subida de los precios del petróleo en 2004. Pero los buenos resultados económicos no se limitaron a estos países. En 2004 el PIB real creció un 6% o más en 15 PMA, de los cuales 11 no exportan petróleo.

Dentro de este panorama general de crecimiento, las divergencias cada vez más acentuadas entre los PMA, que surgieron a comienzos de los años noventa, han persistido. En 2004 el PIB real *per capita*

quedó estancado o disminuyó en 15 de los 46 PMA para los que se dispone de datos.

Estas divergencias se deben en parte a las diferencias en el acceso a la financiación externa. Tanto las entradas de IED como las donaciones de AOD, que son los dos principales factores del aumento de las entradas de capitales, estuvieron muy concentradas. Diez PMA absorbieron el 84% de las entradas de IED en 2004. En valores nominales, la ayuda se duplicó prácticamente entre 1999 y 2004. Sin embargo, el 30% de este aumento fue absorbido por el Afganistán y la República Democrática del Congo. En los otros países el incremento nominal de la ayuda fue mucho menor. Es más, en valores reales la ayuda quedó estancada o disminuyó en casi la mitad de los PMA durante este período, incluidos nueve de los diez PMA insulares.

Otra cuestión preocupante es la sostenibilidad de los recientes resultados de la economía. La relación del ahorro interno bruto con el PIB, que ya era muy inferior a la de otros países en desarrollo, disminuyó incluso del 13,4% en 2003 al 11% en 2004. En este período los PMA recurrieron más al ahorro externo para financiar la formación de capital. Muchos PMA son especialmente vulnerables, al ser importadores netos de alimentos y petróleo. La combinación de las subidas de precios en estos sectores puede empeorar considerablemente los persistentes déficit comerciales de esos países. Los efectos de los elevadísimos precios recientes del petróleo no son evidentes, habida cuenta de los años para los que se dispone de datos.

La sostenibilidad del reciente crecimiento dependerá en particular de que la AOD y la IED existentes y adicionales se encaucen hacia inversiones productivas, tanto públicas como privadas, y contribuyan al aumento del ahorro interno, el cambio estructural y la mejora y diversificación de las capacidades productivas. Lamentablemente, una elevada proporción del aumento de la AOD es imputable al alivio de la deuda y la ayuda de emergencia, que en conjunto representaron el 35% de la AOD neta total desembolsada a los PMA en 2003, y el 27% de los desembolsos en 2004. Las IED siguieron destinándose a la explotación de las industrias extractivas. La deuda externa de los PMA

continúa aumentando, a pesar de las importantes medidas de alivio de la deuda. En 2003, los pagos de intereses y las remesas de beneficios equivalieron a un 60% aproximadamente del valor de las donaciones recibidas (sin incluir la cooperación técnica).

Por último, el crecimiento económico no podrá sostenerse si no es la clase de crecimiento que da lugar a mejoras del bienestar humano que benefician a todos. A este respecto, los resultados actuales del crecimiento económico son bastante desiguales (véase más abajo).

### **Progresos hacia el logro de los objetivos de desarrollo de la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre los PMA**

La característica más sobresaliente de los progresos hacia el logro de los objetivos de la Tercera Conferencia sobre los Países Menos Adelantados desde 2001 es que los asociados en el desarrollo se han comprometido mucho más que en los años noventa con respecto a la ayuda, el alivio de la deuda y el acceso a los mercados. Durante el decenio de 1990 muchos PMA empezaron a introducir reformas económicas importantes y de vasto alcance, entre ellas una amplia liberalización del comercio, la liberalización financiera y la privatización. Pero entre 1990 y 1998 la ayuda disminuyó en un 45% en valores reales per cápita. No obstante, como se ha señalado antes, ahora se ha invertido la tendencia y las entradas de ayuda se han duplicado en valores nominales desde 1999. También se han logrado importantes progresos en el alivio de la deuda para algunos PMA, y estos esfuerzos en pro de la financiación del desarrollo de estos países han sido complementados con nuevas iniciativas para avanzar hacia el objetivo del acceso en franquicia y sin contingentes para todos los productos de los PMA. También se han logrado progresos significativos en la desvinculación de la ayuda.

Estas tendencias positivas son alentadoras. No obstante, las entradas de ayuda todavía no han alcanzado niveles acordes con los objetivos de la asistencia a la INB del Plan de Acción. Además, el reciente aumento de la asistencia es imputable a las donaciones de condonación de la deuda y a la ayuda de emergencia, y una gran pro-

porción de este aumento se ha concentrado en el Afganistán y la República Democrática del Congo. Hasta 2004 el aumento de la asistencia fortaleció la tendencia en favor de los sectores sociales, en detrimento de los sectores de la infraestructura económica y la producción. A pesar del alivio de la deuda concedido a algunos países, la carga general de la deuda de los PMA sigue aumentando. Además, pese a las iniciativas de acceso especial a los mercados, la proporción de las importaciones totales de los países desarrollados procedentes de los PMA que entran en franquicia disminuyó del 77 al 72% entre 1996 y 2003, si no se cuentan las importaciones de petróleo y armamento.

En muchos PMA las tasas de crecimiento económico y de inversión son más altas que en los años noventa. Pero sólo 6 de 46 PMA para los cuales se dispone de datos alcanzaron o superaron el objetivo de crecimiento del 7% al año entre 2001 y 2004, fijado en el Plan de Acción. Diez de 35 PMA para los cuales se dispone de datos alcanzaron el objetivo de inversión del 25% del PIB en este mismo período.

Dieciocho de los 46 PMA para los que se dispone de datos no pudieron alcanzar tasas de crecimiento per cápita superiores al 1,0% al año entre 2001 y 2004; este nivel es demasiado bajo para tener un efecto serio en la pobreza extrema en la que vive la mitad aproximada de la población de los PMA. Además, los progresos hacia el logro de los objetivos de desarrollo humano son muy desiguales. Se han conseguido más progresos en las dimensiones del desarrollo humano que tienen que ver directamente con la cantidad y la calidad de los servicios públicos (educación primaria, educación en igualdad de género y acceso al agua) que en las que dependen de los servicios públicos y los niveles de ingresos de los hogares (hambre y mortalidad infantil).

En último término, la sostenibilidad del progreso económico y social de los PMA dependerá de que su base productiva se estructure de un modo que les permita recurrir cada vez más a la movilización de los recursos internos y a las fuentes privadas de financiación externa (más que a las públicas), y competir en los mercados internacionales sin preferencias especiales de acceso a los mercados. Los objetivos del Plan de Acción son felizmente de mayor alcance que los objetivos de

desarrollo del Milenio, y hacen hincapié en la importancia de desarrollar las capacidades productivas. No obstante, el aumento de los recursos externos proporcionados por los asociados en el desarrollo no se traducirá en un progreso económico y social sostenido si no se continúa incrementando de modo efectivo la financiación del desarrollo para los PMA, con el complemento de medidas más eficaces de fomento del comercio y en vinculación con los esfuerzos de desarrollo de las capacidades productivas internas.

## **EL DESARROLLO DE LAS CAPACIDADES PRODUCTIVAS: PRINCIPALES CONCLUSIONES Y ANÁLISIS**

### **Crecimiento potencial frente a crecimiento real**

Los países menos adelantados tienen el potencial necesario para alcanzar tasas muy altas de crecimiento económico y reducir rápidamente la pobreza, si se atenúan las limitaciones que restringen el desarrollo de sus capacidades productivas. El Informe demuestra este extremo con un marco analítico y estimaciones empíricas de la velocidad a la que podrían crecer los PMA en el período de 2002 a 2015 si se desarrollasen sus capacidades productivas. Según el análisis, el objetivo de una tasa de crecimiento superior al 7%, que forma parte del Programa de Acción de Bruselas en favor de los PMA, es asequible. Pero es necesario adoptar una hipótesis de crecimiento que favorezca una rápida convergencia, con el pleno empleo de la fuerza laboral y el aprovechamiento de diversas fuentes potenciales de crecimiento de la productividad de la mano de obra, que están a la disposición de todos los países pobres. En particular, es menester un cambio estructural que permita obtener rendimientos crecientes a escala y economías externas, una acumulación más rápida de capital humano y una adquisición y absorción más veloces de tecnologías que ya utilizan otros países.

Esta hipótesis de crecimiento para la convergencia no será realidad si no se aumentan sustancialmente las tasas de inversión. Esto habrá de financiarse mediante un importante aumento del ahorro interno o un incremento sustancial de las entradas de recursos externos, o ambas cosas a la vez. También será necesario un crecimiento acele-

rado de las exportaciones para pagar el aumento de las importaciones con las que sostener el crecimiento económico más rápido. Asimismo habrá que desplegar un mayor esfuerzo tecnológico para adquirir y utilizar las tecnologías modernas que se utilizan en otros países. La trayectoria de crecimiento de la producción con pleno empleo no se conseguirá si no existen fuertes incentivos para la inversión, basados en la demanda. Así pues, para que el crecimiento potencial sea una realidad es indispensable hacer frente a las principales limitaciones que obstaculizan el desarrollo de las capacidades productivas.

Como en los PMA estas limitaciones son de peso considerable, las tasas reales de crecimiento de esos países han sido muy inferiores a las tasas potenciales de crecimiento indicadas. A largo plazo, y considerando el grupo de PMA en su integridad, de 1980 a 2003 el PIB real per cápita sólo aumentó un 0,72% al año. De 41 PMA para los cuales se dispone de datos, 17 registraron tasas de crecimiento anuales medias negativas del PIB per cápita durante este período, y en sólo 9 de ellos la tasa de crecimiento media del PIB per cápita superó el 2,15% al año; esta tasa es suficiente para alcanzar la convergencia de los ingresos per cápita de estos países con los de los países de altos ingresos de la OCDE.

La reciente mejora antes indicada de las cifras de crecimiento en algunos PMA es desde luego alentadora. Sin embargo, un análisis más detenido de la variación interanual en estos países hace ver que, históricamente, muchos PMA han experimentado breves períodos de rápido crecimiento, pero seguidos de crisis económicas en las que frecuentemente se registraron graves pérdidas de producción, y de recuperaciones económicas de fuerza y alcance distintos. De los 40 PMA para los que se dispone de datos, sólo 7 han logrado un crecimiento regular sostenido, a saber, Bangladesh, Bhután, Burkina Faso, Cabo Verde, Lesotho, Nepal y la República Democrática Popular Lao. Todos los demás PMA han sufrido contracciones económicas de duración y gravedad diversas desde que alcanzaron la independencia política.

De los 33 PMA que han sufrido crisis económicas con graves pérdidas de producción, sólo en 12 de ellos el PIB real per cápita es actualmente superior al nivel máximo registrado en los años setenta o comienzos de los ochenta. Entre ellos figuran algunos países de alto rendimiento económico como Mozambique y Rwanda, que crecieron rápidamente después del derrumbamiento de sus economías. En los otros 21 PMA -poco más de la mitad de los países para los cuales se dispone de datos- las tasas de crecimiento se desplomaron hasta el punto de que en 2003 su PIB real per cápita era inferior al de 20 ó 30 años antes. Once de estos 21 PMA simplemente no se recuperaron del desplome de las tasas de crecimiento. Sin embargo, entre los otros diez hay varios países, como Gambia y Rwanda, cuyas cifras de crecimiento de mediados de los años noventa fueron positivas, aunque todavía no han alcanzado los anteriores niveles del PIB real per cápita. La reciente mejora de las cifras de crecimiento de los PMA considerados como grupo refleja el hecho de que un número creciente de estos países se están recuperando.

Como muestra la hipótesis de crecimiento para la convergencia, los PMA podrían conseguir un crecimiento rápido y sostenido si desarrollasen sus capacidades productivas. De no ser así, es probable que incluso países que ahora crecen con más rapidez experimenten el mismo tipo de caídas de la tasa de crecimiento que caracterizaron la anterior experiencia de crecimiento de los PMA.

### **Tendencias en el desarrollo de las capacidades productivas**

#### **Acumulación de capital**

A pesar de las mejoras registradas en los años noventa, en 1999-2003 la formación de capital representaba solamente el 22% del PIB del grupo de PMA, y la inversión privada interna era particularmente pobre. La tasa de formación de capital en los PMA dista mucho de la que se calcula es menester para la hipótesis de rápida convergencia antes examinada (35% del PIB) y lo propio puede decirse para la hipótesis de convergencia lenta (28% del PIB), en la que la adquisi-

ción tecnológica se producirá con más lentitud que en la primera de las hipótesis.

Otra causa de preocupación es que en el decenio de 1990 las tasas reales de formación de capital humano en los PMA fueron inferiores a las de otros países en desarrollo. El promedio de años de escolarización de la población adulta en los PMA era de tres años en 2000, menos aún que el nivel de otros países en desarrollo en 1960. Asimismo, la fuga de cerebros va en aumento en muchos PMA. El año 2000, uno de cada cinco "trabajadores muy calificados" en los PMA (definidos como los trabajadores con educación terciaria, o sea un mínimo de 13 años de escolaridad) trabajaba en un país de la OCDE.

Las tasas inadecuadas de formación de capital físico y humano reflejan una movilización deficiente de los recursos internos para financiar la formación de capital, y puntos débiles en el proceso por el cual las entradas de capitales externos contribuyen a los mecanismos internos de acumulación de capital. El ahorro interno bruto aumentó hasta el 13,6% del PIB en 1990-2003. Pero, sin entradas de capitales externos, con esta tasa de ahorros es imposible alcanzar ni siquiera tasas positivas de crecimiento del PIB per cápita. Las estimaciones del ahorro auténtico, que tienen en cuenta la depreciación del capital y el agotamiento de los recursos naturales, indican que, sin donaciones de AOD, las cifras del ahorro en todos los años comprendidos entre 1991 y 2003 serían negativas, y que la tasa de ahorros auténtica, sin donaciones de AOD, también habría disminuido. Así pues, aunque las cifras de crecimiento de los PMA como grupo mejoraron mucho en los años noventa, su base de recursos productivos internos, medida con arreglo a los ahorros auténticos (sin donaciones de AOD), se ha ido contrayendo.

Los ingresos y los gastos del sector público también son bajos, sobre todo en los países que no tienen acceso a ingresos derivados de recursos minerales. Durante el período de 2000 a 2003, el gasto final de consumo del sector público en los PMA fue equivalente a 26 dólares de los EE.UU. per cápita, mientras que en otros países en desarrollo la cifra correspondiente era de 186 dólares per cápita.

Las entradas de capitales externos pueden desempeñar una importante función catalizadora, contribuyendo a iniciar rápidamente, y a sostener, un círculo virtuoso de movilización de recursos internos en el que la expansión de las oportunidades de inversiones rentables genere un aumento de los ahorros, y éstos, a su vez, financien el aumento de las inversiones. Se trata de una importante oportunidad, porque desde el año 2000 la fuerte tendencia al descenso de la AOD para los PMA, característica de los años noventa, se ha invertido y las entradas de IED en estos países, aunque están geográficamente concentradas, también van en aumento. Pero, según las pocas indicaciones disponibles, las entradas de IED no son atraídas por la inversión privada interna. Además, varias características del régimen actual de la ayuda hacen pensar que la AOD no desempeña un papel catalizador en la movilización de los recursos internos y la acumulación interna de capital.

De especial importancia es el hecho de que la composición de la ayuda va en dirección contraria a la formación de capital físico y los sectores productivos. Entre 1992-1995 y 2000-2003, los compromisos de AOD para la infraestructura económica y los sectores orientados a la producción disminuyeron del 45 al 26% del total de compromisos de los donantes a los PMA. Si se consideran exclusivamente los compromisos de ayuda a los sectores de la producción (agricultura, industria, minería, construcción, comercio y turismo), se verá que estos compromisos constituyeron sólo el 6,8% del total de compromisos de ayuda en el período de 2000 a 2003. Los compromisos de AOD para los servicios bancarios y financieros en este mismo período representaron sólo el 1% de los compromisos totales de ayuda.

### **Cambio estructural**

El cambio estructural en los PMA considerados como grupo desde comienzos de los años ochenta ha sido escaso, aunque hay importantes diferencias entre los países. La parte correspondiente a la agricultura en el PIB de los PMA va reduciéndose lentamente (del 37% en 1980-1983 al 33% en 2000-2003). Tanto las actividades industriales como las de servicios se están expandiendo (en números

redondos, del 23 al 26% del PIB y del 39 al 42% del PIB, respectivamente, en estos períodos). Pero gran parte del incremento del valor añadido industrial está concentrado en unos pocos PMA y los tipos de actividades industriales que más se expanden en esos países no son las manufactureras sino más bien la minería, la explotación de crudo y la producción de energía hidroeléctrica. Además, los servicios que más se expanden son los de bajo valor añadido y los pequeños servicios comerciales de supervivencia.

Si bien el aumento del valor añadido de la industria manufacturera en el grupo de PMA en su totalidad ha sido relativamente modesto, este proceso es muy desigual. Entre 1990-1993 y 2000-2003, la mitad del incremento total del valor añadido de las manufacturas en el grupo de PMA fue imputable al crecimiento de la industria manufacturera en Bangladesh. En muchos PMA el valor añadido de la industria manufacturera ha sufrido una fuerte contracción. Entre 1990-1993 y 2000-2003, el valor añadido de la industria manufacturera como porcentaje del valor añadido total disminuyó en 19 de 36 PMA para los cuales se dispone de datos, y en 2 de ellos se mantuvo estacionario. Además, entre 1990 y 2000, en 14 PMA de un total de 25 hubo un descenso en la participación de sus productos manufacturados de mediana y alta tecnología en el total de productos manufacturados.

### **Productividad de la mano de obra**

Según las indicaciones disponibles, en 2002-2003 hacían falta por término medio cinco trabajadores en los PMA para producir lo que produce un trabajador en otros países en desarrollo (94 trabajadores si la comparación se hace con los países desarrollados). Lo que es aún peor, la brecha de la productividad se está ensanchando. La productividad de la mano de obra en el grupo de los PMA en 2000-2003 fue sólo un 12% superior a la de 1980-1983, siendo así que en los otros países en desarrollo el aumento fue del 55% por término medio. Un hecho significativo es que, aunque el valor añadido agrícola por trabajador de este sector aumentó ligeramente en los PMA, el valor añadido no agrícola por trabajador del sector no agrícola disminuyó incluso en un 9% entre 1980-1983 y 2000-2003. La productividad de

la mano de obra no agrícola descendió en cuatro quintas partes de los PMA para los que se dispone de datos en este período, lo que denota la existencia de un grave y extendido problema de absorción productiva de la mano de obra fuera del sector agrícola.

### **Integración del comercio**

En último término, los bienes y servicios que los PMA pueden ofrecer de modo competitivo en los mercados mundiales se limitan a lo que puedan producir, y a su eficiencia en producirlo. Esta es la causa principal de la marginación de los PMA en el comercio mundial. Aunque los PMA exportasen toda su producción, su participación en las exportaciones mundiales de bienes y servicios ascendería solamente al 2,4%, mientras que representan más del 10% de la población mundial.

Además, al igual que su estructura de la producción, la estructura de las exportaciones de los PMA está muy orientada a la explotación de los recursos naturales. Los productos primarios constituyeron alrededor de dos tercios de las exportaciones totales de mercancías en 2000-2003. Una importante característica de las tendencias de la composición de las exportaciones de mercancías en los PMA es que las exportaciones de productos manufacturados han ido en aumento. En 1980-1983 las exportaciones de manufacturas constituían solamente el 13% de las exportaciones totales de mercancías en los PMA como grupo, y ahora representan alrededor de un tercio. Sin embargo, la preferencia por las manufacturas en detrimento de los productos primarios avanza con mucha más lentitud que en otros países en desarrollo, y no ha llegado tan lejos. Esta preferencia se concentra en los productos de alta densidad de mano de obra y bajo contenido técnico, en particular las prendas de vestir, que con frecuencia se han desarrollado para tener en cuenta preferencias especiales y que ahora, a la expiración del Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido, son vulnerables. La producción para la exportación no está bien enraizada en los sistemas nacionales de producción y, en el peor de los casos, es una especie de enclave dinámico sin apenas vinculaciones de producción con el resto de la economía. Las exportaciones de productos manufacturados de

mediana y alta tecnología representaron menos del 3% del comercio total de mercancías de los PMA en 2000-2003, mientras que en otros países en desarrollo el porcentaje correspondiente era del 40%. Además, la expansión de las exportaciones de manufacturas está concentrada en unos pocos PMA.

Los datos muestran también la extremada limitación de la mejora del nivel tecnológico de las exportaciones de productos primarios. La parte correspondiente a los minerales y metales elaborados en el total de exportaciones de minerales y metales del grupo de PMA disminuyó del 35 al 28% entre 1980-1983 y 2000-2003. La proporción de productos agrícolas elaborados en el total de las exportaciones agrícolas descendió del 23% en 1980-1983 al 18% en 2000-2003. El principal signo de mejora en la composición de las exportaciones de productos básicos ha sido, para los productos agrícolas no elaborados, el paso de productos estáticos a otros más dinámicos. Según la definición de productos dinámicos de la UNCTAD (aquellos cuya elasticidad de la demanda es superior a uno), los productos dinámicos más importantes son el pescado y los productos de la pesca y las especies.

### **El progreso tecnológico y el desarrollo de las capacidades tecnológicas**

La falta general de un cambio estructural, el lentísimo ritmo de crecimiento de la productividad y el limitado surtido de productos en los que los PMA son internacionalmente competitivos, son otros tantos síntomas de la falta de aprendizaje tecnológico e innovación en los PMA. Las estructuras de la producción y el comercio indican que el nivel de acumulación de activos basados en el conocimiento es, en general, bajo. Pero en muchos PMA esos activos, más que acumularse, se reducen.

Los indicadores tradicionales del esfuerzo tecnológico (como la I&D, las patentes concedidas, el número de científicos e investigadores y de publicaciones) hacen ver claramente que existe una amplia brecha de conocimientos entre los PMA, otros países en desarrollo y los países desarrollados:

- Los gastos en I&D en los PMA y en otros países en desarrollo son muy bajos en comparación con los países de la OCDE. El gasto bruto en I&D en 2003 (o en el año más reciente disponible) representó el 0,2% del PIB en los PMA y el 0,3 del PIB en otros países en desarrollo (2,2% del PIB en los países de la OCDE).
- El número de investigadores y científicos dedicados a actividades de I&D por millón de personas en los PMA en 2003 (o en el año más próximo) equivale sólo al 27% del nivel de otros países en desarrollo y al 2% del nivel de los países de la OCDE.
- Durante el período de 1990 a 1999, sólo el 0,1% de los artículos de publicaciones científicas y técnicas sobre física, biología, química, matemáticas, medicina clínica, investigación biomédica, mecánica y tecnología, y ciencias terrestres y espaciales, se originaron en los PMA.
- Entre 1991 y 2004, sólo se concedieron 20 patentes estadounidenses a ciudadanos de PMA, mientras que se concedían 14.824 patentes a ciudadanos de otros países en desarrollo y 1,8 millones a ciudadanos de los países de la OCDE.

Con todo, sería erróneo deducir que los PMA no llevan a cabo actividades innovadoras y de solución de problemas. Existen muchas innovaciones incrementales que son importantes para las necesidades internas y no se recogen en estos indicadores tradicionales. Los gastos en I&D no son ciertamente el único indicador. Pero los datos relativos a las empresas, de las encuestas sobre el clima para las inversiones, señalan también deficiencias en las capacidades tecnológicas, sobre todo en las empresas nacionales. Según las empresas participantes en estas encuestas, la inversión en bienes de capital es el canal más importante de adquisición de tecnologías. No obstante:

- En los años 2000-2003 las importaciones de maquinaria y equipo en los PMA fueron menores, como porcentaje del PIB, que las efectuadas en los otros países en desarrollo (3%, frente al 4,8% del PIB), y la brecha entre estos dos grupos de países se ha agrandado desde comienzos de los años ochenta;
- En valores reales per cápita, las importaciones de maquinaria y equipo de los PMA en 2000-2003 se mantuvieron casi al mismo nivel que en 1980. La cifra de importaciones reales de bienes de capital per cápita fue de unos 10 dólares (en dólares de 1990), o sea siete veces menos que las importaciones reales de bienes de capital de otros países en desarrollo.

Según se desprende de las estadísticas generales sobre los años de escolarización y la fuga de cerebros antes indicadas, la endeblez fundamental de los recursos humanos en los PMA hace que la base social para la edificación de las capacidades tecnológicas sea muy frágil. Esto se observa también en la educación de carácter técnico. En 2001, la educación de carácter técnico y profesional representó sólo el 2,6% por término medio de la matriculación secundaria total en los PMA (10,4% en los países en desarrollo y 25% en los países de la OCDE). La matriculación en disciplinas técnicas terciarias es muy baja, debido principalmente a que, por lo general, la matriculación en la educación terciaria de los PMA es muy inferior a la de otros países en desarrollo o de la OCDE. En los últimos años la matriculación terciaria en los PMA ha representado sólo el 6% del total de población de 20 a 24 años de edad, cifra que debe compararse con el 23% de otros países en desarrollo y el 57% de los países de elevados ingresos de la OCDE. Dentro de las cifras de matriculación terciaria, los PMA están situados a los mismos niveles aproximadamente que los otros países en desarrollo y los países de la OCDE en lo que se refiere al porcentaje de alumnos matriculados en cursos de ciencia y agricultura. Pero, dentro de estas mismas cifras, la proporción de las matriculaciones en ciencias mecánicas equivale a poco más del 50% de la de otros países en desarrollo. Las matriculaciones de nivel terciario, especial-

mente en disciplinas técnicas, son importantes para desarrollar los conocimientos técnicos y de gestión que se necesitan para utilizar con eficiencia las tecnologías modernas y adaptar las tecnologías importadas a las condiciones locales. Esto hace ver que existe un importante déficit en las competencias generales que sirven de base para las capacidades tecnológicas.

### **Diferencias entre los PMA**

Dada la diversidad de las cifras de crecimiento de los PMA, el Informe identifica las tendencias en el desarrollo de las capacidades productivas de tres grupos de PMA, a saber: las economías convergentes, que se definen como las que lograron un crecimiento medio del PIB real per cápita de más del 2,15% al año durante el período de 1980-2003; las economías de escaso crecimiento, que no alcanzaron este nivel pero registraron un crecimiento positivo del PIB real per cápita en este mismo período, y las economías en retroceso, en las cuales el PIB real per cápita disminuyó durante el período.

El análisis de la formación de capital físico y su financiación en las distintas economías revela importantes diferencias. A comienzos de los años ochenta las tasas de inversión de los tres grupos de países no se diferenciaban mucho. Pero en el período de 1999-2003, la relación entre la formación de capital bruta y el PIB aumentó en 12 puntos porcentuales por término medio en las economías convergentes y en 6 puntos porcentuales en las economías de escaso crecimiento, y disminuyó en las economías en retroceso. Es evidente que existe una relación entre el aumento de las inversiones y las tasas de crecimiento más elevadas y sostenidas. En las economías convergentes, el aumento de las inversiones también estuvo relacionado con el incremento del ahorro interno. Este proceso se observa asimismo en las economías de escaso crecimiento. Pero la causa principal del aumento de las inversiones son las mayores entradas de IED que se produjeron después de 1993. Por término medio, las tres cuartas partes del aumento de la tasa de formación de capital en las economías de escaso crecimiento es imputable a las mayores entradas de IED. Por otra parte, es evidente que en los años ochenta las donaciones, como porcentaje del PIB,

aumentaron significativamente en las economías convergentes, aunque después disminuyeran. En cambio, el porcentaje de donaciones en el PIB va en aumento en las economías de escaso crecimiento y también en las economías en retroceso.

Hay otras diferencias importantes entre los tres grupos de economías en lo relativo a la pauta del cambio estructural, el crecimiento de la productividad y la integración del comercio. Volviendo a la diferencia entre las economías convergentes y las economías en retroceso, es evidente que las primeras se caracterizan por: i) un descenso de la parte correspondiente a la agricultura en el PIB; ii) un aumento del valor añadido de la industria manufacturera; iii) una creciente productividad de la mano de obra tanto en los sectores agrícolas como en los no agrícolas; iv) un aumento de la parte correspondiente al comercio en el PIB, y v) un aumento de la parte correspondiente a las exportaciones de manufacturas en el total de exportaciones de mercancías. En las economías en retroceso: i) la parte correspondiente a la agricultura en el PIB va en aumento; ii) se está produciendo una desindustrialización, en el sentido de que disminuye la proporción de las manufacturas en el PIB; iii) la productividad de la mano de obra disminuye tanto en los sectores agrícolas como en los no agrícolas; iv) la parte correspondiente al comercio en el PIB se está reduciendo, y v) aunque aumentan las exportaciones de manufacturas como porcentaje de las exportaciones totales de mercancías, lo hacen con mucha más lentitud que en las economías convergentes.

De estas tendencias se desprende claramente que la dinámica de las estructuras de producción es importante para el crecimiento de la economía en los PMA. Al igual que en otros países en desarrollo, la industrialización, y en particular la expansión de las actividades manufactureras, es una característica de los PMA que han logrado el crecimiento económico mayor y más sostenido. Además, la desindustrialización, entendida como el descenso de la proporción de las actividades manufactureras en el PIB, y también como el aumento en la parte correspondiente a la agricultura en el PIB, es un rasgo característico del retroceso económico. Las experiencias positivas de los PMA no se diferencian de los patrones clásicos de la transformación estructural a

largo plazo, cuya existencia se ha determinado en los casos de crecimiento económico sostenido.

Las pautas del cambio estructural, el crecimiento de la productividad y la integración del comercio en las economías convergentes denotan un progreso tecnológico muy superior al de las economías de escaso crecimiento o en retroceso. Sin embargo, los datos relativos a las tendencias de las importaciones de maquinaria y equipo no indican diferencias importantes entre los grupos de países. Esto se debe a que el nivel de estas importaciones depende de las entradas de IED. No obstante, ello hace pensar que el desarrollo de las capacidades tecnológicas puede ser un factor de debilidad incluso en las economías convergentes, y que los procesos de crecimiento de esos países siguen siendo vulnerables.

### **El problema de la absorción productiva de la mano de obra**

En casi todos los PMA se observa un desequilibrio entre la tasa de crecimiento de la fuerza laboral, que es muy rápida por causa del crecimiento demográfico, y la tasa de acumulación de capital y progreso tecnológico, que en general es lenta. De resultas de ello la mayoría de los trabajadores tienen que ganarse la vida con su trabajo puramente manual, ya que las herramientas y el equipo de que disponen son rudimentarios, su nivel educativo y de formación es bajo y las infraestructuras son insuficientes. La productividad de la mano de obra es baja y el subempleo está muy extendido. Esta es la causa fundamental de la persistente pobreza de masas en los PMA.

En 2000 la fuerza laboral de los PMA se estimaba en 312 millones de personas; entre 1990 y 2000 el aumento fue de 71 millones de personas, y se espera que entre 2000 y 2010 se registre otro incremento de 89 millones, hasta alcanzar un total de 401 millones de personas. Una elevada proporción del incremento de la fuerza laboral total entre 2000 y 2010 (22%) tendrá lugar en Bangladesh. No obstante, en el decenio actual todos los PMA están experimentando un fuerte crecimiento de su mano de obra. En 36 de 50 PMA para los cuales se

dispone de datos se prevé un incremento de la fuerza laboral superior al 25%.

En los últimos 25 años la expansión de los terrenos agrícolas ha constituido el medio más importante de ofrecer trabajo productivo a la mano de obra de los PMA. Pero este recurso está cada vez más circunscrito.

En primer lugar, a medida que aumenta la superficie de terreno cultivada en los PMA, aumenta también la dependencia de tierras frágiles (como las de regiones áridas, terrenos en pendiente y suelos frágiles). Esto creará probablemente un problema importante porque la pobreza extrema puede hacer difícil la aplicación de prácticas agrícolas sostenibles para muchos hogares, con los consiguientes problemas de degradación de la tierra y disminución de la fertilidad del suelo. En 31 PMA, más del 30% de la población vive en tierras frágiles.

En segundo lugar, en general el porcentaje de terrenos con cultivos comerciales por persona dedicada a la agricultura se está reduciendo. Para los PMA considerados como grupo, el tamaño medio de las explotaciones cultivadas por agricultor económicamente activo ha disminuido en un 29% en los 40 últimos años. Considerando esta proporción como un equivalente aproximado del tamaño de las explotaciones, es obvio constatar que en 32 de 50 PMA el tamaño medio de las explotaciones era inferior a 1 ha en 2000-2003, y el tamaño medio de las explotaciones en el grupo de PMA era de 0,69 ha.

En tercer lugar, las pronunciadas desigualdades en el acceso a los recursos de tierras hacen que, incluso en los países que parecen disponer de abundantes recursos de tierras y de una relación tierra/mano de obra favorable, una proporción importante de las explotaciones sean muy pequeñas y un porcentaje creciente de la población carezca prácticamente de tierras.

En este contexto, la urbanización en los PMA se acelera y cada vez más personas buscan trabajo fuera del sector agrícola. En 2000, el 71% de la fuerza laboral trabajaba en la agricultura, y el 75% vivía en zonas rurales. Pero la tasa de urbanización pasó del 17% en 1980 al

25% en 2000, y el porcentaje de la población dedicada a actividades no agrícolas ha ido aumentando regularmente, del 21% en 1980 al 29% en 2000. Esta es una tendencia generalizada en los PMA. En 1990, dos tercios de los PMA tenían menos de un tercio de sus poblaciones viviendo en zonas urbanas, y menos de un tercio de su población económicamente activa trabajaba en sectores no agrícolas. En cambio, en 2010 estas características económicas y sociales se registrarán en menos de un tercio de los PMA.

Las proyecciones de la población económicamente activa muestran que, entre 2000 y 2010, de los 89 millones de nuevos habitantes de esos países, 49 millones trabajarán en sectores no agrícolas y 40 millones en la agricultura. Esto supone la inversión completa de la situación de los años ochenta, en los que el 63% del incremento de la población económicamente activa se registraba en el sector agrícola. Para los PMA considerados como grupo, este es el primer decenio en que, según las previsiones, la población económicamente activa crecerá más en los sectores no agrícolas que en los agrícolas. Durante los años noventa la proporción del crecimiento de la población económicamente activa fue mayor en la agricultura.

La pauta general del cambio en el grupo de los PMA dependerá en alto grado de lo que ocurra en Bangladesh. Sin embargo, se espera que en los PMA africanos el 46% del incremento de la población económicamente activa en 2000-2010 se registre en sectores no agrícolas (el 29% en los años ochenta); en los PMA asiáticos, con excepción de Bangladesh, durante este mismo período el 45% del aumento de la población económicamente activa tendrá lugar en sectores no agrícolas (el 36% en el decenio de 1980). Según las proyecciones, durante el decenio de 2000 a 2010 en casi la mitad de los PMA (24 de un total de 50 países) la población económicamente activa del sector no agrícola crecerá con más rapidez que la del sector agrícola. Los países de referencia son Benin, el Chad, Guinea Ecuatorial, Lesotho, Liberia, Mauritania, la República Centroafricana, la República Democrática del Congo, Sierra Leona, el Sudán, el Togo y Zambia en África; Bangladesh, Myanmar y el Yemen en Asia; y Cabo Verde, Kiribati, Maldivas, Samoa, Santo Tomé y Príncipe, Tuvalu y Vanuatu en el grupo de

PMA insulares. Este desvío con respecto a anteriores tendencias se observa también en Haití. Las proyecciones para muchos de los PMA restantes señalan la aparición de esta nueva tendencia durante el decenio de 2011-2020.

Estas estimaciones son, desde luego, proyecciones que quizás no se materialicen. Además, estas previsiones se basan en datos internacionales y, por consiguiente, las estimaciones nacionales pueden variar. No obstante, las previsiones dan una idea de las dimensiones esenciales del problema de la reducción de la pobreza en los PMA. Es necesario pues absorber la mano de obra productiva en la agricultura, y también en los sectores no agrícolas, cosa que será imposible si no se desarrollan capacidades productivas mediante la acumulación de capital, el progreso tecnológico y el cambio estructural.

#### **Limitaciones al desarrollo de las capacidades productivas**

Las políticas nacionales e internacionales destinadas a desarrollar las capacidades productivas en los PMA deberían dar prioridad a la identificación y la atenuación de las principales limitaciones que obstaculizan la acumulación de capital, el progreso tecnológico y el cambio estructural. Esto debe hacerse país por país, adaptándose a las realidades locales. No obstante, el Informe se centra en particular en tres factores de limitación del desarrollo de las capacidades productivas que probablemente serán importantes en un cierto número de PMA, a saber:

- La infraestructura física;
- Las deficiencias institucionales -sociedades o empresas mercantiles, sistemas financieros y sistemas de conocimiento;
- Las limitaciones de la demanda.

### **Infraestructura física**

Las infraestructuras de transporte, telecomunicaciones y energía de la mayoría de los PMA son las más escasas y de peor calidad del mundo. La brecha infraestructural es especialmente importante en el sector de la energía. La "brecha de la electricidad" no ha recibido tanta atención como la brecha digital, pero su importancia es igual, o probablemente superior, para el crecimiento económico y la reducción de la pobreza. Un importante factor que limita la adopción en los PMA de tecnologías modernas experimentadas en los países desarrollados y en otros países en desarrollo es el bajo nivel de compatibilidad tecnológica entre los PMA y otros países. El bajo nivel de la electrificación es un rasgo característico de esta incompatibilidad tecnológica, que contribuye a la persistencia del déficit tecnológico.

La brecha infraestructural entre los PMA, otros países en desarrollo y los países de la OCDE no sólo es amplia sino que va en aumento. Esto se observa especialmente en la infraestructura viaria. En términos de kilometraje, en 1999 (el año más reciente para el que se dispone de datos globales), la red viaria per cápita en los PMA era inferior a la de 1990. La proporción de carreteras asfaltadas en los PMA también disminuyó en el mismo período. La red viaria per cápita se redujo en los PMA tanto africanos como insulares, y la proporción de carreteras asfaltadas disminuyó también en los PMA de África. En cambio, para los PMA considerados como grupo, entre 1990 y 2002 el número de abonados a teléfonos fijos y móviles por cada 1.000 habitantes se multiplicó por 8. No obstante, los PMA aún van a la zaga de otros países en desarrollo y países de la OCDE, ya que en estos dos últimos grupos el número de nuevos abonados fue superior.

El bajo nivel y la mala calidad de las infraestructuras en los PMA son consecuencia del mantenimiento deficiente de las instalaciones existentes y la insuficiente inversión en nuevas instalaciones. Esto refleja a su vez el recorte de la inversión pública, la preferencia de la AOD por los sectores sociales en detrimento de la infraestructura económica y el limitado interés de los inversores privados por la infraestructura física en los PMA. En valores reales, los compromisos de

AOD para la infraestructura económica disminuyeron en un 51% entre 1992 y 2003. El descenso de la AOD destinada a la infraestructura económica fue especialmente acusado en los PMA africanos. En los años noventa las inversiones del sector privado en la energía y las telecomunicaciones aumentaron. No obstante, las corrientes de capitales privados destinadas al transporte han sido muy inferiores y se han concentrado principalmente en los proyectos de Mozambique para el desarrollo del corredor transfronterizo.

Para colmar la brecha de la infraestructura física que separa a los PMA de otros países en desarrollo, que es uno de los objetivos cuantitativos del Programa de Acción de Bruselas en favor de los PMA, será menester una mayor inversión pública y que cambie de signo la tendencia descendente de la ayuda a la infraestructura económica que se ha registrado en un cierto número de PMA, particularmente de África, entre 1990 y 2003. La mejora de la infraestructura física puede contribuir en gran medida a la atenuación de las limitaciones de costos y tiempo con que tropiezan los exportadores en las transacciones comerciales internacionales. Sin embargo, las inversiones en infraestructuras no sólo deben destinarse a las infraestructuras relacionadas con el comercio, sino que es necesario un planteamiento conjunto del desarrollo infraestructural que incluya lo siguiente: i) la infraestructura rural y las vinculaciones a nivel de distrito entre las zonas rurales y las ciudades pequeñas; ii) la infraestructura nacional en gran escala (como carreteras principales, líneas de transmisión e instalaciones portuarias), y iii) la infraestructura regional transfronteriza. Es importante aumentar la inversión pública en el primero de estos sectores para que crezca la productividad agrícola y se desarrolle una economía de mercado en las zonas rurales, y también para que aumente el empleo rural no agrícola. El incremento de la inversión pública en el segundo sector es importante para la diversificación y el cambio estructural, así como para la integración del comercio internacional. El aumento de la inversión pública en el tercer sector es importante para la integración regional.

Hay que procurar en especial promover la electrificación y colmar la brecha de la electricidad que separa a los PMA de otros países

en desarrollo. La mayoría de las tecnologías modernas necesitan la electricidad, y el bajo nivel actual del acceso a la electricidad multiplica los costos para las empresas, reduce sus fondos disponibles para la inversión y es una de las causas principales de la incompatibilidad tecnológica entre los PMA y el resto del mundo, que obstaculiza la adquisición de tecnologías. El presente Informe muestra que el acceso a la electricidad afecta a la composición de las exportaciones de los países en desarrollo, y que las diferencias en el grado de diversificación en las exportaciones de manufacturas están condicionadas en parte por el nivel de la electrificación.

### **Deficiencias institucionales**

Cada día se aprecia más la importancia de las instituciones para el crecimiento económico y la reducción de la pobreza. Pero las capacidades del Estado y el buen gobierno son objeto de una atención aún más sostenida. Es evidente que las capacidades del Estado son esenciales para la formulación y aplicación efectiva de las políticas, y el buen gobierno es ciertamente necesario. No obstante, es igualmente necesario prestar atención a la naturaleza del sector privado y las instituciones que enmarcan la iniciativa empresarial. Desde esta perspectiva, el Informe muestra que la mayoría de los PMA adolecen de graves deficiencias institucionales en sus empresas, sistemas financieros y sistemas de conocimiento.

En primer lugar, la distribución por tamaño de las empresas en los PMA suele revelar la ausencia de un nivel intermedio en el que coexistan una multitud de microempresas informales con una pocas sociedades de gran tamaño, y el desarrollo de las PYMES del sector formal, en particular de las empresas nacionales de tamaño mediano, es endeble. Los vínculos entre las grandes sociedades mercantiles y las otras empresas son débiles, y ello retrasa el ciclo vital de las empresas. Pocas microempresas informales se convierten en empresas del sector formal. Además, con frecuencia las pequeñas sociedades mercantiles no pueden crecer aunque sean eficientes. El rendimiento de las empresas es muy heterogéneo, aunque con frecuencia se ha observado que, con la mayor parte de los indicadores de la produc-

tividad, las grandes sociedades mercantiles tienden a ser más productivas que las pequeñas empresas.

En segundo lugar, y en estrecha relación con el fenómeno de la falta de un sector intermedio, tanto los sistemas financieros como los sistemas de conocimiento de los países son dualistas. Los mercados financieros presentan un segmento informal (compuesto de transacciones entre amigos y parientes o acuerdos de grupo en pequeña escala, así como transacciones realizadas por prestamistas, intermediarios y latifundistas), y una red bancaria formal. Los sistemas nacionales de conocimiento tienen dos vertientes, una moderna y la otra tradicional, cada una de las cuales abarca diferentes tipos de empresas.

En tercer lugar, aunque los sistemas financieros nacionales poseen grandes reservas de liquidez, en relación con el PIB los créditos nacionales al sector privado son cuatro veces inferiores a los de los países de bajos y medianos ingresos (15%, frente al 60%). Además, en muchos PMA, sobre todo de África, estos créditos han disminuido a raíz de la liberalización financiera. Durante este mismo período, las diferencias en los márgenes netos de interés han aumentado en los PMA, y el nivel de monetización se ha reducido incluso en los PMA africanos. Lo que ha ocurrido es simplemente que la liberalización financiera no ha promovido las inversiones productivas, como denotan las bajas cifras del crédito al sector privado, y a las PYMES en particular. Los bancos se ven limitados en parte por la escasa capacidad de los empresarios locales de formular planes comerciales aceptables, y también por el insuficiente cumplimiento de los contratos. Sin embargo, al propio tiempo es evidente que los bancos tienen aversión al riesgo y prefieren hacer negocio en el sector de las obligaciones del Estado, de gran seguridad.

En cuarto lugar, los sistemas modernos de conocimiento son esenciales para la competitividad internacional, pero están fragmentados. Los creadores especializados de conocimientos, como las instituciones de investigación, no son sensibles a las exigencias de los usuarios. Las indicaciones relativas al uso de normas internacionales en los PMA hacen pensar que existe un problema especial en la medida en

que los sistemas de conocimiento nacionales están orientados al exterior y son capaces de responder a las normas internacionales, cada vez más exigentes.

El desarrollo de las capacidades productivas depende de la capacidad de la economía de crear empresas que sean muy propensas a la inversión, el aprendizaje y la innovación. Las PYMES son desde luego importantes porque tienden a utilizar los insumos locales y, por consiguiente, sirven de enlace entre las actividades primarias y de manufacturación locales; asimismo, proporcionan empleos a la población local. Pero la concentración exclusiva en las PYMES refleja una visión estática del proceso de desarrollo. Desde el punto de vista de la eficiencia dinámica, las grandes empresas están en mejores condiciones para generar recursos que permitan alcanzar una elevada tasa de formación de capital, innovación, economías de escala y los consiguientes efectos de aprendizaje. La promoción de las vinculaciones entre las grandes empresas y las PYMES es una importante medida de actuación sobre la demanda, que complementa las medidas de actuación sobre la oferta para el desarrollo de las segundas. Además, estas vinculaciones entre empresas pueden facilitar las transferencias de conocimientos y tecnología y la mejora tecnológica. De esto se infiere que es menester un marco alternativo de políticas basado en el apoyo al crecimiento y la expansión de la empresa, la promoción de vinculaciones entre las PYMES y las grandes empresas, el establecimiento de relaciones de subcontratación y la promoción de agrupaciones y conglomerados especiales.

Superar los atascos en la financiación del sector privado debe ser una prioridad fundamental para los responsables de las políticas en los PMA. Si el sector privado no tiene acceso a capitales, no será posible aprovechar el potencial de desarrollo de las capacidades productivas.

Es de sobras conocida la importancia de mejorar los sistemas financieros en los PMA. No obstante, siendo urgentemente necesario encontrar nuevas fuentes de financiación, podrían extraerse enseñanzas de los éxitos logrados en países que cuentan con sistemas financie-

ros más arraigados y que responden mejor a las necesidades del sector privado. La experiencia histórica indica que un sistema basado en la banca es importante cuando el nivel de desarrollo es bajo. Las instituciones financieras podrían ser las siguientes:

- Planes de garantía de los préstamos entre los sectores público y privado para facilitar el acceso al crédito bancario de las PYMES y las grandes empresas que invierten en el cambio tecnológico;
- Bancos públicos de desarrollo, en particular para la financiación a largo plazo;
- Préstamos mediante cadenas de valor, en los que se coordinan los préstamos a las empresas a lo largo de una cadena de valor;
- Instrumentos financieros innovadores, basados en el mercado.

Los sistemas de conocimiento son tan importantes como los sistemas financieros para el desarrollo de las capacidades productivas. Así pues, los esfuerzos por mejorar los sistemas financieros del país deberían complementarse con la mejora de los sistemas nacionales de conocimiento. Para ello es necesario no sólo establecer órganos especiales orientados a la creación de conocimientos aplicables a la producción (como centros de investigación), sino también crear instituciones-puente con los usuarios y promover vinculaciones entre éstos. En la mayoría de los PMA, las tres fuentes principales para la edificación de la base de conocimientos son la educación, las importaciones de tecnologías extranjeras (mediante licencias extranjeras, IED, instalaciones fabriles llave en mano e importaciones de bienes de capital), y la movilidad del personal técnico experimentado. Esto es más importante que tratar de aumentar los niveles básicos de I&D. Es imperativo invertir en todos los niveles de la educación, especialmente en las competencias técnicas y en la acumulación de capacidades tecnológicas, dado el bajo nivel de escolarización en la mayoría de los PMA.

La endeblez de los recursos humanos hace difícil la absorción de la tecnología y ralentiza el proceso de convergencia tecnológica.

Los PMA tienen que desarrollar estrategias nacionales de aprendizaje tecnológico bien diseñadas y coherentes para mejorar el acceso a la tecnología y la efectividad de la tecnología importada, y beneficiarse de la vinculación con las fuentes mundiales de conocimientos. Existen grandes oportunidades para combinar los conocimientos modernos y tradicionales en materia de salud y agricultura.

### **Limitaciones de la demanda**

Desarrollar las capacidades productivas no será posible si no se hace frente a las limitaciones de la demanda, de igual modo que a las de la oferta. Sin embargo, por lo general no se ha prestado la debida atención a la demanda como fuente de crecimiento. Las políticas -y en particular las corrientes de entrada de ayuda- que tratan de montar un sistema basado en la oferta para las escasas capacidades productivas de los PMA sin tener debidamente en cuenta la dinámica de la demanda, fracasarán probablemente. El desarrollo integrador y la reducción de la pobreza precisan de una estrategia de desarrollo que preste atención a la dinámica de la demanda interna, así como a los mercados externos.

Las indicaciones obtenidas de una muestra pequeña pero variada de PMA hacen ver que la expansión de la demanda interna ha sido el factor principal de su crecimiento económico. Como la demanda interna es una fuente esencial del crecimiento económico basado en la demanda, la endeblez de su crecimiento es un importante factor de limitación del desarrollo de capacidades productivas en la mayoría de esos países. La débil demanda interna, que va acompañada de una pobreza generalizada y persistente, es una anomalía capital del clima para las inversiones en los PMA.

Como en la mayoría de los PMA la parte correspondiente a la agricultura en el PIB y en el empleo total es elevada, las tendencias de la demanda interna dependen en alto grado de lo que ocurra en el sector agrícola, y también de la naturaleza de las vinculaciones entre la

agricultura y el resto de la economía. A este respecto, los efectos de vinculación de la demanda derivada del crecimiento agrícola constituyen un importante mecanismo para el crecimiento y la reducción de la pobreza. En Viet Nam y Bangladesh se ha creado un círculo virtuoso, consistente en que el estímulo de la demanda derivada del crecimiento agrícola genera inversión, iniciativa empresarial y empleo en las actividades no agrícolas, en particular de bienes no comercializables. Este círculo virtuoso será probablemente de aplicación en muchos PMA y se sitúa en el centro de los esfuerzos encaminados a crear un proceso de desarrollo más integrador que contribuya a la reducción sostenible de la pobreza. Sin el estímulo de la demanda interna de bienes no comercializables será difícil prever la absorción productiva de la mano de obra fuera del sector agrícola. No obstante, la eficacia de esta dinámica de vinculación depende de la distribución de los ingresos.

Aunque la demanda interna aporta una contribución fundamental al crecimiento económico de los PMA, las exportaciones también deben tenerse en cuenta. Esto obedece a varios motivos relacionados con la oferta, y también a que el crecimiento económico y la plena utilización de las capacidades productivas están condicionados por la balanza de pagos. Cada componente de la demanda tiene un contenido de importaciones que es esencial para la continuación y la expansión de las actividades económicas en curso, y los países necesitan divisas para pagar las importaciones. Los análisis de los PMA en este contexto muestran que el crecimiento de las exportaciones ha constituido una aportación positiva. Pero su contribución a la superación de las limitaciones impuestas por la balanza de pagos se ha visto gravemente comprometida por el empeoramiento de la relación de intercambio y la depreciación de la moneda. Es evidente, además, que las entradas y las transferencias de capitales han desempeñado un papel destacado en los PMA, atenuando el efecto de limitación de la balanza de pagos.

De esto se desprende que la exportación de productos más complejos por parte de los PMA debería constituir una prioridad. En este contexto hay cabida para nuevas formas de política industrial, que se han elaborado recientemente en los países desarrollados a partir de un modelo mixto basado en el mercado y de una estrecha colaboración

entre el sector empresarial privado y el Estado para crear complementariedades estratégicas entre las inversiones de los sectores público y privado; el Estado no "elige a los ganadores" sino que ayuda al sector privado a descubrir y aprovechar los potenciales económicos.

\* \* \* \* \*

Al abordar la cuestión del desarrollo de las capacidades productivas en los países menos adelantados, es necesario ponderar tanto las limitaciones como las oportunidades de la situación actual. Las indicaciones del presente Informe acerca del bajo nivel de desarrollo de las capacidades productivas en la mayoría de los PMA y la debilidad de los procesos de acumulación de capital, progreso tecnológico y cambio estructural son esclarecedoras. No obstante, también hay buenas oportunidades de conseguir un rápido crecimiento económico y una sustancial reducción de la pobreza si se atenúan sistemáticamente las limitaciones que obstaculizan el desarrollo de las capacidades productivas, y si los recursos productivos y las capacidades empresariales infrautilizados pueden aprovecharse para el desarrollo. Los gobiernos nacionales tienen una responsabilidad primordial a este respecto. Pero también son necesarios un entorno internacional propicio y favorable y un mayor apoyo internacional a los PMA, que pueden proporcionar grandes beneficios, no sólo para los PMA sino para el mundo en general.

Dr. Supachai Panitchpakdi  
Secretario General de la UNCTAD