

INFORME SOBRE LOS PAÍSES MENOS ADELANTADOS, 2014

*Crecimiento con transformación estructural:
Una agenda para el desarrollo después de 2015*

PANORAMA GENERAL

EMBARGO

El contenido del presente documento no podrá ser citado ni resumido por los medios de información impresos, radiodifundidos, televisados o electrónicos antes de las 17:00 horas HU del 27 de noviembre de 2014.



CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE COMERCIO
Y DESARROLLO

INFORME SOBRE LOS PAÍSES MENOS ADELANTADOS, 2014

*Crecimiento con transformación estructural:
Una agenda para el desarrollo después de 2015*

PANORAMA GENERAL



NACIONES UNIDAS
Nueva York y Ginebra, 2014

NOTA

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

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

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

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

El Panorama general que figura en el presente documento se publica también como parte del *Informe sobre los Países Menos Adelantados, 2014* (UNCTAD/LDC/2014, N° de venta S.14.II.D.7).

UNCTAD/LDC/2014 (Overview)

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

Introducción

A principios del milenio, los países menos adelantados (PMA) registraban las tasas de crecimiento más fuertes y prolongadas desde los años setenta del siglo XX, al beneficiarse del crecimiento mundial sostenido, el aumento de los precios de los productos básicos y el auge de las corrientes de capital. Entre 2000 y 2008, el crecimiento medio anual del producto interno bruto (PIB) real del grupo superó el 7%, lo que alimentó la esperanza de que algunos PMA pudieran salir de dicha categoría en el presente decenio. No obstante, desde el estallido de la crisis financiera mundial en 2008 y el drástico cambio de las condiciones externas, los PMA han experimentado una ralentización de su actividad económica. En consecuencia, su crecimiento económico ha sido mucho más débil en los últimos cinco años y muy inferior a la meta del 7% de crecimiento anual establecida en el Programa de Acción de Estambul y considerada necesaria para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

Solo se puede seguir avanzando en el desarrollo humano si se reactiva un crecimiento económico sostenido en los PMA y se acelera la transformación estructural de sus economías. Para ello es preciso cambiar la composición de la producción y el empleo en favor de los sectores y actividades económicos con mayor productividad y valor añadido. En efecto, solo si aumentan su eficiencia y modifican la estructura de sus economías al mismo tiempo, podrán lograr un progreso económico sostenible y mejorar las condiciones de vida de las personas más vulnerables. La historia ha demostrado que logran un crecimiento y un desarrollo económicos sostenibles los países capaces de transformar de manera efectiva sus actividades menos productivas en otras con mayor productividad y diversificar su producción y sus exportaciones.

En el *Informe sobre los Países Menos Adelantados, 2014* se examinan los vínculos entre transformación estructural, crecimiento económico y desarrollo humano. Se argumenta que los PMA no pueden, ni deben, centrarse únicamente en el crecimiento económico; también tienen que prestar atención al tipo de pauta de crecimiento y sus principales factores impulsores. En el Informe también se estudia qué pueden hacer los PMA para transformar sus economías a fin de promover el crecimiento económico y alcanzar los ODM y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que está previsto que los sustituyan, y qué puede hacer la comunidad internacional para apoyar a los PMA en su transformación estructural y en sus esfuerzos por alcanzar los ODS.

Tendencias recientes y perspectivas para los PMA

Debido a la persistente lentitud y desigualdad de la recuperación de la economía mundial, los PMA se enfrentaron a un entorno exterior complicado en 2013. La lentitud del crecimiento económico mundial, que se tradujo en una disminución de la demanda internacional de productos básicos y el consiguiente descenso de sus precios, repercutió negativamente en el crecimiento económico y los resultados de exportación de varios PMA. Las entradas de inversión extranjera directa (IED) alcanzaron un máximo sin precedentes y siguieron recibándose remesas de manera ininterrumpida, pero la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) comenzó a mostrar signos de estancamiento. En particular, el entorno exterior en 2013 fue muy diferente al muy favorable de 2002-2008, cuando los PMA registraron impresionantes resultados económicos.

Pese al entorno exterior menos favorable, el PIB del grupo de economías de los PMA alcanzó una tasa media de crecimiento real del 5,6% en 2013. Es una tasa superior a las tasas de crecimiento medias de los países desarrollados (1,2%) y todos los países en desarrollo (4,6%), pero inferior a la tasa revisada al alza de 2012 (7,5%) y la tasa media de más del 7% alcanzada durante el período de auge de 2002-2008. Además, la considerablemente mayor rapidez de su expansión demográfica compensó el crecimiento del PIB comparativamente más rápido. Así pues, el PIB real *per capita* del grupo de los PMA aumentó un 2,8% en 2013, lo que significa que el crecimiento de la renta *per capita* en muchos PMA solo fue ligeramente superior a su crecimiento demográfico y, por lo tanto, apenas influirá en las condiciones de vida en un contexto de pobreza generalizada.

Si bien los PMA lograron tasas de crecimiento similares (en torno al 6%) en todas las regiones, sus resultados económicos basados en la especialización de sus exportaciones mostraron tendencias dispares. En 2013, los exportadores de alimentos y productos agrícolas, así como los exportadores de minerales, registraron una mejora de sus resultados económicos. En cambio, el crecimiento de los exportadores de combustible, los exportadores de productos varios, los exportadores de servicios y los exportadores de manufacturas se ralentizó, aunque a diferente ritmo. La tasa de crecimiento de los exportadores de combustible en 2013 (4,7%) fue considerablemente

inferior a la del año anterior (10,3%). Esta desaceleración obedeció a un descenso significativo de los ingresos procedentes del combustible en Angola, el Chad y Guinea Ecuatorial, donde el sector de los combustibles se vio perjudicado, no solo por la disminución de la producción de combustible, sino también por la bajada de los precios internacionales del petróleo crudo.

En 2013, la cuenta corriente y el comercio de mercancías del grupo de los PMA fueron más débiles. Su déficit por cuenta corriente siguió aumentando, alcanzando un máximo histórico de 40.000 millones de dólares en 2013, y el déficit de su comercio de mercancías también aumentó un 29%, hasta alcanzar 21.100 millones de dólares. Aun así, esa cifra fue muy inferior al aumento del 338% del déficit comercial registrado en 2012, cuando las exportaciones disminuyeron en consonancia con la desaceleración mundial del comercio de mercancías. No obstante, hubo notables diferencias en la balanza comercial de mercancías de los diferentes grupos geográficos de PMA. La fuerte disminución del superávit del comercio de mercancías de los PMA de África y Haití contribuyó en gran medida a ampliar la balanza negativa de los PMA. El déficit del comercio de mercancías de los PMA insulares aumentó un 22%, hasta alcanzar la cifra histórica de 1.600 millones de dólares en 2013. Los PMA de Asia, en cambio, redujeron el déficit de su comercio de mercancías un 3,2%, hasta 23.400 millones de dólares, en gran parte gracias al aumento de las exportaciones de manufacturas intensivas en mano de obra de Bangladesh y Camboya.

Las entradas de capital en los PMA aumentaron, pero su déficit de recursos externos siguió ampliándose en 2012. El crecimiento de las entradas de capital fue impulsado por el aumento de las entradas privadas, en forma tanto de remesas como de IED, mientras que las corrientes de AOD, la principal fuente de financiación exterior de los PMA, mostraron signos de estancamiento. Durante dos años consecutivos (2011 y 2012), la tasa media de crecimiento anual de las corrientes de AOD fue solo de alrededor del 1%, en parte debido al conjunto más amplio de medidas de austeridad adoptadas por los países desarrollados donantes en los últimos años. Además, la disminución de la tasa de ahorro en los PMA hizo que aumentara su déficit de recursos externos, lo que reforzó su necesidad de financiación exterior, una necesidad constante de los PMA que sigue desempeñando un papel fundamental en la financiación de las inversiones.

En este contexto, las perspectivas para los PMA a corto y mediano plazo siguen siendo inciertas. Si bien está previsto que la producción mundial

aumente moderadamente a mediano plazo, persiste la incertidumbre sobre el ritmo y la solidez de la recuperación. Una recuperación mundial frágil e incierta podría menoscabar el desempeño económico de los PMA debido a la debilidad de la demanda internacional y la disminución de los precios de los productos básicos. La necesidad de ajustarse a un entorno exterior en evolución ha sido siempre un problema fundamental para estas economías, pero ahora es más acuciante a causa de la contención de la economía mundial y la persistencia de las incertidumbres.

El entorno exterior menos favorable, sumado al empeoramiento de los resultados económicos de los PMA, parece indicar que probablemente será sumamente difícil alcanzar los ODM, o los ODS que está previsto que los sustituyan. De hecho, será necesario adoptar un enfoque más estratégico a fin de llevar a cabo la transformación estructural necesaria para el logro de un crecimiento sostenido e incluyente.

Avances de los PMA en la consecución de los ODM

Los ODM han encarnado los objetivos de desarrollo de la comunidad mundial desde 2000. Se centran en la reducción de la pobreza extrema y el hambre, la mejora del nivel básico de desarrollo humano (en materia de educación, igualdad de género, salud y acceso al agua y el saneamiento), la sostenibilidad ambiental y el aumento del nivel de apoyo internacional al desarrollo. Por tanto, el final del ciclo de los ODM en 2015 brinda una importante oportunidad para analizar los avances de los PMA en su consecución y evaluar la eficacia de las políticas aplicadas hasta el momento. Es esencial extraer importantes enseñanzas de esta experiencia para fundamentar la formulación de políticas en el futuro y aumentar las posibilidades de lograr los mucho más ambiciosos ODS asociados a la agenda para el desarrollo después de 2015, que determinará el debate sobre el desarrollo en los próximos 15 años.

El primer ODM es reducir a la mitad la extrema pobreza y el hambre. En promedio, los PMA redujeron la pobreza (sobre la base del umbral de pobreza de 1,25 dólares al día) del 65% de la población en 1990 al 45% en 2010. En puntos porcentuales, esta reducción es de igual magnitud a la de otros países en desarrollo, que fue del 40% al 20%. Sin embargo,

es sustancialmente inferior en términos relativos (menos de un tercio, en comparación con la mitad) e insuficiente para reducir la pobreza a la mitad para 2015. Los PMA de Asia han avanzado mucho más rápido que los de África y Haití, y en general están en vías de reducir la pobreza a la mitad. La incapacidad general de los PMA no asiáticos para alcanzar el primer ODM refleja en gran medida su ineptitud para traducir un crecimiento económico históricamente rápido en el correspondiente aumento del empleo digno y promover el proceso de transformación estructural.

La prevalencia media de la desnutrición en los PMA ha disminuido a un ritmo inferior que la pobreza, del 36% de la población en 1990-1995 al 29% en 2010-2012, lo que supone una reducción de alrededor de una cuarta parte. Esta reducción es ligeramente inferior, proporcionalmente, a la del promedio de los otros países en desarrollo, y está muy por debajo de lo necesario para reducir el hambre a la mitad. El nivel de desnutrición en los PMA de África y Haití es superior al de los PMA de Asia, y también ha disminuido más lentamente. No obstante, ni siquiera estos últimos están en vías de reducir la desnutrición a la mitad para 2030.

El segundo ODM hace referencia a la enseñanza primaria universal y consiste en “velar por que, para el año 2015, los niños y niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria”. La tasa media de matrícula en la enseñanza primaria en los PMA ha aumentado un 50% desde 1990, del 50% al 75%. Ha habido un fuerte aumento de la tasa neta de matrícula en la enseñanza primaria tanto en los PMA de África y Haití (del 46% al 71% de la población del grupo de edad pertinente) como en los PMA de Asia (del 60% al 94%). En lo que respecta a las desigualdades entre los géneros, si bien el equilibrio entre los géneros en todos los niveles de la enseñanza ha mejorado considerablemente en los PMA desde 1990, en promedio, no se han logrado las metas fijadas para 2005 y las disparidades de género siguen siendo muy importantes en la enseñanza secundaria y, en especial, terciaria.

Los PMA han hecho progresos sustanciales con respecto a la supervivencia infantil y la salud materna (ODM cuarto y quinto). La tasa media de mortalidad de los niños menores de 5 años se ha reducido casi a la mitad, de 156 por cada 1.000 nacidos vivos en 1990-1995 a 83 por cada 1.000 nacidos vivos en 2011-2012, siendo la tasa de mejora en los PMA de Asia algo más rápida que en los de África y Haití y los PMA insulares. La tasa media de mortalidad materna por cada 100.000 nacidos vivos se ha reducido casi a la mitad en

el grupo de los PMA, de 792 en 1990 a 429 en 2010, pero es inferior a la tasa de reducción necesaria para lograr el objetivo. Estos avances obedecen en parte a la mejora de la nutrición materna e infantil, así como a la mayor eficacia de los programas de vacunación y salud maternoinfantil.

El sexto ODM prevé reducir la propagación del virus de la inmunodeficiencia humana y el síndrome de inmunodeficiencia adquirida (VIH/SIDA) para 2015 y garantizar el acceso a tratamiento antirretrovírico a todos los que lo necesiten para 2010. Ha habido un descenso notable de la prevalencia del VIH/SIDA en los PMA desde 2000, al igual que en el conjunto de los países en desarrollo, gracias a la mejora del acceso a tratamiento, la nutrición, las prácticas médicas y la utilización de preservativos. Sin embargo, pese a los avances de los últimos años, el objetivo del acceso universal a tratamiento antirretrovírico está lejos de alcanzarse, incluso después del plazo fijado para 2010. Las deficiencias de los sistemas de salud de los PMA han quedado crudamente evidenciadas por la propagación del virus del Ébola en África Occidental en 2014, que podría poner en peligro, o incluso reducir, los logros de varios PMA de la región en materia de desarrollo humano y económico.

Del mismo modo, los progresos en el acceso al agua potable y a servicios básicos de saneamiento (séptimo ODM) son muy inferiores a los necesarios para alcanzar los objetivos. La proporción media de la población con acceso a mejores fuentes de abastecimiento de agua potable aumentó en los PMA del 54% en 1990-1995 al 69% en 2011-2012. No obstante, una vez más estas cifras son inferiores a la tasa de mejora necesaria para reducir a la mitad la proporción de la población sin acceso para 2015, para lo que haría falta un aumento al 81%. Aun así, los PMA de Asia han registrado unos resultados considerablemente mejores que la media y están cerca de alcanzar el objetivo. El acceso medio a servicios de saneamiento aumentó de un 22% en 1990 a un 36% en 2012, menos de la mitad del promedio registrado por los otros países en desarrollo (76%). Nuevamente, los PMA de Asia han tenido mejores resultados que otros PMA, casi triplicando el acceso, pero es probable que ni siquiera ellos logren alcanzar el objetivo.

En general, a nivel histórico, los logros de los PMA desde 1990 en los ámbitos destacados por los ODM han sido bastante notables. Sin embargo, solo un PMA (la República Democrática Popular Lao) está en vías de alcanzar las siete metas de los ODM que se evalúan en el *Informe sobre los Países Menos Adelantados, 2014*. Esto se debe en parte a los limitados progresos con respecto al octavo ODM, por el que se pretende crear una “asociación

mundial para el desarrollo”. Los principales donantes han incumplido sus compromisos en materia de AOD; los problemas de deuda de los PMA no se han abordado de manera integral, lo que hace que algunos se encuentren o corran el riesgo de caer en una situación crítica causada por el sobreendeudamiento; las preferencias comerciales de los PMA con respecto a los demás países en desarrollo se han visto gravemente erosionadas; y la arquitectura económica y financiera mundial ha resultado incapaz de evitar el estallido de grandes crisis financieras, alimentarias y de combustibles desde el cambio de siglo.

Hay diferencias significativas entre los distintos grupos de PMA en su grado de consecución de los ODM. Mientras que varios PMA de Asia están en vías de alcanzar la mayoría de los objetivos, los avances han sido mucho más lentos en la mayoría de los PMA de África y Haití, así como en los PMA insulares, lo que significa que no lograrán la mayor parte de los ODM. Esto refleja en gran medida el desempeño de unos y otros en materia de transformación estructural. Por lo general, los PMA de Asia han logrado modificar en gran medida las estructuras de producción de sus economías al transferir la mano de obra a actividades más productivas en los últimos 20 años. Otros PMA, en cambio, apenas han avanzado a este respecto, y en algunos casos incluso han retrocedido. Así pues, el distinto grado de éxito de los PMA en la consecución de los ODM parece estar asociado a su distinta dinámica económica a lo largo de los dos últimos decenios. Para comprender mejor por qué algunos PMA han tenido mejores resultados con respecto a los ODM, es preciso analizar las pautas de transformación estructural y crecimiento de la productividad del trabajo en los PMA, teniendo en cuenta las sinergias necesarias entre el desarrollo económico y humano.

De los ODM a los ODS: restablecimiento de la conexión entre el desarrollo económico y humano

El año 2015 marca un punto de inflexión para las políticas de desarrollo: de un período en que las iniciativas de desarrollo se centraban en los ODM, a una agenda para el desarrollo después de 2015 que se incorporará en un conjunto más amplio, y mucho más ambicioso, de Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) para 2030.

El desarrollo humano y el desarrollo económico están vinculados de manera indisoluble. En términos generales, el desarrollo humano es el principal objetivo del desarrollo económico. Al mismo tiempo, el desarrollo económico es esencial para el desarrollo humano. Por consiguiente, la manera más eficaz de lograr el desarrollo económico y humano es tratar de alcanzar ambos conjuntos de objetivos de manera simultánea mediante políticas que establezcan un equilibrio entre los dos y que tengan plenamente en cuenta sus efectos directos e indirectos en ambas dimensiones. Ese fue un fallo importante de las políticas económicas centradas principalmente en controlar la inflación y reducir los desequilibrios exteriores en los años ochenta y noventa del siglo XX. Sin embargo, la persecución de objetivos de desarrollo humano sin abordar las causas económicas subyacentes dará lugar, en el mejor de los casos, a un progreso insostenible, e incluso podría ser contraproducente a largo plazo. De hecho, la pobreza, la desnutrición, la mala salud y el escaso nivel educativo forman parte de un círculo vicioso que contribuye de manera fundamental a impedir que los PMA progresen social y económicamente. Todos estos problemas sociales obstaculizan gravemente la inversión productiva y, en última instancia, dificultan el desarrollo económico. El deficiente desempeño económico a su vez limita la capacidad de reducción de la pobreza y los recursos necesarios para promover la salud y la educación, creando así un círculo vicioso pernicioso.

Para romper ese círculo vicioso, y convertirlo en uno virtuoso, se necesita un aumento sostenido de la productividad del trabajo que, junto con la creación de empleo, es esencial para lograr un crecimiento económico a largo plazo. Ello permite aumentar de manera constante la renta del trabajo real necesaria para la reducción de la pobreza y el desarrollo humano. La única forma de lograrlo es mediante una transformación estructural, por la que los recursos se desvíen a actividades más productivas y la economía pueda generar continuamente nuevas actividades dinámicas caracterizadas por una mayor productividad. Esa transformación es esencial en el contexto de los ODS previstos. Solo algunos PMA han acometido una transformación económica significativa desde 1990, y esta deficiencia es en gran parte la causa de su desempeño generalmente pobre en la consecución de las metas de los ODM.

Dado que los ODS propuestos son aún más ambiciosos que los ODM, su logro será más complicado. A ello hay que añadir la incertidumbre del actual entorno exterior, ya que la economía mundial sigue atravesando una difícil situación a raíz de la crisis financiera. Por lo tanto, el logro de los nuevos

objetivos exigirá una revolución en el desempeño económico de los PMA. Más concretamente, requerirá su transformación estructural en una escala sin precedentes para esos países.

Para alcanzar los ODS también será necesario un aumento considerable de los ingresos de los más pobres. En 2010, el ingreso medio del 5% más pobre de la población en los PMA en su conjunto era de aproximadamente 0,25 dólares al día. Para aumentar ese promedio a 1,25 dólares al día para 2030 sería necesario quintuplicarlo; es decir, lograr una tasa media anual de crecimiento del ingreso *per capita* del 8,3%. Ello equivale a más del triple de la tasa lograda incluso en el clima económico favorable de 2002-2010 (2,7% anual), y 20 veces la lograda en los dos decenios anteriores (0,4%). Aun así, entre un 2% y un 3% de la población seguiría dependiendo de transferencias de ingresos para escapar de la pobreza extrema.

En algunos PMA, los ingresos de los segmentos más pobres de la población son mucho más altos y el reto puede ser más viable. Bhután ya ha reducido la proporción de personas que viven en la pobreza (al umbral de 1,25 dólares al día) por debajo del 5%. Otros cinco PMA (Camboya, Djibouti, Santo Tomé y Príncipe, Sudán y Yemen) tenían tasas de pobreza de entre el 13% y el 20%. En el otro extremo de la escala, sin embargo, cinco PMA (Burundi, Liberia, Madagascar, República Democrática del Congo y Zambia) registraban tasas de pobreza de entre un 75% y un 85% en 2010. En general, el ingreso medio del 5% más pobre en estos países es de tan solo 0,13 dólares al día, lo que requiere una tasa de crecimiento anual del 15% para alcanzar 1,25 dólares al día para 2030. Así pues, se enfrentan a un reto formidable.

Lo que se necesita no es solo aumentar la productividad general, sino también crear oportunidades de empleo productivo y remunerado (y de empleo por cuenta propia) para toda la fuerza de trabajo, con una productividad suficientemente alta para mantener los ingresos por encima del umbral de pobreza. Para ello es necesario que la demanda aumente más rápido que la productividad del trabajo. Si se aumenta la productividad del trabajo sin que la demanda (interna y externa) crezca al menos al mismo ritmo, el empleo disminuirá o los trabajadores se verán expulsados de los sectores de mayor productividad hacia los sectores “refugio” informal y agrícola, menos productivos. En cualquier caso, la pobreza aumentará en lugar de disminuir.

Ni el enfoque del mercado neoliberal ni el modelo más intervencionista de Asia Oriental, basado en la manufactura orientada a la exportación, parecen tener probabilidades de crear empleo para todos con una productividad suficientemente elevada. En América Latina y el África Subsahariana, el modelo neoliberal aumentó la eficiencia de la manufactura principalmente al obligar a los productores relativamente ineficientes a abandonar su actividad, mientras que los supervivientes recortaban la mano de obra. Si bien esto aumentó la productividad del trabajo en la manufactura, el empleo total en el sector disminuyó. El resultado fue un proceso de transformación estructural inversa por el que la mano de obra pasó del sector manufacturero a sectores de menor productividad, como el sector informal.

El modelo de Asia Oriental es más propicio a la transformación estructural en la medida en que promueve el empleo en la manufactura. Sin embargo, esto por sí solo es claramente insuficiente para erradicar la pobreza en 15 años en la mayoría de los PMA. La tasa máxima de empleo en el sector manufacturero ha disminuido en generaciones sucesivas de países en proceso de industrialización, del más del 30% de Alemania y el Reino Unido al aproximadamente 15% de varias economías de América Latina y Asia que han iniciado un proceso de desindustrialización prematura. Esto es insuficiente para lograr el aumento del empleo mejor remunerado necesario para erradicar la pobreza en la mayoría de los PMA.

Este análisis sugiere que el empleo en el sector manufacturero no basta por sí solo para generar suficientes puestos de trabajo bien remunerados que permitan erradicar la pobreza; también será esencial aumentar la productividad y los ingresos en otros sectores, en especial la agricultura y los servicios. La agricultura, en particular, es fundamental para reducir la pobreza en los PMA. La mayor parte de la población de los PMA vive en zonas rurales, salvo unas pocas excepciones (Djibouti, Santo Tomé y Príncipe, Angola, Gambia, Haití y Tuvalu, donde entre el 36% y el 49% de la población vive en zonas rurales). En 20 países, incluidos tres de los cinco exportadores de manufacturas, el porcentaje de población rural alcanza entre el 70% y el 90%. En los PMA de todas las regiones en desarrollo, la pobreza en las zonas rurales también tiende a ser mayor que en las zonas urbanas, incluso si se tienen en cuenta las diferencias entre los gastos de sustento, aunque esta tendencia parece haber disminuido con el tiempo.

Así pues, en la gran mayoría de los PMA, la población de las zonas rurales es la que más necesita aumentar sus ingresos para erradicar la pobreza. Incluso

con un crecimiento ilimitado del empleo en las zonas urbanas, el potencial de erradicación de la pobreza únicamente mediante el desarrollo industrial se vería limitado por consideraciones sociales y ambientales relativas al ritmo de urbanización. Además, la capacidad de aumentar la productividad agrícola sin reducir sustancialmente el empleo se ve restringida por el considerable excedente de mano de obra de la agricultura en pequeña escala en la mayoría de los PMA. Esto parece indicar la necesidad de diversificar las economías rurales hacia actividades no agrícolas y generar fuentes de ingresos no agrícolas en las zonas rurales como objetivos fundamentales. Incluso en el caso de los exportadores de manufacturas establecidos, probablemente este sea un complemento necesario de la mayor industrialización si se quiere erradicar la pobreza para 2030.

Transformación estructural y productividad del trabajo en los PMA

El desarrollo económico es un proceso largo y difícil que entraña un aumento progresivo de la productividad del trabajo, además de cambios a gran escala en la estructura de la economía, a medida que surgen nuevos sectores importantes capaces de impulsar la creación de empleo y/o la modernización de la tecnología. A corto plazo, cualquiera de estos mecanismos, incluso aisladamente, puede impulsar el crecimiento. No obstante, el desarrollo económico solo puede ser sostenible de mediano a largo plazo si la mejora de la productividad se produce a la par que los cambios en la estructura de la economía.

Es necesario que aumente la productividad del trabajo a fin de mantener el crecimiento de los ingresos y salarios necesario para lograr los objetivos de desarrollo deseados. El crecimiento de la productividad del trabajo también crea las condiciones para que se produzca una transformación estructural al aumentar la adición de valor de manera asimétrica en los distintos sectores. La transformación estructural, a su vez, al transferir recursos a los sectores más productivos, contribuye al crecimiento de la productividad general. Por tanto, sin una transformación estructural, una proporción significativa del potencial de aumento de la productividad quedaría desaprovechada. Del mismo modo, sin el factor de activación de la dinámica de la productividad del trabajo, la transformación estructural se vería gravemente obstaculizada.

Durante el período 1991-2012, la producción *per capita* creció a una tasa media anual de solo un 2,6% en los PMA, aunque con considerables variaciones entre ellos. Los exportadores de productos varios y de manufacturas (estos últimos dominados por los PMA de Asia) registraron mejores resultados que la media, y crecieron a una tasa media anual del 3,3%. El segundo conjunto de grupos, que creció más lentamente, a tasas anuales de entre un 1,9% y un 2,7%, es el de los exportadores de combustibles y servicios. Por último, en el caso de los exportadores de minerales y de alimentos y productos agrícolas, la producción *per capita* quedó estancada o disminuyó durante ese período. Todas las economías de esos dos grupos de exportadores son africanas, salvo las Islas Salomón. En general, los resultados económicos de los PMA de África, que se reflejan en su producción *per capita*, fueron inferiores a los de los PMA de las otras regiones.

Al medir la transformación estructural mediante los cambios en la participación sectorial en el empleo se puede ver que la mayoría de los productores asiáticos de productos manufacturados registraron la tasa de transformación más rápida, y una disminución de 16,2 puntos porcentuales en la participación del sector agrícola en el empleo. A este grupo de PMA lo seguían los exportadores de servicios y de productos varios, en los que la participación de la agricultura en el empleo disminuyó 10 puntos porcentuales y 9 puntos porcentuales respectivamente. En el extremo opuesto se situaron los exportadores de alimentos y productos agrícolas y de minerales, ambos grupos dominados por los PMA de África, en los que la transformación estructural del empleo ha sido escasa o nula.

Las variaciones de las tasas de crecimiento de la productividad del trabajo entre los distintos grupos dependen en gran medida de la dinámica de sus estructuras económicas. Los PMA de África y Haití han arrastrado a los demás grupos regionales de PMA, con una productividad del trabajo que aumentó a una tasa media anual del 1,6% durante el período 1991-2012, o sea, la mitad de la tasa de crecimiento anual de los PMA de Asia. La pauta es distinta en los PMA insulares, donde la productividad del trabajo disminuyó en términos relativos hasta 2003, cuando la tendencia se invirtió bruscamente al alza. Los impresionantes resultados económicos recientes de este grupo de PMA se deben en gran medida al aumento de la explotación de recursos de petróleo y gas en Timor-Leste, que impulsó la tasa media de crecimiento anual del grupo a un 5,8%.

Las dificultades de los PMA para aumentar la productividad del trabajo se hacen aún más evidentes cuando se agrupan según la especialización de sus exportaciones. Los que mejores resultados han tenido son los exportadores de manufacturas y de productos varios. Aunque comenzaron el decenio de 1990 con un descenso de la productividad del trabajo en comparación con los otros países en desarrollo, desde entonces han logrado estabilizar la situación y alcanzar una tasa media de crecimiento anual de la producción por trabajador del 2,9%. Los PMA con peores resultados son los exportadores de alimentos y productos agrícolas y de minerales. Durante el período 1991-2012, la productividad del trabajo en el primer grupo disminuyó en términos absolutos a una tasa media anual de alrededor del 0,8% y se estancó en el caso de los exportadores de minerales.

En general, los PMA de rápido crecimiento han experimentado tanto un crecimiento significativo de la productividad del trabajo como importantes cambios estructurales en la participación en el empleo de todos los sectores: agricultura, industria y servicios. Durante el período 1991-2012, los países con una tasa media de crecimiento anual del 3% o más registraron un crecimiento más rápido de la productividad sectorial y cambios más profundos en la participación de los sectores en el empleo. Se trataba sobre todo de exportadores de manufacturas. Además, entre los PMA, solo este grupo superó el récord de los demás países en desarrollo en la proporción de aumento de la productividad agregada impulsado por la reasignación sectorial del trabajo.

Por consiguiente, el cambio estructural y el aumento sostenido de la productividad del trabajo están estrechamente relacionados con el crecimiento de los ingresos, que a su vez es necesario para la consecución de los objetivos de desarrollo. Esta doble vinculación explica en parte por qué existe una fuerte asociación positiva entre el grado de cumplimiento de los ODM y el alcance de la transformación estructural en las economías de los PMA. Sin embargo, la transformación estructural también puede facilitar el logro de los ODM con independencia de su repercusión en los ingresos *per capita*. Con un determinado nivel de crecimiento de los ingresos, el aumento de los salarios asociado al incremento de la productividad podría facilitar la erradicación de la pobreza y el progreso en la consecución de los ODM restantes. Del mismo modo, es probable que una transferencia de recursos del sector de los recursos naturales al manufacturero, por ejemplo, propicie la creación de nuevos puestos de trabajo aunque la producción total permanezca invariable. Por consiguiente, en el *Informe sobre los Países*

Menos Adelantados, 2014 se concluye que, en varios ODM, la correlación entre el crecimiento y la tasa de consecución de los ODM fue mucho más elevada en los países que llevaron a cabo una transformación estructural relativamente más rápida que en las economías que quedaron a la zaga en dicha transformación. En este último caso, el impacto del crecimiento de los ingresos en el desarrollo humano fue casi nulo.

Solo en algunos PMA el crecimiento económico ha venido acompañado de una transformación estructural, un aumento sostenido de la productividad del trabajo y un progreso decisivo hacia el logro de los ODM. La mayoría de los PMA registraron un fuerte crecimiento económico en el decenio de 2000, pero escasa transformación estructural. Esta divergencia merece un examen más detenido, en particular una investigación de la experiencia de los países en desarrollo que no son PMA y han tenido aún más éxito al crear un círculo virtuoso entre transformación estructural, crecimiento de la productividad y desarrollo humano en los últimos decenios. Ello les ha permitido poner en marcha un proceso de desarrollo duradero y registrar buenos resultados con respecto a los ODM. Las políticas que han adoptado pueden aportar importantes lecciones para los PMA que tratan de cumplir los nuevos objetivos de desarrollo después de 2015. Es fundamental para los PMA elaborar un marco de políticas que permita fomentar el crecimiento de la productividad del trabajo y facilitar una transferencia progresiva de los recursos hacia sectores más productivos en su proceso de desarrollo.

Transformación estructural, productividad del trabajo y políticas de desarrollo en determinados países en desarrollo que no son PMA

En el *Informe sobre los Países Menos Adelantados, 2014* se examinan las lecciones que los PMA podrían extraer de las experiencias de crecimiento de cuatro países en desarrollo que no son PMA y han registrado buenos resultados: Chile, China, Mauricio y Viet Nam. Estos países se han escogido en parte por haber alcanzado la mayoría de los ODM en un breve período gracias a su rápido desarrollo económico y social, y en parte porque representan una amplia gama de condiciones y circunstancias, en particular en cuanto a su tamaño, situación geográfica, política, historia y demografía.

El nivel de su PIB *per capita* en las fases iniciales de sus respectivas reformas económicas era similar al del PIB *per capita* de los PMA en 2013. Están en tres regiones en desarrollo, su población va desde los 1,3 millones de Mauricio hasta los 1.300 millones de China y sus antecedentes políticos, culturales e históricos y estructuras sociales son muy diferentes. Sus estructuras de producción también varían enormemente: China se ha posicionado como el taller de manufacturas del mundo y la economía de Chile sigue dependiendo fuertemente de productos básicos basados en recursos, mientras que Mauricio y Viet Nam son una combinación de ambos.

Es preciso interpretar con considerable cautela las pasadas experiencias de desarrollo de los países al basar en ellas las estrategias de otros países. La interpretación de las experiencias dinámicas de los países entraña riesgos analíticos y puede prestarse a una revisión con el paso del tiempo debido a una comprensión imperfecta de los factores impulsores del crecimiento y el desarrollo. No obstante, sería igualmente imprudente suponer que no se pueden extraer ideas ni enseñanzas de los casos de éxito. En general, las enseñanzas de experiencias se refieren principalmente al “efecto de demostración” de las formas en que puede lograrse la transformación estructural, y la amplia gama de instrumentos y estrategias de política, mecanismos institucionales e innovaciones que contribuyen a este proceso. Es bastante fácil determinar, *ex post*, las características generales de la transformación estructural, pero los detalles más precisos y las prescripciones normativas específicas deben necesariamente estar firmemente basados en las circunstancias *ex ante* de cada país.

Ante todo, la transformación estructural requiere políticas que fomenten la inversión en una serie de sectores y actividades de mayor productividad y que aumenten la productividad de la producción existente, para lo que, en ambos casos, se necesitan distintos tipos de innovación. Si bien existe una amplia variedad de instrumentos de política económica para el logro de esos objetivos, sobre la base de los casos de los cuatro países cabe destacar tres grandes esferas de políticas nacionales, relacionadas entre sí, que son esenciales para sostener el proceso de transformación económica. La primera esfera de política es la movilización de recursos por los sectores público y privado. Se trata de instrumentos que permitan obtener y movilizar los recursos necesarios para invertir en actividades productivas, en particular en la infraestructura económica y social. Los sistemas financiero y bancario son fundamentales para determinar la forma en que se movilizan y asignan los recursos, y pueden alterar el margen de maniobra en la segunda esfera

de políticas. La segunda esfera consiste en políticas industriales y sectoriales mediante las cuales las autoridades promueven el desarrollo de actividades o agentes económicos específicos (o un grupo de ellos) en función de prioridades nacionales de desarrollo. Incluyen tanto políticas horizontales (que se aplican en todos los sectores, por ejemplo para abordar las imperfecciones y externalidades del mercado en toda la economía) como políticas verticales (que se aplican únicamente en determinados sectores y actividades), aunque hay un considerable grado de solapamiento y complementariedad entre ambas.

En tercer lugar, una transformación estructural satisfactoria requiere políticas macroeconómicas apropiadas. Si bien, por lo general, se considera que las políticas macroeconómicas se centran en la gestión a corto plazo de variables agregadas, también producen efectos a largo plazo que pueden ser decisivos para el éxito de la transformación estructural. Son particularmente importantes sus efectos en la inversión pública, la disponibilidad y el costo del crédito y el tipo de cambio real, así como en la demanda interna.

Lo fundamental es que el examen de las respectivas configuraciones de política de estos cuatro países en épocas específicas pone de relieve la vinculación entre una mayor coherencia entre esas esferas de política y formas más dinámicas de transformación económica estructural. A fin de tener mejor en cuenta los intereses, preocupaciones y objetivos nacionales de desarrollo, los encargados de la formulación de políticas de cada uno de esos países a menudo realizaron adaptaciones selectivas en los instrumentos de política y mecanismos institucionales que no se ajustaban a las políticas económicas recomendadas en ese momento. Así, estas experiencias nacionales ponen de manifiesto (aunque en distinta medida) la atención que prestan las autoridades nacionales, no tanto a las mejores prácticas de formulación de políticas, como a las mejores formas de adaptar las políticas a las capacidades institucionales.

Chile suele citarse como modelo de observancia de los principios del mercado, pero en realidad sus reformas del mercado reflejan un enfoque más pragmático y flexible, en especial a finales de los años ochenta y principios de los noventa del siglo XX. En el plano financiero, el país inició en los años setenta un proceso de liberalización financiera y acabó completando el proceso de liberalización de las cuentas de capital para 2001. Al mismo tiempo, sin embargo, el BancoEstado (un banco comercial estatal) desempeñó, y sigue desempeñando, un papel fundamental en el sector financiero de

Chile, al ofrecer una amplia gama de servicios a las pequeñas y medianas empresas (pymes) y los pequeños ahorradores. El Gobierno también creó dos programas especializados para financiar la colaboración entre empresas locales y organizaciones de investigación a fin de catalizar el aprendizaje y la innovación en la industria nacional y promover la transformación estructural.

Chile ha logrado diversificar gradualmente su economía pasando de la producción de cobre a otras partes de la cadena de valor de la minería, y también ha desarrollado actividades de valor añadido relacionadas con los recursos naturales, como la manufactura de productos alimentarios, la silvicultura y los muebles, la celulosa y el papel obtenidos de la madera, y los productos químicos. El modelo y el alcance de los instrumentos de política, las instituciones y los incentivos públicos han variado en función de las condiciones iniciales específicas de cada industria. Desde los años ochenta hasta mediados del decenio de 2000, el modelo de política industrial de Chile dio prioridad a las políticas “horizontales” (o “funcionales”), que tenían por objeto subsanar determinados fallos del mercado en los sectores que aprovechaban las ventajas comparativas existentes. Sin embargo, a mediados del decenio de 2000 las autoridades chilenas reconocieron la necesidad de aplicar también políticas “verticales” que entrañaran intervenciones e inversiones estratégicas explícitas en determinados sectores y empresas.

Otro aspecto importante de las iniciativas de diversificación de las exportaciones de Chile fue el papel del Gobierno en la negociación de acuerdos de libre comercio (ALC) bilaterales y regionales con los principales importadores de bienes y servicios chilenos. En la mayoría de los casos, el país logró con éxito superar las posibles restricciones comerciales a sus exportaciones y mantener al mismo tiempo el espacio de políticas necesario para aplicar su estrategia de política industrial, en particular salvaguardando su capacidad de utilizar políticas macroprudenciales y controles del capital.

La coherencia de las políticas macroeconómicas, en particular en el decenio de 1990, también fue fundamental para la estrategia general de desarrollo. Por una parte, Chile trató de seguir abierto a la IED, pero desalentó las corrientes de entrada especulativas a corto plazo. Por otra parte, los encargados de la formulación de políticas intervinieron en los mercados de divisas para gestionar el tipo de cambio, al tiempo que compensaron la acumulación de reservas de divisas al anular sus efectos en la oferta monetaria mediante la emisión de bonos del Estado. Este conjunto de políticas ayudó a proteger y reforzar su estrategia de desarrollo, centrada en el crecimiento

y la diversificación de las exportaciones. No obstante, en los últimos años noventa la configuración normativa permaneció invariable y no se reforzó para contrarrestar el aumento de las entradas de capital registrado en ese momento, lo que acabó restando eficacia a la combinación de políticas.

La transición de China desde una economía de planificación representa un enfoque tradicional caracterizado por un modelo gradual y estratégico de integración en la economía mundial. La estrategia de China consiste principalmente en adoptar para las reformas económicas un enfoque de “prioridad microeconómica”, en lugar de un enfoque de “prioridad macroeconómica” que promueva soluciones normativas para toda la economía. En el primer caso se comienza por mejorar los incentivos, en particular mediante mecanismos institucionales, como medida imprescindible para aumentar la liberalización de los mercados.

Durante gran parte del período de reformas, China movilizó recursos principalmente mediante la no distribución de beneficios y lo que se conoce por “moderación financiera”, que no dejaba a los ahorradores más alternativa que canalizar sus fondos a los bancos estatales. Al mismo tiempo, sin embargo, las autoridades chinas convirtieron el sistema monobancario en un sistema bancario de dos niveles, en el que el banco central se centraba en la política monetaria (por ejemplo, la emisión de moneda y el control de la inflación), así como en vigilar a los bancos comerciales mediante regulación y supervisión, y los bancos comerciales se centraban en la movilización y asignación de los recursos financieros.

El enfoque gradual de China con respecto a las reformas se aplicó en primer lugar en el sector agrícola. La organización de las unidades de explotación agrícola pasó de un sistema colectivo a un “sistema de responsabilidad familiar”. Las autoridades chinas también fomentaron activamente la diversificación hacia cultivos de mayor valor mediante la prestación de servicios públicos de investigación y extensión agrícolas. Las reformas del sector industrial que siguieron a mediados del decenio de 1980 trataron de cambiar la estructura de incentivos de las distintas empresas y mejorar al mismo tiempo el entorno general del mercado en que dichas empresas operaban. Otra importante reforma del sector industrial acometida en aquel momento fue la eliminación selectiva de los monopolios: el Estado se centró en los sectores de gran escala, en su mayoría correspondientes a las fases iniciales de la cadena de producción, mientras que redujo fuertemente

su participación en los sectores correspondientes a las fases finales, como los de la imprenta, los muebles y los productos de plástico.

Estas reformas financieras e industriales graduales se acompañaron de un marco macroeconómico coherente. Las autoridades de China adoptaron un enfoque restrictivo con respecto a la política cambiaria y la apertura de la cuenta de capital, lo que reflejaba el doble objetivo de mantener la estabilidad macroeconómica interna y exponer al mismo tiempo a la economía a los beneficios del comercio y las corrientes de capital. Esto explica por qué la moneda china está *de facto* vinculada al dólar desde 1995: para evitar la apreciación y seguir siendo competitiva en los mercados de exportación. Al mismo tiempo, los controles de capital siguieron una orientación de “priorización de la IED” que favorecía las entradas de IED, que se consideraban más estables, sobre las inversiones de cartera, que se creían más volátiles.

Mauricio es otro ejemplo de apertura económica gradual y poco ortodoxa. Adoptó una estrategia de doble vía, caracterizada por la gran apertura de una parte de la economía y la considerable restricción de la otra parte. En cuanto a la movilización de recursos, durante el decenio de 1980 Mauricio mantuvo fuertes controles sobre su sistema financiero, que estaba dominado por los bancos comerciales. Si bien muchas de estas medidas se eliminaron gradualmente a lo largo de los años noventa, el Gobierno mantuvo su control sobre el Banco de Desarrollo de Mauricio (DBM), uno de los principales organismos públicos de promoción de las inversiones. Gracias a tipos de interés subvencionados para apoyar las políticas gubernamentales, el DBM aportó una importante proporción del crédito y el capital inicial utilizados para diversificar la economía basada en el monocultivo. Tras la crisis de 2008-2009, el Gobierno centró más su atención en las pymes, y el DBM se transformó en un banco para apoyar a las microempresas y las pymes.

La fabricación de azúcar y sus actividades conexas siguieron constituyendo la principal actividad industrial hasta mediados del decenio de 1960, cuando el Gobierno adoptó una política de sustitución de las importaciones para impulsar la diversificación de las exportaciones. En 1970, el Gobierno modificó su estrategia para promover la manufactura orientada a la exportación mediante la promulgación de la Ley de Zonas Industriales Francas, que preveía una serie de incentivos. Mauricio era todavía una economía muy protegida en los años setenta, con una elevada tasa media de protección y una estructura arancelaria dispersa, y esa política se mantuvo durante los años ochenta y noventa, aunque el nivel de protección disminuyó

con el tiempo. El poco ortodoxo proceso de apertura del país se sustentó en el acceso preferencial otorgado por sus socios comerciales para garantizar la rentabilidad de su producción de azúcar, prendas de vestir y textiles, que representaban el grueso de las exportaciones de Mauricio, en particular en los años ochenta y noventa.

El marco macroeconómico de Mauricio recurría a diversos regímenes cambiarios fijos en los años ochenta para estabilizar su moneda antes de pasar a una flotación controlada a mediados de los años noventa. Si bien actualmente en Mauricio los controles de capital son muy limitados, el Banco de Mauricio debe garantizar primero la competitividad de las exportaciones del país y después mantener la estabilidad de los precios.

Viet Nam adoptó una serie de políticas que alterarían fundamentalmente la estructura subyacente de su economía, favoreciendo un enfoque gradual “de doble vía” para la reforma económica sobre un enfoque rápido “radical”. Su estrategia de “renovación” (*doi moi*) económica puesta en marcha en 1986 tenía dos objetivos principales. El primero era operar una transición de una economía de planificación central a otra basada en el mercado permitiendo que los precios nacionales reflejaran los precios mundiales, aumentando el número de entidades dedicadas al comercio, eliminando las distorsiones del tipo de cambio y reformando la gestión de las empresas para facilitar la regulación indirecta mediante los precios de mercado. El segundo objetivo era apoyar a las industrias orientadas a la exportación para contrarrestar la tendencia contraria a las exportaciones del anterior sistema económico.

Por lo que respecta a la movilización de recursos, Viet Nam acometió su primera reforma importante del sector financiero en 1988 mediante el establecimiento de un sistema bancario de dos niveles similar al adoptado en China.

La estrategia de renovación de Viet Nam comenzó en el sector agrícola, en particular en el cultivo del arroz. En 1988-1989 se desmanteló la agricultura colectiva, y la tierra se dividió entre las familias de agricultores, que se consideraban la unidad básica de producción agrícola. La otra gran iniciativa fue la reforma empresarial destinada a permitir una mayor autonomía respecto de las actividades comerciales y a mejorar el entorno general del mercado, incluida la entrada de empresas de propiedad extranjera. Las reformas nacionales se reforzaron con la firma de acuerdos y alianzas comerciales internacionales. Pese a haber reducido y consolidado significativamente

todos sus aranceles, Viet Nam ha hecho uso recientemente de flexibilidades en el sistema mundial de comercio para aumentar hasta el nivel consolidado los aranceles sobre una serie de productos.

Por último, el país ha adoptado un marco de política macroeconómica poco ortodoxo que combina un tipo de cambio estable y competitivo con fuertes controles sobre las entradas y salidas de capital, manteniendo al mismo tiempo cierta independencia en su política monetaria.

Agenda para el desarrollo después de 2015 para los PMA

Los ODS propuestos son extraordinariamente ambiciosos, mucho más que los ODM. Para alcanzarlos, la transformación estructural de los PMA deberá efectuarse a un ritmo al menos comparable al de la mayoría de los otros países en desarrollo que han registrado resultados satisfactorios, y la reducción de la pobreza tendrá que ser aún más rápida que en China. Ese nivel de ambición se considera positivo, pero también plantea enormes dificultades, en especial en un momento en que las perspectivas económicas mundiales son mucho menos favorables que durante la mayor parte del período transcurrido desde 2000, por no hablar de los problemas adicionales derivados del cambio climático.

Además, las economías de los PMA operan en una economía mundial interdependiente en la que los primeros países en industrializarse ya han acumulado considerables ventajas en materia de costos y productividad, lo que hace que a los recién llegados les resulte relativamente más difícil mejorar y diversificar sus estructuras de producción. En este contexto, es fundamental recurrir a políticas públicas específicas, selectivas y más ambiciosas para modificar su estructura económica e impulsar el dinamismo económico.

No obstante, no puede haber una única estrategia de adopción de políticas. Los países con buenos resultados han utilizado en el pasado una variedad de mecanismos institucionales y políticas diferentes consistentes en el desarrollo de mercados, la adopción de medidas de modernización tecnológica, la supresión de los estrangulamientos infraestructurales y el fomento de la empresa. Por tanto, un modelo único de desarrollo y

formulación de políticas no resulta practicable. En cambio, convendría adoptar un enfoque pragmático, basado en una combinación de políticas que se adecuen a las condiciones específicas. En el *Informe sobre los Países Menos Adelantados, 2014* se señalan los tipos de instrumentos normativos que pueden contribuir a fomentar la transformación estructural y facilitar el logro de los ODS. También se indican las reformas del sistema económico mundial y las medidas de apoyo internacional a los PMA que serán necesarias.

Movilización de recursos. La inversión productiva es esencial para la transformación económica. En la mayoría de los PMA, sin embargo, una combinación de instituciones financieras subdesarrolladas y escasez de oportunidades de inversión comercialmente viable con un nivel de riesgo aceptablemente bajo contribuye a mantener las tasas de inversión a un nivel crónicamente bajo. Por consiguiente, los gobiernos de los PMA deben fomentar el desarrollo de un sector financiero orientado a la inversión productiva, y crear al mismo tiempo oportunidades de inversión privada en actividades que promuevan la transformación económica.

La IED ha desempeñado un importante papel en las industrias extractivas en muchos PMA, y en el desarrollo de un sector manufacturero orientado a la exportación en otros. Con políticas e incentivos apropiados, esa inversión puede aprovecharse para promover estrategias de desarrollo basadas en la diversificación económica y la transferencia de tecnología. La IED en manufacturas que utilizan tecnologías más intensivas en mano de obra y generan más oportunidades de empleo (a menudo Sur-Sur) es especialmente beneficiosa para los PMA. La inversión productiva de la diáspora, si bien es probable que sea de una escala más limitada, puede tener importantes beneficios para el desarrollo, al combinar las ventajas de la inversión nacional y la IED.

Los bancos de desarrollo pueden contribuir de manera importante a movilizar recursos para la inversión productiva. Pueden promover la inversión en actividades con una elevada rentabilidad social y alentar inversiones complementarias e interdependientes. No se puede esperar que sean tan rentables como los prestamistas privados, dada su función de generación de externalidades. Del mismo modo, su estrategia óptima no consiste en minimizar los errores, sino el costo de los errores que puedan producirse. La información que aporta una inversión fallida también es una externalidad, y su explicación y difusión deben ser una parte importante de las actividades de

un banco de desarrollo. Esto es particularmente importante en el caso de las inversiones innovadoras.

La inversión en infraestructura (por ejemplo, en infraestructura de energía, transporte y comunicaciones) es otro importante medio para aumentar la rentabilidad de muchos sectores económicos y promover la transformación estructural. A esto cabe añadir las inversiones en infraestructura necesarias para que los PMA alcancen los ODS, por ejemplo en salud, educación, agua y saneamiento. Es probable que la cuantía total de los recursos financieros necesarios supere la capacidad de ahorro de la mayoría de los PMA o la limitada capacidad recaudatoria de sus gobiernos. La IED podría ayudar a colmar ese déficit al aportar recursos adicionales en algunos sectores, pero será necesario complementarla con un aumento de la AOD. Los beneficios de la AOD para el desarrollo pueden mejorarse mediante la utilización de métodos intensivos en mano de obra y la contratación local en la construcción de infraestructuras, así como el escalonamiento adecuado de la inversión en infraestructura.

En el caso de los exportadores de combustible y minerales, las rentas generadas por los recursos pueden contribuir en gran medida a financiar la inversión pública y privada. Esas rentas tienen, respecto de la AOD, la ventaja de admitir una mayor flexibilidad en su uso, lo que permite a los gobiernos establecer sus propias prioridades y evitar algunas de las limitaciones asociadas a la ayuda. Si bien los ingresos de las industrias extractivas pueden ser volátiles e impredecibles, puesto que reflejan las variaciones de los precios de mercado, sus gastos pueden suavizarse con el tiempo, al acumular recursos cuando los precios son elevados y reducirlos cuando los precios son bajos, de manera que las rentas puedan cumplir una función estabilizadora además de financiar la inversión. Del mismo modo, cuando las industrias extractivas propician una distribución geográfica asimétrica de los ingresos, pueden ser un medio para redistribuir los beneficios de manera más equitativa entre las regiones.

Política industrial. El desarrollo económico es un proceso de continua innovación tecnológica, modernización de la industria y transformación estructural que adolece de fallos del mercado inherentes. Con frecuencia, los mercados de las economías en desarrollo son incompletos o presentan distorsiones (como externalidades o la presencia de monopolios), lo que representa un importante argumento teórico a favor de la utilización de la política industrial para modificar la estructura sectorial de la economía en pro

de sectores y actividades más dinámicas. La inversión en nuevos sectores o el uso de nuevas técnicas de producción son esenciales para la transformación estructural y la diversificación económica, pero entrañan una considerable incertidumbre, y las señales del mercado no reflejan sus beneficios para toda la economía. Esto justifica un apoyo proactivo a esa inversión.

La necesidad de pasar del sector tradicional al moderno no significa que la inversión deba limitarse al sector moderno. Por el contrario, la inversión destinada a aumentar la productividad en la agricultura también es fundamental, puesto que una proporción sustancial de la fuerza de trabajo permanecerá en ese sector. Del mismo modo, para lograr una rápida reducción de la pobreza, es esencial complementar la transformación estructural con una diversificación de las economías rurales hacia sectores distintos del agrícola a fin de generar ingresos no agrícolas. La electrificación de las zonas rurales con tecnologías de energía renovable podría acelerar sustancialmente este proceso. La transformación estructural y la reducción de la pobreza pueden combinarse mejor si la oferta y la demanda de productos agrícolas y no agrícolas evolucionan de forma paralela.

Los PMA necesitan un tipo de inversión que genere un considerable número de puestos de trabajo, y no uno que reduzca el empleo. Pueden surgir oportunidades concretas del aumento de la AOD, del crecimiento de la demanda asociado a la reducción de la pobreza, y del establecimiento de eslabonamientos en ambos sentidos entre las capacidades productivas nacionales existentes y la IED. Para los exportadores de minerales y productos agrícolas, en particular, la creación de grupos de producción de recursos naturales podría contribuir en gran medida a la transformación estructural. Hay estrategias similares que podrían ser beneficiosas para otros PMA con un potencial agrícola relativamente importante.

Marco macroeconómico. La transformación estructural necesaria para el logro sostenible de los ODS requiere políticas macroeconómicas que promuevan tanto la inversión como el crecimiento de la demanda. Para aumentar la productividad hace falta inversión, y la inversión requiere un crecimiento de la demanda como fuente de oportunidades productivas. La demanda también debe aumentar para que la productividad del trabajo crezca a la par que el empleo. Esto parece indicar que la orientación general de las políticas macroeconómicas debe ser relativamente expansiva.

Naturalmente, es preciso tener debidamente en cuenta la sostenibilidad financiera y la estabilidad de los precios. No obstante, para lograr un crecimiento sostenido, es importante que la política monetaria no restrinja indebidamente la disponibilidad de suficiente crédito para la inversión productiva, que es esencial para promover la transformación estructural. En los PMA, la disponibilidad de crédito también ayudará a las pequeñas empresas a crecer y diversificar su producción. En otras palabras, es particularmente importante facilitar el acceso al crédito. Al reorientar el crédito del consumo hacia la inversión productiva, los PMA podrán ampliar las fuentes de crecimiento y reducir la dependencia excesiva de las importaciones.

Las incertidumbres asociadas a la volatilidad del crecimiento de la demanda también pueden poner en peligro la inversión. Por consiguiente, los objetivos de déficit deben brindar flexibilidad para la adopción de políticas anticíclicas en los períodos de desaceleración económica, en particular en los países muy dependientes de las exportaciones de productos básicos. Algunas políticas fiscales y de gasto social, por ejemplo las políticas de tributación progresiva, bienestar y protección social, pueden actuar como estabilizadores automáticos. En los países que dependen de los productos básicos, los fondos de estabilización y los impuestos a la exportación variables también pueden ser importantes para reducir la volatilidad del crecimiento.

Por último, para que la transformación económica tenga éxito se necesitan políticas cambiarias y comerciales que permitan a los productores ser competitivos en los mercados nacionales e internacionales.

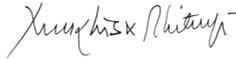
Medidas internacionales. La consecución de los ODS requerirá considerables esfuerzos de los gobiernos de los PMA, pero también un esfuerzo concertado de la comunidad internacional. Evidentemente, esto se aplica a la ayuda. Las exigencias financieras para el cumplimiento de los ODS son considerables, y la transformación estructural (así como la adaptación al cambio climático) aumentará sustancialmente los costos. Los PMA no tendrán los recursos para financiar toda la inversión en infraestructura necesaria. Por tanto, será importante que aumente la ayuda y que los donantes respeten sus compromisos en materia de AOD en lo que respecta a su importe y su asignación, gestión y prestación, y en particular que se amplíe la base del apoyo internacional a esa ayuda. Es especialmente importante que la AOD apoye las estrategias nacionales de desarrollo y esté en consonancia con ellas.

Debe darse prioridad a la solución de los problemas de deuda que tienen pendientes los PMA, así como a la reforma del sistema financiero internacional para lograr un sistema de prevención y respuesta en caso de crisis que sea más eficaz y favorable al desarrollo. El logro de los ODS podría fracasar rápidamente si se repitieran los graves daños ocasionados por las crisis de la deuda de los decenios de 1980 y 1990. La financiación compensatoria en caso de perturbación económica también podría contribuir en gran medida a limitar la volatilidad económica. Además, el aumento de la coordinación internacional en materia fiscal a fin de evitar una competencia tributaria perjudicial podría ayudar a mejorar los ingresos públicos. También podrían estudiarse medidas para promover la inversión productiva de los ciudadanos de PMA que trabajan en el extranjero.

Asimismo, es fundamental encontrar una solución eficaz y equitativa al cambio climático, dada la particular vulnerabilidad de los PMA a sus efectos. No solo debe evitarse la imposición de límites a las emisiones de los PMA, que podría dificultar su desarrollo, sino que es preciso evaluar cuidadosamente y compensar plenamente los efectos indirectos de los cambios sobre sus exportaciones mediante la promoción de la diversificación y la adopción de medidas comerciales complementarias.

En el ámbito comercial, los PMA deben mejorar su capacidad de aprovechar plenamente el acceso libre de derechos y de contingentes a los mercados de los países desarrollados y en desarrollo. Es preciso aumentar la ayuda para el comercio para los PMA, en particular mediante el Marco Integrado Mejorado (MIM), y ampliar su enfoque para que apoye el desarrollo de capacidades productivas y al mismo tiempo reconozca plenamente el principio de la apropiación nacional. Se debe facilitar y acelerar la adhesión de los PMA a la Organización Mundial del Comercio (OMC). También es preciso alentarlos y ayudarlos a que aprovechen plenamente las flexibilidades previstas en los acuerdos de la OMC para promover el desarrollo y la transformación estructural. Se necesitan además medidas internacionales para que los PMA puedan aprovechar los beneficios de la propiedad intelectual para el desarrollo, entre otras cosas mediante la aplicación efectiva de la Agenda para el Desarrollo de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual y de las disposiciones en favor de los PMA del Acuerdo de la OMC sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio. El objetivo último de estas medidas debe ser facilitar la transferencia de tecnología a los PMA.

El análisis del *Informe sobre los Países Menos Adelantados, 2014* refuerza la necesidad de esfuerzos concertados tanto de los PMA como de la comunidad internacional a fin de adoptar medidas de política eficaces y coherentes encaminadas al logro de la transformación estructural necesaria para que los PMA puedan afrontar sus enormes problemas de desarrollo después de 2015.



Dr. Mukhisa Kituyi
Secretario General de la UNCTAD

