



# Los países menos adelantados en el mundo posterior a la COVID: aprender de 50 años de experiencia

## PANORAMA GENERAL



INFORME SOBRE LOS PAÍSES MENOS ADELANTADOS 2021





# INFORME SOBRE LOS PAÍSES MENOS ADELANTADOS 2021

## PANORAMA GENERAL

Los países menos adelantados en el  
mundo posterior a la COVID: aprender  
de 50 años de experiencia



NACIONES UNIDAS

Ginebra, 2021

© 2021, Naciones Unidas

La presente obra está disponible en libre acceso de conformidad con la licencia Creative Commons creada para las organizaciones intergubernamentales, disponible en <http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo/>.

Las denominaciones empleadas en esta obra y la forma en que aparecen presentados los datos que figuran en sus mapas no implican, de parte 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.

Quedan permitidas las fotocopias y las reproducciones de extractos debidamente citadas.

Esta publicación ha sido objeto de revisión editorial externa.

Publicación de las Naciones Unidas editada por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo.

UNCTAD/LDC/2021 (Overview)

# PANORAMA GENERAL

## El contexto: 50 años de la categoría de PMA

### Un hito en la historia de los PMA

Este año se cumplen 50 años del establecimiento de la categoría de países menos adelantados (PMA), mediante una resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas y sobre la base de la labor de investigación, análisis y promoción realizada por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD). Este hito fundamental es contemporáneo del inicio de las negociaciones intergubernamentales de un nuevo programa de acción en favor de los PMA para el decenio 2022-2031, cuyo período de aplicación coincidirá en gran medida con la última década de la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Las negociaciones, que reúnen a los PMA y a sus asociados para el desarrollo, tienen por objeto idear formas innovadoras de superar los principales problemas de desarrollo que aquejan a las economías y sociedades de los PMA. Los problemas comprenden retos de larga data, como los obstáculos a la transformación estructural y el desarrollo sostenible, otros más recientes (especialmente los creados por la crisis de la enfermedad por coronavirus (COVID-19)), y desafíos futuros de creciente gravedad y que entrañan cada vez más riesgos, como los que se derivan del cambio climático.

Las perspectivas son sombrías: sumidos en las crisis sanitaria, económica y social provocadas por la pandemia de COVID-19, los PMA registraron en 2020 su peor crecimiento en unas tres décadas. En términos más generales, estas crisis han anulado progresos que se habían alcanzado mediante grandes esfuerzos en varias dimensiones del desarrollo, especialmente en los frentes de la pobreza, el hambre, la educación y la salud. Ello tendrá consecuencias negativas duraderas en el desarrollo de los PMA a mediano plazo.

Aunque en los últimos 50 años se ha avanzado en materia de desarrollo, los problemas fundamentales han persistido y se han vuelto más complejos y urgentes. Los avances en algunos frentes han sido decepcionantes, en particular en lo que respecta a: i) el lento desarrollo de las capacidades productivas y, por consiguiente, el escaso progreso de una transformación estructural de la economía favorable al crecimiento; ii) la persistencia de varios síntomas de subdesarrollo, como los bajos niveles de la productividad laboral, las altas tasas

de pobreza, los bajos niveles de formación de capital humano y los tenaces resultados insatisfactorios en materia de bienestar humano; iii) la constante vulnerabilidad a las perturbaciones externas y la limitada resiliencia debidas a las restricciones de los recursos y del espacio de políticas, y el insuficiente desarrollo institucional; iv) el aumento de la diferencia de ingresos y desarrollo entre la mayoría de los PMA y los otros países en desarrollo (OPD); y v) el escaso número de países que han salido de la categoría de PMA hasta la fecha —solo 6 países de un total de 53 que alguna vez formaron parte de ella lo han logrado en los 26 años transcurridos desde 1994.

Por lo tanto, es importante determinar los éxitos e investigar qué políticas contribuyeron a su consecución. También es importante examinar las políticas de desarrollo que han aplicado los PMA, para descubrir sus carencias, todo ello con el fin de extraer lecciones de la experiencia pasada a fin de formular propuestas innovadoras para el futuro.

## El origen de la categoría de PMA

En el caso de la mayoría de los PMA, la década de 1950 y el comienzo de la de 1960 marcaron el final de la era colonial. Dado que sus economías apenas podían generar suficientes ingresos tributarios y ahorro interno para financiar el desarrollo, estos países dependían de recursos externos para cubrir sus respectivos déficits de financiación del desarrollo. A continuación, se hizo evidente que el comercio internacional podía proporcionar recursos para financiar el desarrollo. Sin embargo, los PMA carecían de una estructura económica interna que les permitiera una cierta flexibilidad y la capacidad necesarias para competir a nivel mundial.

La estrategia internacional de desarrollo de la época promovía el comercio internacional y la cooperación económica, con el objetivo de aumentar el flujo de recursos externos hacia los países en desarrollo y acelerar su desarrollo. No obstante, las estrategias de promoción de las exportaciones no lograron convertir las ventajas comparativas en el ámbito de los productos básicos en perspectivas industriales competitivas a gran escala. Cuando la década de 1960 se designó Primer Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el objetivo era recabar apoyo internacional en favor de “medidas que aceleraran un crecimiento de la economía y un progreso social que se sostuvieran por sí mismos en todos los países”, con la esperanza de eliminar las diferencias de ingresos per cápita entre los países desarrollados y en desarrollo. La Primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD I), celebrada en 1964, también

se organizó para abordar los retos de desarrollo específicos que afrontaban los países en desarrollo, incluido el comercio.

Las Naciones Unidas adoptaron varias decisiones históricas sobre los PMA a finales de los años sesenta y principios de los setenta, en su mayoría relacionadas con sus problemas de desarrollo. El período de 1971 a 1982 marcó el final del auge económico de la posguerra y el inicio de una etapa de ajustes globales provocados por importantes acontecimientos monetarios y del mercado de los productos básicos. Cuando las Naciones Unidas establecieron la categoría de PMA en 1971, esta giraba en torno al tema del “subdesarrollo”, que reunía elementos comunes a estos países, como su vulnerabilidad a perturbaciones externas y factores internos —por ejemplo, limitaciones de sus recursos, instituciones y políticas— que socavaban aún más sus posibilidades de afrontar sus problemas de desarrollo. Estos procesos y debates intergubernamentales hicieron de la UNCTAD, en su calidad de foro sobre comercio y desarrollo, una portavoz de la causa del desarrollo de los PMA.

Mientras que en la década de 1960 el principal motivo de preocupación era el empeoramiento de la relación de intercambio de las exportaciones de los países en desarrollo, una fuerte caída de los flujos netos de capital procedentes de los países desarrollados, el aumento del endeudamiento y las crisis de los precios del petróleo de 1973 y 1979 desataron nuevos problemas socioeconómicos a nivel mundial, también en los países en desarrollo. El efecto de las crisis del petróleo (de 1973 y 1979) perduró en los países en desarrollo y, combinado con los desequilibrios macroeconómicos, dio lugar, entre otras cosas, a la crisis de la deuda que los afectó desde mediados de los años ochenta hasta finales de los noventa. La década de 1980 se asocia a la introducción progresiva, por las instituciones financieras internacionales (IFI) de una serie de políticas estructurales destinadas principalmente a ayudar a los PMA a gestionar: i) sus obligaciones externas, mediante la estabilización de su macroeconomía; ii) la liberalización de sus economías; iii) el abandono de las políticas fiscales keynesianas en favor del monetarismo; iv) la privatización de las empresas públicas; y v) la reorientación de sus economías en función de políticas de mercado. Preocupada por un nuevo deterioro de las condiciones económicas y sociales de los PMA, las Naciones Unidas organizaron la Primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados en 1981. Desde entonces, se han celebrado cuatro Conferencias de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados, y está previsto celebrar la próxima en Doha (Qatar) en 2022.

# El papel especial del comercio

Tradicionalmente, el comercio ha sido uno de los principales ejes de la reflexión y la formulación de políticas sobre los PMA. Ello se ha fundado en los siguientes postulados: i) el modelo de crecimiento limitado por la balanza de pagos supone que el desempeño comercial es un obstáculo estructural esencial para el crecimiento y el desarrollo; ii) la dependencia de los productos básicos se vincula a la pobreza y el subdesarrollo; iii) las medidas de apoyo internacional en el ámbito del comercio han sido las más eficaces para los PMA; iv) en el contexto de la globalización, los efectos del comercio internacional en el desarrollo se han intensificado. Sin embargo, la proporción del comercio mundial correspondiente a los PMA no ha dejado de ser extremadamente reducida con el paso de los años. Los productos básicos dominan sus exportaciones, mientras que las manufacturas son mayoritarias en las exportaciones de los países desarrollados y de otros países en desarrollo (OPD), y los productos básicos siguen teniendo una gran importancia en las exportaciones de muchos de estos últimos.

Desde principios de la década de 1960, las exportaciones de mercancías cobraron importancia en algunos PMA. A partir de entonces, y sobre todo en los últimos años, los servicios también se han convertido en importantes exportaciones para los PMA; estas representan, en promedio, alrededor del 20 % del total de sus ventas externas. La diversificación de los principales productos de exportación sigue constituyendo un reto para los PMA, ya que la mayoría todavía dependen de uno o unos pocos productos, principalmente productos básicos (combustibles, minerales o productos agrícolas). Las deficiencias estructurales existentes subrayan la necesidad de desarrollar las capacidades productivas de los PMA, incluidos los vínculos sectoriales e intersectoriales, así como de abordar otras limitaciones de la oferta, como: i) la calidad de la mano de obra (capital humano); ii) las carencias de la infraestructura física; iii) el nivel de las capacidades tecnológicas; iv) la escasez de inversión privada; y v) el reducido crecimiento. Estas limitaciones son el núcleo de un problema de desarrollo de largo plazo y no pueden abordarse con intervenciones fragmentarias ni enfoques sectoriales.

Cuando la Asamblea General aprobó la lista inicial de “países menos adelantados entre los países en desarrollo” en 1971, esta incluía a 25 países en razón de sus problemas y vulnerabilidades estructurales. Los criterios de inclusión y exclusión de la categoría han evolucionado desde entonces, en función de la mayor disponibilidad de datos de calidad para evaluar los progresos realizados. A lo largo de los años, el número y la diversidad de los países comprendidos en la categoría aumentaron, y estos llegaron a un máximo de 52 en 1991. Seis

países han salido de la lista y, desde enero de 2021, quedan 46 PMA. Si bien los indicadores de desarrollo económico y social han mejorado mucho, siguen siendo en gran medida insatisfactorios y los países siguen afrontando una serie de problemas similares a los que motivaron la creación de la categoría.

## La difícil coyuntura actual

La crisis de la COVID-19 ha puesto cruelmente de manifiesto las deficiencias institucionales, económicas y sociales de la trayectoria de desarrollo que han seguido la mayoría de los PMA. Aunque la pandemia ha afectado a todos los países, el impacto en los PMA ha sido especialmente grave debido a su menor resiliencia y capacidad de reacción ante esta perturbación y sus consecuencias. Asimismo, la pandemia estalló en un momento en que el progreso en materia de desarrollo ya era lento e insatisfactorio. Su escasa resiliencia se refleja en las bajísimas tasas de vacunación contra la COVID que han alcanzado los PMA; a mediados de 2021, sólo el 2 % de su población está vacunada, en comparación con el 41 % en los países desarrollados.

Muchos PMA corren el riesgo de quedarse atrás mientras las economías de los OPD y los países desarrollados se recuperan de la pandemia; puede que pasen los próximos años recuperándose y que terminen por no avanzar demasiado, en términos reales, hacia la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en la década de 2020. Por lo tanto, la situación actual es excepcional y requiere medidas decisivas, tanto de la comunidad internacional como de los propios PMA, para evitar los riesgos de histéresis y una década perdida.

## Logros a los 50: ¿crecimiento, transformación y sostenibilidad?

Dada la situación en la que se encuentran actualmente los PMA y los retos a los que se enfrentarán en el próximo decenio, es fundamental examinar qué podría aprenderse de su trayectoria de crecimiento pasada, a fin de aportar conclusiones esenciales acerca de la mejor manera de sentar las bases de una recuperación inclusiva y sostenible tras la crisis de la COVID-19. El eje del presente análisis será el crecimiento económico. Con ello no se pretende limitar el debate sobre el desarrollo de los PMA a uno centrado exclusivamente en el

crecimiento, sino reconocer que un repunte de la actividad económica resulta vital en esta etapa, y que el crecimiento probablemente seguirá siendo un motor clave de las perspectivas de desarrollo sostenible de estos países.

A largo plazo, el desempeño en términos de crecimiento de los PMA en los últimos 50 años ha sido, en el mejor de los casos, desigual, y con frecuencia lento e irregular. El producto interno bruto (PIB) real del grupo de los PMA se ha quintuplicado desde la creación de la categoría, de unos 200.000 millones de dólares en 1971 a 1,118 billones en 2019 (en precios constantes de 2015). Esto equivale a una tasa de crecimiento media del 3,7 % anual, solo ligeramente superior a la media mundial correspondiente, del 3,1 %. Mientras tanto, debido al rápido crecimiento demográfico, el PIB real per cápita ha crecido a un ritmo mucho más lento (del 1,3 % anual), de unos 600 dólares a 1.082 dólares en el mismo período.

Los PMA deberían haber logrado un mejor desempeño para revertir o detener su marginación de la economía mundial. Antes de la pandemia, correspondía al grupo de los PMA alrededor del 1 % del PIB mundial, aproximadamente la misma proporción que a principios de los años setenta. Lo que es más preocupante aún, el PIB per cápita del grupo representaba el 15 % de la media mundial en 1971, pero en 2019 —antes de la crisis de la COVID-19— se había reducido a menos del 10 %. Esta tendencia general revelaba dos fases distintas: en 1971-1995, los PMA registraron un crecimiento del PIB lento y errático, cuando no recesiones. Por el contrario, a partir de mediados de la década de 1990, mostraron una reanudación marcada y bastante generalizada del crecimiento económico tras el fortalecimiento de sus parámetros macroeconómicos fundamentales, la mejora del entorno internacional y la disminución de los conflictos. Si se consideran los valores medios de ambos períodos, la consecuencia fue que el PIB total de los PMA aumentó un poco, del 0,8 % del promedio mundial en 1971-1995 al 1,1 % en 1996-2019. No obstante, el fuerte crecimiento demográfico provocó un descenso relativo del PIB per cápita de los PMA del 9,2 % al 8,8 %, en comparación con el promedio mundial.

En los últimos 50 años, solo un puñado de los actuales PMA (a saber, Bangladesh, Bután, Camboya, Lesotho, Malí, Myanmar y República Democrática Popular Lao) han superado sistemáticamente el crecimiento medio mundial del PIB per cápita en más de un 1 %. Otra docena de PMA “se las han arreglado” para igualar en líneas generales la tasa media de crecimiento del PIB per cápita mundial; sin embargo, aproximadamente la mitad de los 46 PMA actuales se han quedado atrás. En consecuencia, a pesar de una cierta reanudación del dinamismo

económico desde mediados de los años noventa, una convergencia notoria (entendida como una reducción sistemática de las desigualdades entre los países) ha sido la excepción más que la regla en el caso de los PMA. Por el contrario, una proporción considerable de esos países estaban rezagados antes de la crisis de la COVID-19, con el consiguiente aumento de las desigualdades mundiales, que probablemente se traducirán en una disparidad de oportunidades.

Es más, a medida que se vayan confirmando los indicios de una recuperación a dos velocidades tras la crisis de la COVID, es probable que las desigualdades mundiales se sigan profundizando. Las primeras estimaciones para 2021 indican que la desaceleración mundial quizás sea menos grave de lo previsto. A pesar de ello, debido al escalonamiento de las oleadas de contaminación y de las vacunaciones, junto con las amplias asimetrías en lo que respecta a las capacidades de los PMA para responder a la crisis, así como a las vulnerabilidades propias del contexto y los factores idiosincrásicos, muchos PMA seguirán sumidos en problemas económicos a mediano plazo. No solo muchos de ellos afrontan importantes vulnerabilidades de la deuda, que se ciernen sobre sus parámetros macroeconómicos fundamentales, sino que —de forma más general— cuatro factores amenazan con socavar su producto potencial a mediano plazo, a saber:

- i) El aplazamiento y la cancelación de los planes de inversión, que inevitablemente mermarán las perspectivas de crecimiento a mediano plazo;
- ii) Interrupciones generalizadas de la escolarización y el aprendizaje, que pueden hacer mella en la acumulación de capital humano y exacerbar las disparidades existentes, incluso en términos de desigualdades de género;
- iii) La multiplicación de las quiebras, la destrucción de empleo y las pérdidas de capacidad conexas, que pueden dejar cicatrices duraderas en un contexto empresarial ya precario; y
- iv) La reconfiguración en curso de las cadenas de valor, que puede afectar a la competitividad en sectores de importancia fundamental para muchos PMA, especialmente el turismo y la confección.

Para situar en su debido contexto la situación de los PMA en la actual fase de incertidumbre, conviene examinar las desviaciones a mediano plazo de diversos países respecto de sus tendencias de crecimiento a largo plazo, como las aceleraciones y las contracciones bruscas del crecimiento. En general, estas desviaciones han sido bastante habituales, tanto en el caso de los PMA como en el de los OPD y los países desarrollados, y las aceleraciones han sido mucho

más frecuentes que las contracciones. Sin embargo, los PMA se distinguen por haber sufrido contracciones bruscas más frecuentes que otros grupos de países: entre 1971 y 2019, estas representaron el 16 % del total de las observaciones anuales por país en el caso de los PMA, en comparación con el 10 % en el de los OPD, y tan solo el 2 % en el de los países desarrollados. Además, a diferencia de otros grupos de países, los PMA tendieron en general a registrar un menor crecimiento durante las aceleraciones y a sufrir desaceleraciones ligeramente más graves. Aunque estas especificidades de los PMA se derivan en gran medida de su errática trayectoria de crecimiento en los años comprendidos entre 1971 y 1994, persistieron incluso en el período posterior de “alto crecimiento”. Esto revela la mayor exposición de los PMA a los ciclos de auge y caída resultantes de condiciones tanto endógenas como exógenas, lo que refuerza la pertinencia de abogar por una mayor cooperación internacional para fomentar una recuperación inclusiva, sostenible y resiliente de los PMA.

La recuperación es esencial en el contexto de los ambiciosos objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Si bien el crecimiento económico sigue representando uno de los principales motores potenciales del desarrollo sostenible de los PMA, la pauta de este crecimiento determina en gran medida sus resultados socioeconómicos y ambientales. A este respecto, la UNCTAD insiste hace tiempo en que la sostenibilidad del crecimiento depende del desarrollo de las capacidades productivas y está sujeta a: i) la dinámica estructural que afecta a la acumulación de capital; ii) la reasignación intersectorial de los factores de producción; iii) la adquisición gradual de capacidades productivas; y iv) la densificación de los vínculos productivos. El *Informe sobre los países menos adelantados 2021. Los países menos adelantados en el mundo posterior a la COVID: aprender de 50 años de experiencia* confirma este diagnóstico.

Los resultados de un ejercicio de contabilidad sobre el desarrollo de los PMA revelan que, del crecimiento del PIB por trabajador, un promedio de alrededor del 40 % se debe al aumento de la intensidad de capital, y un 10 %, a la acumulación de capital humano. El carácter sustancial de estas cifras no refleja los efectos del capital natural, ni el hecho de que la inversión se ve muy afectada por los factores institucionales, y de que los conflictos y la inestabilidad política suelen dejar una pesada herencia a largo plazo. Además, la importancia de la acumulación de capital casi no ha variado en los PMA, tampoco con las recientes olas tecnológicas y la consiguiente posibilidad de “quemar etapas”, ni con el surgimiento de la servicificación y la digitalización, que ponen de relieve los componentes intangibles de las capacidades productivas. Aunque estos factores van a adquirir cada vez más importancia en el futuro, su aprovechamiento requiere

las competencias que tanto hacen falta y una infraestructura adecuada —incluido el acceso a la energía, motor esencial de la modernización productiva— así como capacidad manufacturera y capital para uso final, sin los cuales lograr una participación real en el sector de las tecnologías productivas avanzadas seguirá siendo una quimera.

El ritmo y la dirección del cambio estructural —es decir, el proceso de reasignación intersectorial de los insumos y los cambios correspondientes de la composición del producto, que suelen ir de la mano con el crecimiento agregado— también han demostrado ser factores determinantes fundamentales de la dinámica de la productividad. A pesar del lento avance general del cambio estructural en los últimos 50 años, algunos de los PMA de mejor desempeño mostraron una evolución alentadora en el período 1995-2018. No solo el crecimiento de la productividad laboral alcanzó un promedio del 6 % anual, sino que la reasignación de la mano de obra del sector agrícola, sobre todo a los servicios de mayor productividad (como el comercio y los servicios empresariales), impulsó la dinámica de la productividad. La industria manufacturera también contribuyó a este proceso, pero su aporte a la creación de empleo fue algo más limitado y solo incidió en ciertos PMA.

En general, estos resultados permiten extraer dos conclusiones pertinentes para la labor estratégica de “construir el futuro para transformarlo”. La transformación estructural y la reasignación de factores, de actividades de baja productividad a otras de mayor productividad, siguen siendo fundamentales para la dinámica de la productividad total de los factores y, por tanto, para el crecimiento sostenible. Ello es aún más cierto en el caso de los PMA, en los que las brechas de productividad sectorial son especialmente amplias y una parte importante de la reserva de mano de obra trabaja en la agricultura de semisubsistencia o está subempleada. Por consiguiente, hacer hincapié en la adquisición de capacidades productivas, que traiga aparejados los procesos entrelazados de acumulación de capital, cambio estructural y, nuevamente, adquisición de capacidades productivas, es más indispensable que nunca para el desarrollo sostenible. Además, el informe revela que, aunque algunos PMA consiguieron poner en marcha un proceso de transformación estructural a largo plazo durante el período de crecimiento relativamente rápido del PIB, esta transformación se encuentra, en el mejor de los casos, en su etapa inicial. A pesar de la brusca recesión provocada por la crisis de la COVID-19, no está claro si estas manifestaciones de una industrialización incipiente proseguirán al mismo ritmo o se verán truncadas por la recesión. Es más, la transformación estructural ha seguido siendo relativamente lenta en cerca de la mitad de los PMA y, hasta ahora, los países no han logrado promover el

surgimiento de una densa red de empresas medianas y grandes, conectadas por vínculos entre insumos y productos, tanto a nivel nacional como mediante su inserción en las cadenas globales y regionales de valor.

Este panorama dispar se refleja en el carácter inclusivo del crecimiento, así como en el progreso hacia la sostenibilidad ambiental. Como tienen limitadas posibilidades de aplicar políticas redistributivas, los PMA deben confiar en el crecimiento y la creación de empleo como motores esenciales de la reducción de la pobreza. Por lo tanto, aun reconociendo la importancia de la desigualdad inicial (especialmente en lo que respecta a la propiedad de los activos) y otros factores idiosincrásicos, la mayoría de los países que se han embarcado en un proceso de transformación estructural han conseguido alcanzar pautas de crecimiento más inclusivas, gracias a las cuales los pobres también se han beneficiado del dinamismo económico. De manera análoga, mientras que el rápido crecimiento económico del período comprendido entre 1995 y 2018 generó una mayor riqueza total, la elevada dependencia de los recursos naturales se ha traducido a menudo en resultados insostenibles, excepto en los casos en los que hubo un aumento simultáneo de la productividad y de la adición de valor, así como una gestión más eficaz de los recursos naturales.

## Evaluación de las estrategias pasadas y presentes de fomento del desarrollo

Muchos hitos y procesos históricos han tenido profundas repercusiones en la economía política del subdesarrollo y en las opciones de política de los PMA. Las estrategias de desarrollo negociadas internacionalmente cristalizan el pensamiento económico contemporáneo y la interpretación de los problemas de desarrollo que afrontan los PMA. Aunque es intrínsecamente difícil distinguir los programas de acción en favor de los PMA de sus procesos subyacentes y del entorno en el que se aplican, estos afectan a las políticas nacionales, la movilización de recursos internos y las asociaciones bilaterales y multilaterales para el desarrollo.

Los programas de acción se inscriben en una larga tradición de la comunidad internacional de establecer objetivos para incentivar la acción conjunta en favor de la agenda mundial para el desarrollo; le otorgan legitimidad y sirven de base para su promoción. Sin embargo, no son jurídicamente vinculantes, ni pretenden

sustituir las políticas nacionales de desarrollo, ya que son el resultado de un enfoque multilateral del desarrollo que exige celebrar negociaciones y llegar a acuerdos. Estos programas hacen una generalización de los factores internos de los PMA, tanto en lo que respecta a la articulación de los obstáculos estructurales al desarrollo como en el hincapié en los ámbitos de la acción internacional.

Los cuatro programas de acción aplicados desde 1981 han abarcado diversas dimensiones del desarrollo y determinado objetivos que abordaban los obstáculos sociales, económicos y ambientales al desarrollo de los PMA, así como la función de la planificación del desarrollo. Progresivamente, han señalado expresamente el o los enfoques con los que se podrían alcanzar los objetivos esperados. Todos los programas de acción han reconocido que la transformación estructural de las economías de los PMA es el único medio para lograr el desarrollo sostenible. Sin embargo, ha habido notables diferencias en la atención y el nivel de detalle que se han dedicado a los ámbitos prioritarios pertinentes para avanzar en el proceso de transformación estructural de los PMA, y los objetivos de los distintos programas de acción solo han abordado de manera parcial las capacidades productivas y la diversificación.

La evolución de los aspectos en los que se han ido centrando los sucesivos programas de acción ha permitido insistir en ciertas dimensiones del desarrollo más que en otras, en un intento de resolver problemas o cuestiones que surgieron durante la aplicación de los programas precedentes. Ello representa una progresión en la complejidad y el número de las medidas de política, progresión que trae aparejadas las dificultades de encontrar los necesarios equilibrios y de secuenciar las medidas. Todos los programas de acción dependen mucho de la capacidad y el liderazgo de los Gobiernos de los PMA, y han subrayado que la responsabilidad primordial del desarrollo de los PMA recae en los propios países. Sin embargo, la capacidad de los PMA se ha visto erosionada durante la aplicación de los sucesivos programas de acción, como demuestran los efectos adversos de los programas de ajuste estructural y los recientes cambios de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD). Además, los compromisos y las medidas en materia de AOD se han incumplido de manera sistemática, lo que ha obstaculizado el logro de los objetivos sobre la eficacia de la ayuda y el desarrollo de la capacidad estatal de los PMA para aplicar satisfactoriamente los programas de acción y otros objetivos de desarrollo. Lamentablemente, no se puede afirmar que los objetivos de ninguno de los programas de acción se hayan alcanzado plenamente.

## Cuarenta años de medidas de apoyo internacional en favor de los PMA

Aparte de la AOD y la asistencia técnica, el comercio es el principal ámbito en el cual se han formulado y puesto en práctica medidas de apoyo internacional concretas específicamente dedicadas a los PMA, incluso fuera de los programas de acción. Si bien las necesidades especiales de los PMA han sido ampliamente reconocidas, las principales instituciones financieras, como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI), no reconocen la categoría de PMA ni la aplican en su trabajo operativo. No obstante ello, estas instituciones integran la asociación de cooperación para el desarrollo en que se sustentan los programas de acción. Relativamente pocos países donantes pequeños alcanzan sistemáticamente el límite superior de la meta de destinar el 0,20 % de su ingreso nacional bruto (INB) a AOD para los PMA, mientras que los países donantes más grandes y ricos no llegan ni siquiera al límite inferior de esa meta, del 0,15 % de su INB. Además, el contexto político de los programas de acción es tan importante como las metas, ya que los donantes responden inevitablemente a los objetivos de desarrollo según sus intereses geopolíticos y económicos específicos, y con frecuencia no se guían por los objetivos multilaterales.

Definir el desarrollo fijando plazos despierta ambigüedad y evasiones en las diferentes agendas de los Gobiernos nacionales, los donantes y los diversos y cada vez más numerosos actores de la cooperación para el desarrollo; los desequilibrios de poder, que tienden a negar la retórica interna de los PMA sobre la apropiación y el liderazgo de las decisiones sobre el tema, suponen complicaciones adicionales. Desde el Consenso de Monterrey (2012), el concepto de desarrollo se ha volcado considerablemente al alivio de la pobreza y a las perspectivas que insisten en el bienestar individual en detrimento de una concepción integral de la economía nacional como un sistema que también aborda el bienestar de la sociedad. Por consiguiente, la asignación de los recursos se ha orientado desproporcionadamente a los sectores sociales y las actividades humanitarias en detrimento de la infraestructura económica y los sectores productivos que, en comparación, registran un déficit de financiación. Además de la reducción del carácter concesional de la AOD, uno de los principales motivos de preocupación es que, con las nuevas normas de presentación de informes del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD), la AOD deja de ser un indicador fiable de la financiación adicional para el desarrollo sostenible y, por tanto, se invalidan las metas de AOD de las Naciones Unidas, que se basaban en la definición de la AOD formulada por el CAD en 1969.

Las preferencias comerciales son el campo en el que es mayor el impulso internacional para dar un trato especial a los PMA, tanto en el contexto del acceso a los mercados como en la aplicación de las normas y disciplinas de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Tras la introducción del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) en 1971, bajo los auspicios de la UNCTAD, la mayoría de los países industrializados otorgaron preferencias comerciales a los países en desarrollo. El otorgamiento y la utilización de preferencias comerciales es un objetivo esencial de todos los programas de acción, que ha sido reafirmado en el Objetivo de Desarrollo Sostenible 17. Además, desde principios de la década de 2000 se introdujeron disposiciones más generosas, exclusivamente para los PMA, en el marco del SGP. Si bien algunas evaluaciones sugieren lo contrario, las de la UNCTAD y de otros organismos han concluido, en general, que las preferencias comerciales han tenido efectos limitados en los PMA, especialmente en lo que respecta al fomento de la transformación estructural.

## Estrategias nacionales de fomento del desarrollo

Los países siguen diferentes trayectorias de desarrollo en función de sus condiciones iniciales, las opciones de política nacionales y los factores exógenos. Son esenciales para los procesos de planificación del desarrollo: i) las estructuras de gobernanza que determinan el proyecto nacional; ii) las plataformas que determinan las estrategias y políticas; iii) las coaliciones o la falta de cohesión con la población; y iv) los necesarios equilibrios y las consecuencias imprevistas de las políticas. Los recientes planes nacionales de desarrollo de los PMA, que abarcan varios períodos superpuestos entre 2014 y 2036, destacan la importancia de que estos países tengan la capacidad de financiar su propio desarrollo. Las prioridades varían, pero, fundamentalmente, el desarrollo económico, la transformación y la diversificación son las inquietudes comunes.

Las tendencias del gasto público y su composición reflejan las prioridades de política que han establecido los Gobiernos nacionales. Estas prioridades ayudan a entender los efectos dinámicos de la movilización de recursos internos en el crecimiento económico, el capital nacional, el cambio estructural, el desarrollo social y la reducción de la pobreza. El gasto público total de los PMA se limitó al 20 % del PIB en 1990-2020, debido a la presencia constante de restricciones presupuestarias. El gasto también se vio impulsado por los esfuerzos para cumplir los objetivos que no se alcanzaron en el período de aplicación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (2000-2015), durante los reajustes fiscales que acompañaron al retroceso de la crisis económica mundial de 2008/09, y gracias al repunte del crecimiento resultado de la recuperación de los mercados

de productos básicos. Entre 2011 y 2019, el gasto público en los PMA se dedicó principalmente a sostener el crecimiento económico y a crear resiliencia frente a las perturbaciones exógenas.

Todavía no está claro cómo influyen en los procesos presupuestarios y las evaluaciones periódicas de la aplicación de los planes de desarrollo los efectos del gasto público en los sectores productivos de la economía. Encontrar los necesarios equilibrios y las complementariedades y sinergias entre las opciones de política son consideraciones fundamentales para las autoridades encargadas de formular las políticas de los países en desarrollo. Por ejemplo, el desarrollo del sector agrícola puede tener mayores efectos multiplicadores en la reducción de la pobreza en muchos PMA. Del mismo modo, el gasto en infraestructuras y otros servicios públicos podría repercutir considerablemente en la eficiencia y la competitividad de las manufacturas y otros sectores industriales. Un análisis empírico de los datos de gasto público real en sectores agrícolas e industriales clave muestra los diferentes efectos de la AOD y del gasto público en sectores esenciales de la economía.

En vísperas de la redacción de un nuevo programa de acción para el decenio 2022-2031, continúa la búsqueda de modelos prácticos y sostenibles para lograr el desarrollo de los PMA. Aunque, desde el inicio de los programas de acción decenales, estos países han hecho algunos avances, no han logrado cambios transformadores capaces de corregir las desigualdades y la marginación prolongadas y de generar los efectos de desarrollo previstos en esos programas. En lo que respecta a la aplicación de los cuatro programas de acción, el fiel de la balanza se inclina claramente hacia una agenda inconclusa, tanto en lo que respecta a los esfuerzos realizados por los Gobiernos de los PMA para avanzar en la transformación estructural, acumular capacidades productivas y aprovecharlas, como en lo que se refiere al cumplimiento de las promesas de la comunidad internacional de prestar apoyo a estos países. Los datos sobre los desembolsos de AOD y sus efectos sectoriales muestran claras deficiencias. Estos desembolsos deberían reforzar el complejo vínculo entre el marco de planificación del desarrollo nacional y el instrumento de política fiscal (el presupuesto nacional). Lo que es más importante, aprovechar al máximo el potencial de las inversiones de los PMA en los sectores productivos será imposible si el gasto público y la AOD no alcanzan su máxima complementariedad y sinergia.

A pesar del panorama desalentador de los efectos de las políticas internacionales y nacionales en el fomento del desarrollo de los PMA, algunos casos de éxito indican que es posible diferenciar las trayectorias de desarrollo. A partir de

los años 70, Bangladesh aceleró su desarrollo gracias a la liberalización de su comercio y la gestación de un sector de las prendas de vestir orientado a la exportación. También invirtió en otros sectores económicos, como la industria farmacéutica, creando un sistema nacional de innovación propicio. Sin embargo, la estructura de la economía de Bangladesh sigue concentrada en unos pocos sectores y productos, que la salida del país de la categoría de PMA, prevista para 2026, probablemente perjudicará. Senegal, por su parte, ha seguido una estrategia de desarrollo diferente, y ha logrado diversificar su estructura económica entre la agricultura, la industria y los servicios. También cuenta con una estructura de exportaciones correspondientemente más diversificada, menos vulnerable a las consecuencias de la salida de la lista de PMA.

## Necesidades de inversión de los países menos adelantados para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible en la década posterior a la pandemia

Acelerar la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible es una prioridad para los PMA. La pandemia de COVID-19 ha dificultado aún más la tarea, ya que ha dejado al descubierto algunas de las vulnerabilidades que estos países arrastran hace tiempo. Recuperarse de la prolongada y profunda conmoción que ha sufrido la economía mundial es una prioridad urgente. En el contexto de los PMA, la recuperación, una reconstrucción que apunte a un futuro más estable y la aceleración simultánea de la aplicación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible resultan indispensables. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible proporcionan el marco para estimar la financiación que se requiere para costear las inversiones y los gastos necesarios. El informe ofrece un cálculo de los costos que representaría para cada país alcanzar las principales metas estructurales de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, teniendo en cuenta el contexto actual creado por la pandemia de COVID-19.

En las estimaciones de costos se utilizan diferentes escenarios relativos a la consecución de metas específicas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de aquí a 2030. Las metas elegidas y las estimaciones conexas corresponden a:

1. Inversión necesaria para lograr un crecimiento del PIB del 7 % anual en los PMA (Objetivo de Desarrollo Sostenible 8.1);
2. Crecimiento e inversión necesarios para erradicar la pobreza extrema (Objetivo de Desarrollo Sostenible 1.1);
3. Crecimiento e inversión necesarios para promover una industrialización inclusiva y sostenible —una de las principales formas de transformación estructural— plasmada en la meta de duplicar la contribución de la industria (manufacturera) al PIB en los PMA (Objetivo de Desarrollo Sostenible 9.2);
4. Gasto necesario y déficit de financiación para lograr la cobertura sanitaria universal (Objetivo de Desarrollo Sostenible 3.8);
5. Gasto necesario y déficit de financiación para asegurar que todas las niñas y todos los niños terminen la enseñanza primaria y secundaria, que ha de ser gratuita, equitativa y de calidad (Objetivo de Desarrollo Sostenible 4.1);
6. Gasto necesario y déficit de financiación para implementar a nivel nacional sistemas y medidas apropiados de protección social para todos (Objetivo de Desarrollo Sostenible 1.3);
7. Gasto necesario y déficit de financiación para asegurar la conservación, el restablecimiento y el uso sostenible de los ecosistemas terrestres y los ecosistemas interiores de agua dulce y sus servicios (Objetivo de Desarrollo Sostenible 15.1).

Se adoptó una estrategia de estimación por bloques para evitar el riesgo del doble cómputo y otras posibles deficiencias. Las variables fundamentales de los bloques iniciales son el PIB y la inversión (formación bruta de capital fijo), indicadores tradicionales de la teoría económica bien conocidos por las autoridades. Los países deberían crecer a un ritmo sostenible para lograr la transformación estructural y erradicar la pobreza. Para impulsar el crecimiento, es preciso aumentar el ahorro interno y la inversión de fuentes públicas y privadas, nacionales e internacionales.

Las metas de crecimiento anual del PIB, especialmente la de duplicar la contribución de la industria al PIB de aquí a 2030, requieren inversiones enormes. Las ingentes necesidades de gasto también están intrínsecamente vinculadas a otros Objetivos de Desarrollo Sostenible, como los relativos al agua potable y el saneamiento (Objetivo de Desarrollo Sostenible 6), la energía asequible y limpia (Objetivo de Desarrollo Sostenible 7), ciudades y comunidades sostenibles

(Objetivo de Desarrollo Sostenible 11) y la acción climática (Objetivo de Desarrollo Sostenible 13).

## Resultados y consecuencias de las necesidades de inversión estimadas

Estas estimaciones se basan en el supuesto de que los PMA darán prioridad a la transformación estructural en el contexto de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Se ha optado por el escenario de duplicar la contribución de la industria manufacturera al PIB porque la meta 9.2 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible —de duplicar la contribución de la industria al PIB— puede no reflejar debidamente la verdadera forma de transformación estructural que se está produciendo en los PMA. La “industria” incluye sectores extractivos, como el petróleo y la minería, que son fuente de vulnerabilidad, y cuyo crecimiento en general no refleja una transformación estructural. Los escenarios de aumento de la inversión son una medida agregada que comprende los gastos necesarios para alcanzar las metas elegidas. Por lo tanto, las autoridades deberían atender al gasto y la eficiencia de su asignación.

Mantener una tasa de crecimiento del PIB del 7 % anual, erradicar la pobreza extrema o duplicar la contribución de la industria manufacturera al PIB requieren un aumento de la inversión del 7 %, el 9 % y el 20 %, respectivamente. Los tres escenarios demuestran que el incremento de la inversión necesario es de envergadura a la luz del nivel histórico de la inversión en los PMA.

Además de las estimaciones basadas en la inversión, calculadas con arreglo a las elasticidades de los escenarios precedentes, el informe también contiene proyecciones de la financiación necesaria para aumentar el gasto social, ya que la mayoría de los servicios sociales y ambientales mencionados en las metas 1.3, 3.8, 4.1 y 15.1 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible no se consideran inversiones sino gastos corrientes. Se adoptó un método de estimación de tres etapas: se hizo una estimación inicial del costo total de alcanzar la cobertura universal de aquí a 2030, multiplicando los costos unitarios de la prestación de estos servicios. A continuación, se restaron los gastos corrientes del costo total, para obtener el déficit de financiación. En tercer lugar, se utilizó un modelo lineal para calcular el avance de la intervención en el período 2021-2030. Según los resultados, se necesita una financiación adicional del orden: i) del 4,3 % del PIB para lograr la cobertura universal de la protección social; ii) del 8,5 % del PIB, para lograr esta cobertura en el caso de la atención sanitaria; iii) del 5,2 % del PIB, en

el caso de la educación; y iv) del 0,3 % del PIB para asegurar la conservación, el restablecimiento y el uso sostenible de los ecosistemas terrestres y los ecosistemas interiores de agua dulce y sus servicios. Esto se traduce en un gasto adicional equivalente al 18,3 % del PIB, en comparación con el nivel actual del gasto en estas esferas, que actualmente asciende al 13,1 % del PIB. En otras palabras, los PMA casi tendrían que triplicar el gasto en servicios sociales, hasta alcanzar el 31,4 % del PIB, una cifra que se aproxima a la media de la OCDE —del 32,4 %— en 2021.

Los resultados, tanto de los déficits de inversión calculados según la elasticidad como de las proyecciones de los costos unitarios de los costos de financiación, son valores medios. El cálculo de elasticidad inversión de la industria manufacturera, el crecimiento económico y la erradicación de la pobreza arrojó algunos valores atípicos, en particular en lo que respecta a la elasticidad crecimiento de la pobreza. Las dificultades inherentes a la aplicación de políticas de crecimiento en favor de los pobres explica históricamente algunas de las elasticidades crecimiento “imprevistas” (positivas) de la pobreza en el caso de países ricos en recursos, como Angola, o de países en los que una elevada proporción de la población vive en la pobreza extrema, como Guinea-Bissau, Madagascar y Zambia.

Estas cifras ponen de manifiesto las enormes necesidades de inversión y gasto de los PMA. Entre 2021 y 2030, los PMA necesitan inversiones por un valor de: i) 462.000 millones de dólares anuales para alcanzar la meta de crecimiento (Objetivo de Desarrollo Sostenible 8.1); ii) 485.000 millones de dólares anuales para erradicar la pobreza extrema (Objetivo de Desarrollo Sostenible 1.1); y iii) 1,051 billones de dólares anuales para duplicar la contribución de la industria manufacturera (Objetivo de Desarrollo Sostenible 9.2). El PIB debería crecer un 9 % anual para erradicar la pobreza extrema, o a una tasa mucho mayor, del 20 % anual, para lograr la transformación estructural.

En estos tres escenarios, las inversiones para el período 2021-2030 ascienden a cerca del 27 % del PIB: se calcula que el 73 % de este total ha de provenir de fuentes privadas; el 26 %, de fuentes públicas y el 1 %, de alianzas público-privadas (APP). Las necesidades de inversión específicas varían mucho según el país, y las de algunos de ellos son enormes en comparación con las de los demás. Por ejemplo, el Yemen (76 %) y Etiopía (46 %) requieren inversiones extremadamente altas para sostener el crecimiento económico, mientras que Malí (17 %) y Eritrea (4 %) son los países con menores necesidades en este ámbito. Estos resultados no solo reflejan la situación actual de la inversión, sino también las condiciones iniciales fundamentales para promover un crecimiento impulsado

por la inversión, incluido el desempeño económico anterior. Por ejemplo, las bajas necesidades de Eritrea responden a su capacidad de absorción desde una perspectiva histórica, más que sus reales necesidades para reducir la pobreza.

Los PMA tendrán que movilizar fondos adicionales correspondientes a un 10,4 % del PIB para financiar los servicios sociales y ambientales. El nivel del gasto deberá aumentar un 12,3 %, con respecto al actual, del 2,9 % del PIB, para alcanzar las metas 1.3, 3.8, 4.1 y 15.1 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Entre 2021 y 2030, los déficits de financiación aumentarán progresivamente: del 6,3 % al 11,3 % del PIB en el ámbito de la salud; del 4,2 % al 6,6 % del PIB en el de la educación; del 2 % al 8,5 % del PIB en el de la protección social; y del 0,1 % al 0,5 % del PIB en el de la conservación, el restablecimiento y el uso sostenible de los ecosistemas terrestres y los ecosistemas interiores de agua dulce y sus servicios. Estos déficits tienen una estrecha correlación con las tasas de mortalidad de niños menores de 5 años, de matriculación en la enseñanza secundaria y de cobertura de protección social, por lo que dedicar más atención a esos ámbitos se traduciría en mejores resultados. Sin embargo, es esencial destacar que cada país seguirá su propia trayectoria para alcanzar sus objetivos, y que las cifras agregadas coinciden con la realidad sobre el terreno en muchos PMA, pero no en todos. Los PMA insulares, como Kiribati y Tuvalu, así como los países que sufren conflictos a gran escala, por ejemplo, el Yemen, son atípicos y tienen mayores necesidades, sobre todo en materia de protección social y educación.

Los PMA necesitan ingentes cantidades de recursos para recuperarse de las recesiones causadas por la crisis del COVID-19, pero sobre todo para encaminarse hacia la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Los desembolsos tendrán que multiplicarse con respecto a los niveles actual de recursos disponibles y gasto. Con tal fin, los PMA deberán: i) reforzar sus capacidades fiscales; ii) aumentar la movilización de recursos internos; y iii) mejorar la eficacia del gasto público. También es evidente que los ingresos tributarios por sí solos no serán suficientes para cubrir la totalidad del aumento de la inversión y el gasto. El gasto medio total tendría que incrementarse un 59 % del PIB para cumplir los escenarios de inversión consistentes en: i) mantener una tasa de crecimiento de al menos el 7 % anual; ii) duplicar la contribución de la industria manufacturera al PIB; iii) erradicar la pobreza; y iv) cumplir los objetivos sociales y ambientales. Por lo tanto, la movilización de financiación adicional será esencial para que los PMA alcancen los Objetivos de Desarrollo Sostenible de aquí a 2030. Los impuestos, las contribuciones, las tasas, la deuda y los bonos seguirán siendo importantes fuentes de financiación adicional. Sin

embargo, los PMA seguirán dependiendo necesariamente de la financiación externa, especialmente de la AOD, para alcanzar incluso los objetivos básicos del desarrollo sostenible, incluida la transformación estructural. Por lo tanto, la contribución de la comunidad internacional será esencial para movilizar financiación externa en favor del desarrollo sostenible de los PMA, financiación que deberá no solo satisfacer las necesidades de los países en la materia, sino también permitirles proseguir la imprescindible transformación estructural de sus economías.

## De las lecciones aprendidas a las futuras trayectorias de desarrollo

El actual marco de políticas nacionales e internacionales no ha ayudado a la mayoría de los PMA a superar los grandes problemas de desarrollo que afrontan. La permanencia del grupo de los PMA y las notorias divergencias en su seno —que hacen que la mayoría estén entrando en la década de 2020 con un desempeño muy insatisfactorio— se combinan con las secuelas de la crisis mundial COVID-19 y los riesgos de histéresis que conlleva. El problema del subdesarrollo de los PMA ha cobrado una nueva urgencia: estamos ante la oportunidad de renovar y redoblar los esfuerzos en pos de una transformación duradera de las realidades del desarrollo en los PMA.

## Interés y apoyo de la comunidad mundial al desarrollo de los PMA

Una asociación para el desarrollo renovada y reforzada es indisoluble de la necesidad urgente de reafirmar que el desarrollo de los PMA y el apoyo internacional con este fin son prioridades mundiales. Ello es requisito previo para volver a concebir la noción de diferenciación equitativa respecto del trato especial que se concede a los PMA dentro del grupo de los países en desarrollo. Una auténtica alianza mundial en apoyo de los PMA trasciende ampliamente el compromiso moral de “no dejar a nadie atrás”. En última instancia, en una economía mundial interdependiente, el apoyo internacional a la transformación estructural de los PMA es una inversión en la resiliencia sistémica, ya que todo buen resultado de los PMA en materia de desarrollo será reflejo de una resiliencia sistémica mundial.

Impulsar la transformación estructural de los PMA mediante la creación de capacidades productivas sigue siendo la trayectoria más viable de desarrollo inclusivo y sostenible. Si bien cabe esperar que el próximo programa de acción apunte a la recuperación tras la COVID y a otras agendas de desarrollo —incluido el cambio climático—, ello no deberían eclipsar los objetivos de desarrollo a largo plazo de los PMA, que no solo son anteriores a la pandemia, sino que se han vuelto aún más apremiantes desde su inicio. Las medidas de emergencia a corto plazo deberían aplicarse teniendo presentes los objetivos a largo plazo, y a modo de impulso para alcanzarlos.

## Objetivos del nuevo programa de acción

La transformación estructural sigue siendo el meollo de los esfuerzos de los PMA por lograr el dinamismo económico y la resiliencia. El hincapié en la creación de capacidades productivas y las competencias conexas responde a la necesidad de seguir una trayectoria de desarrollo que asegure la sostenibilidad económica, social y ambiental. La mejor manera de lograrlo es que las políticas pertinentes se guíen por los siguientes principios:

- Aumentar la resiliencia frente a las perturbaciones presentes y futuras mediante el fortalecimiento, la modernización, la diversificación y la ampliación de la base empresarial nacional de las economías de los PMA.
- Lograr un crecimiento dinámico, creador de empleo e inclusivo, respaldado por un mayor acceso a los servicios básicos, con el objetivo de abordar las cuestiones transversales críticas de la pobreza y la equidad en todas sus dimensiones.
- Asegurar una orientación y coordinación adecuadas de las políticas nacionales y las medidas de apoyo internacionales en los ámbitos económico, social y ambiental.
- Poner en práctica el principio convenido internacionalmente de responsabilidad común pero diferenciada en materia de cambio climático.

### ***Crecimiento verde y el llamado a “construir el futuro y transformarlo”.***

Para que el crecimiento verde se convierta en un catalizador de la transformación estructural de toda la economía y de la mitigación de la pobreza, debería fomentar una transición virtuosa hacia más y mejores puestos de trabajo, así como el aumento del valor añadido nacional, y un proceso cualitativamente superior de integración en las cadenas globales y regionales de valor. Los PMA y sus asociados para el desarrollo deberían examinar los beneficios que se obtendrían

de acortar las cadenas globales de valor, fortalecer la expansión de los sectores ecológicos en los que los PMA tienen ventajas comparativas y quemar etapas, entre otras cosas; también deberían evaluar los riesgos que representaría una mayor marginación provocada por las medidas “verdes” que puedan ir en detrimento de los PMA.

La aplicación de las medidas relativas al cambio climático y el crecimiento verde debería regirse por los siguientes principios:

- Se ha constatado que los PMA se cuentan entre los países más vulnerables a las consecuencias más perjudiciales y graves del cambio climático, pero son los que menos posibilidades tienen de mitigar cualquier daño. En consecuencia, se necesitan mecanismos multilaterales eficaces para asegurar que estos países tengan voz y voto en la adopción de las decisiones sobre las cuestiones relativas al cambio climático. Las estrategias en favor de un crecimiento verde que se están aplicando en el mundo deberían tener en cuenta las especificidades y los intereses de los PMA.
- El principio de “quien contamina paga” es fundamental para el éxito de las medidas internacionales sobre el cambio climático y el crecimiento verde, y promueve una transición justa y equitativa para todos los países, tal y como se expresa en el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas. El escaso avance de la transformación estructural de los PMA se traduce en contribuciones muy pequeñas al cambio climático, pero en necesidades de gasto en adaptación importantes en comparación con sus limitados recursos.
- El objetivo mundial de un crecimiento verde requiere que los desembolsos de financiación para el clima estén a la altura de las promesas, y que se atienda de manera más equilibrada a los aspectos de adaptación y mitigación en los PMA.
- Para ser efectivo, el crecimiento verde depende de la regulación pública y de los estímulos públicos (incentivos), en su mayoría integrados en la política industrial.

## Medidas nacionales: nuevas acciones prioritarias que cabe examinar

El principio de que la responsabilidad primordial del desarrollo nacional recae en los propios países está consagrado en numerosos documentos internacionales de política. Todos los procesos de desarrollo eficaces se han caracterizado por la

presencia de un Estado cuyas capacidades han evolucionado al mismo tiempo que las de la esfera productiva. Ello es fundamental para hacer efectivo el derecho al desarrollo de un país. También es preciso encontrar los equilibrios adecuados entre las medidas de política transformadoras a corto y largo plazo y entre las diferentes dimensiones del desarrollo y las estrategias conexas. Asimismo, debe tenerse en cuenta que el correcto aprovechamiento de las oportunidades de desarrollo es fundamental para un avanzar de manera sistemática en varias dimensiones del desarrollo, así como para capear las crisis periódicas. La capacidad del Estado adquiere una importancia primordial, especialmente ante la creciente complejidad del actual contexto de las relaciones económicas y la diplomacia internacional. La nueva arquitectura de la cooperación internacional para el desarrollo tiene un número cada vez mayor de actores (cuyos intereses pueden divergir con frecuencia).

Entre los ámbitos prioritarios específicos a los que es preciso atender para fortalecer las capacidades y los medios de acción de cada Estado cabe mencionar a grandes rasgos:

- La capacidad nacional para encontrar los necesarios equilibrios sincrónicos —entre las opciones de asignación de los recursos (presupuestarios o capacidades institucionales, entre otros) a las prioridades que compiten por ellos— y diacrónicos, en los que entra la dimensión temporal y que exigen secuenciar las iniciativas y ponderar las prioridades que compiten entre sí.
- La capacidad nacional para integrar los objetivos de la política industrial, incluida la formulación y aplicación de una política estratégica de inversión extranjera directa (IED) que facilite la ampliación de la base empresarial local y fomente el crecimiento verde en todos los sectores de la economía.
- La capacidad para movilizar recursos internos, que incluye la formulación de políticas fiscales, la mejora de la eficiencia de la recaudación de ingresos, la gestión de las finanzas públicas y la planificación financiera, así como el fortalecimiento de la capacidad para luchar contra los flujos financieros ilícitos.
- El incremento del apoyo a los bancos nacionales de desarrollo, para impulsar la ampliación de la base empresarial local y sus capacidades productivas.

***Ampliación de la base empresarial local.*** La existencia de una clase empresarial nacional dinámica, diversa y equilibrada es una condición decisiva para el desarrollo sostenible, también en lo que respecta a la adquisición, acumulación y modernización de las capacidades productivas, así como a la consecución del objetivo esencial de movilizar recursos internos. Se trata de

objetivos de la política industrial que han sido insuficientemente tratados en los anteriores programas de acción en favor de los PMA.

Desarrollar la base empresarial de las economías de los PMA supone abordar los obstáculos sistémicos que se oponen al establecimiento y la ampliación de esta base, como el acceso a la financiación y los bajos niveles de capital humano de los países. Para reforzar la iniciativa empresarial también es preciso fortalecer el sistema nacional de innovación, que permite a las empresas del país crear capacidades tecnológicas e introducir productos y procesos innovadores en el contexto nacional.

Lo anterior crea una gran cantidad de oportunidades de cooperación específica entre las comunidades nacional e internacional. Estas oportunidades se vinculan con la investigación, el diseño innovador y la aplicación de políticas de desarrollo enfocadas en diversas dimensiones del espíritu empresarial —como la juventud y las microempresas y pequeñas y medianas empresas (mipymes)— y apuntan a abordar de manera simultánea las desigualdades y los objetivos de la política industrial.

***Enfoque estratégico del capital humano y las políticas laborales.*** Un aspecto transversal fundamental de la ampliación de la base empresarial y la aceleración del desarrollo inclusivo es aprovechar al máximo todos los recursos humanos con que cuentan los PMA. La ampliación transformadora de las oportunidades y el aumento del nivel y la calidad de las contribuciones de grupos hasta ahora vulnerables y marginados (como las mujeres, los jóvenes y las minorías étnicas) son fundamentales para aprovechar todas las posibilidades de fomentar el crecimiento y la equidad.

El capital humano y la política laboral son requisitos para la ampliación de la base productiva y la creación de empleos decentes en cualquier economía. La transformación estructural y el desarrollo sostenible resultan de una interacción dinámica entre el capital humano, las políticas laborales y las capacidades productivas, que da lugar a un ciclo virtuoso de aumento de la productividad, especialización y modernización continua. Así pues, los PMA no pueden esperar hacer efectivo su derecho al desarrollo y lograr sus objetivos en materia de equidad sin adoptar un enfoque más estratégico de las inversiones en capital humano.

Muchas economías de los PMA están potencialmente listas para cosechar el dividendo demográfico. Sin embargo, hacerlo fructificar exige: i) realizar inversiones previas en las capacidades profesionales, intelectuales y tecnológicas

de sus pujantes poblaciones jóvenes; ii) coordinar esas inversiones con un marco específico de aprendizaje permanente que atienda a la interrelación de todos los niveles de la enseñanza; y iii) dotar a las personas que se incorporan al mercado laboral de las capacidades necesarias para satisfacer las necesidades actuales y futuras de este mercado.

## Una nueva generación de medidas de apoyo internacional

Las trayectorias de desarrollo de los PMA y sus opciones en materia de vías de desarrollo están muy condicionadas (pero no predeterminadas) por el entorno económico internacional en el que se insertan sus economías, especialmente las redes mundiales de producción inherentes al proceso de globalización. Además, el nivel de dependencia de mayoría de los PMA del comercio y la financiación internacionales (incluida la AOD, a pesar de su tendencia a reducirse) hace de las medidas de apoyo internacional uno de los principales motivos de la existencia de la categoría de PMA y de una asociación internacional para promover su desarrollo.

La nueva generación de medidas de apoyo internacional podría ajustarse a los siguientes principios:

- La coherencia y la sinergia de las medidas de apoyo internacional en los ámbitos del comercio, la financiación, la tecnología y el fomento de la capacidad.
- Su gobernanza mediante un marco multilateral general especialmente concebido con este fin.
- Su conformidad con el objetivo general de fomentar el desarrollo de las capacidades productivas para lograr la transformación estructural por el que abogan el presente informe y otras partes interesadas en el desarrollo de los PMA.
- Su orientación, en el ámbito de la financiación para el desarrollo y la tecnología, a: i) aumentar los flujos de recursos financieros y tecnología; y ii) ampliar la cobertura y estabilizar la disponibilidad de los recursos para financiar la transformación estructural de las economías de los PMA, incluida la adquisición de tecnologías y capacidades tecnológicas de sus agentes económicos.

- Su coherencia con las realidades del siglo XXI, incluidos los efectos persistentes de la crisis de la COVID-19, así como el principio de responsabilidad común pero diferenciada en lo que respecta a la crisis del cambio climático, y la acelerada digitalización de la economía mundial.

**El comercio.** Si bien en la OMC se ha planteado la posibilidad de ampliar el trato especial en futuros acuerdos, algunos países desarrollados están presionando para que se revise la noción misma de trato especial y diferenciado. Redunda en interés de los PMA preservar el multilateralismo comercial, ya que este es uno de los ámbitos en los que el trato especial y diferenciado concebido por la comunidad internacional en favor de estos países se ha traducido en el reconocimiento unánime de la legitimidad de la categoría de PMA y del trato que estos reciben.

Entre los objetivos y metas que podrían examinarse con miras a su inclusión en el nuevo programa de acción figuran:

- La adopción de los diversos elementos de las diferentes propuestas ya presentadas por el Grupo de los PMA en la OMC, incluidos los compromisos de acción conjunta para salvaguardar el trato especial y diferenciado como característica permanente de los futuros acuerdos de la OMC.
- Medidas que ajusten el alcance y el nivel de las reducciones arancelarias, las normas de origen y los procedimientos administrativos para el acceso a los mercados libre de derechos y contingentes a las capacidades productivas e institucionales de los PMA. Esto facilitaría su pleno aprovechamiento por los PMA y potenciaría sus efectos en el crecimiento de la base empresarial local y las inversiones internacionales.
- Adopción de medidas de apoyo internacional que faciliten el aprovechamiento de las (nuevas) oportunidades de integración regional y subregional, por ejemplo, de la Zona de Libre Comercio Continental Africana, la Zona de Libre Comercio de Asia Meridional y la Asociación Económica Integral Regional.

**La financiación externa para el desarrollo.** Los PMA serían los principales perjudicados de una reducción de la confianza en el multilateralismo, especialmente en lo que respecta a la financiación externa de la que tanto dependen. El aumento de las presiones sobre los presupuestos de la ayuda tras la crisis de la COVID-19 añade aún más incertidumbre al futuro de los flujos oficiales externos. La meta de destinar a la ayuda el 0,7 % del INB de los donantes se redujo a raíz de las consecuencias económicas de la pandemia de

COVID-19. Sin embargo, el aumento de la financiación será fundamental para reducir el riesgo de que los PMA queden aún más rezagados.

Otra cuestión espinosa del debate sobre la financiación combinada es garantizar que el sector privado nacional y los inversores extranjeros —incluidos los del país cuya AOD participa en la financiación combinada— reciban un trato equivalente. Además, sigue siendo esencial evaluar los riesgos financieros específicos y los pasivos contingentes que pueden generar ciertos proyectos de financiación combinada, por ejemplo en el caso de los instrumentos de reducción de riesgos. Por consiguiente, es importante determinar en cada caso si la financiación combinada representa el uso más adecuado de la financiación pública para el desarrollo, a la luz de los efectos en términos de desarrollo de la intervención y teniendo en cuenta las modalidades conexas, las asociaciones y las relaciones generales con el ecosistema empresarial nacional. Los PMA deben empoderarse para participar en la medición de la eficacia de las principales nuevas modalidades e instrumentos de ayuda, como la financiación combinada, así como en la evaluación de sus repercusiones y su adecuación a las prioridades nacionales.

Las medidas de apoyo internacional en favor de los PMA deben incluir un alivio de la deuda específico para ampliar su espacio de políticas. Las iniciativas existentes, como la Iniciativa de Suspensión del Servicio de la Deuda del Grupo de los 20, no abordan adecuadamente las vulnerabilidades de la deuda de muchos PMA. La deuda pública contraída mediante préstamos y bonos del sector privado también ha introducido nuevas vulnerabilidades. A falta de un mecanismo que garantice la igualdad de trato entre los acreedores, se corre el riesgo de que el limitado alivio de la deuda recibido de fuentes oficiales se desvíe a pagos a acreedores privados, con los consiguientes incentivos perversos en las negociaciones de reescalamiento o condonación de la deuda. Los asociados para el desarrollo deberían prestar especial atención a los modelos innovadores de gestión de la deuda.

Los PMA deben ajustar la concepción y la aplicación de marcos de financiación propios, como prevé la Agenda de Acción de Addis Abeba, al objetivo de la transformación estructural mediante el fomento de las capacidades productivas nacionales. Estos marcos de financiación ayudan a los países a: i) gestionar un contexto financiero complejo; ii) ajustar la financiación a las prioridades a largo plazo; iii) aumentar la eficacia de las políticas de financiación; y iv) traducir las prioridades en medidas estratégicas acordes con sus capacidades y prioridades nacionales.

La comunidad internacional tiene una oportunidad única de asignar derechos especiales de giro (DEG) del FMI con miras a ajustar la liquidez potencial para aumentar las posibilidades de los PMA de invertir en capacidades productivas (en lugar de, por ejemplo, en el pago de la deuda). Sin embargo, el actual sistema de asignación beneficia a los países con grandes cuotas. Por lo tanto, es esencial que se conceda a los PMA una proporción de los nuevos derechos especiales de giro mayor que la que corresponde sus cuotas actuales, y que dicha reasignación no sea una alternativa a los desembolsos de AOD, cuyos niveles ya son insatisfactorios.

En el ámbito de la financiación, se necesitan medidas más concretas para aumentar el monto total disponible de financiación para el clima y lograr un mayor equilibrio entre la mitigación y la adaptación. Estas medidas contribuirían a atender las grandes necesidades de adaptación y riesgos que afrontan los PMA, y estarían en consonancia con el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas.

***La transferencia de tecnología.*** Los PMA necesitan una asociación renovada encaminada al desarrollo y fortalecimiento de sus capacidades tecnológicas. Esta asociación internacional reforzada para la transferencia de tecnología a los PMA sería esencial y complementaría los actuales esfuerzos de fomento del desarrollo sostenible, al favorecer la modernización y ampliación de las capacidades productivas de los países. La introducción de productos y procesos innovadores requerirá tecnologías extranjeras, las que a su vez podrán obtenerse haciendo coincidir las necesidades locales con la oferta internacional de soluciones tecnológicas. A ello podrán contribuir los asociados internacionales. Los donantes pueden prestar su apoyo a centros de transferencia de tecnología que se dediquen, entre otras cosas a: i) identificar a agentes que se encarguen de la búsqueda y los contactos (entre la demanda y la oferta de conocimientos tecnológicos); y ii) asignar el capital inicial del sector público y la financiación de apoyo a las pymes. Algunos de estos centros ya existen y han conseguido superar los principales obstáculos a la transferencia de tecnología. Los países desarrollados pueden cumplir sus obligaciones en virtud del artículo 66.2 del Acuerdo sobre los ADPIC ampliando y fortaleciendo en mayor medida la financiación y actividades de estos centros.

Los PMA tendrán que construir infraestructuras resilientes al clima para responder al cambio climático. Esto exigirá capacidades tecnológicas diferentes de las actualmente disponibles, que respondan a nuevas especificaciones técnicas y características de las carreteras, las centrales energéticas, los puentes, los

puertos, los edificios, necesarias para asegurar su resiliencia. Mientras abogan enérgicamente por un aumento de la financiación para el clima, es importante que los PMA aprovechen la oportunidad de hacer más verdes sus economías y desarrollar sus capacidades tecnológicas en consecuencia. Con independencia de la fuente de financiación de estos nuevos proyectos de infraestructura, agentes nacionales (empresas y especialistas como ingenieros y técnicos) participarán en la construcción y explotación de las obras, lo que permitirá a los PMA reforzar su base de conocimientos y competencias en tecnologías orientadas al futuro (energías renovables, aislamiento térmico y resistencia a los terremotos, entre otras).



