



# INFORME SOBRE LOS PAÍSES MENOS ADELANTADOS 2019

## PANORAMA GENERAL

**PROHIBIDA LA DIVULGACIÓN**

El contenido del presente informe no podrá ser citado ni resumido por la prensa, la radio, la televisión ni en los medios electrónicos antes de las **17.00 horas** (hora media de Greenwich) del **19 de noviembre de 2019**.



Presente y futuro de la financiación externa para  
el desarrollo: antiguas dependencias  
y nuevos desafíos





# INFORME SOBRE LOS PAÍSES MENOS ADELANTADOS 2019

## PANORAMA GENERAL

Presente y futuro de la financiación externa  
para el desarrollo: antiguas dependencias  
y nuevos desafíos



**NACIONES UNIDAS**

Ginebra, 2019

© 2019, 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, por 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.

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

UNCTAD/LDC/2019 (Overview)

# PREFACIO

Los países menos adelantados se enfrentan a un enorme desafío: su dependencia de la financiación externa para el desarrollo. Sus vulnerabilidades implican mayores necesidades de inversión para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible de aquí a 2030. Sin embargo, la debilidad de sus capacidades productivas constriñen sus esfuerzos de financiación y merman su capacidad de movilizar las fuentes de la financiación externa para el desarrollo que oferta el mercado. Consiguientemente, los niveles de dependencia de la ayuda de esos países siguen siendo de los más elevados del mundo.

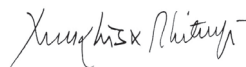
En una coyuntura en que la revitalización de la cooperación internacional es más apremiante que nunca, el *Informe sobre los Países Menos Adelantados 2019, Presente y futuro de la financiación externa para el desarrollo: antiguas dependencias y nuevos desafíos*, examina los efectos de la evolución del entorno de la financiación para el desarrollo en los países más pobres del mundo. Pese a todos los discursos partidarios de “no dejar a nadie atrás”, los intentos por corregir deficiencias largo tiempo arraigadas en la arquitectura financiera internacional no han conseguido encontrar la solución al problema, mientras que a los intereses y las necesidades de los países menos adelantados se les presta una insuficiente atención en las deliberaciones de la comunidad internacional. Ante un telón de fondo de mayor incertidumbre y desaceleración de la economía mundial, esa inacción comporta que esos países no dispongan de un acceso suficiente a la financiación a largo plazo para fomentar su desarrollo. En cambio, resulta muy preocupante la sostenibilidad de su deuda ahora que están aumentando considerablemente los *stocks* de deuda externa y el servicio de la deuda, pues detraen recursos del gasto dedicado al fomento del desarrollo.

En un momento en que el multilateralismo es objeto de críticas y los presupuestos de la asistencia se ven sometidos a fuertes presiones, los flujos de la asistencia oficial para el desarrollo a los países menos adelantados también han disminuido considerablemente y siguen situándose en un nivel muy inferior al de los compromisos internacionales contraídos largo tiempo atrás y que se volvieron a confirmar en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Solo una pequeña parte de esta asistencia se canaliza hacia infraestructuras económicas o sectores productivos (el 15 % y el 8 %, respectivamente) y además han empeorado las condiciones de la financiación concesional para la mayoría de estos países.

Al mismo tiempo, la mayor atención prestada a una movilización de financiación para el desarrollo encabezada por el sector privado no ha ayudado a los países menos adelantados a emprender una transición que les permita salir de la dependencia de la asistencia. Las cantidades movilizadas hasta la fecha mediante los incipientes instrumentos del sector privado siguen siendo limitadas y además ha empeorado la situación en cuestiones como la falta de transparencia y la rendición de cuentas en la financiación para el desarrollo. Además, la difuminación de las diferencias entre flujos concesionales y no concesionales hace que se hayan vuelto opacos aspectos de la asistencia oficial para el desarrollo que antes resultaban comprensibles, socavando al mismo tiempo los pilares fundamentales de la eficacia de la agenda del desarrollo, como la implicación nacional, la alineación, la armonización, la gestión orientada hacia los resultados y la mutua rendición de cuentas. Todo ello a su vez merma la aptitud de estos países para asumir de manera concreta la responsabilidad sobre sus propios planes de desarrollo.

A casi dos años de la celebración de la Quinta Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados, en el *Informe sobre los Países Menos Adelantados 2019* se hace un llamamiento a la comunidad internacional para que tome cartas en el asunto y ponga en marcha una “Agenda para la Eficacia de la Asistencia 2.0”, teniendo en cuenta las realidades de una arquitectura de la asistencia en plena mutación.

Albergo la esperanza de que la comunidad que se ocupa de las políticas de desarrollo encuentre en las propuestas presentadas en este *Informe* una inestimable contribución para sacar a la luz las necesidades y los intereses de los países menos adelantados y para lograr revitalizar una alianza mundial para el desarrollo sostenible que realmente no relegue a nadie ni a ningún país.



Mukhisa Kituyi  
Secretario General de la UNCTAD

# PANORAMA GENERAL

## Objetivos de Desarrollo Sostenible, transformación estructural y financiación para el desarrollo

La dependencia de los recursos externos para financiar la inversión en capital fijo y, de manera más general, el desarrollo sostenible es un rasgo crucial de las economías de los países menos adelantados (PMA). Por consiguiente, esa dependencia tiene un efecto determinante en la capacidad de esos países para alcanzar sus objetivos de desarrollo, especialmente los Objetivos de Desarrollo Sostenible y los objetivos del Programa de Acción en favor de los Países Menos Adelantados para el Decenio 2011-2020 (Programa de Acción de Estambul).

En el presente *Informe* se vuelve a examinar esa dependencia y se contribuye a los debates sobre políticas de desarrollo mostrando los vínculos entre los objetivos de desarrollo, la transformación estructural, el desarrollo sostenible y los derechos humanos. Los derechos humanos apenas se mencionan en esos debates, pero la conexión es evidente por el hecho de que tanto los objetivos del Programa de Acción de Estambul como los Objetivos de Desarrollo Sostenible apuntan a la realización de los derechos humanos en general y, en particular, del derecho al desarrollo. Si bien ningún derecho humano tiene primacía sobre los demás, la realización del derecho al desarrollo crea un entorno propicio para la realización de todos los derechos humanos.

La cooperación internacional, que es fundamental a los fines del presente *Informe*, es un factor clave para la realización de los derechos humanos. Concretamente, el *Informe* se centra en la asistencia para el desarrollo, considerada en el contexto más amplio de la cooperación internacional para el desarrollo, la transformación estructural y el desarrollo sostenible. La “Agenda para la Eficacia de la Asistencia 2.0” que se propone en el presente *Informe* podría contribuir de manera decisiva a la transformación estructural a través de su mejor gestión y prestación. La transformación estructural es, a su vez, una condición *sine qua non* para la realización de los derechos humanos —incluido el derecho al desarrollo— y la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y los objetivos del Programa de Acción de Estambul.

Los PMA han avanzado con demasiada lentitud hacia el logro de los objetivos del Programa de Acción de Estambul y de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, debido en gran medida a los escasos progresos en la transformación estructural. En este caso, se entiende por transformación económica estructural la transferencia de recursos productivos (en particular de factor trabajo, capital y tierra) de actividades y sectores de baja productividad a otros de mayor productividad. Una de las razones de este mínimo avance es la incapacidad de la comunidad internacional de crear un entorno económico internacional propicio para la transformación estructural de los PMA.

La transformación estructural desempeña un papel crucial como factor que posibilita el desarrollo sostenible. También es cierto que los recursos financieros de los que disponen los PMA son limitados. Por ello, en el presente *Informe* se señala que estos países y sus asociados para el desarrollo deberían secuenciar sus políticas y colocar el foco de su gasto en función de los Objetivos de Desarrollo Sostenible que sean más pertinentes para la transformación estructural —a saber: los Objetivos 7, 8, 9, 12 y 17—, a los que inicialmente se prestará mayor atención y se asignarán más recursos. Avanzar rápidamente hacia el logro de esos Objetivos es un factor que posibilitará la consecución de los demás.

En cuanto a lo que se refiere a la balanza de pagos, la reasignación de recursos hacia actividades de mayor productividad propicia la expansión y la diversificación de las exportaciones, así como una menor dependencia de las importaciones de productos intermedios y bienes de capital (a medida que las empresas nacionales reduzcan su brecha de competitividad frente a los proveedores extranjeros). Gradualmente se reducirán los déficits de la balanza por cuenta corriente, gracias a una relación dinámica entre exportaciones, beneficios e inversiones.

El positivo comportamiento del crecimiento de los PMA desde la crisis financiera global de 2008-2009 no ha sido suficiente para que esos países consiguiesen acelerar la transformación estructural o reducir su dependencia de recursos externos (es decir, el ahorro externo) para financiar la inversión en capital fijo y el desarrollo. A pesar del difícil entorno internacional, las exportaciones de bienes y, especialmente, de servicios de los PMA han experimentado un aumento significativo desde el estallido de la crisis. Sin embargo, dos acontecimientos negativos eclipsan esta evolución positiva de los PMA: a) la muy limitada diversificación o mejora del nivel de sus cestas de exportación, y b) la expansión aún más rápida de las importaciones (lo que provoca un aumento de su déficit por cuenta corriente).



La movilización de recursos internos a una escala acorde con las enormes necesidades de inversión de los PMA no es una opción válida para ellos debido a que son países de bajo ingreso y con un alto nivel de pobreza. Por esta misma razón, estos países tienen poca capacidad para atraer formas de financiación sostenible a largo plazo y que estén basadas en el mercado.

Los lentos progresos experimentados por los PMA en la transformación estructural se reflejan en la persistencia de su déficit por cuenta corriente. Estos déficits tienen que financiarse con entradas de capital extranjero, lo que explica las necesidades de financiación externa de los PMA y su dependencia del ahorro extranjero. Desde el punto de vista de la balanza de pagos, las principales fuentes de financiación externa han sido tradicionalmente la inversión extranjera directa, la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) tradicional, los recursos derivados de la cooperación Sur-Sur, las remesas, la deuda externa y las inversiones de cartera. Más recientemente, han aparecido unas fuentes alternativas, como la financiación combinada y la asociatividad público-privada. Sin embargo, cada una de estas fuentes tiene una impronta en el desarrollo, un grado de alineación con las estrategias de desarrollo de un país y unas consecuencias para el endeudamiento externo que son distintas.

La principal fuente de financiación externa para el desarrollo de los PMA en cuanto grupo es la AOD, por lo que la gran mayoría de estos países dependen de este tipo de asistencia para financiar su desarrollo. En cambio, para otros países en desarrollo, la inversión extranjera directa es la fuente más importante.

La situación de dependencia que crea la asistencia a los PMA que se ha expuesto hasta aquí es preocupante en sí misma. Además, esa dependencia se ha convertido en un reto aún mayor para los PMA, ya que el panorama de la ayuda ha cambiado considerablemente en los últimos años. La arquitectura de la asistencia se ha vuelto más compleja y menos transparente desde principios de la década de 2000, lo que merma aún más la capacidad —ya de por sí limitada— de los encargados de la formulación de políticas de los PMA para gestionar la financiación de su desarrollo sostenible. La arquitectura de la asistencia se ha transformado como resultado de: a) los cambios operados en las políticas de asistencia de los donantes tradicionales; b) la pérdida de protagonismo de las organizaciones no gubernamentales y la aparición de nuevas formas de participación del sector privado; c) el fortalecimiento y la ampliación de la cooperación Sur-Sur; d) la entrada en escena del sector de la filantropía; y e) el desarrollo de nuevas modalidades e instrumentos de

recaudación y prestación de la asistencia, como la financiación combinada y la asociatividad público-privada.

Con el *Informe sobre los Países Menos Adelantados 2019, Presente y futuro de la financiación externa para el desarrollo: antiguas dependencias y nuevos desafíos*, se pretende responder a la pregunta de si los recursos externos disponibles contribuyen o no a la transformación estructural de las economías de los PMA y, en caso afirmativo, en qué medida. El *Informe* está concebido como aportación y contribución al debate y las deliberaciones sobre políticas con miras a la Quinta Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados, que se celebrará en 2021 y que culminará con la aprobación de un nuevo plan de acción para estos países, a fin de orientar las medidas de política y la cooperación internacional hasta 2030.

## Flujos oficiales y condiciones evolutivas de la dependencia de la asistencia

Pese al respetable comportamiento del crecimiento de los PMA desde la crisis financiera global de 2008-2009, sus considerables necesidades de inversión, además de los lentos progresos realizados en la movilización de recursos internos, inducen a pensar que es probable que persistan —y posiblemente aumenten— los desequilibrios a medio plazo de la balanza por cuenta corriente. Esta situación provoca que los PMA dependan en gran medida de la financiación externa para mantener el ritmo de en un aspecto tan necesario como es el de la acumulación de capital y para subsanar sus crónicas carencias de infraestructuras. Dado el tamaño relativamente reducido de sus economías y la lentitud para dejar de depender de los productos básicos, la mayoría de los PMA siguen viéndose incapaces de atraer recursos basados en el mercado en cuantías acordes con sus necesidades financieras. De hecho, para los PMA en su conjunto, los desembolsos de AOD en 2017 siguieron superando a otras fuentes de financiación externa. Esto no significa pasar por alto el hecho de que las fuentes de financiación externa distintas de la AOD se han hecho cada vez más visibles, incluso en el caso de los PMA. Con todo, las corrientes de inversión extranjera directa siguen concentrándose en un número relativamente reducido de economías de los PMA, principalmente en aquellas que son ricas en recursos o lo suficientemente grandes como para atraer inversiones extranjeras directas en búsqueda de mercados. Asimismo, las remesas desempeñan un papel

importante en solo un tercio de los PMA. Además, ante los riesgos de regresión económica y las incertidumbres que pesan sobre la economía mundial, siguen siendo sombrías las perspectivas de una ampliación significativa de otras fuentes de financiación externa.

Como consecuencia de la persistencia de estos problemas, los niveles de dependencia de la asistencia en los PMA siguen siendo elevados en comparación con los niveles internacionales, lo que es reflejo de su mayor vulnerabilidad y justifica la adopción por la comunidad internacional de medidas de apoyo específicas. Sin embargo, esta circunstancia no debería eclipsar algunas de las mejoras que han acompañado al reciente período de crecimiento, en particular después de la crisis financiera global de 2008-2009. Por ejemplo, el dinamismo económico en la mayoría de los PMA ha ido acompañado de una disminución de los niveles de dependencia de la asistencia, toda vez que la magnitud de los flujos de la asistencia se redujo en relación con el producto interno bruto (PIB) u otros agregados macroeconómicos (como las importaciones o la formación bruta de capital fijo). En el caso del país menos adelantado que representa la mediana, se observa una reducción del ratio AOD/renta nacional bruta, que bajo del 16 % en 1990 al 10 % en 2000 y, pese a repuntar a principios del decenio de 2000, volvió a reducirse en un 7 % en 2017. No obstante, la AOD, ya sea en relación con el PIB o per cápita, sigue desempeñando un papel fundamental en la financiación del desarrollo sostenible en muchos de los PMA más pequeños y vulnerables, en particular muchos pequeños Estados insulares en desarrollo y Estados que viven o salen de un conflicto. Esta circunstancia plantea importantes problemas, no solo para la financiación del desarrollo de los PMA en la actualidad, sino también en el futuro o en el medio plazo. Para entonces, cabe esperar que muchos de estos países logren el nivel de un país de renta media (y posiblemente adquieran tal condición) y se enfrenten al “missing middle”, es decir, la carencia de un espacio medio en la financiación para el desarrollo (o sea, el reto de un país de renta media para afrontar la transición desde la asistencia a otras fuentes de financiación para el desarrollo).

Los 47 PMA del mundo recibieron unos 52.000 millones de dólares en concepto de AOD en términos brutos —el 27 % aproximadamente de los flujos totales de AOD—, según los datos registrados por el Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos. Además, recibieron unos 2.400 millones de dólares de otros flujos oficiales (es decir, otras transacciones entre Estados que no reúnen los requisitos para ser consideradas AOD debido a su insuficiente concesionalidad o porque su objetivo primordial no es el desarrollo). Si bien es posible que se hayan necesitado otros flujos oficiales

para movilizar financiación adicional para el desarrollo, la escala de la financiación para el desarrollo, tanto a nivel mundial como para los PMA, no es suficiente ante los ambiciosos niveles que son necesarios para culminar los objetivos de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible. A pesar de que podría afirmarse que las cantidades citadas son ingentes —de hecho, son superiores a los flujos de inversión extranjera directa y de las remesas que reciben los PMA—, siguen siendo muy inferiores al nivel de los compromisos internacionales contraídos largo tiempo atrás y consagrados en la meta 17.2 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Si los donantes del Comité de Asistencia para el Desarrollo hubieran alcanzado en 2017 el objetivo de dedicar el 0,15 % de su renta nacional bruta, las cantidades netas de los AOD desembolsadas a los PMA habrían aumentado en 32.500 millones de dólares. Si hubieran logrado la meta más ambiciosa del 0,20 %, estas cantidades se habrían elevado hasta los 58.300 millones de dólares.

Con la creciente presión a la que están sometidos los presupuestos de la asistencia tras la crisis financiera global de 2008-2009, los flujos de AOD a los PMA han aumentado solo ligeramente desde la aprobación del Programa de Acción de Estambul, esto es, un incremento del 3 % anual, que es la mitad del ritmo al que habrían crecido con arreglo a lo previsto en el Programa de Bruselas, es decir, el 7 %. La interacción entre el estancamiento de los flujos de AOD y la asignación sectorial, que está orientada desproporcionadamente hacia los sectores sociales y las actividades humanitarias (que en conjunto representan el 60 % del total de las cantidades desembolsadas) ha dejado a las infraestructuras económicas y a los sectores productivos en una situación crítica de infrafinanciación. En promedio, estas dos esferas, que constituyen la columna vertebral de la iniciativa de Ayuda para el Comercio, representaron respectivamente el 15 % y el 8 % del total de los desembolsos brutos. Consiguientemente, los esfuerzos de los PMA por subsanar las brechas de infraestructura y fomentar la modernización tecnológica han dependido principalmente de la financiación interna y de la deuda concesional y no concesional.

La proporción de los compromisos bilaterales de los donantes del Comité de Asistencia para el Desarrollo con los países menos adelantados previstos para la igualdad de género, ya sea como objetivo principal o como objetivo importante, aumentó del 24 % en 2002 al 46 % en 2017. Más de la mitad de la asistencia destinada a la igualdad de género se concentra en las infraestructuras sociales y en el sector de los servicios, principalmente de salud y educación.

En los últimos años, el nivel de concesionalidad ha experimentado una disminución gradual, no solo para los países en desarrollo en general, sino también para los PMA. El aumento de las cantidades brutas de AOD a los PMA desembolsadas registrado desde 2011 obedece principalmente al aumento de los préstamos concedidos en el marco de esa asistencia, mientras que las donaciones han permanecido básicamente estancadas, o incluso han disminuido, durante la mayor parte de la década de 2010. La proporción correspondiente a los préstamos con respecto al total de la AOD desembolsada a los PMA aumentó en más de 10 puntos porcentuales entre 2011 y 2017 y superó el 25 % registrado en 2017, cuando alcanzó niveles comparables a los de principios de la década de 2000. La creciente importancia de los préstamos concesionales como parte de la AOD desembolsada afecta prácticamente a todos los PMA y contribuye a un uso incipiente de otros flujos oficiales. La disminución de los niveles de concesionalidad se debe principalmente a que los donantes multilaterales recurren cada vez más a préstamos (no concesionales), especialmente cuando se trata de inversiones en infraestructura y en sectores productivos.

Entretanto, sigue pendiente la culminación de la agenda para la eficacia de la asistencia —consagrada en la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo de 2005—, especialmente en lo referente a la persistente volatilidad e imprevisibilidad de los flujos de la asistencia, el predominio de la ayuda ligada o ligada “informalmente”, la fragmentación y la limitada implicación nacional, factores que innecesariamente ponen a prueba la capacidad de absorción de los PMA. Asimismo, la capacidad institucional de los PMA se topa con la creciente complejidad del entorno de la financiación del desarrollo y, por consiguiente, con la necesidad de mantener un contacto estratégico con un grupo cada vez más amplio de asociados para el desarrollo, que van desde los donantes tradicionales hasta los actores de la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular hasta una serie de actores privados cuyas actividades supuestamente se desarrollan en consonancia con objetivos de desarrollo sostenible. El reto de esta tarea se ve acentuado por la creciente diversificación de los instrumentos financieros utilizados, que a veces difuminan las distinciones entre financiación concesional y no concesional o entre fondos privados y oficiales, lo que podría dificultar el control adecuado de las distintas transacciones. Esta situación hace que la exigencia de una mayor transparencia sea aún si cabe más importante, a fin de garantizar que los efectos positivos de la mayor disponibilidad de instrumentos no se vean contrarrestados por las tensiones impuestas a las capacidades de absorción.

La notable intensificación de la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular, así como la ampliación de las asociaciones conexas, son dos factores que en principio pueden ampliar las opciones de los PMA de disponer de financiación externa, seguir reconfigurando el entorno de la financiación para el desarrollo y contribuir significativamente a estimular el desarrollo sostenible. La cooperación Sur-Sur ya está teniendo un efecto visible en la financiación de infraestructuras y en otras esferas como la asistencia técnica, el apoyo a los sectores productivos y la transferencia de conocimientos y tecnologías. A medida que los PMA aprendan a sacar el máximo partido de las sinergias y complementariedades entre los asociados, y a medida que sus economías experimenten una mayor integración a nivel regional (por ejemplo, a través de la Zona de Libre Comercio Continental Africana), podrían resultar aún más valiosas la cooperación y la integración económica dentro del Sur Global. Sin embargo, persisten ciertos problemas, sobre todo en lo que respecta a los desequilibrios regionales en el acceso a la financiación para el desarrollo, la necesidad de una mayor transparencia en los préstamos concesionales y no concesionales y la complejidad adicional que el crecimiento en la cooperación Sur-Sur entraña para la gestión y la coordinación de la asistencia a los PMA.

En un contexto de mayor incertidumbre y persistente inestabilidad financiera, los retos que plantea la interacción de estas tendencias se ven agravados por el empeoramiento de las perspectivas de sostenibilidad de la deuda. Si bien el acceso de los PMA a la financiación concesional en sí mismo podría ser una señal positiva —y de hecho suele venir acompañado de la capacidad de recaudar recursos adicionales no concesionales—, el fuerte aumento de la deuda externa de los PMA suscita serias preocupaciones en cuanto a la sostenibilidad de su endeudamiento. El volumen total de la deuda externa de los PMA se duplicó con creces entre 2007 y 2017, al pasar de 146.000 millones a 313.000 millones de dólares. Además, mientras que el peso de la deuda concesional en el total de la deuda externa de los PMA no dejó de disminuir entre 2004 y 2015, este proceso se interrumpió cuando los tipos de interés de los países desarrollados comenzaron a repuntar. Desde entonces, se ha enfriado mucho la concesión de préstamos, mientras que se ha acelerado aún más la expansión de la deuda concesional. Las cambiantes modalidades de los flujos de AOD hacia los PMA hacen que sea aún más urgente una reevaluación holística de la sostenibilidad de la deuda y de las cuestiones sistémicas conexas.

Si bien la financiación de la deuda externa representa inevitablemente un elemento clave de cualquier estrategia de desarrollo sostenible en los PMA, el principal escollo en cuanto a las políticas es cómo aprovechar esos instrumentos

minimizando al mismo tiempo los riesgos asociados, como el aumento de los costos del servicio de la deuda, que impiden asignar recursos a inversiones relacionadas con los Objetivos de Desarrollo Sostenible. La magnitud de este desafío es fácil de calibrar. Incluso centrándose únicamente en la deuda externa pública y la deuda con garantía del Estado —que, en el caso de los PMA, representa un 78 % del *stock* de deuda externa—, el servicio de la deuda se ha duplicado con creces desde 2010, al pasar de 6.200 millones a 13.200 millones de dólares en 2017. En el caso de los PMA como grupo, la carga que representa el servicio de la deuda superó el 6 % de las exportaciones de bienes y servicios y la renta primaria en 2017 (con varios PMA que registran tasas de dos dígitos), lo que supone aproximarse a los niveles observados por última vez al principio de la puesta en marcha de las iniciativas de alivio de la deuda emprendidas a principios de la década de 2000. Esta tendencia refleja también el hecho de que la composición de la deuda externa de los PMA se ha desplazado gradualmente hacia fuentes de financiación de mayor costo y riesgo, como lo acredita la creciente proporción de la deuda externa a tipos de interés variables. Aunque la deuda concesional sigue representando casi dos tercios del *stock* de deuda de los PMA, han cobrado cada vez una mayor importancia los acreedores tanto comerciales como bilaterales no pertenecientes al Club de París, circunstancia que podría tener profundas consecuencias en el servicio de la deuda, los riesgos de refinanciación de la deuda y —potencialmente— en los costos de la negociación de cualquier reestructuración.

En mayo de 2019, de los 46 PMA incluidos en el Marco de Sostenibilidad de la Deuda del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, 5 se encontraban en situación de sobreendeudamiento (Gambia, Mozambique, Santo Tomé y Príncipe, Sudán y Sudán del Sur) y a otros 13 se les calificaba como países con alto riesgo de agobio por endeudamiento excesivo (Afganistán, Burundi, Chad, Djibouti, Etiopía, Haití, Kiribati, Mauritania, República Centroafricana, República Democrática Popular Lao, Sierra Leona, Tuvalu y Zambia). Es igualmente preocupante que la mayoría de esos PMA solo unos 10 a 15 años antes habían sido beneficiarios de medidas de alivio de la deuda, esta vez, en el marco de la Iniciativa en favor de los Países Pobres Muy Endeudados o de la Iniciativa para el Alivio de la Deuda Multilateral.

Este dato pone de manifiesto que los PMA tienen un considerable interés en los debates relacionados con las denominadas cuestiones sistémicas, en particular la financiación del desarrollo, la liquidez internacional y la sostenibilidad de la deuda. Desde el punto de vista económico, su peso puede ser mínimo cuando se evalúa a escala mundial, pero en términos de su integración en el mercado

global estos países se ven profundamente afectados por las medidas convenidas por la comunidad internacional en estas materias. Así pues, resulta sumamente importante que los intereses de los PMA se tengan debidamente en cuenta y se reflejen en los foros mundiales donde se debaten cuestiones sistémicas.

## La cooperación privada para desarrollo: ¿rentabilizar mejor el dinero?

Ante la ambiciosa Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, los donantes han recurrido al sector privado con fines de lucro para colmar la creciente brecha en la financiación oficial para el desarrollo en relación con el aumento de las necesidades de financiación generadas por la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. La intención es aumentar los proyectos de inversión que tengan un impacto en los Objetivos en aquellos casos en los que pueda no ser evidente que pueden representar una buena oportunidad para la inversión privada (nacional y extranjera). El Comité de Asistencia para el Desarrollo aplica en estos momentos una estrategia de participación del sector privado utilizando instrumentos del sector privado y nuevos servicios de financiación para impulsar la inversión privada en los Objetivos de Desarrollo Sostenible en los países en desarrollo con arreglo a un criterio de adicionalidad financiera, es decir, una inversión que no se habría materializado sin la participación del sector oficial. Los donantes no siempre pueden evitar caer en la tentación de calificar como adicionales las inversiones en los PMA que combinan la financiación concesional y la financiación privada.

Este giro hacia el sector privado implica sacrificar una impresión con tanto arraigo como es que la AOD es inherentemente concesional y está reservada exclusivamente para gobiernos de los países en desarrollo y ciudadanos de países pobres. Además de introducir técnicas e instrumentos financieros comerciales en la AOD, la agenda de participación del sector privado de los donantes adopta una jerga terminológica en una materia en la que no existen definiciones universalmente convenidas. Esta se entiende y aplica de diferentes maneras por un elenco cada vez mayor de actores del desarrollo. Uno de los principales objetivos del Comité de Asistencia para el Desarrollo con la modernización en curso de la AOD es incentivar a los donantes para que intensifiquen el despliegue de su sector privado, en particular en los PMA.



El papel del sector privado es quizás el más controvertido en la cooperación para el desarrollo. En la argumentación desarrollada para apoyar un papel dominante del sector privado, elogiosamente se le describe como más eficiente, capaz e innovador que los actores tradicionales del desarrollo. La hipótesis es que el sector privado representa el alivio que los gobiernos de los países en desarrollo, sobrecargados por el riesgo y la deuda, necesitan desesperadamente. La percepción es que la capacidad del sector privado es única en su género para implementar modelos de negocio innovadores e inclusivos y adoptar nuevas tecnologías para satisfacer las necesidades de los consumidores pobres.

Los partidarios de esta opinión consideran que es posible distinguir dos categorías de inversión privada:

- a) La inversión privada movilizada utilizando fondos públicos internacionales y nacionales para apoyar el desarrollo sostenible;
- b) La inversión privada comercial (como la inversión extranjera directa).

El principal problema con este tipo de distinciones entre categorías de inversión privada es que es muy difícil de trasladarlas operativamente en el mundo real. Hasta ahora, la promoción de enfoques y políticas institucionales sobre la participación del sector privado no ha ido acompañada de la necesaria claridad en aspectos importantes como son los criterios para distinguir estas dos categorías. El marco para instrumentar la participación del sector privado de los donantes sigue siendo provisional y está mal definido. Tanto o más preocupante aún es el hecho de que se preste escasa atención a los temas de interés para los receptores de la AOD y los riesgos que entraña la participación del sector privado en la asistencia.

Un elemento de la participación del sector privado de los donantes que ha captado la imaginación de los donantes es el apalancamiento de la AOD para movilizar cantidades significativamente mayores de financiación privada para la inversión en los Objetivos de Desarrollo Sostenible, lo que ha dado lugar a la manida frase “de mil millones a billones”. La financiación combinada complementa e involucra a una variedad de fuentes, entre ellas, aunque no exclusivamente, el sector privado con fines de lucro.

Con la participación del sector privado de los donantes se persigue trasladar operativamente las bondades de las inversiones del sector privado que repercuten en el beneficio de toda la sociedad con el respaldo del apoyo oficial. Así pues, los donantes han adoptado prácticas e instrumentos comerciales y convenido

mecanismos provisionales para promover un tratamiento y un relato normalizado de prácticas que antes no eran admisibles como AOD, pero que ayudan a movilizar financiación privada adicional para el desarrollo en el marco de un programa concertado de participación del sector privado. Así pues, la inversión privada se ha convertido en un componente crucial de la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible.

Una premisa de este discurso es que el papel previsto para el sector privado, como sector consciente de su papel en el desarrollo, difiere considerablemente de las medidas sostenibles adoptadas unilateralmente por un número cada vez mayor de empresas para incorporar los Objetivos de Desarrollo Sostenible en sus estrategias empresariales. Las medidas de sostenibilidad alentadas por diversos intereses empresariales pueden adoptar diversas formas, que van desde las defensivas (en respuesta a la competencia del mercado), las benéficas (como parte de la responsabilidad social de las empresas), las promocionales (mercadotecnia), las estratégicas (búsqueda de inversores) hasta transformadoras (dirigidas a lograr un impacto en el desarrollo). Otro desafío es que las empresas tienen un margen de maniobra significativo en la forma en que presentan desde el punto de vista de la mercadotecnia sus medidas de sostenibilidad, ya que este tipo de *marketing* puede interpretarse erróneamente como un compromiso profundo. Proliferan los marcos de control de las medidas de sostenibilidad adoptadas por las empresas, pero estas siguen siendo no vinculantes.

La participación del sector privado y las agendas de la financiación combinada están estrechamente vinculados a la agenda de la asociatividad público-privada y a las reformas regulatorias típicas de la era de las alianzas entre el sector público y el privado promovidas especialmente por las instituciones multilaterales de financiación del desarrollo. La consecuencia lógica que cabe inferir es que las lecciones extraídas de la era del ajuste estructural de los años ochenta y noventa, o bien no se han aprendido, o bien se ha preferido no tenerlas en cuenta.

La actuación de los donantes (o sus agentes) hasta cierto punto se limita a “seleccionar a los ganadores” considerados dignos de recibir las subvenciones implícitas de los instrumentos del sector privado respaldados por la AOD, lo que en última instancia equivale a la aplicación de una especie de política industrial transnacional instada y financiada por los donantes en los países beneficiarios de la asistencia. También se supone que puede conocerse por anticipado el balance de riesgos y recompensas de todas las inversiones del sector privado.

Los receptores de AOD no participaron de manera efectiva en los procesos de adopción de decisiones que culminaron con su reforma. A diferencia de las expectativas y la autoridad otorgada a las empresas para actuar en nombre de los países en desarrollo, no se sabe a ciencia cierta cuáles son los mecanismos para que el sector privado rinda cuentas ante los receptores de la AOD, en cuyo nombre el sector actúa en realidad como un apoderado. En el fondo lo que está en cuestión son el derecho al desarrollo, la soberanía y el tejido mismo del concepto de democracia y la legitimación social que confiere a los gobiernos.

A pesar de las grandes esperanzas que un principio despertó, se acumula la evidencia de que los bajos ratios de apalancamiento hacen que cunda el escepticismo sobre los argumentos a favor del uso de una escasa financiación pública oficial para el desarrollo en la participación del sector privado. La cuantía del capital del sector privado movilizado y canalizado hacia los PMA ascendió a un total de 9.270 millones de dólares en 2012-2017. Los PMA representaron el 6 % del capital movilizado, lo que equivale únicamente al 5,8 % del volumen de la AOD desembolsada a los PMA. Además, la distribución de ese capital entre los PMA es desigual y se concentra en unos pocos países. Los tres principales receptores representaron casi el 30 % de toda la financiación privada adicional, mientras que los 10 principales países representaron casi el 70 %. Esta evidencia confirma la persistente necesidad que tienen los PMA de financiación oficial para el desarrollo. Es poco probable que la participación del sector privado y la financiación combinada sirva para superar las dificultades estructurales que experimentan muchos PMA para atraer capital privado. No es realista esperar que el sector privado sea la principal fuente de financiación para el desarrollo en los PMA.

La distribución sectorial del capital privado movilizado también evidencia una concentración en los sectores generadores de ingresos de los PMA, especialmente la energía, la banca, los servicios financieros, la industria, la minería y la construcción. Se trata de sectores que, en cualquier caso, podrían atraer financiación comercial, lo que pone en tela de juicio el papel de la financiación combinada.

Sin embargo, el entusiasmo de los donantes con este enfoque no parece flaquear. Con todo, la falta de definiciones y metodologías normalizadas para estimar las cuantías movilizadas es otro de los temas controvertidos, de manera similar a lo que ocurre en otros ámbitos del entorno de la financiación para el desarrollo tras los cambios experimentados por este. Los principales problemas que plantea el apalancamiento son las dificultades para atraer a algunos tipos

de inversores (por ejemplo, los inversores institucionales), ya que el mercado de la financiación combinada está dominado por empresas públicas (en realidad, la financiación combinada pública-pública, contrariamente a la intención original que subyace a la financiación combinada basada en el apalancamiento de cantidades considerablemente mayores de financiación privada).

Las oportunidades y los desafíos que plantean las medidas de desarrollo impulsadas por el sector privado y su implementación en los PMA han suscitado cierta preocupación por la posibilidad de que tengan consecuencias adversas. En primer lugar, esas medidas podrían afectar negativamente al desarrollo del sector privado local. En segundo lugar, podría no observar los principios aceptados en materia de eficacia del desarrollo. En tercer lugar, significa subvencionar el sector privado de los países donantes. Los intereses estratégicos amenazan con socavar la política de desarrollo y su impacto en el desarrollo. Los cambios en la estructura de la AOD también modifican el equilibrio de fuerzas entre los actores del desarrollo, cuyo número, por lo demás, no deja de aumentar. El sector de la asistencia, tradicionalmente dominado por los donantes e instituciones financieras bilaterales y multilaterales, los gobiernos receptores y las organizaciones de la sociedad civil, se ve perturbado por la aparición del sector privado, los filántropos y muchos otros actores que irrumpen en el ámbito de la ayuda. La influencia de estos actores crece y altera las relaciones de fuerzas de los actores de la arquitectura tradicional de la ayuda. Se han difuminado las diferencias de las distintas funciones que desempeñan la filantropía, el sector privado, la sociedad civil y los donantes. Además, los intereses y perspectivas de los diferentes actores no suelen converger cuando se trata del desarrollo. Por otra parte, el mayor acento que ponen los donantes en los instrumentos del sector privado comporta un menor grado de transparencia (en comparación con la AOD tradicional), debido a la confidencialidad comercial en los asuntos relacionados con el sector privado.

Si bien la solidaridad mundial en torno a los Objetivos de Desarrollo Sostenible se basa en el concepto de valor compartido, la relación entre valor e intereses estratégicos no está exenta de tensiones. En general se acepta que los intereses nacionales son una característica permanente de la cooperación para el desarrollo. En muchos países donantes el sentimiento nacionalista-populista lleva a abogar por un mayor uso de la asistencia al servicio de intereses estratégicos nacionales y cortoplacistas. Entre los temas principales figuran la seguridad y la migración, el foco geográfico y la cuantía de la asistencia que debería destinarse a los países en desarrollo más avanzados.

La calidad de la asociatividad que los gobiernos de los PMA podrán establecer con el sector privado y otras partes interesadas se convierte así en un motivo clave de preocupación. Los gobiernos de los PMA suelen tener una capacidad reducida para cumplir sus funciones tradicionales, en particular la de velar por que el proceso de desarrollo discurra adecuadamente, debido a la limitada capacidad institucional del Estado. Sin embargo, esta circunstancia no debe convertirse en una excusa para relegarlos al papel de meros espectadores. Una actitud más constructiva que podrían adoptar los donantes podría consistir en que ellos mismos contribuyeran a abordar el problema de la capacidad de los PMA para absorber la asistencia (y aspectos más amplios de la capacidad de acción del Estado) en lugar de aceptar las deficiencias como norma. Este cambio de actitud podría servir para afianzar más fuertemente el desarrollo sostenible a largo plazo.

Los donantes delegan cada vez más en sus entidades financieras de desarrollo la tarea posibilitar en la práctica el uso de instrumentos del sector privado respaldados por la AOD. Las entidades financieras bilaterales de desarrollo que funcionan como fondos de inversión de capital de riesgo de propiedad estatal han sido caracterizadas a veces como el “tercer pilar” de la cooperación internacional para el desarrollo, junto con los donantes y los bancos multilaterales de desarrollo. Hoy en día, las entidades financieras de desarrollo tratan de lograr resultados financieros y no solo procurar tener un impacto en el desarrollo. Para este tipo de inversión recurren a la reinversión de sus beneficios, las subvenciones de sus Estados (AOD) y las cantidades movilizadas en sus propias actividades de financiación combinada. Los activos que gestionan se han más que duplicado desde 2012. Actualmente los flujos vinculados a los instrumentos del sector privado representan solo el 2 % aproximadamente del total de los flujos bilaterales que van hacia los países en desarrollo como grupo, mientras que las donaciones ocupan una posición dominante con un 89 %. No obstante, los países donantes proyectan ampliar el papel de estas instituciones e instrumentos del sector privado en los países en desarrollo, incluidos los PMA.

Todas las entidades financieras de desarrollo incluidas en una muestra de las principales entidades de este tipo señalan a las infraestructuras (incluidas la energía y las comunicaciones) como sector prioritario, además de la agricultura o la agroindustria que también son una prioridad común. Estas entidades llevaron a cabo muchas menos inversiones en los sectores sociales. Lograr una mayor distribución de las inversiones privadas entre los PMA y los sectores donde es insuficiente la inversión es un factor importante para fundamentar la lógica del uso de instrumentos del sector privado respaldados por la AOD y las operaciones de esas entidades en los PMA. Sin embargo, no se asegurará una mayor distribución

si estas entidades no orientan mejor sus modelos de negocio y empiezan a poner el acento por lo que se refiere a los PMA en las inversiones de alto riesgo con períodos de gestación intrínsecamente más largos.

Al establecer diferencias entre los países menos adelantados, aquellos que el mercado considere que presentan buenas probabilidades de éxito podrían beneficiarse de la participación del sector privado. Los países con una alta demografía y un elevado grado de urbanización y crecimiento de la clase media tenderán a atraer el interés de los inversores, pero lo previsible es que sean los PMA con mercados más pequeños y mayores tasas de pobreza los que salgan perdiendo.

Es escasa la evidencia de que el enfoque de las entidades de financiación del desarrollo tenga en cuenta el contexto general en el que operan en los PMA. Hay pocos indicios de que interactúen sistemáticamente con los gobiernos de los PMA o de que estructuren la inversión de acuerdo con los componentes específicos de los planes de desarrollo de los PMA. Por ello, las entidades de financiación del desarrollo no suelen fijar metas concretas para abordar los objetivos definidos en las estrategias concretas presentadas por los gobiernos receptores. Dicho de otro modo, es escasa la evidencia de alineación con las prioridades de los países beneficiarios en materia de desarrollo. Las consultas previstas con los receptores son, o bien de carácter promocional y centradas en la adhesión a las normas internacionales de interés para los inversores, o bien su finalidad es influir en la reforma regulatoria que redunde en interés de los inversores de los países donantes.

La información sobre el grado de implicación nacional en los proyectos de los receptores de las inversiones de las entidades financieras de desarrollo a menudo es difícil de encontrar y se presenta de forma opaca. No se persiguen objetivos para lograr una implicación equilibrada del proyecto entre el sector privado extranjero y el sector privado del país. Este dato contrasta con la evidencia de que la implicación local redunde en beneficio del desarrollo y de que en particular brinda la oportunidad de lograr una distribución más equilibrada de la inversión y la capacidad de creación de empleo en un espectro más amplio de sectores económicos. Además, la implicación local del proyecto ofrece a los ciudadanos la oportunidad de acumular los activos necesarios para superar la pobreza intergeneracional y crear una base endógena para el desarrollo sostenible.

Las entidades financieras de desarrollo no diseñan proyectos de desarrollo, sino que aceptan solicitudes de financiación de empresas cuyos proyectos de

inversión presentan posibilidades de obtención de un rendimiento financiero. Por consiguiente, su modelo de negocio está desconectado de los planes de desarrollo de los países, y el tipo de inversión de las entidades financieras de desarrollo determina el tipo de impacto en el desarrollo que se puede lograr. Las entidades financieras de desarrollo no muestran un apetito de alto riesgo, sino que priorizan las inversiones con una probabilidad de éxito superior al 80 %, independientemente de su capacidad transformadora.

La naturaleza de las operaciones de las entidades de financiación del desarrollo y, en particular, la necesidad de reducir al mínimo los costos y obtener beneficios de las inversiones, favorece a las empresas más grandes y a los empresarios extranjeros frente a los locales. Se trata de un motivo de preocupación por la desigualdad inherente entre las empresas nacionales y extranjeras, el impacto de la composición de las empresas en la estructura del mercado local y las posibilidades de los empresarios del país para competir en los segmentos más rentables de sus mercados nacionales. Los receptores de las inversiones de estas entidades a menudo están domiciliados en jurisdicciones que son ventajosas desde un punto de vista impositivo.

El modelo de negocio de estas entidades también conlleva un achicamiento progresivo del espacio del que disponen los gobiernos de los PMA para formular y coordinar la política industrial. Los Estados receptores de AOD, aunque son los principales responsables de la culminación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en virtud de la Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, únicamente tienen asignado un papel secundario en la adopción de decisiones sobre la participación del sector privado.

Asimismo, no suelen estar bien elaborados los marcos de rendición de cuentas en lo referente al impacto en el desarrollo, además de que es escasa la evidencia de que las entidades de financiación del desarrollo consulten sistemáticamente a los Estados. Las entidades financieras de desarrollo son responsables ante su propio gobierno, mientras que las empresas en las que invierten son responsables ante esas entidades. La transparencia en las actividades de las instituciones de financiación del desarrollo se complica por el recurso al secreto comercial. De hecho, incluso es variable el grado de supervisión pública sobre estas entidades.

Las instituciones financieras de desarrollo persiguen por imperativo oficial la adicionalidad en las actividades financieras y de fomento del desarrollo, pero en ambos casos es difícil de medir y es escasa la evidencia empírica. Así pues, estas

entidades operan basándose en la formulación de supuestos y la realización de estimaciones cuando tratan de medir su impacto en el desarrollo. Los principales impactos en el desarrollo que aparentemente persiguen son:

- **Creación de empleo.** Si bien se reconoce el impacto directo en la creación de empleo en los PMA, no es evidente el impacto que tienen en la calidad del empleo, por lo que la participación del sector privado podría perpetuar o crear un mercado laboral caracterizado por trabajadores pobres.
- **Acceso a la financiación.** Los datos sugieren que las instituciones de financiación del desarrollo tienden a favorecer a las empresas más grandes (especialmente participadas por capital extranjero o en las que este tiene una participación mayoritaria) y no las pequeñas y medianas empresas. Este sesgo manifiesto podría no ser negativo si con la presencia de empresas y empresarios de “alto impacto” se consiguen beneficios sistémicos, cuya contribución a la transformación estructural es mucho más segura que la del resto de tipos de iniciativa empresarial predominantes en los PMA. Invertir en grandes empresas no es en sí mismo algo negativo para la transformación estructural. Sin embargo, como se señala en el *Informe sobre los Países Menos Adelantados, 2018 (Emprendimiento para la transformación estructural: más allá de los métodos habituales)*, el objetivo fundamental de las políticas nacionales de fomento del emprendimiento es alentar la creación de un ecosistema equilibrado de empresas de todos los tamaños. Sin embargo, podría perjudicar a los microempresarios nacionales de alto impacto, que de por sí ya experimentan dificultades para acceder a un préstamo para pequeñas y medianas empresas.
- **Implicación local.** Las instituciones financieras de desarrollo inciden en la importancia de las actividades de los inversores en el país, pero en general guardan silencio sobre la cuestión de la implicación local en el proyecto.

La reforma de la AOD y, en algunos casos, el hecho de que algunos enfoques de la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible se centren exclusivamente en el sector privado ha puesto de relieve el creciente déficit de rendición de cuentas en la financiación internacional para el desarrollo. La difuminación de las diferencias entre flujos concesionales y no concesionales hace que se hayan vuelto opacos aspectos de la asistencia oficial para el desarrollo que antes resultaban comprensibles.



## Cómo afecta la dependencia de la financiación externa del desarrollo a la política fiscal

Para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible en los PMA son fundamentales los recursos públicos nacionales necesarios para que las inversiones y los servicios públicos sostengan la transformación económica y erradiquen la pobreza y el hambre. Fortalecer la movilización de los recursos públicos internos es fundamental para colmar las lagunas en la financiación del desarrollo y reducir la presión sobre la deuda pública. Sin embargo, la persistencia de los déficits estructurales y los problemas de balanza de pagos en los PMA es un indicio de que donde la AOD resulta más necesaria es como complemento de los recursos públicos nacionales. El ritmo de implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la calidad de los resultados también dependerán de la sinergia entre los recursos públicos externos y los internos.

La capacidad impositiva, medida por el ratio recaudación tributaria/PIB, ha aumentado enormemente entre los PMA, al pasar, en promedio, del 11 % en 2000 al 19 % en 2017. En el caso de los PMA, la mediana del ratio recaudación tributaria/PIB se elevó al 15 % en 2011, porcentaje que en general se considera que es el umbral mínimo necesario para sustentar el crecimiento y el desarrollo sostenibles. Sin embargo, en muchos PMA, la recaudación tributaria sigue siendo inferior al 10 % del PIB. La mayoría de los PMA se sitúan por debajo de su capacidad tributaria, aunque esta siempre ha sido casi plena en Benin, Burkina Faso, Kiribati, Lesotho, Malawi, Nepal y el Togo. Además, países como Gambia, Kiribati, Liberia, Nepal, Rwanda y Timor-Leste han mejorado en la administración tributaria, incluso en la observancia de las obligaciones impositivas, lo que les ha ayudado a establecer una mejor relación entre ingresos tributarios y actividades económicas.

A lo largo de los años, la composición tributaria en los PMA ha experimentado cambios considerables, puesto que ha pasado de basarse principalmente en los derechos de aduana con los que se gravaba el comercio internacional a depender de los impuestos al consumo y el impuesto sobre la renta definidos en términos generales. Los impuestos al consumo y el impuesto sobre la renta representaron, en promedio, el 32,4 % y el 23,5 %, respectivamente, de la recaudación tributaria en 2017.

Entre los principales factores que limitan el potencial impositivo de los PMA figuran la evasión fiscal, el tamaño relativo de la economía informal en comparación con

la formal, la debilidad de los sistemas de administración tributaria, la corrupción, los flujos financieros ilícitos y el bajo rendimiento de las políticas e instituciones públicas. Además, los bajos niveles del PIB y de diversificación económica limitan las posibilidades de los PMA de aumentar aún más la recaudación tributaria neta correspondiente a los impuestos que gravan la renta, los beneficios y los bienes y servicios. Con todo, es necesario realizar esfuerzos para fortalecer la movilización de recursos internos.

Al acometer una reforma fiscal en los PMA deberían sopesarse cuidadosamente las repercusiones de los nuevos impuestos en el sistema de protección social o revisar los componentes tributarios existentes. Debería ponerse el foco en una revisión exhaustiva de la base impositiva, la mejora de los sistemas de administración tributaria, la eliminación de los vacíos legales, la simplificación del sistema tributario, la eliminación de los incentivos fiscales y las exoneraciones temporales de impuestos mal concebidas que no logran compaginar los intereses extranjeros con las necesidades de desarrollo de las empresas locales, y las insuficiencias de la información tributaria que se proporciona a la población. Para crear un margen de maniobra fiscal se requiere una serie de ciclos presupuestarios durante los cuales los PMA deben alinear acumulativamente reformas fiscales con objetivos generales de transformación estructural. La reducción de los flujos financieros ilícitos presenta el potencial de aumentar los ingresos, ya que se estima que en 2015 esos flujos representaron, en promedio, el 5 % del PIB de los PMA. Para luchar contra esta práctica es necesaria la cooperación internacional en materia tributaria y potenciar la capacidad de los reguladores y las administraciones tributarias nacionales para rastrear, detener y prevenir las actividades ilícitas que sustraen recursos y reducen la capacidad impositiva de los PMA.

Alinear el gasto público con un programa de transformación estructural es una opción tan estratégica como la de movilizar recursos internos y externos para financiar los Objetivos de Desarrollo Sostenible. El vínculo entre la financiación externa y las diversas categorías de gasto del sector público es fundamental, en particular la forma en que la financiación externa repercute en la calidad de las instituciones de administración de las finanzas públicas y en su capacidad para generar recursos internos. La relación entre la AOD tradicional y el esfuerzo fiscal nacional es compleja y singular en cada contexto. La AOD tradicional puede apoyar o socavar el esfuerzo tributario nacional, dependiendo de cómo se preste y se oriente la asistencia, y de cómo y hasta qué punto los países receptores la gestionen. La creación de sinergias entre la AOD y la movilización de recursos

internos depende, pues, de la asignación sectorial de la AOD y de los efectos de la ayuda en el esfuerzo tributario y el gasto público.

Para fomentar la capacidad productiva de los PMA es preciso aumentar la acumulación de capital, tanto mediante la inversión pública como la privada. A pesar de la preocupación por la volatilidad de las asignaciones, la AOD de hecho tendría un impacto positivo en el crecimiento económico cuando se empleara directamente para actividades productivas, por ejemplo, la asistencia destinada a mejorar los servicios públicos y la infraestructura física y social de un país receptor: transportes, comunicaciones, energía, agua, banca, industria, salud, educación y población. En la mayoría de los PMA, la recaudación tributaria y la AOD son inferiores al nivel deseado de gasto público. La divergencia entre la AOD y los gastos de capital público se ha ensanchado considerablemente, pues pasó de 3.500 millones de dólares en 2006 a 92.600 millones en 2017.

En los PMA han aumentado rápidamente los gastos tanto de inversión como los corrientes. Sin embargo, como así lo evidencia la breve tendencia observada entre 2014 y 2017, los gastos de inversión disminuyen más rápidamente durante una recesión que los gastos corrientes y además su restablecimiento es lento ya en la posterior fase de recuperación económica. Así pues, existe un límite al crecimiento basado en la expansión del gasto público que se circunscribe a la infraestructura física y social. Esto es particularmente cierto cuando no se toman medidas para complementar los recursos internos, ni tampoco estrategias para adecuar mejor la AOD a las prioridades de los PMA. El crecimiento también tiene un límite cuando no hay políticas nacionales para atraer al sector privado, a fin de contrarrestar los efectos de la ampliación de las actividades del sector público. Una tendencia preocupante es la creciente brecha entre la recaudación tributaria y el gasto público, mientras que la AOD ha permanecido relativamente inalterada a lo largo de los años. Los déficits presupuestarios de los gobiernos no han dejado de crecer, toda vez que registraron un aumento, en promedio, del 1,8 % del PIB en 2013 al 3,6 % en 2018.

El ratio recaudación tributaria/gasto público se mantuvo relativamente elevado en los PMA entre 2002 y 2017, mientras que la AOD como proporción del PIB registró una reducción paulatina situada entre un 16 % a un 11 % en ese mismo período. De ello cabe inferir que la mayoría de las prioridades del Estado fueron financiadas con recursos internos. Sin embargo, la asistencia de los donantes y la recaudación tributaria son equivalentes cada una de ellas a por lo menos dos tercios del gasto público. A la vista de este dato, hay que pensar la existencia de estructuras paralelas de donantes que evitan los sistemas nacionales.

Entre 2009 y 2017, la AOD representó menos del 30 % del gasto público solo en unos pocos países, entre ellos Angola, Bangladesh, Bhután, Lesotho, Myanmar, el Sudán y Yemen. Los países menos adelantados que recibieron una asistencia equivalente a más del 50 % del gasto público, pero que registraron unos ratios de recaudación tributaria/gasto público igualmente elevados, se encontraron con graves problemas de desvío de la asistencia.

Las fragmentadas modalidades de la AOD tradicional crean y mantienen “burocracias independientes” en países tanto de origen como beneficiarios. En las estructuras paralelas de donantes no se observa que haya una correspondencia clara con lo consignado en las cuentas públicas tanto en lo referente a los ingresos como a los gastos. Los países en desarrollo receptores de AOD consistente en proyectos individuales registran unos peores resultados desde un punto de vista fiscal que los que cuentan con una AOD racionalizada. La superación de los estrangulamientos estructurales y una mejor alineación de las prioridades de los donantes y nacionales, mediante un cambio sustancial de los proyectos a formas más programáticas de ayuda que utilicen los sistemas nacionales y reduzcan las superposiciones de donantes, puede ser útil para mejorar la movilización de los recursos internos.

La coordinación y la eficacia de la asistencia han vuelto a recobrar actualidad en la financiación del desarrollo por el enorme aumento del número de actores y el escaso nivel de aplicación de la agenda para la eficacia de la asistencia. La coordinación de los donantes tiene una triple finalidad: a) asegurar la integración de la asistencia externa para el desarrollo con las prioridades de los países receptores; b) afirmar la responsabilidad de los países receptores en los programas nacionales de desarrollo, y c) velar por que todo apoyo externo se ajuste a los objetivos estratégicos de las agendas nacionales de desarrollo. Los PMA necesitan estrategias sólidas de coordinación de la asistencia, capacidades institucionales y humanas y una política exterior proactiva que consolide el papel de los sistemas nacionales respecto al desarrollo nacional. Por tanto, en el presente *Informe* se recomienda que los donantes racionalicen el proceso de prestación de asistencia para fortalecer los sistemas nacionales y garantizar así la eficacia y la alineación del apoyo de los donantes con las prioridades nacionales.

Cuando se institucionaliza la coordinación de la asistencia, existe una clara correspondencia entre las estrategias nacionales de desarrollo, el apoyo externo recibido a través de las políticas de cooperación internacional y los agregados presupuestarios nacionales. Se puede considerar que un mecanismo nacional de coordinación de la asistencia funciona correctamente cuando concita el apoyo

de los donantes para un programa sectorial y no para proyectos de donantes concebidos por separado dentro de un sector. Algunos PMA, como Rwanda y la República Democrática Popular Lao, han realizado grandes progresos en la gestión de la asistencia y la coordinación de los donantes.

En cambio, es común que los donantes bilaterales estrechen el foco e incidan en temas sectoriales. Aunque menos del 10 % del total de la asistencia recibida por los PMA utilizan el apoyo presupuestario como modalidad de la asistencia, el proceso de la asistencia sigue siendo un asunto que gira en torno a los donantes, a pesar del objetivo enunciado en la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo de 2005 de aumentar este tipo de asistencia. Más de dos tercios de la AOD total de los países miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo se presta bilateralmente y principalmente a través de intervenciones en forma de proyecto. Los desembolsos de la asistencia guardan poca relación con las prioridades nacionales de desarrollo de los PMA, sobre todo porque la asistencia se presta de una manera no contemplada en los marcos de las políticas de los receptores. Sin embargo, se observa una correlación positiva entre ingresos y asistencia, así como entre la asistencia y la deuda interna, lo que pone de manifiesto lo positivo de la complementariedad de la asistencia cuando sirve para apoyar plenamente las prioridades nacionales, como así ha ocurrido en los últimos años en el caso de Rwanda.

Un enfoque institucional de la asistencia plenamente asumido por el país en materia de coordinación de la asistencia otorga un gran valor a la implicación nacional. Como se pretendía en la Declaración de París, la alineación, en el contexto del apoyo externo, se refiere al uso por parte de los donantes de las estrategias, instituciones y procedimientos nacionales de desarrollo de los países socios y a la voluntad de contribuir al fortalecimiento de las capacidades de los receptores. Dado que el apoyo presupuestario a los PMA sigue estando fragmentado y es menos proclive a desarrollar las capacidades productivas, es preciso mejorar la coordinación de las intervenciones programáticas si se quiere evitar la concentración selectiva, el desalineamiento y la asignación ineficiente del apoyo de los donantes a los sectores con un rendimiento deficiente.

Un aspecto crucial de la ineficiencia en la asignación de la asistencia es la forma estática en que se estructura la asistencia a lo largo del tiempo, a diferencia del carácter evolutivo de las prioridades nacionales.

Varios aspectos básicos de la política de desarrollo siguen siendo de actualidad en el caso de los PMA, entre ellos la necesidad de conseguir mejoras en las

políticas e instituciones, la diversificación y la transformación estructural, una gestión de las finanzas públicas orientada al desarrollo, la adaptación del apoyo externo a las prioridades nacionales y el incremento gradual del protagonismo de la movilización de los recursos internos para reducir la dependencia de la ayuda. En el caso de los PMA, no obstante, la AOD debería seguir desempeñando un papel catalizador en la financiación del desarrollo.

## Políticas para potenciar el impacto en el desarrollo y la eficacia de la financiación externa para el desarrollo

**Fortalecer las capacidades del Estado para avanzar hacia la transformación estructural y su financiación.** En la Agenda de Acción de Addis Abeba se afirma que recae en cada país la responsabilidad primordial de su propio desarrollo económico y social. Esto supone que los Estados nacionales desempeñan un papel fundamental en la orientación de la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Por ello, es necesario fortalecer las capacidades estatales de los PMA, especialmente las competencias relacionadas con el diseño e implementación de estrategias de desarrollo y con la labor de planificación, ejecución y gestión a largo plazo de la movilización de recursos financieros para favorecer el desarrollo sostenible. A fin de mejorar la capacidad de los PMA para formular políticas en materia de desarrollo, los asociados pueden crear programas de fomento de la capacidad y de capacitación para los encargados de formular políticas en los ámbitos de la planificación del desarrollo, el análisis financiero, la concienciación y la comprensión de la evolución de la estructura de la asistencia.

Los países asociados de los PMA pueden brindar una enorme contribución al fomento de la capacidad del Estado en esos países mediante la eliminación (o al menos la atenuación) de las características de la actual estructura de la asistencia que debilitan a los Estados. En general, esta situación obedece a la tendencia a crear un círculo vicioso entre la dependencia de la asistencia y la debilidad de la capacidad del Estado. Concretamente, la exclusión de los gobiernos de los PMA de los distintos aspectos de la prestación y la utilización de la asistencia debilita su capacidad en dos esferas fundamentales:

- Los gobiernos de los PMA suelen quedar excluidos de la adopción de decisiones en cuestiones que afectan directa y significativamente al desarrollo, como la asignación de la asistencia o la adopción de decisiones sobre proyectos y operaciones resultantes de la participación del sector privado. Esa exclusión impide a los gobiernos de los PMA aprender mediante la práctica en el proceso de formulación de políticas de desarrollo.
- Cuando los donantes tradicionales establecen o utilizan un sistema paralelo de prestación de la asistencia, los efectos son perniciosos, por cuanto debilitan la capacidad del Estado, al excluir a los Estados de estos países de la implementación de las políticas y al provocar la fuga de las personas más competentes de la Administración Pública hacia las estructuras paralelas establecidas por los donantes.

Se aconseja a los PMA que creen un servicio o función que se encargue de la planificación financiera a largo plazo de los planes nacionales de desarrollo y que instauren un sistema y un marco de rendición de cuentas nacionales. Así, podrán, en primer lugar, aprender a aprovechar mejor las complementariedades y sinergias entre los distintos asociados para el desarrollo y hacerlos partícipes de la manera más eficaz posible, manteniendo al mismo tiempo el control sobre su propio programa de desarrollo. En segundo lugar, esa política podría ayudar a los PMA a implantar un marco sólido de medición y supervisión a fin de medir mejor los recursos concesionales obtenidos y cuantificar la impronta en el desarrollo de un conjunto cada vez más complejo de transacciones. En estas transacciones participan tanto actores oficiales como privados, así como fuentes oficiales externas de países desarrollados y en desarrollo.

**Reformar las alianzas internacionales para el desarrollo y fortalecimiento de los sistemas de gestión de la asistencia.** Habida cuenta de la creciente complejidad del cambiante sistema de la asistencia, los PMA deben adoptar políticas con respecto a los países donantes y los agentes no estatales —públicos o privados— de la nueva arquitectura de la asistencia. Junto con los países donantes y los actores no estatales, los gobiernos de los PMA deben revisar las condiciones y modalidades de su asociación para favorecer el desarrollo. La asociatividad debe (re)configurarse en torno a los siguientes preceptos: implicación nacional; alineamiento de los proyectos y actividades con los planes y prioridades nacionales de desarrollo; rendición de cuentas mutua; transparencia; metodología y medición mutuamente acordadas para evaluar los impactos en el desarrollo de la financiación extranjera; normas de eficiencia en el desembolso, asignación y uso de los recursos financieros; y, por último, mecanismos mutuamente acordados para supervisar la aplicación de estos preceptos.

Si bien algunos de los enumerados anteriormente ya estaban presentes en los debates sobre la eficacia de la asistencia tradicional e incorporados en la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, estos preceptos son aplicables no solo a las relaciones entre los PMA y los donantes tradicionales, sino también a los agentes no estatales, como las organizaciones filantrópicas y las organizaciones no gubernamentales. Sin embargo, esto no significa que todos los asociados tengan que quedar sujetos de la misma manera a la agenda para la eficacia de la asistencia. Deberían existir preceptos comunes para todos los actores, pero la aplicación de esos preceptos, y la implementación de sus mecanismos correspondientes, tendrían que diferenciarse con arreglo a los tipos de actores de la nueva arquitectura de la asistencia. La razón de esta aplicación diferenciada es la existencia de diferencias cualitativas fundamentales en la relación entre los PMA y las diversas fuentes de financiación externa.

Los donantes tradicionales y los países receptores —incluidos los PMA— deberían acordar una Agenda para la Eficacia de la Asistencia 2.0, como se propone en el presente *Informe*. Esta Agenda 2.0 debería constar de dos componentes. Con el primer componente se perseguiría abordar las cuestiones de la primera agenda para la eficacia de la asistencia que quedan aún pendientes. Entre ellas, figura la necesidad de que los donantes cumplan los compromisos contraídos anteriormente en relación con el volumen de la AOD. Es de suma importancia que los asociados tradicionales cumplan los compromisos contraídos largo tiempo atrás y las metas de la AOD, reafirmadas en la meta 17.2 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, tanto en lo que concierne a los PMA como a los países en desarrollo en general. Con ello se conseguiría hacer llegar a los PMA entre 32.500 y 58.300 millones de dólares en forma de flujos adicionales para la financiación de su desarrollo. Además, también comportaría que los donantes cumplieren cabalmente los compromisos contraídos en virtud de la Declaración de París y los posteriores documentos de política acordados entre los donantes tradicionales y los países beneficiarios, en particular en lo tocante a la implicación nacional, la alineación y la adicionalidad.

El segundo componente de una Agenda para la Eficacia de la Asistencia 2.0 serviría para abordar los problemas que plantean los cambios que están teniendo lugar en la arquitectura de la asistencia. Este componente comportaría, en primer lugar, la colaboración en lo referente a la participación del sector privado en la cooperación para el desarrollo. Hasta la fecha, los gobiernos receptores y los beneficiarios no han participado de manera efectiva en la modernización de la AOD ni en el diseño de la participación del sector privado en la cooperación para el desarrollo. Los donantes podrían crear con los países receptores una



plataforma para la adopción conjunta de decisiones en una serie de asuntos, como las metodologías, las normas de transparencia, la agilización de las decisiones sobre asuntos pendientes de la modernización de la asistencia y un entendimiento común sobre la participación del sector privado.

Un segundo desafío es el aumento de la transparencia en la selección y ejecución de proyectos, lo que puede lograrse delimitando de manera proactiva el alcance y los límites de las funciones de los sectores público y privado en la prestación de servicios públicos y estableciendo los marcos institucionales, las leyes y las regulaciones necesarias para alinear la participación del sector privado con las prioridades y los objetivos nacionales de desarrollo.

En tercer lugar, la nueva arquitectura de la asistencia debería contribuir al desarrollo de la base empresarial endógena de los PMA. El fomento del emprendimiento local puede tener un importantísimo impacto en el desarrollo y es parte fundamental de un desarrollo económico inclusivo y sostenible. Los gobiernos de los PMA deben ser proactivos en cuanto a la participación del sector privado, de manera que se definan el papel y el espacio para el sector privado local y su función de interfaz con el sector privado extranjero, así como estructurar consecuentemente los incentivos a la inversión en las economías nacionales. En concreto, los gobiernos de los PMA pueden considerar la posibilidad de determinar cuáles son los intereses (o sectores) estratégicos nacionales de sus economías; conservar el espacio necesario para la participación del sector privado local en los segmentos más rentables de sus economías; explorar formas innovadoras de estrechar los vínculos con la inversión extranjera directa; y volver a considerar las estrategias de emprendimiento en función de la contribución de los distintos tipos de iniciativa empresarial a la transformación estructural y a la generación de riqueza.

Un cuarto desafío es conseguir que los distintos agentes de la nueva arquitectura de la ayuda acuerden un consenso internacional sobre un marco de evaluación de impacto en el desarrollo.

La cooperación Sur-Sur presenta una dinámica evolutiva en la que el aprendizaje por la práctica tiene lugar en ambas orillas de la cooperación bilateral (o triangular). Si lo que se pretende es seguir potenciando el impacto en el desarrollo de la cooperación Sur-Sur en los PMA, es preciso aumentar el número de proyectos y los flujos de financiación y profundizar en el diálogo bilateral sobre políticas, sin dejar de observar los principios bien sentados de la cooperación Sur-Sur, especialmente los relacionados con el respeto de la soberanía nacional, la implicación y la independencia nacionales, la igualdad, la no condicionalidad, la

no injerencia en los asuntos internos y el beneficio mutuo. En este sentido, ya se han entablado debates para aprovechar los esfuerzos que se realizan en los países para mejorar la transparencia y el seguimiento de la impronta del desarrollo sostenible.

**Reforzar los sistemas tributarios de los PMA.** Los PMA deben seguir fortaleciendo su capacidad tributaria, ya que ello reduce gradualmente la dependencia de la asistencia, refuerza la titularidad de sus políticas de desarrollo y fortalece su posición negociadora frente a las fuentes externas de financiación. Esto puede lograrse mediante el fortalecimiento de las capacidades institucionales y humanas de los países menos adelantados en la recaudación tributaria y la asignación de gastos.

Por lo general, los PMA pueden ampliar su base impositiva aprovechando las fuentes de rentas y patrimonio que tradicionalmente tributaban muy poco, como los recursos naturales, los bienes inmuebles urbanos y el consumo de lujo. Se pueden obtener otros ingresos colmando los vacíos legales y las exoneraciones concedidas a las empresas transnacionales y a los expatriados. Además, la creación de una nueva arquitectura de la asistencia y el aumento sustancial del número de agentes activos en la economía de los PMA entraña otras posibles fuentes de tributos que también deberían tenerse en cuenta, pero que normalmente se descuidan. Entre ellas figuran gravar las rentas generadas por los proyectos donde participa el sector privado y de los trabajadores de la asistencia, y colmar los vacíos legales de la AOD y las exenciones tributarias. Los Estados menos adelantados también deberían participar en los beneficios de las sociedades creadas entre el sector público y el privado.

**Fortalecer la presencia de los PMA en los foros financieros internacionales y restaurar la primacía del multilateralismo.** Los PMA tienen un interés particular en conservar y fortalecer el multilateralismo. Esta es la esfera en la que están mejor representados y defendidos los intereses y la presencia de los países pequeños y de los actores más débiles de la comunidad internacional. Actualmente el multilateralismo está siendo atacado en los ámbitos del comercio, las finanzas y la (geo)política. Por consiguiente, las medidas adoptadas por la comunidad internacional para invertir la tendencia al debilitamiento del multilateralismo redundarán, por extensión, en beneficio de la posición de los PMA. Sería importante que se tuvieran debidamente en cuenta las preocupaciones de los PMA si se quiere tomar en serio la promesa de no dejar a nadie atrás.

En el ámbito de la financiación externa para el desarrollo resultan especialmente vitales para reforzar la capacidad de los PMA de financiar su transformación estructural las áreas siguientes:

- Luchar contra los flujos financieros ilícitos, que solo puede lograrse mediante la acción conjunta de todos los actores del desarrollo. Se trata de un asunto que es sintomático de la importancia de la cooperación internacional, especialmente en los foros multilaterales, en los que deben estar representados todos los países, entre ellos los PMA.
- Convenir un marco multilateral de reestructuración de la deuda. Los PMA son los que más pueden beneficiarse de la elaboración de un marco multilateral amplio que facilite la reestructuración equitativa de la deuda, habida cuenta del creciente endeudamiento externo observado en los últimos años y los déficit crónicos que registran las balanzas por cuenta corriente.
- Facilitar el acceso a la financiación a largo plazo. Se trata de una cuestión extremadamente importante para la inversión a largo plazo en infraestructura y la expansión de las capacidades productivas.

