



INFORME SOBRE LOS  
PAÍSES MENOS  
ADELANTADOS 2020  
PANORAMA GENERAL

Capacidades productivas para la nueva década





**INFORME SOBRE LOS  
PAÍSES MENOS  
ADELANTADOS 2020**  
PANORAMA GENERAL

Capacidades productivas para la nueva década



**NACIONES UNIDAS**

Ginebra, 2020

© 2020, 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.

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/2020 (Overview)

# PANORAMA GENERAL

## La crisis de la COVID-19 en los PMA

Los temores iniciales de que la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) tuviera efectos catastróficos en la *salud pública* de los países menos adelantados (PMA) no se han confirmado; sin embargo, los efectos en algunos PMA (como Santo Tomé y Príncipe, Djibouti, Gambia, Afganistán y Nepal) han sido más amplios e intensos. No puede descartarse que la pandemia se siga propagando con mayor intensidad en algunos PMA en los últimos meses de 2020, lo que tendría graves consecuencias para esos países, dada la fragilidad de los sistemas de salud de la mayoría de ellos.

Los PMA pudieron sortear los aspectos sanitarios de la pandemia mejor de lo que se preveía en un principio gracias a factores propios, como su experiencia previa con epidemias, las innovaciones de política y tecnológicas que adoptaron frente a la COVID-19, y una demografía favorable, caracterizada por poblaciones jóvenes y, en la mayoría de los casos, una baja densidad de población.

Los PMA que mejor han afrontado la pandemia en lo que a política sanitaria respecta son aquellos cuyas economías cuentan con más y mejores capacidades productivas. En general lo mismo vale para su capacidad de respuesta ante otras crisis (sanitarias, económicas o desastres naturales). Los países que han logrado establecer una red más densa y diversificada de capacidades productivas han demostrado tener más resiliencia y estar más preparados para hacer frente a diversos tipos de crisis.

Si bien, por lo menos en un principio, el impacto *sanitario* de la pandemia no fue catastrófico, sus consecuencias *económicas* han sido ruinosas. En 2020, la pandemia de COVID-19 se tradujo en la peor crisis económica de las últimas décadas en los PMA. Ello desencadenó a su vez una brusca contracción económica, resultado de la combinación de los efectos de una profunda recesión económica mundial con las consecuencias de las medidas nacionales de confinamiento adoptadas por los Gobiernos de los PMA. Y lo que es aún peor, es posible que estos efectos se mantengan a mediano plazo.

Entre octubre de 2019 y octubre de 2020, las proyecciones de crecimiento económico de los PMA se redujeron abruptamente, del 5 % al -0,4 %. Se prevé

que ello causará una reducción del 2,6 % del ingreso per cápita de los estos países en 2020, y que 43 de los 47 PMA registrarán una disminución de su nivel medio de ingresos. Se trata del peor resultado económico de este grupo en los últimos 30 años. Ello representa un importante revés para el progreso económico y social conseguido en años recientes, también en lo que respecta a la pobreza y los resultados sociales, y reduce asimismo las posibilidades de lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) para 2030.

Una recesión prolongada podría ocasionar una destrucción permanente de empleo, poner en peligro la supervivencia de empresas —con la consiguiente pérdida de capacidades productivas y conocimiento tácito— y tener efectos a largo plazo en la producción potencial. Evitar este terrible desenlace será particularmente importante para los PMA, dadas las características estructurales dominantes de la actividad empresarial en esos países. Una crisis prolongada empeoraría aún más el panorama empresarial, ya endeble, de los PMA, caracterizado por una plétora de empresas, en su mayoría informales, tradicionales y no innovadoras; una estructura en la que predominan las microempresas y pequeñas y medianas empresas (mipymes); y un sector privado con limitado acceso al crédito.

Probablemente, el impacto de la recesión económica mundial en las economías de los PMA haya superado al de las perturbaciones de la demanda interna. La recesión mundial ha provocado a su vez una brusca contracción de la demanda externa de los bienes y servicios de los PMA; empujado a la baja los precios de sus principales exportaciones; y causado un descenso repentino de las entradas de recursos externos (como las remesas y el capital). Los PMA que dependen en mayor medida de la exportación de unos pocos productos son los más vulnerables a las perturbaciones del comercio exterior, y se han visto muy afectados por la abrupta caída del volumen y los precios de los productos de exportación en los que más se basan sus economías. Esto es especialmente cierto en el caso de los exportadores de combustibles (Angola, Chad, Timor-Leste, Mozambique y Yemen), minerales y metales (República Democrática del Congo, Zambia, Guinea, Sierra, Leona, Eritrea y Mauritania), prendas de vestir (Bangladesh, Haití, Camboya, Nepal y Lesotho), y servicios turísticos (Vanuatu, Camboya, Santo Tomé y Príncipe y Gambia).

Se prevé que el déficit del comercio de mercancías del conjunto de los PMA superará la cifra sin precedentes que alcanzó en 2019 (91.000 millones de dólares de los Estados Unidos). Las exportaciones de servicios de los PMA también han sufrido un duro golpe, ya que su principal sector exportador —el turismo— está prácticamente paralizado. Los países más afectados por la drástica contracción

del turismo mundial son los pequeños Estados insulares (como Vanuatu y Santo Tomé y Príncipe), a los que se suman Camboya, Gambia y Madagascar. Por consiguiente, es probable que el déficit del comercio de bienes y servicios del conjunto de los PMA se amplíe aún más en 2020, continuando la tendencia que se inició con la crisis financiera mundial de 2008-2009. En el contexto del descenso de los volúmenes del comercio mundial y el desplome de las exportaciones de los PMA, es poco probable que este grupo de países cumpla su objetivo de larga data en materia de comercio, plasmado en la meta 17.11 de los ODS, esto es, el de duplicar su participación en las exportaciones mundiales de bienes y servicios entre 2011 y 2020.

La migración internacional y los flujos de remesas también se han visto muy afectados por los confinamientos y la consiguiente recesión mundial. Se prevé que las remesas totales hacia los países de ingresos bajos y medios caerán una quinta parte en 2020, y que su contracción será aún mayor en los países de Asia Meridional y África Subsahariana. Los PMA más vulnerables a la disminución de las remesas son aquellos que dependen en mayor medida de estas en tanto fuente de financiación externa, esto es, Haití, Sudán del Sur, Nepal, Lesotho, Gambia, el Yemen, las Comoras, Kiribati y el Senegal.

Se prevé que el aumento del déficit del comercio de bienes y servicios y la contracción de las entradas de remesas en 2020 traerán aparejado un nuevo incremento del déficit por cuenta corriente del conjunto de los PMA, que se profundizará abruptamente, del 4,6 % del PIB en 2019 al 6,8 % en 2020. Se tratará del mayor (o el segundo mayor) déficit por cuenta corriente de los PMA, con el que proseguirá la sucesión de aumentos de este indicador desde la última crisis financiera mundial.

El incremento de los déficits por cuenta corriente representa un gran problema para los PMA, que tendrán que financiarlo con mayores entradas de capital. Ahora bien, este aumento de las necesidades de financiación se da en simultáneo con una reducción de las entradas de capital a los PMA. Estos países son las economías del mundo que más dependen de la ayuda, y la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) representa la principal modalidad de la entrada de capital a esos países. La mayor necesidad de AOD se produce en un contexto de estancamiento de esta asistencia desde 2013. Los países donantes han estado incumpliendo su compromiso de larga data de destinar entre el 0,15 % y el 0,20 % de su ingreso nacional bruto (INB) a AOD a los PMA. Asimismo, la reducción mundial de los flujos de capital privado dificulta aún más el acceso a

la financiación privada, y exacerba los problemas con que tropiezan los PMA a la hora de cubrir su déficit de financiación externa en un contexto de recesión.

También se proyecta que la recesión global tendrá un grave impacto en la pobreza y la inseguridad alimentaria mundiales. Ello quizás genere una dependencia de la trayectoria, y convierta formas de pobreza transitoria en pobreza crónica. La pandemia se ha traducido en proyecciones de crecimiento económico muy sombrías en todos los países del mundo; no obstante, su impacto en los PMA será aún peor, en vista de que se prevé que provocará un aumento de tres puntos porcentuales —del 32,2 % al 35,2 %— de su índice medio de recuento de la pobreza, según un umbral de pobreza de 1,90 dólares diarios. Ello equivale a más de 32 millones de personas más que vivirán en la pobreza extrema en los PMA, lo que afectará en particular a los PMA africanos e insulares.

Si bien esta situación representa un revés para las perspectivas de alcanzar el Objetivo de Desarrollo Sostenible 1, también podría impedir el logro de varios otros Objetivos, en particular los relacionados con la salud y la educación, en la medida en la que las poblaciones adopten estrategias adversas para hacer frente a la situación, como reducir su ingesta de alimentos sanos y nutritivos o desescolarizar a sus hijos.

Probablemente, esta recesión perjudicará además la igualdad de género, en la medida en la que la dimensión de género se entrecruza con otros ejes de la marginación estructural, como la situación económica, la pertenencia a grupos minoritarios, la discapacidad y el estado serológico respecto del virus de la inmunodeficiencia humana (VIH), entre otros. En los PMA y en el resto de los países, una proporción excesiva de mujeres están empleadas en categorías laborales vulnerables (desde el personal de salud a los trabajadores del sector informal o por cuenta propia) así como en las cadenas de valor que más se han visto afectadas por la crisis, como el turismo o el sector textil y de las prendas de vestir.

Las economías de los PMA adolecen de una vulnerabilidad generalizada, entendida como el riesgo de que la economía nacional se vea afectada por acontecimientos externos (crisis e inestabilidad) que escapen en su mayor parte al control del país y que perjudican sus posibilidades de crecimiento y desarrollo. Estas economías están muy expuestas a las crisis económicas, ambientales y sanitarias. Las economías de los PMA se cuentan entre las más vulnerables del mundo, como muestra el índice de vulnerabilidad económica, según el cual estas

son un 30 % más vulnerables que las de los otros países en desarrollo (OPD), esto es, los países en desarrollo que no son PMA.

En las presentes circunstancias, las principales prioridades económicas de los PMA podrían clasificarse en dos grupos según su horizonte temporal. A corto plazo, la prioridad de los Gobiernos debería ser “hacer todo lo que haga falta” para contrarrestar la actual recesión, mantener los medios de subsistencia de sus ciudadanos, asegurar la supervivencia de sus empresas y explotaciones agrícolas y sostener el nivel de actividad de sus economías. Estas prioridades a corto plazo son válidas tanto para los PMA como para los OPD y los países desarrollados. En segundo lugar, los PMA deben fortalecer su resiliencia, entendida como la capacidad de una economía para soportar las crisis exógenas y/o para recuperarse de ellas. La resiliencia es el resultado de un proceso de desarrollo eficaz, tras el cual las economías logran superar las principales características estructurales del subdesarrollo, como la concentración de la producción y las exportaciones, la pobreza generalizada, la excesiva dependencia de las importaciones de bienes y servicios esenciales y los déficits por cuenta corriente crónicos. Por lo tanto, fortalecer la resiliencia requiere afrontar las causas estructurales subyacentes de su vulnerabilidad, subdesarrollo y pobreza arraigada.

Los prolongados problemas de desarrollo que afrontan los PMA son anteriores a la crisis de la COVID-19. Aunque el contexto económico, social y político que suscita formas extremas de vulnerabilidad y pobreza es complejo, hay un factor común que subyace a estos fenómenos: el bajo nivel de desarrollo de las capacidades productivas de los PMA. Ampliar, modernizar y utilizar mejor las capacidades productivas permite superar las características estructurales que generan la vulnerabilidad. Se trata de imperativos que la pandemia de COVID-19 no ha hecho sino reforzar.

En este contexto, es aún más vital destacar la importancia que sigue teniendo la categoría de PMA, no solo durante el “gran confinamiento” e inmediatamente después de este, sino también en la nueva década, que será testigo de la superposición del período de aplicación restante de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y el próximo programa de acción en favor de los PMA.

En lo que respecta a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, la importancia de los PMA es aún más marcada para los objetivos de la prosperidad compartida y la erradicación de la pobreza extrema. Desde el punto de vista de la comunidad internacional, los problemas de desarrollo a que hacen frente los PMA merecen especial atención, sobre todo porque el escaso desarrollo socioeconómico

suele considerarse un importante factor desencadenante de la inestabilidad, los conflictos y las migraciones, en particular cuando se une a un aumento de la presión sobre los recursos naturales, la intensificación de los efectos adversos del cambio climático y capacidades institucionales limitadas.

Las razones para reiterar que los PMA son el campo donde se ganará o perderá la batalla de la Agenda 2030 trascienden el compromiso moral de “no dejar a nadie atrás” y responden a consideraciones a largo plazo con respecto a los bienes públicos mundiales y las posibles repercusiones positivas y negativas en los países en un mundo cada vez más interconectado.

## Capacidades productivas y transformación estructural: dar cuerpo a los conceptos para satisfacer las necesidades de los PMA

Las capacidades productivas se definen como “los recursos productivos, las capacidades empresariales y los vínculos de la producción que, en su conjunto, determinan la capacidad de un país para producir bienes y servicios y le permiten crecer y desarrollarse”. El crecimiento económico sostenido no es factible sin la expansión, el desarrollo y la plena utilización de las capacidades productivas. Por consiguiente, las capacidades productivas son esenciales para las estrategias nacionales e internacionales de desarrollo.

Las capacidades productivas se desarrollan en primer lugar dentro de las empresas y los sectores, ya que el nexo entre beneficios e inversiones fomenta la intensificación del capital y el aumento de la productividad. En segundo lugar, estas también se desarrollan entre los sectores, ya que la adquisición de capacidades productivas —que a su vez depende de las pautas de producción existentes— allana el camino para la aparición de nuevos productos y actividades de mayor valor añadido. El proceso de desarrollo de las capacidades productivas depende de una relación dinámica y que se refuerza mutuamente entre la oferta y la demanda en la economía, en la medida en que la expansión de la demanda agregada crea el margen necesario para el establecimiento de vínculos intersectoriales más densos, la reasignación de los factores y el surgimiento de externalidades pecuniarias, que colectivamente sostienen la viabilidad financiera de las inversiones, incluso en “capital social básico”.

Los recursos productivos se desarrollan a través de tres procesos: i) la acumulación de capital o de recursos; ii) el aprendizaje tecnológico y la innovación y iii) la intensificación de la división del trabajo y el aumento de la especialización de los sectores, las empresas y las explotaciones agrícolas. En su conjunto, estos tres procesos dan lugar a la transformación estructural de la economía. Este complejo proceso es multidimensional y comprende el traslado de recursos productivos nacionales (por ejemplo, recursos naturales, tierra, capital, mano de obra y conocimientos técnicos) de actividades económicas de baja productividad a otras de alta productividad (en general, calculada sobre la base de la productividad de la mano de obra, es decir, el valor añadido generado durante un cierto período de trabajo). Asimismo, se entiende por transformación estructural la capacidad de una economía de generar constantemente nuevas actividades dinámicas, caracterizadas por una mayor productividad y rendimientos de escala crecientes.

El proceso de transformación estructural adopta diversas formas según el nivel de ingresos. En los niveles de ingresos bajos, es principalmente resultado de la transferencia de recursos de un sector a otro. Este es el caso de los PMA, muchos de los cuales se encuentran en las etapas iniciales de la transformación estructural. En cambio, en los niveles de ingresos altos, la transferencia intersectorial de los recursos en general ya se ha producido, y la transformación estructural adopta principalmente la forma de transferencias de recursos dentro de los sectores.

La transformación estructural de la esfera productiva de la economía tiene lugar en un entorno económico, social e institucional específico, con el que existe una interacción e influencia mutuas.

Los recursos productivos comprenden la infraestructura física, que permite el suministro de, entre otros, energía, transportes, comunicaciones, irrigación y servicios de abastecimiento de agua y saneamiento. La disponibilidad y asequibilidad de esos servicios es crucial para el desarrollo de las unidades productivas, ya que proveen insumos esenciales para el funcionamiento de las empresas y las explotaciones agrícolas, e inciden en los costos que las empresas pagan para acceder a los recursos y los mercados de insumos y productos. También son esenciales para mejorar el nivel de vida y el bienestar de los ciudadanos y los hogares.

Otro tipo de infraestructura que se ha vuelto cada vez más decisiva es la de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC). Son la columna vertebral de la economía digital y de la "cuarta revolución industrial". En la medida

en la que se trata de infraestructuras cada vez más esenciales, han generado un interés creciente entre los encargados de formular las políticas relacionadas con la brecha digital entre los países y dentro de ellos. Entretanto, las TIC se han expandido en varios países desarrollados hasta alcanzar su madurez (en lo que a su difusión respecta). El ritmo de esa difusión también se ha acelerado en los OPD y los PMA, hasta superar al de los países desarrollados. Ello generó grandes esperanzas de que la brecha digital internacional se estuviera acortando.

No obstante, estas esperanzas no se han visto confirmadas en los hechos. A pesar de la rápida difusión de la telefonía móvil y el acceso de banda ancha móvil en los PMA desde principios de siglo, la brecha digital sigue siendo muy amplia entre los PMA, por una parte, y los OPD y los países desarrollados, por otra. El acceso a Internet sigue estando restringido a una minoría de la población y las diferencias de género son muy grandes. Además, la adopción de las tecnologías móviles de voz y datos por las personas y los hogares ha sido mayor que su adopción por las unidades productivas (las empresas y explotaciones agrícolas). Esto sigue siendo un importante obstáculo para el desarrollo de las capacidades productiva de esos países, así como para la adopción de otras tecnologías más modernas y, en general, para la aceleración de la transformación estructural.

El ritmo de la transformación estructural de la producción disminuyó en todo el mundo en 2011-2017 en comparación con 2001-2011, debido a la desaceleración general del crecimiento económico global tras la crisis financiera mundial de 2008-2009 y sus persistentes consecuencias.

El proceso de transformación estructural de los PMA indica que, a largo plazo, en la mayoría de ellos se ha reducido la proporción de la producción y el empleo correspondiente a la agricultura. La transferencia de recursos se ha hecho principalmente hacia el sector terciario (los servicios), especialmente en el caso de los PMA africanos. La mayoría de esos países han sido testigos de una reasignación de la mano de obra de una agricultura de baja productividad a actividades urbanas de baja productividad, en su mayoría en el sector informal de los servicios.

En general, el aumento de la participación de los servicios en la producción y el empleo se considera una señal de modernización económica. Sin embargo, se pasa por alto la gran heterogeneidad entre los diferentes subsectores de servicios. Para examinar más detenidamente la composición del sector de los servicios en los PMA, en comparación con el de otros grupos de países, los subsectores de

servicios se clasifican en: i) intensivos en conocimientos; ii) menos intensivos en conocimientos; y iii) no comerciales.

En los países desarrollados, la proporción de los tres tipos de actividades de servicios es más o menos igual. Por el contrario, en los PMA, el grueso del empleo terciario se concentra en los servicios menos intensivos en conocimientos, por ejemplo el comercio al por menor, la reparación de vehículos automotores y el alojamiento y la alimentación. Estas actividades suelen ser de baja productividad y bajo valor añadido, y a menudo pertenecen al sector informal. Son especialmente importantes en los PMA africanos e insulares, y representan alrededor de las dos terceras partes del empleo en el sector de los servicios de esos países. En los PMA asiáticos, en cambio, los servicios intensivos en conocimientos representan una cuarta parte del empleo en los servicios, un nivel más alto que en otros grupos de PMA.

En el período 2001-2011, la productividad laboral aumentó a buen ritmo en los PMA, con un crecimiento anual del 3,9 %, un nivel ligeramente inferior al de los OPD, que registraron una expansión anual del 4,6 %. Sin embargo, durante el período posterior, estos dos grupos de países siguieron una trayectoria divergente. El crecimiento de la productividad laboral se desaceleró en ambos grupos de países, pero mucho más en los PMA, donde se redujo al 1,9 % anual, mientras que en los OPD la desaceleración fue más moderada, al 3,7 % anual.

El mayor ritmo de crecimiento de la productividad se registró en los PMA asiáticos, en gran medida gracias a un aumento relativamente más rápido de la productividad de las manufacturas y los servicios en países como Bangladesh, Camboya, Myanmar y la República Democrática Popular Lao. La desaceleración de la productividad laboral en los PMA africanos en 2011-2017 obedeció sobre todo a la disminución de la productividad de los servicios y otros sectores (especialmente el sector minero). La evolución negativa de la productividad en los servicios se debe a dos factores: i) la continua afluencia de mano de obra sin un crecimiento proporcional de la producción del sector terciario; y ii) la concentración del empleo terciario en servicios menos intensivos en conocimientos, que suelen tener menor potencial de crecimiento de la productividad. La proporción de empleo en estos servicios en los PMA supera a la del resto de los principales grupos de países.

La productividad laboral del conjunto de los PMA ha ido divergiendo de la de los OPD de manera prolongada, al igual que el impulso y la orientación de su transformación estructural. En 1991, la relación PMA/OPD era del 25 %, mientras

que a principios del nuevo milenio se había reducido al 21 %, y que en 2017 alcanzó el 18 %. Esta divergencia se interrumpió en cierta medida en el decenio de 2000, sobre todo gracias al largo ciclo de los productos básicos, pero se reanudó con la crisis financiera mundial de 2008-2009. Si esta tendencia no se invierte, el grupo de los PMA no podrá escapar de su marginación a largo plazo en la economía mundial.

Sin embargo, existe un fuerte contraste entre la transformación estructural de los tres grupos de PMA. El grupo de los PMA asiáticos está pasando por lo que más se asemeja a un proceso clásico de industrialización. En varios de los países de este grupo, crece la proporción de la producción y el empleo correspondiente a la industria manufacturera, aumenta la especialización en la exportación de productos manufacturados y se registran más incrementos de la productividad laboral, junto con la consiguiente reducción de los niveles de pobreza y un mayor avance de los resultados sociales. No obstante, a fin de mantener el proceso de transformación estructural favorable al crecimiento, incluso los PMA asiáticos deben profundizar y ampliar su transformación estructural y seguir desarrollando sus capacidades empresariales y tecnológicas, en previsión de la pérdida de las preferencias comerciales específicas para los PMA una vez que salgan de este grupo.

Los PMA africanos siguen enfrentándose al reto de diversificar sus economías y desarrollar actividades económicas de alta productividad. Habida cuenta de que la proporción del empleo en el sector agrícola sigue siendo muy importante, estos países tienen un muy alto potencial para continuar su transformación estructural. Los PMA africanos se enfrentan a dos retos al mismo tiempo: deben acelerar fuertemente el ritmo de crecimiento de la productividad de la mano de obra agrícola y generar un importante volumen de empleo en otros sectores para sus poblaciones en rápido crecimiento. Además, estos nuevos empleos deben caracterizarse por un nivel de productividad considerablemente mayor que el de sus respectivos sectores agrícolas.

En el decenio de 2020, el desarrollo de las capacidades productivas de los PMA se verá fuertemente influido por la evolución del entorno mundial (ya que se trata de economías abiertas en general pequeñas), así como por sus políticas y las de sus asociados para el desarrollo. En general, este entorno mundial se caracterizará inevitablemente por los efectos persistentes de las crisis sanitarias y económicas causadas por la COVID-19, y por la evolución posterior de las relaciones económicas y políticas internacionales. Algunas tendencias generales ejercerán una influencia particularmente marcada en el desarrollo de

las capacidades productivas de los PMA y en las perspectivas más amplias de desarrollo de esos países. Entre esas tendencias figuran la reorientación de las relaciones económicas y políticas internacionales en el contexto posterior la COVID-19, el futuro de la globalización, las cadenas de valor mundiales y la integración regional, la progresión del cambio climático y las políticas para hacerle frente, las tendencias demográficas y la revolución tecnológica en curso (en especial de las tecnologías digitales). Estas nuevas tecnologías pueden tener enormes repercusiones en el desarrollo de las capacidades productivas de los PMA en el nuevo decenio.

## Medición de las capacidades productivas: el avance de los PMA hacia el desarrollo sostenible

El índice de capacidades productivas de la UNCTAD: ayudar a los PMA a desarrollar sus capacidades productivas podría aumentar los beneficios del crecimiento económico para el desarrollo social y acelerar la transformación estructural. Esto será esencial en la década que resta para poner en práctica la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Las capacidades productivas podrían ayudar a los PMA a acelerar los progresos en la reducción de la pobreza extrema (Objetivo de Desarrollo Sostenible 1), el fomento de la productividad agrícola (Objetivo 2) y el crecimiento industrial (Objetivo 8). El logro de estos objetivos depende de la mejora de la productividad laboral; sin embargo, su aumento no bastará por sí solo para reencauzar el desarrollo económico de los PMA. La mejora de la capacidad de los recursos humanos debe ir acompañada de un incremento de otras capacidades productivas, como, la energía (Objetivo 7), la inversión en infraestructura y los vínculos entre los mercados (Objetivo 8) y el desarrollo del sector privado (Objetivo 9). El avance en cada una de estas esferas es complementario y se refuerza mutuamente.

La UNCTAD ha elaborado un indicador agregado que representa las dotaciones de los factores productivos, su gestión y transformación, y la eficacia de los vínculos entre los mercados. El índice de capacidades productivas es la labor analítica más amplia realizada hasta la fecha en cuanto a su alcance y esfuerzo técnico. Abarca ocho grandes categorías definidas con varios indicadores, que representan los principales canales a través de los cuales se desarrollan las

capacidades productivas de un país, a saber: la energía; el capital humano; las TIC; los recursos naturales; la infraestructura de transporte; las instituciones; el sector privado; y el cambio estructural. A cada categoría corresponde un subíndice.

El índice de capacidades productivas añade una dimensión fundamental a la evaluación de los progresos realizados por los PMA para alcanzar los objetivos acordados internacionalmente. Ello se verifica en el contexto de las prioridades del Programa de Acción en favor de los Países Menos Adelantados para el Decenio 2011-2020, también conocido como Programa de Acción de Estambul.

La escala del indicador va de 0 a 100 (100 es la mejor puntuación). El índice agregado es un promedio de los ocho subíndices. Este puede utilizarse como referencia respecto de las diferencias entre los PMA y entre estos y otros grupos de países. En 2011-2018, los índices de capacidades productivas de los PMA oscilaron entre 9 y 36, con un promedio de 17. La capacidad productiva media aumentó de 14,9 a 17,2 en ese período, mientras que la de los OPD pasó de 27,3 a 28. Los países con índice de capacidades productivas relativamente alto también han logrado impulsar la transformación estructural y han utilizado sus capacidades productivas para diversificar sus economías y exportaciones. En 2018, el índice de los dos primeros países desarrollados era de 48 (Luxemburgo) y 53 (Estados Unidos de América), mientras que el de los dos primeros PMA era de 28 (Bhután) y 35 (Tuvalu).

Una agrupación interactiva de los PMA por resultados —mejores, peores y medios— muestra que, en los años 2001, 2011 y 2018, las capacidades productivas mejoraron ligeramente entre los PMA con peores resultados, y que en el subgrupo de resultados medios, el índice se incrementó de 18 a 22 en 2000–2018. En general, la tasa de variación de las capacidades productivas es baja en todos los países, y los resultados individuales de los PMA han sido mediocres. Cabe destacar que el número de países comprendidos en el subgrupo de alta productividad se redujo de 11 en 2001 a solo 6 en 2018. Mientras tanto, el número de países del subgrupo de menor productividad aumentó de 18 a 25 en el mismo período, y el de países del subgrupo de resultados medios osciló entre 16 y 18 en 2001-2018. Además, la composición de los países de los dos subgrupos inferiores cambió considerablemente a lo largo de los años. Solo dos países, Rwanda y Myanmar, ascendieron en 2001-2018, pasando del grupo de baja capacidad al grupo de capacidad media.

Los PMA registraron importantes mejoras en lo que respecta a las categorías de las TIC, la infraestructura de transporte y el cambio estructural. Sin embargo, en términos absolutos, sus valores (de 0 a 100) del índice de capacidades productivas en 2000 y en 2018 son demasiado bajos en comparación con otros grupos de países. Los PMA van a la zaga de los OPD en todas las categorías del índice —con la excepción de los recursos naturales— sobre todo en lo que respecta a las TIC, el capital humano y las instituciones. También hay diferencias considerables entre los países en cuanto a la energía, el sector privado y los factores de cambio estructural. Aunque las clasificaciones según el índice de capacidades productivas revelan importantes desafíos para los PMA, los resultados de varios de ellos, como Bangladesh, Bhután y Camboya, demuestran que estos países pueden alcanzar los niveles de capacidades productivas de otros grupos de países. Sin embargo, su desempeño depende de varios factores regionales, como una economía diversificada y cadenas de valor sólidas en los países vecinos.

*Los progresos de los PMA hacia la consecución de los objetivos del Programa de Acción de Estambul:* la UNCTAD ha llevado a cabo una evaluación exhaustiva del Programa de Acción de Estambul, utilizando el índice de capacidades productivas como dimensión adicional. Solo 13 PMA han alcanzado alguna vez el objetivo de crecimiento del 7 % durante el período 2015-2018, y aún menos han logrado mantener ese ritmo en los años consecutivos. El alcance de las consecuencias de la pandemia de COVID-19 es incierto, ya que la situación aún está en plena evolución. Sin embargo, lo que surgió como una crisis de salud pública ha puesto de manifiesto la debilidad de las estructuras de las economías de los PMA, su vulnerabilidad a las crisis económicas y su incapacidad de movilizar las capacidades productivas para adaptarse a los cambios en las condiciones de los mercados.

La escasa eficiencia de la utilización de las capacidades productivas no puede generalizarse a todos los PMA. Un determinado nivel de capacidades productivas puede estar asociado a numerosos niveles de producción, ya que la utilización de esas capacidades varía según el país. Los ingresos de algunos PMA, como Bhután, el Sudán y Tuvalu, aumentaron considerablemente en 2011-2018.

Es necesario elegir cuidadosamente los sectores prioritarios para el desarrollo económico. Según el Programa de Acción de Estambul, las capacidades productivas críticas son: la infraestructura; la energía; la ciencia, la tecnología y la innovación (CTI); y el desarrollo del sector privado. La evaluación de la utilización de la capacidad productiva sugiere que un aumento del 1 % en la

infraestructura energética conlleva un incremento de solo el 0,12 % del ingreso per cápita. La combinación de una agricultura improductiva con una elevada proporción de empleo en el sector, y un sector de servicios no competitivo con baja productividad, altos niveles de informalidad y una débil integración en las cadenas de valor mundiales (en cuanto a la intensidad de la integración y a la posición dentro de las cadenas de valor) reduce el impacto del cambio estructural en el PIB real per cápita.

Durante la aplicación del Programa de Acción de Estambul (2011-2020) continuó la marginación de larga data de los PMA en el comercio internacional, ya que el comercio de los productos básicos decayó debido a las condiciones desfavorables de ese mercado. La agrupación de los PMA según los diversos subcomponentes del índice de capacidades productivas de la UNCTAD confirma la existencia de enclaves de especialización, que determinan el nivel de diversificación y complejidad de las exportaciones. Las ventajas relativas en materia de costos y las ventajas geográficas que ofrecen mejores vínculos con las cadenas de valor mundiales han seguido siendo fundamentales para impulsar las exportaciones, en particular de los PMA asiáticos; sin embargo, los PMA africanos han seguido dependiendo en gran medida de sus abundantes recursos naturales.

El desarrollo humano suele ser una esfera a la que los PMA no dedican una atención suficiente, a pesar de que se trata del objetivo que se persigue con el desarrollo económico, mediante la reducción de las desigualdades, la creación de comunidades resilientes y la erradicación de todas las formas de pobreza. Una fuerza de trabajo sin educación ni capacitación es un recurso improductivo e infrutilizado. Por consiguiente, la clave para cosechar el dividendo demográfico y colmar la brecha tecnológica entre los PMA y los OPD es garantizar que las políticas de inversión pública en educación y capacitación prioricen el desarrollo de las aptitudes y los conocimientos. En última instancia, los seres humanos determinan las inversiones en tecnología y conocimiento, incluso en lo relativo a la forma en que se utilizan los sistemas de producción existentes, y los cambios estructurales necesarios para mejorar los sistemas de producción.

Las aptitudes adquiridas mediante la educación y el trabajo determinan la utilización de todas las demás capacidades productivas, incluidos los activos materiales e inmateriales (como la infraestructura, las instituciones y las políticas). Para que los PMA puedan ponerse al nivel de los OPD, deben alcanzar por lo menos el mismo nivel de desarrollo de la capacidad de los recursos humanos que estos países; para lograrlo, se requerirán inversiones tangibles en educación

y capacitación, y en la selección de los grupos de edad adecuados. Dado que la inteligencia artificial es uno de los principales componentes de la cuarta revolución industrial y el corazón de la economía digital, los PMA no deberían subestimar el valor del conocimiento, la innovación, y los vínculos que esta crea.

La evaluación del Programa de Acción de Estambul también reveló la medida en que factores como los conflictos y los sistemas institucionales y de gobernanza débiles aumentan la exposición al riesgo con respecto a determinadas perturbaciones. La correlación entre la vulnerabilidad económica y la capacidad productiva muestra que el cambio estructural entraña una reducción de la vulnerabilidad económica de todos los PMA, salvo de los que en 2018 cumplían dos de los tres criterios de exclusión de la categoría. Los recursos naturales también se asocian con una menor vulnerabilidad económica de los países que salieron de la categoría y de los PMA y los que registraron un elevado INB en 2018. En cambio, el capital humano, las TIC y las instituciones se asocian con una menor vulnerabilidad económica de los países cuya reclasificación está próxima. Los países que cumplían los criterios del índice de vulnerabilidad económica y de ingresos registraron una mayor vulnerabilidad en la dimensión de los recursos naturales, que compensaron con un mayor INB, un sector privado dinámico o una mejor infraestructura de transporte.

También se observa una importante asimetría entre los países que salieron de la categoría de PMA y el conjunto de los OPD. La energía, la capacidad de los recursos humanos, el sector privado y la diversidad estructural se asocian con una menor vulnerabilidad económica de los OPD, pero la calidad institucional y la infraestructura de transporte tienen el efecto contrario. En el caso de los países que salieron de la categoría, la energía, la infraestructura de transporte y el capital humano están considerablemente asociados a una mayor vulnerabilidad económica. Esto confirma la observación de que los PMA que salieron de la categoría, o cuya reclasificación (según el criterio de los ingresos) está próxima, se basan en su gran dotación de recursos naturales. Si los PMA aspiran a alcanzar el nivel de los OPD, deberían centrar sus políticas en las debilidades que revela su baja puntuación en otros componentes de las capacidades productivas. Esto se desprende claramente de los componentes de la capacidad productiva que se asocian con los menores puntajes de vulnerabilidad económica de los OPD.

La evaluación del Programa de Acción de Estambul confirma que las capacidades productivas son elementos constitutivos de la transformación estructural y el comercio, pero que sus efectos dinámicos en la economía no se materializarán hasta que son activados por la política gubernamental. El estado de las

capacidades productivas de las economías de los PMA limita la medida en que las políticas públicas pueden influir en el desarrollo; en algunos casos, los países afrontan dificultades adicionales debido a su ubicación geográfica y a la dinámica subregional. El análisis de esas categorías de la capacidad productiva sugiere que esos elementos constitutivos se equilibran, esto es, que la mayoría de las categorías tienen efectos de complementariedad. Sin embargo, la existencia de correlaciones negativas no convencionales entre las categorías indica una baja sinergia. Los PMA deberían sacar partido de las estructuras comerciales complementarias que ofrecen sus mercados subregionales; por ejemplo, los PMA asiáticos deberían aprovechar al máximo a sus vecinos como proveedores de los insumos que necesitan, incluida la tecnología, y como mercados de los bienes y servicios que exportan. Los PMA africanos e insulares también necesitan aprovechar sus mercados subregionales, pero tendrán que intensificar sus inversiones en vínculos, instituciones e infraestructura.

La reclasificación resulta cada vez más ardua para los PMA. Los pocos países que han salido de la categoría lo han hecho con frecuencia sobre la base de su gran dotación de recursos naturales. Sin embargo, los recursos naturales también constituyen la mayor fuente de inestabilidad de las exportaciones e incrementan la vulnerabilidad de los países. Esto significa que la vulnerabilidad económica persiste incluso después de la reclasificación. Es posible que la comunidad internacional tenga que acordar medidas de apoyo específicas para los candidatos a la reclasificación, así como para otros que han salido recientemente de la lista de PMA, a fin de garantizar la sostenibilidad del impulso adquirido por su desarrollo. Las bajas proporciones de reclasificación y la lentitud de los progresos de los PMA en este sentido hacen que parezca indispensable contar con una estructura de apoyo diferenciado.

## **Transición a la economía digital: las capacidades tecnológicas como factor impulsor de la productividad**

A medida que la economía digital se vuelve cada vez más inseparable del funcionamiento de las economías modernas, crece la preocupación por el supuesto potencial de las tecnologías digitales en los PMA. Cada vez se aconseja más a los PMA que diseñen y apliquen rápidamente políticas de desarrollo

que apoyen e incentiven las inversiones en la adquisición de las capacidades tecnológicas necesarias para sumarse a la ola de la innovación digital. Los PMA se están quedando rezagados en la carrera de la transformación digital mundial, como lo demuestra la ya aparente tendencia a la ampliación de la brecha digital entre los países y dentro de ellos. Las investigaciones de la UNCTAD confirman que es poco probable que los programas tradicionales de apoyo a las pequeñas y medianas empresas (pymes) sean eficaces para colmar las lagunas de capacidad tecnológica.

Los argumentos persuasivos sobre las oportunidades sin precedentes que ofrecen las tecnologías digitales dominan el debate normativo actual sobre el desarrollo sostenible. Dos predicciones fundamentales acerca del impacto de la cuarta revolución industrial en los PMA influyen en la formulación de las políticas, a saber: i) la presunta capacidad de las tecnologías digitales para impulsar la creación de nuevos modelos comerciales y de propuestas de valor que estimulen el crecimiento inclusivo; y ii) la posibilidad de quemar etapas en su proceso de desarrollo que tienen ante sí los países rezagados. Las autoridades se enfrentan a la tarea de transformar esas predicciones en estrategias que den la primacía a la solución activa de los problemas. Esto requerirá un profundo conocimiento y comprensión de las tecnologías digitales y de su aplicación en diferentes sectores, y solo será posible si se asegura que las respuestas de política prioricen las causas por encima de los síntomas. Los riesgos de que esto último no suceda son altos, debido a que gran parte de la bibliografía disponible hace hincapié en ejemplos de la presencia digital en los PMA, o en atributos específicos de las tecnologías de la cuarta revolución industrial que supuestamente demuestran su presunta superioridad para abordar problemas insolubles del desarrollo. Sin embargo, hay escasos datos concretos sobre la forma en que esas previsiones podrían cumplirse en los PMA, o sobre las lecciones de política que pueden extraerse, en particular porque la bibliografía está plagada de simbolismos y aspiraciones, pero no ofrece un panorama detallado de las capacidades tecnológicas que necesitan las empresas para aprovechar el potencial de las tecnologías de la cuarta revolución industrial en los PMA.

En el contexto de los objetivos esenciales de fomentar las actividades productivas competitivas y la transformación estructural de la economía en los PMA, la teoría económica y los nuevos datos que se desprenden de las investigaciones de la UNCTAD indican que, para hacer frente a los desafíos de la era digital, las respuestas de política deberán partir del nivel macro hacia los niveles meso y microeconómicos, en particular dado que las capacidades tecnológicas están en manos de agentes económicos empresariales, o de otras unidades productivas,

como las explotaciones agrícolas. Por lo tanto, si bien el papel fundamental de las TIC como entrada a la economía digital es indiscutible, para que se cumpla la promesa de un aumento de la productividad, el acceso a las TIC y a otras necesidades en materia de infraestructura económica debe complementarse con inversiones en capacidades tecnológicas, debido a que las tecnologías de la cuarta revolución industrial requieren capacidades tecnológicas complejas. Las capacidades tecnológicas son componentes fundamentales de las capacidades productivas y factores esenciales para el aumento de la productividad, la competitividad y la rentabilidad. Estas capacidades transforman los activos o recursos, como las TIC, en productos tangibles, físicos o intangibles de mayor valor.

Los PMA corren el riesgo de quedar todavía más rezagados a medida que se amplía la brecha tecnológica con respecto a los países tecnológicamente más avanzados. La política industrial es más importante que antes para garantizar que no aumente la marginación de los PMA. Ello se puso de manifiesto con el surgimiento de la economía digital, y ha cobrado aún más relevancia con la pandemia de COVID-19. En este contexto, las autoridades deben centrarse nuevamente en la función de la política industrial y en su interacción e interdependencia con una serie de otras políticas sectoriales, incluidas las relativas a las dimensiones de género de la brecha digital y la evolución de la producción y las interdependencias sectoriales. Por ejemplo, los datos mundiales ponen de manifiesto una creciente servicificación de la manufactura y una industrialización de la agricultura. Para adoptar la tecnología e invertir en capacidades tecnológicas, las empresas deben confiar en que ya se han establecido las políticas adecuadas para ello. Esto implica que se necesitarán paquetes de políticas específicas y coherentes para apoyar las inversiones en capacidad institucional y normativa a nivel nacional, ya que estas serán esenciales para crear capacidad de formulación de políticas digitales y mantener la coherencia de las políticas. Además, para aumentar al máximo el rendimiento de las inversiones en infraestructura económica complementaria, será necesario que los Gobiernos de los PMA presten más atención a los efectos de la concentración del mercado en la asequibilidad del acceso a los servicios digitales esenciales, y a la capacidad de las empresas de los PMA para entrar y competir en los mercados digitales mundiales y nacionales. Las autoridades también tendrán que abordar las preocupaciones en materia de seguridad y privacidad de los agentes productivos y los consumidores. Todavía no se ha alcanzado un consenso mundial sobre las respuestas de política apropiadas a los problemas de competencia en los mercados digitales. Sin embargo, la puesta en práctica de esas respuestas debe ser más audaz, rápida y adaptada

al contexto, dada la tendencia de los mercados dominados por un agente a generar cuasimonopolios.

Las empresas suelen afrontar barreras internas y externas que desincentivan la modernización tecnológica y la adopción de nuevos modelos comerciales. La primera barrera con la que tropiezan los PMA es que aprovechar el potencial de las TIC y las tecnologías de la cuarta revolución industrial es un proceso de transición gradual que genera costos para las empresas. La transformación digital y la quema de etapas se basan de manera desproporcionada en el componente de conocimiento tácito de la capacidad tecnológica, que no se reúne ni difunde con facilidad. Así pues, las tecnologías de la cuarta revolución industrial aumentan el costo y los riesgos asociados a la adquisición de capacidades tecnológicas que afrontan las empresas. Esta importante falla del mercado justifica la adopción de políticas para abordar el problema. Una segunda barrera conexas para los PMA es que la abrumadora mayoría de sus agentes productivos son mipymes con escasos recursos y talento. Un tercer factor que se suma a los anteriores es que la dinámica y la constante evolución de los sistemas de producción que, según se prevé, será inherente a la transformación digital se traduce en efectos diferidos en la productividad. Otro factor extremadamente negativo es que la transformación digital de las empresas depende de las capacidades tecnológicas que se han acumulado en las etapas anteriores de la revolución industrial (es decir, depende de la trayectoria). Si bien se considera que el mundo está en medio de una cuarta revolución industrial, la mayoría de los PMA se encuentran en una primera y segunda revoluciones industriales, lo que pone de manifiesto la dificultad del desafío de la absorción de tecnología para los PMA. Todos estos factores han dado origen al lugar común según el cual las empresas no tienden a modernizarse de manera natural, a pesar de que los beneficios de hacerlo estén demostrados o de que operen en un entorno en el que las tecnologías digitales están cada vez más presentes.

Es probable que el conjunto de capacidades tecnológicas importantes para la transición de las empresas a una “condición digital” sea tan vasto como el número de procesos, procedimientos, líneas de productos, modelos comerciales y estrategias que pueden adoptar para diferenciarse de sus competidores. También es probable que las capacidades varíen según el sector, el segmento de la red de producción en el que operen las empresas, y las interacciones que puedan tener con otras empresas de esa red. Asimismo, estas diferirán en función de la orientación de las empresas, por ejemplo, de su estrategia exportadora.

Los sectores clave de interés estratégico para los PMA, como la agricultura, la manufactura y los servicios, necesitan urgentemente un reajuste, y las tecnologías de la cuarta revolución industrial representan una oportunidad por aprovechar. Los PMA tienen ante sí al menos tres vías, que deberán recorrer de manera simultánea. La primera radica en la necesidad de seguir consolidando los logros alcanzados en el aumento de la productividad y el fomento de la transformación estructural mediante el empleo estratégico de políticas industriales. Los estudios indican que algunos PMA disponen de un lapso —limitado— en el que los modelos comerciales tradicionales seguirán siendo eficaces. La segunda oportunidad reside en la utilización de las tecnologías digitales, especialmente las TIC, para acelerar y seguir fortaleciendo este último proceso de consolidación; el ejemplo más evidente de ello es el comercio electrónico. La tercera oportunidad consiste en la promoción activa de la transformación digital de las empresas en la economía, ya que este proceso depende de la trayectoria e insume tiempo. Es probable que el monto de las inversiones y la amplitud de las reformas de las políticas públicas necesarias para apoyar esta transformación digital sean apreciables. De cara al futuro, serán esenciales hacer elecciones estratégicas centradas en los beneficios a largo plazo, teniendo en cuenta que los presupuestos habitualmente limitados de los PMA se han visto aún más restringidos por los efectos de la crisis de la COVID-19 y sus repercusiones en las corrientes de AOD.

## Políticas para desarrollar las capacidades productivas en la nueva década

Dado que el Programa de Acción de Estambul quedará, al parecer, en gran medida inconcluso en 2021, y que las repercusiones de la COVID-19 están poniendo de manifiesto una vez más las vulnerabilidades estructurales de los PMA, la importancia de las capacidades productivas para las perspectivas de desarrollo sostenible es cada vez más evidente. Por consiguiente, es preciso adoptar políticas a todos los niveles para poner en marcha el proceso de transformación estructural mediante la ampliación y la profundización graduales y la plena utilización de las capacidades productivas de los PMA.

Se necesitan con urgencia políticas anticíclicas audaces para amortiguar el impacto de la contracción y evitar que la ya débil estructura productiva de los PMA sufra daños a largo plazo, en particular en vista de que la recesión mundial amenaza con anular las alentadoras muestras de progresos de los PMA en los

últimos años. Sin embargo, esto no bastará para impulsar una recuperación sostenible de base amplia. Para ello habrá que conjugar la estabilidad de las variables fundamentales de la economía con un impulso sostenido y concertado de las inversiones para reducir las deficiencias de infraestructura y tecnología de los PMA. Ello requiere, en la medida de lo posible, una política fiscal expansiva, respaldada por unas políticas monetaria y cambiaria propicias para fomentar la movilización de los recursos internos y el desarrollo del sector privado. En este contexto, la inversión pública sigue siendo medular para los PMA, tanto a corto plazo —para limitar la pérdida de empleo— como a largo plazo —para corregir los estrangulamientos de la oferta relacionados con las infraestructuras y la prestación de servicios básicos, atrayendo así inversión privada.

Más allá del plano puramente macroeconómico, las políticas industriales —incluidas las medidas destinadas a fortalecer los ecosistemas de CTI— han vuelto a concitar gran atención en el debate político. La experimentación con las políticas iniciada en respuesta a la pandemia ha probado que, cuando se abordan los problemas de coordinación, se pueden obtener importantes resultados incluso en los PMA, como demuestra el rápido desarrollo de kits de pruebas en países como Bangladesh, el Senegal y Uganda. Resulta interesante que la pandemia de COVID-19 haya suscitado un renovado debate sobre el papel fundamental del Estado no solo como “autoridad normativa”, sino también como “coordinador” e “inversor”, lo que exige un nuevo énfasis en las capacidades institucionales para dirigir estrategias de desarrollo y movilizar a una amplia gama de interesados.

Desde la perspectiva de los PMA, hay dos prioridades fundamentales. En primer lugar, dado que se prevé que su oferta de mano de obra aumentará en 13,2 millones de trabajadores al año en el decenio de 2020, nunca se insistirá lo suficiente en el reto que plantea la creación de empleo. Se requerirá un enfoque múltiple, que estimule la demanda de mano de obra en los sectores de mayor productividad e intensivos en trabajo y que mejore al mismo tiempo la empleabilidad de las personas que se incorporan al mercado laboral. En segundo lugar, el papel de las tecnologías se ha vuelto aún más fundamental para el desarrollo sostenible en el contexto posterior a la COVID-19, ya que es probable que las repercusiones de la pandemia aceleren algunas facetas del proceso de digitalización y servicificación industriales en curso. Los PMA podrían quedar aún más marginados en la división mundial del trabajo si aumenta su rezago con respecto a la frontera tecnológica y la brecha digital persiste o se amplía aún más. Por lo tanto, probablemente será aún más vital superar los problemas de larga data para modernizar la base tecnológica de los PMA y poner en marcha una transferencia de tecnología eficaz. Datos recientes apuntan al grave riesgo

de que la brecha se amplíe debido a la fuerte concentración de la producción y el uso de las tecnologías avanzadas, la participación marginal de los PMA en su adopción, y la actual escasez de habilidades complementarias.

En lo que respecta a las políticas sectoriales, si bien el desarrollo del sector agrícola no puede desatenderse en vista de su importancia para la creación de empleo, sus vínculos intersectoriales y el imperativo de subsanar sus arraigadas deficiencias en materia de productividad, la creación de una base manufacturera viable sigue siendo fundamental para los PMA, de conformidad con el Objetivo 9 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. La digitalización y la servicificación hacen que algunas de las características tradicionalmente atribuidas a la manufactura —en particular el margen para el incremento de la productividad y los rendimientos crecientes— quizás también puedan aplicarse a algunos servicios, especialmente a aquellos intensivos en conocimientos. Sin embargo, las posibilidades de participar en la adaptación y la producción de tecnologías avanzadas y de hacer frente a futuras conmociones externas depende en gran medida de la presencia de una cierta base manufacturera y de la adquisición de habilidades complementarias. Una de las principales enseñanzas de la pandemia de COVID-19 es que la resiliencia requiere adaptabilidad y capacidad de innovación, por ejemplo, para adaptar la producción de textiles a la de equipo de protección personal, o la de bebidas alcohólicas a la de desinfectantes. Estas características dependen inevitablemente de las capacidades preexistentes. Desde la perspectiva de la formulación de políticas, en lugar de presentar el debate como una dicotomía entre el modelo dirigido por la manufactura y el dirigido por los servicios, el surgimiento de las nuevas tecnologías privilegia la coherencia sistémica. Ello hace que deban formularse políticas estratégicamente centradas en las sinergias y complementariedades entre los sectores, con miras a aumentar gradualmente la complejidad de la economía. También exige una conciencia de las dimensiones de economía política que subyacen al cambio tecnológico y sus posibles efectos distributivos.

La respuesta mundial a la pandemia de COVID-19 ha proporcionado numerosos ejemplos concretos de medidas de política industrial cuya adopción podría evaluarse con miras a corregir la situación. Estos van del uso estratégico de la contratación pública hasta los compromisos de compra anticipada (que reducen los riesgos y atraen inversión hacia investigación y desarrollo (I+D)), y de la rápida adopción de medidas jurídicas, para garantizar que las flexibilidades en materia de derechos de propiedad intelectual puedan aplicarse, a las iniciativas proactivas destinadas a facilitar la coordinación entre las partes interesadas. Asimismo, numerosos países en desarrollo han empleado recientemente otros instrumentos

de política, incluidas prescripciones en materia de contenido nacional o zonas económicas especiales específicas. Hasta ahora los resultados de estas medidas han tendido a ser dispares, ya que las oportunidades de modernización y sus efectos indirectos en el resto de la economía no siempre se han concretado o no han sido proporcionales a los costos conexos. No obstante, las políticas industriales han sido decisivas para la modernización industrial cuando se han concebido de manera pragmática y equilibrada y dentro de un marco de políticas integral que incorpora un marco macroeconómico y políticas de CTI.

Más allá de las fronteras nacionales, sigue siendo fundamental aumentar la coherencia estratégica de las políticas de comercio e inversión con los objetivos de la política industrial. Aprovechar estratégicamente el comercio internacional para lograr una transformación estructural forma parte de este esfuerzo. En particular, la integración regional puede dar un impulso significativo al logro de mayores economías de escala, y permitir aprovechar las complementariedades comerciales y aumentar gradualmente la competitividad y la complejidad de la economía. También puede contribuir a atraer inversión extranjera directa (IED) y multiplicar las posibilidades de integración en las cadenas de valor regionales y mundiales. De ahí la importancia para los PMA africanos de avanzar en la implementación de la Zona de Libre Comercio Continental Africana.

Ahora bien, sigue siendo evidente que no hay una receta universal ni un modelo único de transformación estructural. La prescripción convencional del crecimiento impulsado por las exportaciones puede traducirse en una falacia de composición, especialmente en el actual contexto de depresión, en el que es imposible que todos los países logren salir simultáneamente de la recesión merced a sus exportaciones. En consecuencia, para tener éxito, las estrategias orientadas al desarrollo de la capacidad productiva deben atender a las realidades específicas de cada PMA, así como aprovechar su propio conjunto de ventajas comparativas, y tener en cuenta la dinámica de la economía política y las características estructurales locales.

La acumulación de capacidades productivas se produce en gran medida dentro de la economía interna, pero se ve muy influida por las interacciones entre la economía nacional y el entorno internacional. Las formas y condiciones en que los PMA se integran en el mercado mundial influyen de manera considerable e inevitable en las necesidades, el espacio de políticas, los medios al alcance y la eficacia de las diferentes medidas de política de los países. Por ende, la comunidad internacional debe contribuir a los esfuerzos de los PMA por lograr el desarrollo sostenible. Ello es aún más pertinente en la coyuntura actual, en que

la humanidad acaba de sufrir una conmoción de una magnitud sin precedentes y está entrando en un decenio marcado simultáneamente por el período de aplicación restante de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y el nuevo programa de acción en favor de los PMA. En un contexto de intensificación de la interdependencia mundial, los llamamientos en favor de una alianza mundial en apoyo de los PMA reflejan la necesidad de “reconstruir mejor” y aumentar la resiliencia sistémica del mundo.

Las consecuencias de la pandemia de COVID-19 han puesto de manifiesto una vez más los arraigados defectos y asimetrías de la actual arquitectura comercial y financiera multilateral. En este contexto, los PMA no pueden sino contarse entre los más fervientes defensores de un multilateralismo renovado, más eficaz e inclusivo, capaz de hacer frente a los desafíos actuales y crear un entorno internacional más propicio. También tienen un gran interés en la solución de cuestiones sistémicas de larga data, en particular la de asegurar un suministro adecuado de liquidez internacional y de financiación suficiente para el desarrollo a largo plazo (incluida financiación del clima) que sea compatible con sus objetivos de desarrollo. A la vez, el empeoramiento de la situación y las perspectivas de sostenibilidad de la deuda de los PMA, así como de muchos OPD, exige la adopción de medidas que vayan mucho más allá de la suspensión del servicio de la deuda acordada por el G-20 en abril de 2020. Entre las iniciativas más amplias y eficaces figuran: i) nuevos programas de cancelación y alivio de la deuda; ii) la creación de un marco eficaz, amplio y transparente para la renegociación de la deuda soberana; y iii) la intensificación del uso de los instrumentos de deuda contingentes.

Los limitados progresos realizados en la consecución de los objetivos del Programa de Acción de Estambul también justifican una revisión de las medidas de apoyo internacional existentes en favor de los PMA en torno a cinco ejes principales. En primer lugar, para que las preferencias comerciales y otras medidas de apoyo internacional asociadas a ciertas formas de liberalización del comercio tengan éxito, se necesita un apoyo más firme de la Iniciativa de Ayuda para el Comercio. En segundo lugar, se requieren amplias iniciativas de fomento de la capacidad para mejorar la calidad de las instituciones de los PMA y sus posibilidades de aprovechar las medidas de apoyo internacional existentes, en particular en las esferas relacionadas con las medidas no arancelarias (MNA), el comercio digital y el comercio de servicios, en las que la medición, la transparencia y la previsibilidad plantean mayores dificultades. En tercer lugar, contar con un espacio de políticas adecuado sigue siendo vital para los PMA. Ello exige el fortalecimiento del trato especial y diferenciado y, como mínimo, la renovación más allá de 2021 de

las flexibilidades que prevé el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (Acuerdo sobre los ADPIC). También es imperativo que se asegure a los PMA que no serán objeto de litigio, en el marco de la OMC o de otros acuerdos regionales o bilaterales de comercio e inversión, por las políticas que adopten para subsanar los daños derivados de la pandemia de COVID-19. Esto puede resolverse mediante una “cláusula de paz”, o de mantenimiento del *statu quo* a largo plazo, que protegería a los Gobiernos de los PMA de litigios sobre cuestiones de propiedad intelectual, datos e información.

En cuarto lugar, es vital contar con mecanismos más sólidos para fomentar una transferencia de tecnología eficaz por parte de las empresas privadas. Este tema debería ocupar un lugar destacado en la formulación de los regímenes de promoción de las inversiones para los PMA (meta 17.5 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible). Del mismo modo, la utilización de financiación pública para el desarrollo por conducto de instrumentos del sector privado debería vincularse expresamente a prácticas, genuinas y que puedan documentarse, aptas para fomentar la transferencia de tecnología. En quinto lugar, sin descartar la necesidad urgente de realizar esfuerzos multilaterales para promover una transferencia de tecnología eficaz hacia los PMA, hay un amplio margen para fortalecer los mecanismos regionales y Sur-Sur de cooperación tecnológica, en particular en esferas como las tecnologías verdes y la cooperación industrial y digital.



