



## ► Países menos adelantados

Crisis, transformación estructural  
y futuro del trabajo



Informe I (B)

# ▶ Países menos adelantados: crisis, transformación estructural y futuro del trabajo

Memoria del Director General

Primer punto del orden del día

ISBN 978-92-2-037072-8 (impreso)  
ISBN 978-92-2-037073-5 (Web pdf)  
ISSN 0251-3226

---

Primera edición 2022

---

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Para más información sobre las publicaciones y los productos digitales de la OIT, visite nuestro sitio web: [www.ilo.org/publns](http://www.ilo.org/publns).

---

## ► Prefacio

---

Durante los últimos diez años, he utilizado la memoria que he sometido a la Conferencia Internacional del Trabajo en sus reuniones sucesivas para plantear a los mandantes tripartitos mundiales de la OIT temas apremiantes en materia de políticas. La discusión en sesión plenaria de estas memorias ha aportado orientaciones inestimables que han servido para definir la labor de la Organización sobre estas cuestiones prioritarias de una manera verdaderamente estratégica.

Presento esta memoria, la última de mi mandato, en un momento en el que el mundo en general, y el mundo del trabajo en particular, se enfrentan a múltiples retos de suma gravedad, que comportan peligros e incertidumbres y plantean interrogantes en cuanto a la capacidad y la determinación de la comunidad internacional para afrontarlos de forma creíble.

Así las cosas, en esta memoria hay numerosos temas que podrían reclamar nuestra atención. No obstante, hay razones de peso, resumidas a continuación en cuatro puntos principales, que justifican que esta memoria se consagre a los países menos adelantados (PMA).

En primer lugar, la relación de la comunidad internacional con estos países se encuentra en un momento clave. La Quinta Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados, originalmente prevista para 2021 pero pospuesta a causa de la COVID-19, se celebrará en marzo del próximo año en Doha. La Asamblea General ha adoptado ya el Programa de Acción de Doha, que tiene gran pertinencia para el mandato de la OIT e incluye un firme llamamiento a nuestra Organización para que contribuya de forma significativa a su aplicación.

En segundo lugar, a medida que avanza el último decenio para la aplicación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas y las perspectivas de alcanzar muchos de sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible son cada vez más desalentadoras, se está retando a la OIT, como a los demás actores, a que muestre su verdadera voluntad de «no dejar a nadie atrás». Este reto se refiere directamente a la labor que desarrolla la OIT con los PMA, que son los países que corren mayor riesgo de quedarse rezagados.

En tercer lugar, las condiciones del mercado de trabajo que prevalecen en los PMA y que se exponen en la presente memoria ponen a prueba la efectividad de la OIT. Los medios de acción de que dispone nuestra Organización, principalmente las normas internacionales del trabajo y el tripartismo, ¿son suficientes para permitirle promover el Programa de Trabajo Decente en los PMA y contribuir a los procesos de transformación estructural de los que depende su desarrollo sostenible?

Y, por último, lo que ocurre en los PMA afecta al conjunto de la comunidad internacional. La solidaridad y la responsabilidad son dos razones por las que comprometerse con el Programa de Acción de Doha. En un mundo interdependiente que se enfrenta a numerosas y profundas vulnerabilidades, el interés propio es una tercera razón. Esta memoria va dirigida no solo a los 45 Estados Miembros de la OIT que pertenecen a la categoría de PMA, sino a los 187 Estados Miembros en su conjunto.

Espero, por lo tanto, que la presente memoria estimule el debate tripartito sobre las actividades de la OIT en favor de sus mandantes de los PMA y en colaboración con ellos y, de este modo, refuerce su presencia y eficacia en situaciones en las que es muy necesaria.

Guy Ryder

## ▶ Índice

---

	<b>Página</b>
Prefacio .....	3
Introducción. Pandemia, conflicto y crisis en el mundo del trabajo.....	7
Capítulo 1. Historia de los países menos adelantados.....	9
Capítulo 2. Naturaleza y retos de los mercados de trabajo de los países menos adelantados.....	11
Capítulo 3. Un programa para la transformación estructural.....	14
Capítulo 4. La Organización y los países menos adelantados.....	16
Capítulo 5. Elementos de una estrategia de la OIT para los países menos adelantados .....	18
Capítulo 6. Responsabilización nacional, solidaridad internacional y la cuestión de la coherencia política.....	21
Anexo. Lista de las Naciones Unidas de países menos adelantados .....	23

## ► Introducción

---

### Pandemia, conflicto y crisis en el mundo del trabajo

1. Los procesos de cambio transformadores que están afectando al mundo del trabajo, que fueron a la vez el telón de fondo y la razón de ser de la iniciativa del centenario de la OIT relativa al futuro del trabajo, tomaron un nuevo y dramático rumbo en 2019. La pandemia de COVID-19, que todavía persiste, golpeó con fuerza la economía mundial, destruyendo el equivalente a 255 millones de puestos de trabajo a tiempo completo en 2020, y el posterior proceso de recuperación ha sido desigual e incompleto. Gracias a su mayor capacidad presupuestaria y al acceso a las vacunas, las economías adelantadas han logrado reponerse con solidez. En cambio, gran parte del mundo en desarrollo y emergente, gravemente desfavorecido en ambos aspectos, se enfrenta a dificultades para reparar los daños sufridos.
2. La consecuencia general de esta coyuntura es un estancamiento del mercado laboral mundial con 22 millones de puestos de trabajo menos que antes de la pandemia. Este indicador, por sí solo, es motivo de gran preocupación, pero, si se desglosa, aflora otro problema aún más grave, a saber, la enorme diferencia de crecimiento y trayectorias de los mercados de trabajo entre el mundo desarrollado y el mundo en desarrollo. Desde este punto de vista, es probable que al impacto inmediato de la COVID-19 en el empleo y los ingresos (cuatro veces mayor que el de la crisis financiera mundial de 2008) se sumen otros efectos a largo plazo, que, en resumen, intensificarán las desigualdades de un mundo ya peligrosamente desigual.
3. Las repercusiones socioeconómicas de la invasión de la Federación de Rusia a Ucrania en febrero de este año han provocado nuevas perturbaciones en el mundo del trabajo y agudizado de forma considerable la incertidumbre y los riesgos a que hacen frente millones de trabajadores y las empresas que los contratan. Los numerosos conflictos que se desarrollan en diversas regiones provocan sufrimiento y penurias, y demuestran y recuerdan el vínculo indisoluble que existe entre la paz y la justicia social, pero la guerra que se disputa en Ucrania, por su naturaleza y contexto más amplio, entraña implicaciones sin precedentes para la economía mundial.
4. Además de la destrucción provocada en Ucrania y de las perturbaciones en los países vecinos, entre otras cosas por el desplazamiento masivo de personas, el conflicto podría ocasionar una crisis mundial de tres dimensiones: alimentaria, energética y financiera.
5. Según estimaciones de las Naciones Unidas, 1 700 millones de personas viven en las 107 economías que están «gravemente expuestas» a al menos uno de los tres canales de transmisión de las crisis; de ese total, ya 553 millones viven en la pobreza y 215 millones están desnutridas.
6. En lo que a los alimentos se refiere, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura informó en abril de que los precios habían aumentado en un 34 por ciento con respecto al año anterior y que estos habían alcanzado un nivel sin precedentes. Debido a las interrupciones en el suministro de fertilizantes, se han revisado a la baja las estimaciones del rendimiento agrícola hasta en un 50 por ciento. Asimismo, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) ha puesto de manifiesto la correlación histórica que existe entre las alzas de los precios de los productos básicos agroalimentarios y los disturbios civiles.

7. Por lo que respecta a la energía, la perturbación de los mercados internacionales ha provocado una volatilidad extrema de los precios, en particular los precios del petróleo y el gas natural, que han llegado a superar casi en un 50 por ciento sus niveles de principios de año, cuyas consecuencias para las transiciones hacia las fuentes de energía renovables y la expansión de la energía nuclear son todavía inciertas.
8. Los mercados financieros, según declaran las Naciones Unidas, se encuentran «al borde de una crisis mundial de la deuda». Incluso antes de la COVID-19 y la guerra en Ucrania, los países en desarrollo destinaban el 16 por ciento de sus ingresos por exportaciones al pago del servicio de la deuda. Ahora, a raíz de los gastos excepcionales para mitigar el impacto de la pandemia y ante el repunte de la inflación, tasada en un 5,2 por ciento el año pasado, y los consiguientes aumentos de los tipos de interés, el 60 por ciento de los PMA y otros países de ingresos bajos corren un alto riesgo de sobreendeudamiento o ya se encuentran en esa situación. A modo de ejemplo de la interrelación existente entre estas tres dimensiones de la crisis, cabe destacar que los costos crediticios para los países en desarrollo importadores netos de alimentos son ahora dos puntos porcentuales superiores a los de los países exportadores netos de productos alimenticios.
9. A los ojos de muchos, el concurso de circunstancias actuales conforma la tormenta perfecta que se abate sobre la economía mundial. Al igual que muchos fenómenos meteorológicos extremos, esta tormenta es más violenta y devastadora que las anteriores y amenaza con echar por tierra los decenios de progresos logrados en las condiciones socioeconómicas. Desde 2019, unos 77 millones de personas adicionales han caído en la pobreza extrema; 117 millones de personas adicionales padecen hambre, y, tras décadas de grandes avances, el trabajo infantil va en aumento.
10. Esta tormenta ha golpeado justo cuando la comunidad internacional estaba por iniciar un decenio de acción para alcanzar los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que conforman la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas. Al renovarse el compromiso en favor de la Agenda 2030, se reconoció que los progresos realizados desde su adopción en 2015 habían sido, a todas luces, insuficientes para cumplir los objetivos establecidos y que debían intensificarse los esfuerzos desplegados. La pandemia y la crisis tridimensional desencadenada por la guerra en Ucrania han hecho que ese gran desafío sea si cabe más colosal. Sin embargo, debe hacerse todo lo posible para salvar los ODS, y no renunciar a ellos.
11. El mandamiento de «lograr los Objetivos en la fecha prevista, el año 2030, sin dejar a nadie atrás» es fundamental para la finalidad general de la Agenda 2030 y para acabar con la pobreza. También está estrechamente relacionado con el mandato de justicia social de la OIT. Este compromiso con las personas más rezagadas o que podrían quedar más rezagadas exige que, en el ámbito nacional, se atienda en particular a los grupos más desfavorecidos del mercado de trabajo y que, en el ámbito internacional, se preste especial atención a la situación y las necesidades de los PMA.
12. En vista de las graves dificultades a que se enfrenta el mundo del trabajo y con ocasión de la Quinta Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados, resulta conveniente centrarse en este grupo de países y evaluar la contribución de la OIT a su desarrollo sostenible.

## ► Capítulo 1

---

### Historia de los países menos adelantados

13. El concepto de «países menos adelantados» cobró importancia durante el periodo de descolonización de los años 1960 y se formalizó en 1971 mediante la Resolución 2768 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en la que se aprobó una lista de países que formaban parte de ese grupo. Desde entonces, cada diez años se celebra la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados, cuya quinta edición estaba prevista para marzo de 2021, pero se aplazó por motivo de la COVID-19 y luego se dividió en dos partes, a saber: una breve sesión en Nueva York, que tuvo lugar el 17 de marzo de 2022, y la reunión principal, que se celebrará en marzo de 2023 en Doha (Qatar). Durante la primera parte de la Quinta Conferencia se aprobó el Programa de Acción de Doha en favor de los Países Menos Adelantados para el Decenio 2022-2031 que la Asamblea General hizo suyo el 1.º de abril de 2022.
14. Cada tres años, el Comité de Políticas de Desarrollo, compuesto por expertos independientes, revisa la lista de los PMA y realiza las designaciones con base en tres criterios: el ingreso nacional bruto per cápita, el índice de capital humano y el índice de vulnerabilidad económica y ambiental. En función de estos criterios, los países pueden adquirir la categoría de país en desarrollo, como lo han logrado seis países a lo largo de los años. Así pues, para la reunión de Doha, serán 46 los PMA (véase el anexo), que son todos Miembros de la OIT, excepto Bhután. De ellos, 33 son países de la región de África, 12 de la región de Asia y el Pacífico y 1 de la región de las Américas, y muchos son países sin litoral o pequeños Estados insulares.
15. En relación con los objetivos de los programas de acción decenales establecidos en las diferentes ediciones sucesivas de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados, los resultados de los PMA en materia de desarrollo han sido irregulares a lo largo del tiempo y entre los propios países. Según se indica en el *Informe sobre los países menos adelantados 2021* de la UNCTAD, desde 1971, aproximadamente la mitad de los PMA actuales no ha conseguido que su producto interior bruto (PIB) per cápita crezca al mismo ritmo que la media del PIB per cápita mundial, 16 lo han logrado casi al mismo ritmo, y solo 7 han reducido su diferencia con la media del PIB per cápita mundial.
16. En cuanto a su evolución cronológica, los PMA disfrutaron de un periodo de crecimiento económico sostenido desde finales de la década de 1990 hasta el inicio de la pandemia de COVID-19, con un breve paréntesis durante la crisis financiera de 2008-2009. Sin embargo, este crecimiento estaba condicionado en gran medida por la solidez de la demanda y los precios internacionales. En los países que dependían principalmente de las exportaciones de una cantidad limitada de productos básicos, la caída de los precios a partir de 2014 supuso un duro golpe y puso de manifiesto su gran vulnerabilidad, en comparación con los PMA que habían conseguido diversificar su producción e integrarse más en las cadenas internacionales de suministro del sector manufacturero.
17. En cualquier caso, el veredicto pronunciado en la introducción del Programa de Acción de Doha sobre la experiencia del último decenio es contundente: «los avances no estuvieron a la altura de los objetivos y metas expuestos en el Programa de Acción de Estambul [aprobado en la Cuarta Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados en 2011], entre ellos el logro de un crecimiento económico sostenido, inclusivo y equitativo a un 7 por ciento; la erradicación de la pobreza mediante el logro de una transformación estructural; la duplicación de la participación en el comercio mediante la creación de capacidad productiva; [y] la oferta de



pleno empleo y trabajo decente a todos». Además, se reconoce que el ritmo de los progresos en la consecución de los ODS no permitirá el logro de los objetivos de la Agenda 2030; la proporción de personas que viven en condiciones de pobreza extrema se mantuvo en un 32 por ciento, y, pese a que los PMA abarcan cerca del 14 por ciento de la población mundial, apenas representan el 1,3 por ciento de la producción mundial, el 1,4 por ciento de la inversión extranjera directa a escala mundial y algo menos del 1 por ciento de las exportaciones mundiales.

- 18.** Según los datos disponibles, la pandemia de COVID-19 ha provocado la peor conmoción económica que los PMA hayan experimentado en décadas, pese a que las repercusiones sanitarias tardaron un poco en hacerse sentir y fueron menos graves que en otros países debido a la falta de conectividad de muchos PMA. La relación empleo-población registró una brusca caída de 2,6 puntos porcentuales en 2020 y, según las encuestas, el impacto en los ingresos laborales fue todavía más importante. Habida cuenta del espacio fiscal tan restringido de los PMA, era inevitable que la capacidad de los paquetes de medidas adoptados en respuesta a la pandemia fuera limitada. En general, los PMA invirtieron un 4 por ciento de su PIB en la lucha contra la COVID-19 hasta octubre de 2021, mientras que en los países en desarrollo se invirtió un 8 por ciento y en los países desarrollados un 16,3 por ciento. En términos absolutos, estas cifras muestran que el gasto per cápita en los países desarrollados fue 477 veces mayor que en los PMA.
- 19.** Es muy preocupante que los PMA se hayan visto especialmente afectados por la distribución desigual de las vacunas en todo el mundo. En septiembre de 2021, apenas el 10 por ciento de la población de los PMA había recibido la primera dosis, mientras que en los países en desarrollo esta proporción era del 53 por ciento, lo que tenía repercusiones obvias y peligrosas para la posible evolución de la pandemia. Además, debido a la caída de muchos de los precios de exportación, al colapso del turismo y a la reducción de las remesas enviadas por los emigrantes, que en 2019 representaron el 7 por ciento del PIB global de los PMA, la reanudación del crecimiento económico, estimada en menos del 1 por ciento en 2020, será probablemente más lenta que en otros países. En el Programa de Acción de Doha se prevé que los PMA necesitarán, en promedio, entre tres y cinco años para recuperar el nivel de su PIB per cápita anterior a la COVID-19; ahora bien, esta estimación se estableció antes de que la Federación de Rusia invadiera Ucrania.

## ► Capítulo 2

---

### Naturaleza y retos de los mercados de trabajo de los países menos adelantados

**20.** A pesar de la diversidad de condiciones inherente a cualquier grupo de 46 países, y teniendo en cuenta la práctica habitual de clasificar los PMA en subgrupos, a saber, Estados de África, Estados de Asia y Estados insulares, es posible y necesario determinar las principales características de sus mercados de trabajo para a partir de ahí establecer estrategias de desarrollo sostenible coherentes y eficaces. A tal efecto, ocho características clave revisten especial importancia.

- a) La mayoría de los trabajadores en los PMA pertenecen al sector de la agricultura. De hecho, aunque la proporción del empleo agrícola se ha reducido bastante durante los últimos 30 años, pasando de más de un 75 por ciento a un 55 por ciento, sigue siendo dos veces superior a la de otros países en desarrollo. Durante ese mismo periodo, la proporción del empleo en el sector manufacturero ha aumentado de forma gradual, en particular en los PMA de Asia, donde es del orden del 10 por ciento. Este aumento contrasta con la tendencia descendente que se registra en otros países en desarrollo. El empleo en los servicios empresariales también ha crecido de forma sostenida, pero, en términos absolutos, sigue siendo bajo, al igual que el empleo en la minería.
- b) Existe una diferencia muy marcada de tamaño, estructura y capacidad entre las empresas basadas en los PMA que está vinculada a la distribución sectorial del empleo: según los datos de una encuesta, el 78 por ciento del empleo total se concentra en unidades con menos de cinco trabajadores y el 70 por ciento de la población activa se compone de trabajadores por cuenta propia o de trabajadores familiares auxiliares. En el otro extremo del espectro, el número de grandes empresas es relativamente reducido, lo que crea un «vacío intermedio» en la población empresarial.

Cabe señalar que esa diferencia en el tamaño de las empresas está en correlación con los niveles de informalidad extremadamente elevados de los mercados de trabajo de los PMA. Antes de la COVID-19, la tasa de empleo informal en estos países era del 89 por ciento, en comparación con el 66 por ciento en otros países desarrollados y el 61 por ciento a escala mundial. La informalidad se concentra en sectores específicos, sobre todo en la agricultura, el comercio y las manufacturas, y en pequeñas unidades económicas. En cambio, y a pesar de su reducido número, las empresas muy grandes de más de 100 empleados generan más empleos formales que todas las pequeñas y medianas empresas en conjunto.

La coexistencia de un reducido número de grandes empresas que generan trabajo formal y de un gran número de pequeñas empresas que operan en la informalidad es el rasgo distintivo de la dualidad económica que caracteriza a los PMA.

- c) Dada la falta de diversificación de la producción y las exportaciones, los PMA están en una posición de vulnerabilidad ante las conmociones externas, los desequilibrios del comercio y la acumulación de deuda externa. La amplia dependencia de la producción y exportación de una gama limitada de productos básicos agropecuarios y minerales, como el petróleo, de productos manufacturados, como prendas de vestir, o de servicios, como los turísticos, contribuye a la inestabilidad de su crecimiento económico.

- d) La tasa de crecimiento de la población de los PMA es la más elevada a escala mundial y actualmente se sitúa en el 2,3 por ciento anual. En conjunto, la población de estos países aumentó un 65 por ciento entre 2000 y 2021 situándose en 1 100 millones de personas y, según se prevé, llegará a los 1 300 millones en 2030 y se duplicará entre 2019 y 2050. Si bien para los próximos años se perfila una transición demográfica, manifestada en una reducción de las tasas de fertilidad, los PMA se beneficiarán de un crecimiento considerable de su grupo demográfico en edad de trabajar y de la consiguiente disminución de las tasas de dependencia de la población económicamente inactiva. Combinada con la tasa de participación relativamente alta de la población activa, esa situación brinda la perspectiva de un dividendo demográfico si se logran generar empleos decentes para la gran cantidad de personas que ingresarían en el mercado de trabajo. En el caso de los PMA de África, esto supone la creación de 8 a 11 millones de nuevos empleos al año hasta 2025, mientras que en los PMA de Asia esta cifra se sitúa entre 2 y 3,5 millones. Aunque las tasas de escolarización han mejorado, los PMA concentran la mitad de la población infantil no escolarizada de todo el mundo, y las niñas se ven afectadas de forma desproporcionada por esta situación. Ahora bien, la proporción de jóvenes que no están empleados y no cursan estudios ni reciben formación ha venido disminuyendo paulatinamente desde 2005.
- e) Las mujeres están sobrerrepresentadas en los tipos de trabajo en los que la remuneración es equivalente al nivel de pobreza, en particular en la agricultura y los servicios informales. Al igual que en muchos países en desarrollo, las mujeres en los PMA están más expuestas a perder su empleo y quedar desempleadas, así como a quedar excluidas de la fuerza laboral y, cuando forman parte de la población activa, por lo general se ven obligadas a aceptar trabajos de menor calidad. En los PMA, el empleo informal es una de las principales fuentes de trabajo para las mujeres (92 por ciento) en comparación con los hombres (86,8 por ciento). Además, las mujeres trabajan más a menudo en los segmentos de la economía informal más vulnerables, por ejemplo como trabajadoras domésticas, trabajadoras a domicilio remuneradas a destajo en los niveles más bajos de la cadena mundial de suministro o trabajadoras familiares auxiliares. De hecho, tienen casi tres veces más probabilidades de ser trabajadoras familiares auxiliares que los hombres (36,1 por ciento y 13,3 por ciento, respectivamente).
- f) Las economías y sociedades de los PMA son particularmente vulnerables al cambio climático debido a su ubicación geográfica, su estructura económica y la composición de sus mercados de trabajo, así como a su poca capacidad de adaptación. La mayoría de los PMA están ubicados en latitudes en torno al ecuador, donde se prevé que los aumentos de temperaturas sean más elevados y los fenómenos climáticos extremos sucedan con mayor frecuencia. Ya entre 2008 y 2015, los PMA de África perdieron un equivalente a 376 años de vida activa por cada 100 000 personas en edad de trabajar como consecuencia directa de los desastres medioambientales: una de las tasas más altas del mundo. Puesto que la actividad económica de los PMA se desarrolla principalmente en el sector primario, sobre todo en el sector agrícola, esta depende en particular de condiciones climáticas estables y previsibles. El hecho de que los PMA representan el 34 por ciento de los 50 países donde la mayor parte del empleo total se concentra en la agricultura significa que los diversos fenómenos climáticos ocasionarán perturbaciones directas de los mercados laborales. Aunque su contribución a las causas del cambio climático a través de emisiones de gases de efecto invernadero fue mínima, los PMA no solo están expuestos de forma desproporcionada a sus consecuencias, sino que no cuentan con los recursos necesarios para adoptar medidas eficaces de mitigación y adaptación.

- g) Los PMA se enfrentan a graves déficits en casi todos los indicadores relativos a la cobertura de la protección social y a la adecuación de sus prestaciones. Solo el 14,1 por ciento de la población de los PMA se beneficia de al menos un tipo de prestación social, mientras que en el mundo esa proporción es del 46,9 por ciento. Por ejemplo, la tasa de cobertura de las prestaciones sociales para las madres de recién nacidos es del 8,3 por ciento en los PMA y del 44,9 por ciento en el resto del mundo; en el caso de las pensiones de vejez, la tasa es del orden del 21,1 por ciento en los PMA y del 77,5 en el mundo. Estos graves déficits se deben al bajo nivel de cotización a los sistemas contributivos de seguro social y al poco gasto público en protección social. Solo el 6,2 por ciento de la población activa de los PMA cotiza a un régimen de pensiones, mientras que en los países en desarrollo esa cifra es del 53,1 por ciento y del 53,7 por ciento en el resto del mundo. Además, el gasto público de los PMA destinado a la protección social y a la atención de salud es del 2,1 por ciento, en comparación con el 9,8 por ciento de otros países en desarrollo y el 17,5 por ciento a escala mundial. Estas cifras, y sus consecuencias para la seguridad de las personas, sobre todo en época de pandemia, se explican en parte por la débil proporción de ingresos tributarios en relación con el PIB en los PMA, que fue de un 16,2 por ciento, en promedio, en 2018, salvo en varios casos donde ese valor fue inferior al 10 por ciento. Esta situación, a su vez, restringe las capacidades distributivas de los Estados y su capacidad para reducir los altos niveles de desigualdad.
- h) Por lo que se refiere a la gobernanza de los mercados de trabajo, todos los PMA se enfrentan a dificultades derivadas de los niveles de informalidad tan elevados, lo que restringe la capacidad de los Gobiernos para dar efecto a las leyes, reglamentos y procesos en amplios segmentos de la economía, así como la capacidad de las organizaciones de trabajadores y de empleadores para representar a sus miembros potenciales a gran escala.
- i) En el sistema de control de la OIT no hay constancia de que exista relación estadística alguna entre la condición de PMA y la incapacidad de garantizar el respeto general de los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Sin embargo, la puntuación que obtuvieron los PMA en 2018 con respecto al indicador 8.8.2 de los ODS, por el que se mide el nivel de cumplimiento de las normas internacionales del trabajo sobre la libertad sindical y la negociación colectiva, fue de 3,79, en comparación con la media mundial que fue de 5,35, lo que demuestra que aún quedan importantes retos por resolver. De los 45 PMA que son Miembros de la OIT, 35 han ratificado los ocho convenios fundamentales de la Organización y 3 deben ratificar aún alguno de ellos. Además, 35 PMA han ratificado el Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144), mientras que 39 han establecido instituciones nacionales formales de diálogo social a las que se ha confiado un amplio mandato sobre cuestiones de política socioeconómica. La existencia de estas instituciones es una señal positiva de un compromiso en favor del diálogo social y el tripartismo. Sin embargo, su verdadero valor reside, en última instancia, en su capacidad para materializar las prerrogativas formales que les han sido atribuidas en contribuciones sostenidas y sustantivas a la elaboración de políticas y la gobernanza de los mercados de trabajo. Si bien pueden citarse ejemplos positivos de ese tipo de contribuciones, en particular con respecto a la gestión de las consecuencias socioeconómicas de la pandemia de COVID-19, las limitaciones en términos de recursos y capacidad siguen siendo un grave obstáculo en muchos casos.
- j) A modo de conclusión de esta presentación general sobre las condiciones socioeconómicas de los PMA y las dificultades a que se enfrentan, cabe señalar tristemente que, según el Programa de Acción de Doha, un total de 24 PMA tenían conflictos activos en 2019. Además, salvo en dos casos, todos los 20 miembros del grupo de Estados frágiles (g7+) son PMA. Este es un recordatorio pertinente de la interdependencia de la paz y la justicia social y, en un mundo en que los conflictos se multiplican, de lo que está en juego en la causa del desarrollo sostenible y el trabajo decente en esos países.

## ► Capítulo 3

---

### Un programa para la transformación estructural

- 21.** Dada la combinación de limitaciones y retos socioeconómicos a los que se enfrentan los PMA, y que han condicionado su trayectoria de progreso económico y social desde hace décadas, existe un amplio consenso respecto a la necesidad de una transformación estructural en estos países como condición previa para el desarrollo sostenible duradero. Hay numerosos estudios consagrados a la cuestión de lo que una transformación estructural conlleva realmente y la idea esencial que propugnan es que, para salir de la categoría de PMA, estos países deben tomar medidas no solo con el fin de mejorar su capacidad productiva, sino también sus mecanismos institucionales y su gobernanza. El enfoque integrado inherente a la transformación estructural se basa en el reconocimiento de que si las diferentes características de los PMA se abordan de forma aislada es poco probable que se logre un progreso duradero en los tres criterios por los que se define a estos países y se determina su cambio de categoría. Desde la perspectiva de la OIT, esto significa que la transformación estructural es clave para lograr avances en el Programa de Trabajo Decente y en los ODS.
- 22.** La interacción entre la productividad, el empleo y el nivel de vida en los PMA ilustra claramente esta necesidad. Dada la escasa capacidad productiva de estos países, es obvio que el crecimiento de la productividad debe constituir una prioridad. La estrategia tradicionalmente utilizada para ello ha sido la reasignación de trabajadores del sector agrícola de baja productividad a la industria manufacturera de alta productividad y, con el tiempo, a actividades de servicios complementarios. Aunque la mejora de la productividad dentro de los propios sectores también ha tenido importancia, este proceso de industrialización ha sido durante mucho tiempo el modelo de referencia para el desarrollo y la generación de oportunidades de trabajo decente. No obstante, el crecimiento de la productividad por sí solo, cuando se ha logrado, ha sido claramente insuficiente para alcanzar el nivel de creación de empleo requerido y producir mejoras generales de los niveles de vida. El dualismo omnipresente en las economías de los PMA es uno de los factores que inhiben la distribución más amplia de los beneficios del aumento de la productividad, otro es la limitada función redistributiva del Estado.
- 23.** La conclusión no es que la productividad no importe, ni que haya que descartar las transformaciones estructurales generadas por la industrialización. Dejando a un lado las cuestiones relativas a la desindustrialización prematura que se han observado en algunos países en desarrollo, donde ha habido una aparición temprana de sectores de servicios a menudo escasamente productivos, y las implicaciones del desarrollo industrial para el cambio climático, la conclusión sería más bien que tanto productividad como la industrialización son por sí solas insuficientes y, por tanto, deben ir acompañadas de una serie de medidas de política paralelas en el marco de un programa deliberado y claramente definido para la transformación estructural.
- 24.** Ese es precisamente el enfoque que contiene el Programa de Acción de Doha, donde se afirma que «[l]a transformación estructural no echa raíz» y se reconoce que «[s]in una transformación estructural que dé prioridad a la diversificación económica y aborde las limitaciones institucionales y de la capacidad, los PMA seguirán siendo vulnerables a distintas crisis socioeconómicas, sanitarias y ambientales».

- 25.** En consecuencia, en el Programa de Acción de Doha el «apoyo a la transformación estructural como motor de la prosperidad» se considera una de las seis esferas principales de interés. Las otras cinco que la complementan son: invertir en las personas; aprovechar el poder de la ciencia, la tecnología y la innovación; potenciar el comercio internacional; hacer frente al cambio climático, la degradación ambiental y la recuperación tras la pandemia de COVID-19, y movilizar la solidaridad internacional. Se hace especial referencia a la crucial importancia de lograr la igualdad de género, así como el empoderamiento de todas las mujeres y las niñas y el pleno ejercicio de sus derechos humanos. El Programa de Acción de Doha también hace un firme llamamiento a todas las organizaciones multilaterales para que contribuyan a su aplicación y lo integren en sus programas de trabajo, entre otras cosas, mediante la aportación de financiación, apoyo técnico, asistencia y asesoramiento sobre políticas en todas las esferas prioritarias. Insta a la comunidad internacional a que «vaya más allá de los caminos trillados para acordar medidas innovadoras y efectivas de apoyo a los países menos adelantados».
- 26.** La cuestión que se plantea en la presente reunión de la Conferencia es si la OIT está preparada para responder a ese llamamiento y cómo podría hacerlo

## ► Capítulo 4

---

### La Organización y los países menos adelantados

27. En la actualidad, la actividad habitual de la OIT en los PMA se traduce en un total de 198 proyectos con un valor de casi 385 millones de dólares de los Estados Unidos, el equivalente al 28,5 por ciento de la cartera global de proyectos de cooperación técnica de la OIT, además de las actividades financiadas con cargo al presupuesto ordinario. Estos proyectos se llevan a cabo en 36 Estados Miembros, 18 de los cuales cuentan con Programas de Trabajo Decente por País que ofrecen un marco institucional para la cooperación basada en consultas tripartitas. Esto significa que la OIT tiene una presencia significativa, aunque desigual, en los PMA.
28. El Consejo de Administración considera los documentos políticos más importantes adoptados por la Conferencia Internacional del Trabajo en los últimos años, esto es, la Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo, de 2019, y el Llamamiento mundial a la acción para una recuperación centrada en las personas de la crisis causada por la COVID-19 que sea inclusiva sostenible y resiliente, de 2021, como textos de referencia clave para las actividades de la OIT. La Declaración del Centenario extrae las conclusiones políticas de reflexiones profundas realizadas en el marco de la iniciativa relativa al futuro del trabajo, el Llamamiento mundial a la acción las aplica a la situación y los retos derivados de la pandemia de COVID-19, y ambos se llevan a la práctica por medio del Programa y Presupuesto. Pero, ¿cómo pueden contribuir estos textos a superar las dificultades relativas al trabajo decente en los PMA?
29. Resulta un tanto desconcertante que ni en la Declaración del Centenario ni en el Llamamiento mundial a la acción se haga ninguna referencia específica a los PMA. Sin embargo, no solo son compatibles con un programa de acción concertada de la OIT para los PMA, como se desprende claramente del espíritu y el contenido sustantivo de ambos textos, sino que teniendo en cuenta la exhortación a no dejar a nadie atrás contenida en la Agenda 2030 y el propio mandato de justicia social de la OIT, son un poderoso llamamiento a ponerlo en marcha.
30. Puede que la responsabilidad de la OIT y el reto al que se enfrenta a este respecto sean más decisivos de lo que podría deducirse de estos documentos fundamentales. En no pocas ocasiones, se ha puesto en duda la capacidad real de la OIT para poner en práctica sus instrumentos y sus métodos de trabajo establecidos a efectos de promover oportunidades de trabajo decente en situaciones en las que la informalidad tiene una prevalencia aplastante, la pobreza está generalizada, las instituciones laborales son insuficientes o inexistentes y el tripartismo está infrautilizado. Estas preocupaciones no deberían tomarse a la ligera, considerándolos meros síntomas de una hostilidad hacia los fines, estructuras y objetivos de la Organización. Más bien al contrario, puesto que plantean cuestiones que deben abordarse y son de crucial importancia para la credibilidad y la universalidad de su mandato y eficacia. Si la OIT no puede demostrar de forma convincente su impacto —real o potencial— en los PMA, corre el riesgo de tener que renunciar a su pretensión de proseguir la lucha «contra la necesidad [...] con incesante energía», como le encomienda la Declaración de Filadelfia.
31. Cabe decir que la OIT ha desplegado importantes esfuerzos para responder a estos retos. En los últimos años, ha reforzado y centrado su marco normativo con la adopción de la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202), la Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal, 2015 (núm. 204); la Recomendación sobre el empleo y el trabajo decente para la paz y la resiliencia, 2017 (núm. 205) y el Convenio sobre las trabajadoras

y los trabajadores domésticos, 2011 (núm. 189). En un período en el que, en comparación con las décadas anteriores, ha habido pocas normas internacionales del trabajo, resulta significativo y digno de mención que, de diferentes formas, todos estos instrumentos sean particularmente pertinentes para los procesos de transformación estructural en los PMA. Considerados en conjunto, reflejan una voluntad política genuina de ampliar el alcance de la OIT a aquellos sectores de la fuerza de trabajo mundial con respecto a los cuales podría considerarse que la Organización tiene obligaciones especiales, y a los entornos laborales en los que podría considerarse que, en el pasado, las acciones de la OIT no han tenido suficiente repercusión. Además, esta labor normativa ha ido acompañada de un considerable aumento del interés por los temas afines, tanto en los resultados en materia de políticas de los sucesivos programas y presupuestos de la OIT como en sus programas de cooperación técnica de referencia.

32. Esto parece indicar que, gradualmente, a lo largo de la última década, la OIT ha ido equipándose para poder abordar diferentes aspectos de los retos relacionados con el trabajo a los que se enfrentan los PMA. La cuestión que se plantea ahora es si esto puede impulsarse aún más de forma que responda a las ambiciones del Programa de Acción de Doha, la Declaración del Centenario y el Llamamiento mundial a la acción y, sobre todo, a la situación de crisis a la que se enfrenta el mundo del trabajo y a las necesidades de los Estados Miembros afectados.



## ► Capítulo 5

---

### Elementos de una estrategia de la OIT para los países menos adelantados

33. Para llevar a término una transformación estructural deben combinarse diferentes esferas de intervención en materia de políticas en un esfuerzo coherente a efectos de catalizar un desarrollo sostenible, amplio e inclusivo. Siguiendo esta misma lógica, convendría que la OIT reuniera sus diferentes ámbitos de actividad en una estrategia integrada para los PMA. Las crisis que amenazan al mundo del trabajo y su potencial impacto en los PMA confieren urgencia a esta propuesta y los términos del Programa de Acción de Doha le otorgan la oportunidad y la autorización institucional.
34. Un aspecto central del enfoque del Programa de Acción de Doha con respecto a lo que describe como el «desafío crítico» de la transformación estructural es el compromiso de «promover y respaldar la formulación de estrategias nacionales dirigidas a aumentar el empleo decente, la diversificación, la transformación económica, la adición de valor, la eficiencia y la competitividad en los sectores manufacturero, agrícola y de los servicios». La contribución de la OIT al cumplimiento de ese compromiso puede consistir en la promoción de políticas nacionales de empleo en los PMA que formen parte integrante de esas estrategias de transformación estructural y que, a su vez, se vinculen o abarquen el conjunto de cuestiones que deben abordarse de forma holística. Los Programas de Trabajo Decente por País existentes en 18 PMA ofrecen un punto de partida sólido, pero podría ser necesario revisarlos o consolidarlos y, desde luego, hay que introducirlos en los Estados Miembros que todavía no los tengan.
35. Para la tarea central de incrementar las capacidades productivas nacionales se requiere un enfoque que combine el desarrollo empresarial, la adquisición de competencias, la formalización y la aplicación de nuevas tecnologías, todo lo cual figura extensamente en el Programa de Acción de Doha. Así pues, la marcada dicotomía entre un número limitado de grandes empresas, a menudo formales, por una parte, y una multitud de microempresas y pequeñas y medianas empresas que, generalmente, operan de manera informal en el sector agrícola, por otra, hace que sea necesario un enfoque de dos vías respecto del desarrollo empresarial, que favorezca el crecimiento de la productividad y la creación de empleo en las actividades existentes y promueva la reasignación de recursos a nuevas áreas de actividad mediante políticas empresariales, industriales y de empleo coherentes. Las grandes empresas pueden desempeñar un papel clave, no solo reforzando su presencia en el plano externo, en las cadenas mundiales de suministro, sino también en el plano interno, mediante el establecimiento de vínculos sólidos con las microempresas y pequeñas y medianas empresas nacionales, que las ayudarán a mejorar sus propias capacidades productivas y a comenzar a llenar el «vacío intermedio» que existe en las estructuras empresariales de los PMA. Cuando estas grandes empresas son filiales locales de empresas multinacionales, el cumplimiento de la Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social de la OIT, así como de los *Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos de las Naciones Unidas*, puede ayudar a optimizar el impacto de sus actividades.
36. Si bien la adopción de la digitalización se reconoce como un factor clave para aumentar las capacidades productivas, deben comprenderse y abordarse los obstáculos y posibles escollos que esta conlleva. La tasa de acceso a internet en los PMA aumentó del 5 por ciento en 2011 al 19 por

ciento en 2019, pero eso significa que alrededor de 800 millones de personas aún no tienen esa conectividad. Solo una persona de cada cien tiene abono de banda ancha fija. La reducción de esta brecha digital está inscrita en el Programa de Acción de Doha, que incluye el compromiso de proporcionar una conectividad digital universal, segura, asequible y efectiva de aquí a 2030. Si no se producen avances importantes en este sentido, se corre el peligro de que la digitalización acentúe el dualismo estructural en los PMA, al concentrarse en las zonas urbanas, en la economía formal y en las grandes empresas en detrimento de los otros ámbitos.

37. El reto de extender la infraestructura digital a todos los sectores de la población va unido a la necesidad no menos acuciante de dotar a la población del conocimiento y las competencias necesarios para aprovechar las oportunidades económicas y sociales que se derivarían de ella. Dado que el 20 por ciento de los habitantes de los PMA es menor de 25 años y que en 2030 uno de cada cinco jóvenes del mundo habrá nacido en estos países, la tarea de ayudar a los jóvenes a convertirse en nativos digitales es ingente y crucial. En una reciente encuesta realizada en ocho PMA africanos y asiáticos, el 80 por ciento de los encuestados afirmó que la principal razón por la que no utilizaban internet era porque no sabían lo que era.
38. En los PMA se han producido avances en los niveles de estudios y competencias, y resulta significativo que los mayores niveles de competencias se asocien a menores niveles de informalidad: este es uno de los argumentos políticos que deben utilizarse para promover la formalización en consonancia con las disposiciones de la Recomendación núm. 204. Sin embargo, existe la preocupación de que el impacto de la COVID-19 en la educación pueda suponer un gran retroceso —«una catástrofe generacional» según las palabras del Programa de Acción de Doha— en particular para las chicas. El avance hacia la educación universal de calidad y los sistemas de aprendizaje permanente son objetivos que todos los países comparten. En el caso de los PMA estos avances determinarán en gran medida si logran aprovechar el dividendo demográfico que representa la masa de población joven o se enfrentan a las incertidumbres de una cohorte de jóvenes desanimados y frustrados aún mayor.
39. La gran vulnerabilidad de los PMA a las consecuencias del cambio climático y la escasa responsabilidad que tienen la mayoría de ellos en las causas de este fenómeno hacen que estos países tengan necesidades y oportunidades específicas, aunque no uniformes, en la transición justa hacia la neutralidad en carbono.
40. La mayoría de los PMA presentan un perfil bajo en carbono. Mientras que para muchas economías avanzadas la descarbonización supone considerables costos económicos y sociales, que incluyen los costos de la retirada o reconversión de tecnologías e infraestructuras muy contaminantes, los PMA tienen la posibilidad de impulsar la transición a la economía verde y convertirla en un componente integral de sus procesos de transformación estructural. Dado que muchos de los PMA tienen baja densidad poblacional, amplia disponibilidad de tierras agrícolas, sistemas de producción agrícola que son, por defecto, mayoritariamente biológicos y de bajos insumos, y fuentes de energía renovable potencialmente importantes, tienen verdaderas ventajas comparativas que les permitirían conciliar las dimensiones económica, social y medioambiental de la sostenibilidad.
41. La OIT ha sido pionera en destacar el potencial de creación de empleo que ofrece una transición justa, advirtiendo al mismo tiempo que los beneficios del trabajo decente no son automáticos ni se distribuyen de manera uniforme entre países y sectores o entre mujeres y hombres. Estos beneficios pueden alcanzarse con procesos conscientemente planificados que cuenten con la participación de los interlocutores sociales y el apoyo de la cooperación internacional. Para facilitar estos resultados positivos, la OIT ha publicado las *Directrices de política para una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos* y ha asumido el liderazgo

de la iniciativa Acción Climática para el Empleo presentada en la Cumbre sobre la Acción Climática de las Naciones Unidas de 2019. En ese momento, cuatro PMA se encontraban entre los 46 países que asumieron compromisos, inclusive la formulación de planes nacionales para una transición justa a través del diálogo social y la creación de empleos decentes. El Programa de Acción de Doha contiene un compromiso con la formulación y la ejecución integrales de planes nacionales de adaptación al cambio climático, que incluye la adopción de medidas de ámbito nacional y local por parte de todos los PMA. El cumplimiento de este compromiso ofrecería oportunidades concretas para generalizar la integración de las transiciones justas en las estrategias de transformación estructural.

42. La protección social es un elemento esencial que facilita los proceso de cambio profundo en el trabajo. Cuando cuentan con este apoyo, las personas pueden afrontar la interrupción de los ingresos o del empleo que a menudo va aparejada a un cambio de actividad y tienen más probabilidades de aprovechar las nuevas oportunidades que se les presentan. Por estas razones, los principales déficits de protección social que ya se han constatado en los PMA constituyen un factor de rigidez estructural para el desarrollo sostenible. Superarlos es una cuestión de eficacia económica, así como de derechos humanos y justicia social.
43. El Programa de Acción de Doha reconoce que la falta de capacidades y la limitación de recursos son los principales obstáculos para alcanzar sus objetivos de aumentar de forma sostenible la cobertura de sistemas nacionales de protección social que sean apropiados, integrales y universales, incluidos los pisos de protección social, en todos los PMA. La OIT ha cuantificado los recursos que faltan, estimando en 122 700 millones de dólares de los Estados Unidos la financiación anual adicional que se necesitaría para establecer pisos de protección social en todos los PMA. Esta suma permitiría a estos países proporcionar a su población prestaciones básicas por hijos a cargo, por maternidad y por discapacidad, pensiones de vejez y asistencia sanitaria esencial.
44. Sin duda esto representa una inversión muy importante, pero no inconcebible si se compara con los aproximadamente 17,1 billones de dólares de los Estados Unidos que se han movilizado a escala mundial en respuesta a la pandemia de COVID-19. No obstante, equivale al 11,1 por ciento del PIB de los PMA en su conjunto en 2020. De ello se desprende que, para ampliar la cobertura y mejorar la adecuación de la protección social, es imprescindible realizar un esfuerzo conjunto tanto a nivel nacional como internacional. Los PMA deben ampliar su propio espacio fiscal y utilizarlo para el gasto social, aumentando sus ingresos y eficiencia fiscales y evitando los flujos financieros ilícitos. Sin embargo, también debe intensificarse el apoyo internacional. Después de que las repercusiones sociales de la pandemia de COVID-19 pusieran de manifiesto las consecuencias de las carencias en los sistemas de protección social, y aprovechando la experiencia adquirida con las medidas temporales y *ad hoc* a las que se recurrió de forma generalizada para mitigar dichas carencias, en septiembre de 2021, el Secretario General de las Naciones Unidas puso en marcha el Acelerador mundial del empleo y la protección social para una transición justa, herramienta que, bajo la dirección de la OIT, permitirá canalizar los recursos y los conocimientos especializados precisamente para este fin. Este acelerador, si se financia y se ejecuta a escala y con el enfoque adecuado, puede contribuir notablemente a la transformación estructural en los PMA.

## ► Capítulo 6

---

### Responsabilización nacional, solidaridad internacional y la cuestión de la coherencia política

45. En el Programa de Acción de Doha se hace especial hincapié en el principio de responsabilización nacional, al subrayarse «la implicación, el liderazgo y la responsabilidad primordial» de los PMA en su propio desarrollo. Al mismo tiempo, el Programa hace un firme llamamiento a movilizar «la solidaridad internacional, las asociaciones mundiales revitalizadas y herramientas e instrumentos innovadores» para que los PMA puedan avanzar de forma sostenible hacia la categoría de país en desarrollo.
46. La participación de la OIT debe respetar ambos principios. La responsabilización por parte de los PMA, además de ser una expresión adecuada de la soberanía nacional, también implica un refuerzo concertado de las capacidades de los actores pertinentes en el país, algo que, desde la perspectiva de la OIT, significa dar prioridad a los ministerios de trabajo y a las organizaciones representativas e independientes de empleadores y de trabajadores. A este respecto, hay que tener debidamente en cuenta el largo historial de actividades para el desarrollo de las capacidades organizadas por la OIT y la sostenibilidad de los resultados obtenidos, así como el impacto real en los «beneficiarios finales», un aspecto que se destaca en el reciente *MOPAN Assessment Report: ILO* publicado por la Red de Evaluación del Desempeño de las Organizaciones Multilaterales en 2021. En resumen, la aportación de la OIT a la creación de capacidad y el desarrollo de políticas debe contribuir de forma significativa y duradera a la transformación estructural.
47. El llamamiento al fortalecimiento de la solidaridad internacional que figura en el Programa de Acción de Doha abarca una gran variedad de cuestiones relativas a las políticas. Con respecto a la deuda, se hace hincapié en abordar las situaciones de sobreendeudamiento y en alcanzar la sostenibilidad de la deuda a largo plazo. En relación con el cambio climático, se pide a la comunidad internacional que cumpla el compromiso de financiación anual de 100 000 millones de dólares de los Estados Unidos para los países en desarrollo y que incremente su apoyo a los PMA. En cuanto a la financiación para el desarrollo, se pide que los proveedores de asistencia oficial para el desarrollo se fijan el objetivo de dedicar el 0,2 por ciento del ingreso nacional bruto a los PMA, que se adopten iniciativas específicas para canalizar la reciente asignación de derechos especiales de giro del Fondo Monetario Internacional a los más necesitados, y que el Secretario General de las Naciones Unidas estudie la viabilidad de un centro internacional de apoyo a la inversión para los PMA con el fin de invertir la tendencia a la baja de los últimos años. En lo que respecta al comercio, hay una serie de propuestas detalladas para que la Organización Mundial del Comercio tome medidas a efectos de aumentar la participación de los PMA en los flujos comerciales internacionales y su acceso a las cadenas mundiales de valor, así como para ayudar a garantizar que cualquier país que consiga acceder a la categoría de país en desarrollo no se vea penalizado involuntariamente por la retirada del trato especial y diferenciado concedido a los PMA.
48. Todas estas dimensiones políticas son ambiciosas y fundamentales para el futuro de los PMA. Sin embargo, el enfoque integrado que se requiere para la transformación estructural, combinado con la distribución de las responsabilidades de los distintos ámbitos de política entre los mandatos de las diferentes entidades del sistema multilateral, hace que la cuestión de la coordinación y la coherencia entre estas entidades se plantee inevitablemente. El propio Programa de Acción

establece disposiciones bastante detalladas sobre esta cuestión. A nivel mundial, la Oficina del Alto Representante para los Países Menos Adelantados, los Países en Desarrollo Sin Litoral y los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo tiene un importante papel de coordinación y van a reforzarse sus funciones. Se incluirá entre ellas la preparación de «una hoja de ruta exhaustiva para la ejecución acelerada del Programa de Acción de Doha». A nivel regional, se llevarán a cabo exámenes bienales y, a nivel nacional, se pide a todas las organizaciones que apoyen a los coordinadores residentes de las Naciones Unidas en su importante función de liderazgo de los equipos de las Naciones Unidas en los países en el marco del sistema para el desarrollo reformado, a fin de que pueda incorporarse el Programa de Acción a la planificación para el desarrollo de los PMA.

49. Todo esto ofrece a la OIT importantes oportunidades para integrar sus propias actividades en la labor más amplia de todo el sistema multilateral: no faltan mecanismos institucionales de coordinación. Sin embargo, lograr que en la práctica estos acuerdos formales se traduzcan en una real coherencia de las políticas sigue siendo un reto. Para que el sistema multilateral trabaje en todo momento con un propósito común en pos de los objetivos compartidos o complementarios establecidos en los respectivos mandatos de las distintas entidades se requiere algo más que una participación periódica en dichos mecanismos. Esta necesidad de reforzar la coherencia se reconoció explícitamente en la Declaración del Centenario y motivó la celebración del Foro mundial para una recuperación centrada en las personas en febrero. El mismo imperativo se subraya también en el llamamiento del Secretario General de las Naciones Unidas para un multilateralismo más eficaz, participativo e interconectado en su informe *Nuestra Agenda Común*. A pesar de su importancia, el Foro no es más que el punto de partida en el camino hacia una mayor coherencia de las políticas a nivel internacional. El cumplimiento del Programa de Acción de Doha se beneficiaría enormemente de una mayor coherencia y, al mismo tiempo, representa una valiosa oportunidad para impulsarla. En las circunstancias actuales, y retomando las palabras del Secretario General en su informe, podría suponer la diferencia entre el retroceso o el avance para los PMA y la comunidad internacional en su conjunto.

## ▶ Anexo

---

### Lista de las Naciones Unidas de países menos adelantados

Afganistán	Malí
Angola	Mauritania
Bangladesh	Mozambique
Benin	Myanmar
Bhután	Nepal
Burkina Faso	Níger
Burundi	República Centroafricana
Camboya	República Democrática del Congo
Chad	República Democrática Popular Lao
Comoras	República Unida de Tanzania
Djibouti	Rwanda
Eritrea	Santo Tomé y Príncipe
Etiopía	Senegal
Gambia	Sierra Leona
Guinea	Somalia
Guinea-Bissau	Sudán
Haití	Sudán del Sur
Islas Salomón	Timor-Leste
Kiribati	Togo
Lesotho	Tuvalu
Liberia	Uganda
Madagascar	Yemen
Malawi	Zambia

Fuente: UNCTAD, Lista de las Naciones Unidas de países menos adelantados, 2022.