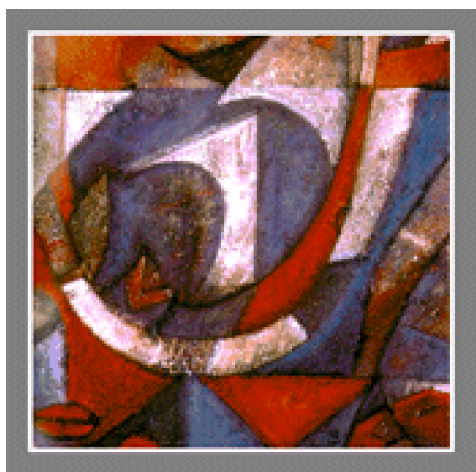


**CONFERENCIAS DE LAS NACIONES UNIDAS
SOBRE COMERCIO Y DESARROLLO**

**LOS PAÍSES MENOS ADELANTADOS
INFORME DE 2000**

**PANORAMA GENERAL
por el Secretario general de la UNCTAD**



**NACIONES UNIDAS
Nueva York y Ginebra, 2000**

NOTA

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

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

El material contenido en esta publicación puede citarse o reproducirse sin restricciones, siempre que se indique la fuente y se haga referencia al número del documento. Deberá remitirse a la secretaría de la UNCTAD un ejemplar de la publicación en que aparezca el material citado o reproducido.

El Panorama general contenido en el presente documento se publica también como parte de *Los países menos adelantados: Informe de 2000* (UNCTAD/LDC(2000), número de venta: S.00.II.D.21).

UNCTAD/LDC/2000/Overview

Este Panorama general también se puede obtener en la Internet, en francés e inglés, en la dirección siguiente:

<http://www.unctad.org>.

PANORAMA GENERAL

UN NUEVO COMIENZO CONSTRUCTIVO O LAS USUALES OPERACIONES COMERCIALES?

En los comienzos del decenio de 1990 existía la esperanza general de que la mundialización de los sistemas de producción y de financiación, así como la liberalización de la actividad económica, promoverían la disminución de las disparidades de ingresos entre los países en el marco de la economía mundial. Para los países menos adelantados fueron particularmente atractivas las perspectivas de que la supresión de los obstáculos jurídicos y políticos opuestos a las operaciones comerciales y la circulación del capital conduciría a un crecimiento acelerado y a una convergencia de ingresos con los países más adelantados. Durante el decenio de 1990 se ha registrado un proceso acelerado de liberalización económica en muchos países menos adelantados (PMA). Sin embargo, los progresos globales en el aumento de los ingresos reales, la reducción de la pobreza y el logro de diferentes objetivos internacionales de desarrollo humano y social han sido decepcionantemente lentos, excepto en un corto número de esos países.

Actualmente se procede a una revisión radical de la cooperación internacional para el desarrollo, que tiene una profunda significación para los PMA. En el plano multilateral, el FMI ha realizado dos importantes evaluaciones de sus operaciones de préstamo a los países de bajos ingresos. Sobre la base de sus conclusiones ha transformado su Servicio Reforzado de Ajuste Estructural (SRAE) en el Servicio para el Crecimiento y de Lucha contra la Pobreza (SCLP), y actualmente se ocupa de reestructurar la manera en que ese servicio funciona en los países pobres. Análogamente el Banco Mundial ha procedido a realizar evaluaciones en profundidad de su experiencia con el ajuste de los préstamos. Se han venido siguiendo políticas de ajuste en muchos países pobres desde los años en que se iniciaron las primeras políticas de industrialización para la substitución de importaciones, y el Banco Mundial ha querido crear un nuevo paradigma para el desarrollo que saque las lecciones de ambos períodos. El nuevo paradigma está plasmado en su marco integral de desarrollo, cuyos elementos se están ahora poniendo en práctica mediante la aplicación de estrategias de reducción de la pobreza como base de la concesión de préstamos en condiciones de favor a los países de bajos ingresos por conducto de la AIF, y el alivio de la deuda en el caso de los países pobres muy endeudados. Además, la OCDE ha llevado a cabo a una

nueva y detenida evaluación de la eficacia de su ayuda bilateral para el desarrollo y ha hecho propuestas detalladas para mejorar la cooperación en materia de desarrollo mediante la aplicación de los principios de asociación y coherencia política. En su informe Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation ha estimulado la reflexión y la innovación en las políticas de ayuda bilateral de muchos países donantes.

Esta nueva reflexión responde a dos principales tendencias del decenio de 1990. La primera se refiere a la mundialización y la liberalización. La segunda está relacionada con la distribución desigual de los costos y los beneficios de ambos procesos. El número de personas que se encuentran en una situación de pobreza está aumentando en varias regiones del mundo y los países más pobres no pueden seguir el ritmo de los países desarrollados y de otros países en desarrollo, y algunos de ellos han caído en un círculo vicioso de estancamiento y retroceso económicos.

El Grupo de los países menos adelantados constituye el núcleo central del problema de la marginación en la economía mundial. Es esencial un nuevo enfoque de la cooperación internacional para el desarrollo si se quiere rectificar esa situación y tal es la razón de que la reflexión actual sea tan importante para los PMA. Sin embargo, es vital que el nuevo enfoque sea realmente un nuevo comienzo constructivo en lugar de las usuales operaciones mercantiles. Varias evaluaciones preliminares de las modificaciones que se introducen sugieren que tienen un carácter más simbólico que sustancial, pero en el presente informe no se mantiene ese punto de vista. En la cooperación internacional para el desarrollo se están haciendo importantes modificaciones. Pero cabe discutir si son totalmente acertadas. El nuevo enfoque está todavía en curso de elaboración y la cuestión central, que tanto los PMA como sus asociados en el desarrollo deben tener muy presente, es "¿por qué se deben esperar mejores resultados esta vez?". Además, la idea central que deben tener en la elaboración del nuevo enfoque es "¿cómo se puede tener la seguridad de que se lograrán mejores resultados esta vez?".

Para los 614 millones de personas que actualmente viven en los PMA la cuestión reviste gran importancia. Si la tasa media de crecimiento del PIB real por habitante que los distintos PMA han logrado en el período 1990-1998 continúa en el futuro, sólo uno de los 43 PMA cuyo PIB por habitante es inferior a 900 dólares, que es actualmente uno de los criterios para la clasificación en la categoría de los PMA, alcanzará ese umbral antes del final del

año 2015, y únicamente ocho países conseguirán alcanzarlo en los próximos 50 años. Un número creciente de los 22 PMA cuyo PIB real por habitante descendió o permaneció estacionario durante el período 1990-1998 puede verse encerrado en una situación en la cual la regresión económica, la tensión social y la inestabilidad política se entrelacen en un círculo vicioso. Incluso en el caso de los PMA que experimentan un crecimiento, existirá un peligro permanente de que las conmociones exteriores, los desastres naturales o los efectos negativos indirectos procedentes de PMA vecinos den lugar a bolsas de pobreza persistente en la economía global. Además, con la continuación del compromiso internacional de un orden económico liberal de dos velocidades, en el cual se aplican vigorosamente políticas encaminadas a liberar los movimientos de bienes y capital mientras que se obstaculizan las medidas equivalentes encaminadas a facilitar la libre circulación de los trabajadores, los ciudadanos de los PMA se encontrarán cada vez con mayor frecuencia ante la poco envidiable situación de tener que elegir entre la pobreza en su país o la exclusión social en el extranjero, en cuanto trabajadores clandestinos o ciudadanos de segunda categoría en otros países.

En cambio, si por otra parte, un nuevo enfoque de la cooperación internacional permite crear un entorno internacional apropiado y favorable que estimule la adopción de políticas de desarrollo nacional más efectivas, es posible prever que se registre un despegue económico en un número creciente de países que puedan así salir de la categoría de PMA. Según esa previsión, se produciría una transición progresiva en la cual el crecimiento sostenible estaría basado cada vez en mayor medida en la movilización de los recursos internos, la atracción de IDE para el desarrollo y el acceso a los mercados financieros internacionales, mientras que disminuiría la vulnerabilidad a las conmociones y la tensión social que llevan consigo.

LA OPORTUNIDAD DE LA TERCERA CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE LOS PAÍSES MENOS ADELANTADOS

El presente Informe se ha preparado con miras a la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados que tendrá lugar en Bruselas en mayo de 2001. Esa Conferencia será un importante foro en el que se expondrán los problemas especiales de los países menos adelantados con la esperanza de que la modificación de la cooperación internacional permita resolver adecuadamente sus necesidades de desarrollo. La Conferencia será una importante oportunidad para que los PMA y sus asociados en el desarrollo establezcan mecanismos prácticos de asociación y de coherencia política. Se pretende que el presente Informe sea un elemento para esos debates. Su finalidad es facilitar una base sustantiva más adecuada para un enfoque de la cooperación internacional para el desarrollo que permita una transición progresiva en la que los PMA creen capacidades productivas y alcancen una competitividad internacional, recurriendo en mayor medida a la movilización de los recursos internos y a las corrientes de capital privado para sus necesidades de financiación del desarrollo.

El presente Informe completa y continua los informes sobre los países menos adelantados de los dos últimos años, que trataban, respectivamente, del lugar de los PMA en el sistema comercial multilateral y el problema del acceso a los mercados (Informe de 1998), y de la necesidad de crear capacidades de producción en los PMA y las políticas nacionales que podrían facilitar ese proceso (Informe de 1999). En el presente Informe se examinan brevemente el

crecimiento y las tendencias sociales durante el decenio de 1990. Pero está centrado en particular en la cuestión de la financiación del desarrollo en los países menos adelantados. Ello es esencial no sólo para satisfacer las apremiantes necesidades sociales de esos países sino que también es vital para acelerar el crecimiento económico y el desarrollo de capacidades productivas, para llevar a cabo un ajuste estructural satisfactorio y la integración en la economía mundial, así como para disminuir la vulnerabilidad a las conmociones exteriores y los desastres naturales.

Con el fin de facilitar los debates en la Tercera Conferencia sobre los Países Menos Adelantados, en el Informe se examina la dimensión del desafío financiero que entraña el desarrollo en los PMA, las posibilidades de hacer frente a ese desafío mediante la movilización de los recursos internos, y las limitaciones con que tropieza el acceso de los PMA a los mercados de capitales internacionales así como su falta de atracción para las IED. De ese análisis se desprenden dos características esenciales de la estructura de la financiación del desarrollo de los PMA. En primer lugar, la acumulación central y los procesos presupuestarios de los PMA están dominados por recursos exteriores en lugar de por recursos de generación interna. En segundo lugar, casi toda la financiación exterior de la mayoría de los PMA procede de fuentes oficiales. Así pues, las perspectivas del desarrollo de la mayoría de los PMA dependen de relaciones de ayuda y la dinámica asociada a la deuda exterior. En el Informe se examina cuál ha sido ese funcionamiento en el decenio de 1990 y si la actual reflexión sobre la cooperación internacional para el desarrollo puede rectificar las deficiencias del pasado.

La principal conclusión analítica del Informe es que el actual diagnóstico para el cambio con el que se está dando forma al nuevo enfoque de la cooperación internacional es defectuoso en varios aspectos cruciales.

Esta conclusión debe examinarse cuidadosamente. Si el diagnóstico es acertado y los cambios se hacen de conformidad con las políticas nacionales e internacionales, el nuevo enfoque de la cooperación internacional aumentará la probabilidad de que un número mayor de PMA se encuentre en condiciones de despegue, con lo que se incrementa la movilización de recursos internos, se atraen IED y se logra el acceso a los mercados financieros internacionales. Pero si el diagnóstico es equivocado, cualquiera que sea la habilidad con que se introduzcan los cambios pertinentes en la política, y cualquiera que sean la energía y la buena fe con que esos cambios se apliquen, no existe razón alguna para esperar mejores resultados por el momento. La consecuencia más probable al final del próximo decenio será la celebración de una nueva serie de negociaciones fatigosas en materia de ayuda según el nuevo enfoque y una nueva serie de negociaciones en materia de alivio de la deuda para amortizar el último conjunto de préstamos oficiales ineficaces.

Es imperativo que la Tercera Conferencia sobre los Países Menos Adelantados tenga como resultado unas propuestas y compromisos políticos que estén basados en un diagnóstico correcto de los defectos de las políticas internacionales e internas del pasado. El presente Informe tiene esa orientación y en él se formulan propuestas constructivas para mejorar la cooperación internacional de los PMA en la esfera de la financiación del desarrollo de una forma que puede, en definitiva, facilitar la transición progresiva hacia la independencia respecto de la ayuda.

LA ANATOMÍA DEL PROBLEMA DE LA FINANCIACIÓN DEL DESARROLLO EN LOS PMA

Uno de los principales defectos de los debates sobre la financiación del desarrollo es que se presta muy poca atención a la naturaleza heterogénea de los países en desarrollo. Así pues, en el presente Informe se procura desde el principio determinar las principales características del problema de la financiación del desarrollo de los PMA comparando la estructura de su movilización de los recursos internos y su dependencia respecto de la financiación exterior con la de otros países en desarrollo.

Resulta evidente a largo plazo que cuando el ingreso por habitante aumenta en los PMA, ha existido un fuerte esfuerzo de ahorro interior. Es claro que el esfuerzo de desarrollo en los PMA, medido por el grado en que se ahorra un ingreso adicional, es por lo menos tan fuerte como en otros países en desarrollo. Por lo tanto, si puede sostenerse el crecimiento cabe esperar que se produzcan significativos incrementos en la movilización de los recursos internos lo que, en su momento, reducirá la dependencia respecto de la financiación exterior y dará paso a la posibilidad de un proceso de crecimiento más autosostenido.

Sin embargo, a causa del ingreso por habitante muy bajo de la mayoría de los PMA y como consecuencia de sus lentas o incluso negativas tasas de crecimiento, ese potencial de movilización de los recursos internos no tiene lugar. Con muchos habitantes viviendo al día y con un sector empresarial muy poco desarrollado, el ahorro interno es necesariamente muy bajo. Ello no sólo limita el crecimiento económico basado en la financiación interna sino que también es una de las fuentes fundamentales de la vulnerabilidad de las economías de los PMA. El grado de repercusión de las crisis externas sobre las economías de los PMA, en términos de las pérdidas de ingresos resultantes, es con frecuencia muchas veces superior al volumen de los recursos que esos países pueden reunir internamente para hacer frente a esas crisis. Es evidente que respecto de los recursos internos disponibles para la financiación, la economía media de los PMA ha estado expuesta, desde el decenio de 1970, a crisis comerciales exteriores que han tenido consecuencias desfavorables que, en los peores años, han sido dos veces superiores o más al promedio de los restantes países en desarrollo.

A pesar del nivel extremadamente bajo de recursos internos de que disponen para fines de financiación, los PMA han logrado hasta cierto punto aumentar sus niveles de inversión. A ese efecto han recurrido acentuadamente a la financiación exterior. Sin embargo, la inversión y el gasto público en los PMA africanos y asiáticos están todavía muy por debajo, en cuanto proporción del PIB, del promedio que alcanzan los países en desarrollo distintos de los PMA, lo que indica que su acceso a las fuentes exteriores de financiación es inadecuado. A la luz de las necesidades especiales de los PMA, dados los niveles muy bajos de su infraestructura socioeconómica, el elevado grado de vulnerabilidad ante las conmociones exteriores, las altas tasas de agotamiento de los recursos ambientales, así como el elevado ritmo de disminución de los recursos en capital humano a causa de la presencia de enfermedades tales como el SIDA, es evidente la existencia de una grave insuficiencia de la inversión en sus economías. El bajo nivel de inversión probablemente haya menoscabado por sí mismo la eficiencia de cualquiera de las inversiones realizadas.

Así pues, los PMA han caído en una trampa, pues los bajos ingresos y el lento crecimiento limitan las posibilidades de la movilización de recursos internos, y las bajas tasas de inversión y la poca eficiencia en la utilización de los recursos limitan a su vez el crecimiento. La única manera de salir de la trampa es recurrir a la financiación exterior.

Las posibles fuentes de financiación exterior son, por una parte, las corrientes de capital oficial bajo la forma de donaciones o préstamos provenientes de organismos de ayuda bilateral y multilateral, a lo cual puede unirse o no la asistencia técnica y, por otra parte, las corrientes de capital privado procedentes de fuentes que abarcan los bancos, los mercados de capitales, las empresas y las personas privadas, bajo la forma de préstamos a corto y largo plazo, la aceptación de bonos de empresas y gobiernos, las carteras de valores y la inversión directa. Pero a pesar de la mundialización de la producción y las finanzas que se registra en el decenio de 1990, sólo un corto número de PMA ha podido atraer a corrientes significativas de capitales privados.

La razón de que los inversores y prestamistas extranjeros se abstengan de colocar su dinero en muchos PMA está relacionada con el costo de la creación de activos, los riesgos inherentes a la vulnerabilidad de los PMA a las conmociones, la falta de servicios de apoyo a las empresas, una infraestructura física, social y administrativa débil, y la pequeña escala de la mayoría de los proyectos. Los mercados internacionales de capitales también se caracterizan por imperfecciones que limitan el acceso de los PMA a la financiación privada, incluso cuando sus proyectos sean económicamente viables. El crecimiento económico parece ser un factor esencial que influye sobre la capacidad de los países en desarrollo para atraer a las corrientes de capitales privados. Así pues, lo mismo que ocurre con la movilización de los recursos internos, es posible prever la existencia de un viento favorable si el crecimiento puede sostenerse en los PMA, y de esa manera las IED y los créditos privados estarán a largo plazo en condiciones de sustituir a las donaciones y las corrientes de empréstitos oficiales. Pero por el momento, la AOD es la principal fuente de financiación exterior y los PMA y sus asociados en el desarrollo dependen de la utilización de ayuda para salir del círculo vicioso de los bajos ingresos, el escaso ahorro y la inversión inadecuada en que muchos PMA están encerrados.

ACONTECIMIENTOS DEL DECENIO DE 1990

Crecimiento económico y tendencias sociales

El PIB real de los PMA en cuanto grupo aumentó un 3,2% anual durante el período 1990-1998, frente a un 3,4% en el conjunto de los países con ingresos medios y bajos, y un 2,5% en el resto del mundo. Ello significó una pequeña mejora respecto de los resultados económicos alcanzados en el decenio de 1980. Además, el foso entre la tasa de crecimiento de los PMA y la de los restantes países en desarrollo también se estrechó en el decenio de 1990. Sin embargo, una parte significativa del crecimiento agregado de los PMA se debe a un solo país, Bangladesh, al que corresponde la cuarta parte del peso económico del grupo de los PMA y cuyo crecimiento registró tasas más elevadas y estables que la mayoría de los restantes países del grupo. La tasa de crecimiento de los PMA sin Bangladesh fue de un 2,4% durante el período 1990-1998. Por otra parte, la tasa de crecimiento demográfico de los PMA fue significativamente más elevada que la media correspondiente a los países en desarrollo y casi

duplicó el promedio mundial. Si se tiene esto en cuenta, el PIB real por habitante de los PMA sólo creció un 0,9% anual durante el período 1990-1998, y de excluirse Bangladesh, sólo un 0,4% anual.

Así pues, la comparación no es favorable respecto de las tasas de crecimiento por habitante del PIB real de los demás países en desarrollo, que fue de un 1,9% anual durante el decenio de 1980 y de un 3,6% anual en el período 1990-1998. Durante el decenio de 1980 el promedio simple de las tasas de crecimiento por habitante de los demás países en desarrollo duplicó la de los PMA, y en el período 1990-1998 esa tasa fue cuatro veces superior a la de los PMA. Ello indica la existencia de un desnivel creciente del promedio de los ingresos por habitante entre los PMA y los demás países en desarrollo. En comparación con los países de bajos ingresos, la evolución del crecimiento global de los PMA en cuanto grupo también parece lenta. El PIB por habitante de los países con bajos ingresos, debido en gran parte a las elevadas tasas de crecimiento de China y la India, aumentó a unas tasas anuales de un 4,3% y un 5,4% durante los decenios de 1980 y 1990, respectivamente. Ello indica que los demás países con bajos ingresos están rápidamente alcanzando a los PMA.

Sin embargo, existen importantes divergencias entre los PMA. Hay un grupo de 15 PMA en el que el crecimiento del PIB real por habitante ha sido superior a un 2% anual durante el período 1990-1998. Siete de esos países son asiáticos. Al otro extremo del abanico hay 22 PMA que han registrado un estancamiento o una regresión de su economía durante el mismo período. En 11 de esos países, todos los cuales han experimentado graves conflictos armados y seria inestabilidad interna durante el decenio de 1990, el PIB real por habitante ha descendido más de un 3% anual durante el período. En conjunto, 32 PMA han quedado relativamente rezagados respecto de los demás países en desarrollo por lo que se refiere a los ingresos por habitante o han experimentado una deterioración absoluta de su nivel de vida durante el período 1990-1998.

Dentro del comportamiento económico global durante el decenio de 1990 existen diferencias significativas entre la primera y la última parte del decenio. Para el conjunto de los PMA el crecimiento del PIB real por habitante fue bajo y descendente todos los años en la primera parte del decenio de 1990, pero se elevó significativamente y llegó a ser positivo en 1995. Desde entonces el crecimiento ha sido relativamente alto aunque descendente todos los años. El punto de flexión corresponde al mejoramiento más sostenido de la relación de intercambio de los PMA desde los primeros años del decenio de 1980. Entre 1988 y 1993, la relación de intercambio de los PMA descendió en promedio alrededor de un 12%, pero en el período 1994-1995 se registró un repunte que se mantuvo sostenido hasta 1997.

La relación de intercambio de los PMA empeoró en 1998 y 1999 a causa de un descenso de los precios de los productos básicos cuya profundidad y amplitud no tenían precedentes desde los primeros años del decenio de 1980. El índice compuesto de los precios de los productos básicos distintos del petróleo descendió más de un 30% durante el período 1998-1999. Sin embargo, el índice de los precios del petróleo bruto, que había registrado una disminución de más de un 30% en 1998, ha aumentado acentuadamente desde principios de 1999 y se ha triplicado con creces entre marzo de 1999 y agosto de 2000.

Las consecuencias de las modificaciones de los precios de los productos básicos para la relación de intercambio de los diferentes PMA han sido distintas, evidentemente, según la naturaleza de la especialización comercial de cada país y de la composición de sus importaciones y exportaciones. Durante 1998 los PMA exportadores de petróleo pasaron por momentos difíciles, mientras que los efectos del descenso de precios generalizado de los productos básicos para los importadores de petróleo quedaron hasta cierto punto amortiguados a causa de los precios más bajos del petróleo. Sin embargo, a partir de marzo de 1999 el rápido incremento de los precios del petróleo ha beneficiado a sus exportadores, mientras que los exportadores de productos primarios distintos del petróleo han tropezado con la doble dificultad de unos bajos precios de los productos primarios y un creciente coste global de las importaciones de petróleos. Algunos PMA que son pequeñas islas especializadas en las exportaciones de servicios (por ejemplo, las Maldivas) o algunos PMA asiáticos que se han especializado en las manufacturas para la exportación (por ejemplo, Bangladesh), tal vez experimenten unas consecuencias menos desfavorables con la baja del precio de los productos primarios que con el incremento de los precios del petróleo. En general, el descenso de la relación de intercambio desde 1998 ha sido particularmente grave para los países exportadores de productos básicos e importadores de petróleo, es decir, la mayoría de los PMA.

Las tendencias sociales en los PMA durante el decenio de 1990 son variadas. Pero tres características suscitan preocupación. En primer lugar, el crecimiento económico fue demasiado lento en la mayoría de los PMA para dar lugar a una disminución significativa de las inaceptablemente altas tasas de pobreza. En segundo lugar, si bien se alcanzaron notables logros sociales en un corto número de países, las tasas de progreso social han quedado generalmente rezagadas respecto de las necesarias para cumplir los objetivos internacionales establecidos en las cumbres mundiales del decenio de 1990, y el foso entre los PMA y los demás países en desarrollo con frecuencia se ha ensanchado. En tercer lugar, casi la cuarta parte de los PMA han caído en una espiral descendente en la cual la regresión económica, la tensión social y los conflictos violentos se refuerzan mutuamente.

Los compromisos de París

En 1990, a raíz de la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados, celebrada en París en septiembre de ese año, la comunidad internacional se comprometió a actuar de manera urgente y eficaz para detener y rectificar el deterioro de la situación socioeconómica de los países menos adelantados y a dar un nuevo impulso a su crecimiento y desarrollo. Esos compromisos, consignados en la Declaración y Programa de Acción de París en Favor de los Países Menos Adelantados para el decenio de 1990, no obstante a lo mucho que abarcaban, tenían como principio básico una asociación implícita. Los países menos adelantados se comprometieron a ahondar en la reforma económica iniciada en el decenio de 1980 y sus interlocutores en el desarrollo se obligaron a poner a disposición de aquellos un aumento sustancial y significativo del nivel conjunto de apoyo externo.

Lo ocurrido en el decenio de 1990 demuestra que en muchos de los países menos adelantados ha habido un proceso de permanente aceleración de la liberalización económica. De hecho, a partir de 1998, en 33 de esos 48 países se emprendieron reformas políticas con arreglo a los programas del Servicio reforzado de ajuste estructural financiados por el Fondo

Monetario Internacional. Las excepciones más importante a esa tendencia provienen de aquellos países que no pueden acceder a esos programas por tener una renta per cápita demasiado elevada o aquellos otros donde existen conflictos civiles o son objeto de sanciones impuestas por la comunidad internacional. Entre los que sí que han iniciado reformas es lógico que el proceso haya sido más acentuado y duradero en unos que en otros, además de haber estado sometido a intermitencias y a numerosas interrupciones. Así y todo, en un tercio de esos países menos adelantados se ha mantenido la aplicación de los programas más de la mitad del tiempo que media entre el comienzo de 1988 y finales de 1999, y durante ese intervalo 27 países han estado siguiendo por espacio de tres o más años las políticas concertadas. Por otra parte las reformas han sido más acentuadas en unos sectores que en otros, si bien los datos que se tiene hacen pensar que los países menos adelantados se han mantenido a la par con otros países en desarrollo en cuanto a la reforma estructural en todas las esferas, salvo en el sector financiero y en el de las empresas del sector público, e incluso han ido más allá que otros países en desarrollo en lo que se refiere a la reforma de precios y mercados. Cuando se registró un margen de incumplimiento en los compromisos contraídos en materia de políticas, ello obedeció más que nada a la falta de objetivos fiscales que al rechazo de las reformas estructurales. De hecho las únicas pruebas palpables y sistemáticas acerca de la causa de las interrupciones en los programas indican que en los países menos adelantados la renuencia en el cumplimiento de los compromisos políticos en materia de reforma estructural sólo fue causa de menos del 15% de tales interrupciones.

El entorno de políticas se modificó significativamente en los países menos adelantados en el decenio de 1990 como consecuencia de esas reformas. Los datos del FMI demuestran que se ha avanzado más en la liberalización del comercio en los países menos adelantados que en otros países en desarrollo, y así, en 1999, de entre los 43 países menos adelantados sobre los que se dispone de datos, el 37% imponía a la importación unos aranceles por término medio inferiores al 20% y ninguna o muy pocas barreras no arancelarias, mientras que entre los otros 78 países en desarrollo de la muestra, sólo el 23% había llegado a ese grado de apertura. Es más, el 60% de los 43 países menos adelantados tenía aranceles inferiores al 20% y barreras no arancelarias moderadas, en el sentido de que no estaban generalizadas y afectaban a menos del 25% de la producción y el comercio. De igual manera, los datos de la UNCTAD sobre los últimos años del decenio de 1990 demuestran que, en una muestra de 45 países menos adelantados, sólo 9 mantenían un control riguroso de la transferencia de dividendos y beneficios y de la repatriación del capital. Veintisiete países menos adelantados han adoptado un régimen liberal que garantiza tales transferencias y otros nueve tienen un régimen relativamente libre, ya sea mediante el control de la repatriación de capitales (dejando libertad de transferencia de dividendos y beneficios) ya sea mediante la autorización previa del Estado para tales transferencias.

Si bien el proceso de reforma económica en estos países ha sido generalizado y en algunos casos profundo, el cumplimiento de los compromisos financieros externos contraídos en París en 1990, por el contrario, ha sido escaso. A fin de conseguir lo antes posible una corriente de recursos en condiciones de favor que estén en proporción con el aumento que se necesita, los donantes acordaron tratar de alcanzar los siguientes objetivos:

- países donantes que ya contribuyen con más del 0,20% de su PNB como AOD de los

países menos adelantados: seguir haciéndolo así e intensificar esfuerzos;

- otros países donantes que han alcanzado el objetivo del 0,15% fijado en el Nuevo Programa Sustancial de Acción para el Decenio de 1980 en Favor de los Países Menos Adelantados: tratar de llegar al 0,20% en el año 2000;
- todos los demás países donantes que se han comprometido alcanzar el objetivo del 0,15%: reafirmar su compromiso y tratar de alcanzar ese objetivo en los próximos cinco años, o bien hacer lo posible por activar el logro del objetivo;
- los demás países donantes mientras dure el Programa de Acción: poner cada uno el mayor empeño en incrementar la AOD de los países menos adelantados, de forma que en conjunto aumente significativamente esa asistencia a los países menos adelantados.

En la práctica, la parte del PIB de los donantes pertenecientes al Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) que se destinó a prestar ayuda a los países menos adelantados disminuyó del 0,09% en 1990 al 0,05% en 1998 y en ese año sólo cinco países del CAD alcanzaron el objetivo del Programa de Acción, a saber, Dinamarca, Luxemburgo, Noruega, los Países Bajos y Suecia.

Como consecuencia, la corriente de ayuda a los países menos adelantados no ha hecho más que disminuir, en particular desde 1995. Se estima que la AOD neta de los países del CAD fue de 12.100 millones de dólares en 1998, lo que representa una disminución con respecto a los 12.600 millones en 1997. En el caso de los países menos adelantados, el descenso registrado en 1998 representa el tercer año consecutivo de disminución y un recorte de más de 4.500 millones desde 1995. Esa disminución en 1998 se contrapone a otros datos más positivos sobre la AOD en ese año tomada en su conjunto. La AOD neta a todos los países en desarrollo aumentó en casi 2.000 millones de 1997 a 1998, con lo que se interrumpió la disminución constante experimentada desde el principio del decenio. En una perspectiva más a largo plazo resulta patente que en valor nominal hubo un aumento de la AOD neta a los países menos adelantados en la segunda mitad del decenio de 1980. De hecho, la AOD neta en valor nominal aumentó en un 73% en el período de 1985 a 1990. La disminución a partir de 1995 significó un cambio en sentido contrario de esa tendencia cuyo resultado fue que la AOD neta volviera a estar en un nivel inferior a aquel en que se hallaba en valor nominal en 1987. Expresado en cifras per cápita reales, la AOD neta de los países menos adelantados ha disminuido en un 45% desde 1990 y está de nuevo ahora en los niveles de principios del decenio de 1970.

Las nuevas entradas de capital privado

La disminución de las corrientes de ayuda a los países menos adelantados es motivo de especial preocupación debido a las múltiples exigencias de la inversión necesaria para el crecimiento económico y la reducción de la pobreza en los países menos adelantados, su escasa capacidad para satisfacer esas necesidades mediante la movilización de recursos nacionales y la poca aptitud de esos países para atraer corrientes importantes de inversión extranjera directa y otros capitales privados. Se aprecian de hecho señales positivas de aumento de las corrientes de capital privado encaminadas a los países menos adelantados, aunque ese hecho se ve oscurecido por las tendencias de conjunto derivadas de lo que ocurre en cuatro de los países

menos adelantados, a saber, Angola, Guinea Ecuatorial, Myanmar y el Yemen, donde están en auge el desarrollo del gas y el petróleo, para lo que se ha destinado el 80% de las corrientes de capital privado en el período de 1990 a 1994. No obstante, si se excluye de la muestra a esos países, lo que se aprecia es un aumento de las corrientes de capital privado a largo plazo hacia los países menos desarrollados, que pasaron de 323,1 millones de dólares anuales en el período de 1990 a 1994 a 941,9 millones de dólares anuales en el período de 1995 a 1998, según los datos del Banco Mundial. La media de las entradas en la última parte del decenio de 1990 fue más elevada que en la primera parte por lo que respecta a 29 países de los 45 sobre los que se tiene datos.

No obstante, aunque estas tendencias sean positivas, los aumentos de importancia en las corrientes de capital privado a largo plazo a los países menos desarrollados se concentran en sólo algunos países. De hecho, unas tres quintas partes del aumento registrado entre la primera parte y la segunda parte del decenio de 1990 de que se habla en el último párrafo se concentró en cuatro países, que son: Camboya, la República Democrática Popular Lao, la República Unida de Tanzania y Uganda. Uganda en particular es un buen ejemplo de los beneficios que resultan de una espiral ascendente de crecimiento de las corrientes de capital privado, mientras que Camboya y la República Democrática Popular Lao se beneficiaron hasta 1997 de la dinámica regional de crecimiento e industrialización del Asia oriental. Pero para la mayoría de los países menos adelantados el capital privado representa una proporción tan pequeña de toda la corriente de capitales que entra en ellos que, incluso cuando las corrientes privadas han ido en aumento no han llegado a compensar la disminución de la financiación oficial en la mayoría de esos países. De hecho en sólo tres de ellos fue suficiente el aumento de la corriente neta de capital privado para compensar la disminución de la financiación oficial. Por otra parte también está claro que los países menos adelantados no consiguen atraer determinado tipo de capital privado y, así, a principios del decenio de 1980 se hundió la financiación bancaria internacional a largo plazo de esos países sin que se haya recuperado desde entonces. Tampoco han conseguido atraer las corrientes de capital de cartera y las emisiones de bonos. Por lo demás, la inversión directa extranjera sigue muy concentrada en la explotación de recursos naturales.

En general, la incapacidad que tienen la mayoría de los países menos adelantados de atraer una corriente suficiente de capital privado que compense la disminución de la ayuda da lugar naturalmente a la reducción de la oferta de financiación externa en esos países. Las corrientes de capital a largo plazo hacia el conjunto de todos ellos disminuyeron en alrededor del 25% en valor nominal desde 1990 y, si se corrigen los valores actuales teniendo en cuenta el índice de precios de importación en los países menos desarrollados, es decir, si se expresan como capacidad de compra de bienes extranjeros, las corrientes netas de capital a largo plazo se reducen en realidad al nivel del comienzo del decenio de 1980 y las corrientes reales per cápita de esos capitales arrojan un descenso del 39% desde 1990.

Este panorama ofrece un señalado contraste con lo que ocurre en otros países en desarrollo. Mientras que las corrientes netas de capital a largo plazo hacia los países menos adelantados han disminuido en el decenio de 1990, en ese mismo período aumentaron de manera espectacular las corrientes encaminadas hacia otros países en desarrollo, pues las corrientes de capital privado han alcanzado la primacía de todas las entradas de capital tomadas en conjunto, lo que se refleja a su vez en la impresionante reducción de la parte que corresponde a los países

menos adelantados en el conjunto de corrientes de capital hacia los países en desarrollo en general. Tras alcanzar en 1987 un máximo con un 18%, esa parte se ha reducido a menos del 4% del total de las entradas de capital a largo plazo en los países en desarrollo. La proporción de la inversión extranjera directa que ha ido a los países menos adelantados se redujo del 3,6% en el período de 1975 a 1982 al 1,4% en el decenio de 1990. Además, a los países menos adelantados se los suele dejar al margen de las corrientes de activos de cartera, bonos y préstamos mercantiles, a menos que medie una garantía gubernamental.

La persistencia de la carga que supone la deuda externa

Una medida de la debilidad y fragilidad de la actividad económica de los países menos desarrollados en el decenio de 1990 es la persistencia de la carga que representa la deuda externa. Para estos países en su conjunto y según las estadísticas del Banco Mundial, el valor nominal total que representa la deuda externa aumentó de 121.200 millones de dólares en 1990 a 150.400 millones de dólares en 1998, y el total del servicio de la deuda pagado por los países menos adelantados ascendió a 4.400 millones de dólares en 1998, en comparación con 4.000 millones al principio del decenio. El total debido por el concepto de la deuda se estima en un 101% del conjunto de los PIB de esos países, lo que representa un aumento del 92% con respecto a 1990. La mitad de esa deuda se concentra en tan sólo seis países -Angola, Bangladesh, Etiopía, Mozambique, la República Democrática del Congo y el Sudán- y en 23 de los 45 países sobre los que se tiene datos, el volumen de la deuda externa en valor nominal era inferior a 2.000 millones de dólares. No obstante, según el criterio seguido en la Iniciativa ampliada en favor de los países pobres muy endeudados para determinar la sostenibilidad de la deuda, es evidente que en 1998 la deuda externa era insostenible en 27 de los 42 países menos adelantados sobre los que se dispone de datos. Además, y dejando aparte los países menos adelantados insulares, que tienen pautas de financiamiento del desarrollo un tanto peculiares, hay dos tercios de los países menos adelantados que llegan al nuevo milenio con unos niveles de endeudamiento externo que resultan insostenibles incluso con la aplicación plena de los mecanismos de alivio de la deuda tradicionales, es decir anteriores a la Iniciativa.

La persistencia de la deuda externa hace que sea tanto más onerosa la tarea de evitar el escollo de la escasez de ingresos, que es el factor decisivo del problema del financiamiento del desarrollo de los países menos adelantados. Los niveles elevados de deuda externa limitan en diversas formas la inversión nacional. El servicio de la deuda absorbe las divisas, reduciendo así la capacidad de importación de bienes de capital y, en la medida en que el Estado es titular de la deuda externa, hacerle frente entraña también una disminución de los gastos destinados a los servicios públicos fundamentales. Todo lo referente a la deuda suscita incertidumbre en los inversores nacionales y extranjeros, va en perjuicio del rango crediticio del país e influye en la idea que se tiene del riesgo que implica invertir en él, con lo que se limita el acceso al mercado internacional de capitales de empresas potencialmente rentables de los países endeudados.

Los países menos adelantados en los que la deuda es un problema grave también dependen cada vez más de la "financiación excepcional" consistente en reducir los pagos del servicio de la deuda en un año determinado a menos de lo que están obligados contractualmente. Aunque es algo difícil de calibrar, resulta claro que muchos países menos adelantados dependen enormemente en la actualidad de estos "flujos financieros virtuales", que pueden consistir en un

alivio de la deuda negociado oficialmente, con lo que se reduce la corriente de pagos para el servicio de la deuda, o en una acumulación desordenada de atrasos. De hecho, si las corrientes reales no se hubieran complementado con estos "flujos financieros virtuales", las transferencias netas totales a los países menos adelantados tomadas en conjunto hubieran sido de sólo el 31% del nivel que tenían entre 1989 y 1993 y de sólo el 25% de su nivel real entre 1994 y 1998. También se estima que la "financiación excepcional" ha tenido una importancia determinante en numerosos países. Así, entre 1989 y 1993 representó más del 2% del PNB en más de dos tercios (25) de los 38 países menos adelantados sobre los que se dispone de datos, y entre 1994 y 1998 representó más del 2% en más de la mitad (23 de 41). Para muchos países menos adelantados muy endeudados los Aflujos financieros virtuales@ se han convertido en la fuente principal de financiación externa después de la AOD. Aunque de poco sirve considerar que esa financiación excepcional es una financiación del desarrollo, en la práctica el alivio de la deuda ha empezado a desempeñar esa función, con lo que va pareciendo cada vez más natural tratar el alivio de la deuda y la AOD como formas análogas de asistencia y desviar la segunda al alivio de la deuda.

EL DIAGNÓSTICO ACERTADO EN LA MODIFICACIÓN DE LAS POLÍTICAS

El nuevo planteamiento que se hace ahora de la cooperación internacional para el desarrollo es revelador de la insatisfacción generalizada con lo alcanzado en el decenio de 1990 y de la preocupación muy difundida por mejorar los resultados en el que viene. Ambas cosas están justificadas. No obstante, para acertar, esta vez hay que tratar de que el diagnóstico sea correcto en lo referente a la modificación de las políticas, y eso exige examinar más de cerca y con criterio crítico, pero constructivo, las premisas fundamentales de ese diagnóstico.

Diagnóstico actual sobre cómo han de modificarse las políticas

El diagnóstico que se hace hoy día a al tratar de modificar las políticas y al que se ajusta el nuevo planteamiento de la cooperación internacional para el desarrollo puede resumirse en ocho premisas fundamentales:

La respuesta económica relativamente floja a las reformas políticas en países de pocos ingresos obedece a una ejecución deficiente más que a lo inadecuado de su concepción o a la falta de fondos. Una mala ejecución a su vez refleja la imposibilidad de imponer con rigor las condiciones de las políticas, permitiendo así escabullirse a los gobiernos que no desean llevar a cabo reformas económicas vigorosas.

La ayuda dará buen resultado si el entorno creado por las políticas nacionales es el adecuado.

- Se dan los elementos fundamentales para que el entorno creado por las políticas nacionales sea adecuado cuando los gobiernos: a) tratan de alcanzar estabilidad macroeconómica dominando la inflación y reduciendo los déficits fiscales; b) abren la economía al resto del mundo; y c) liberalizan los mercados nacionales de productos y factores mediante la privatización y la desregulación.

- Con anterioridad no se ha prestado suficiente atención al logro de objetivos sociales. Las políticas sociales, que deben tener por objeto velar por que el desarrollo favorezca más a los pobres, deben integrarse ahora en las políticas macroeconómicas y reformas estructurales por las que se define el entorno adecuado de las políticas nacionales.
- Las políticas nacionales resultaran más eficaces si los donantes no llevan la batuta y es el propio país el propietario de tales políticas. La propiedad en este contexto consiste en que el Gobierno, en un proceso participativo, dirija la elaboración del documento programático de estrategia por el que se orientará el proceso de reforma económica y cuya ejecución se observará más adelante como condición de la prestación de ayuda y de alivio de la deuda.
- La asistencia también puede hacerse más eficaz si los donantes la dirigen a países que siguen las políticas adecuadas, es decir, si se acentúa la selectividad geográfica en las corrientes de ayuda.
- También puede hacerse que la ayuda sea más eficaz mejorando la coordinación entre el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial y también entre los donantes bilaterales, y serán los documentos estratégicos redactados por los gobiernos los que proporcionarán el marco pertinente.

La deuda externa es un problema para los países pobres muy endeudados, pero gracias al alivio de la deuda mediante la Iniciativa ampliada en favor de los países pobres muy endeudados se podrá evitar de manera sostenible y bastará para reducir la pobreza, siempre y cuando sea adecuado el entorno de políticas nacionales.

Diagnóstico sobre cómo han de modificarse
las políticas: punto de vista alternativo

La reorientación de las políticas nacionales, la promoción de la propiedad nacional y de las asociaciones y una mejor coordinación de la ayuda constituyen desde luego un planteamiento acertado, lo que no quita para que el diagnóstico que se hace actualmente con miras al cambio esté demasiado anclado en la perspectiva que consiste en achacar los problemas surgidos en el pasado al ámbito nacional y no a las relaciones económicas internacionales y para que adolezca también de parcialidad al adjudicarse errores políticos y mala gestión entre donantes y receptores. Los elementos básicos de un diagnóstico alternativo en el que fundar el cambio de las políticas a partir del análisis que se hace en el presente informe pueden recapitularse en siete premisas.

- A pesar de los problemas de ejecución y las interrupciones y de las diferencias entre distintos países, en muchos países menos adelantados ha habido un cambio significativo del entorno de las políticas orientado a la liberalización económica.
- Se está en lo cierto al decir que es necesario seguir unas políticas nacionales apropiadas para conseguir resultados de la ayuda. No obstante, las políticas que se recomiendan en la actualidad adolecen de graves deficiencias en el contexto de las economías propias de los países menos adelantados que van más allá de la escasa

atención prestada a las cuestiones sociales. Por decirlo brevemente, en ellas se ha hecho caso omiso de las repercusiones de los condicionamientos estructurales, la falta de infraestructura social y económica, el escaso desarrollo del mercado, lo exiguo de la clase empresarial y la reducida capacidad de producción del sector privado, con el resultado de que el nuevo entorno de políticas no permite índices elevados de crecimiento, salvo cuando es favorable el entorno externo en los intercambios o cuando se financian las reformas de manera adecuada y estable. La sostenibilidad del crecimiento económico fundado en reformas de este tipo es dudosa en la mayoría de los países.

- Incluso si las políticas nacionales son las adecuadas, eso tampoco es bastante por sí solo para que la ayuda resulte eficaz. La falta de coordinación entre las actividades de los distintos organismos de asistencia y la falta asimismo de integración de sus proyectos en las estructuras económicas nacionales y de gestión han ido en detrimento de la sostenibilidad de los proyectos de asistencia. Además, aunque las economías de los países menos adelantados están necesitadas de ayuda extranjera, el sistema fragmentado de prestarla, administrada por múltiples donantes, ha tenido como resultado un trastorno profundo de los mecanismos de asignación de recursos en esos países, con repercusiones graves y negativas en la gestión económica, la eficacia global en el uso de los recursos y el crecimiento económico en general.
- La eficacia de la ayuda también ha sufrido por la carga de la deuda externa, que ha hecho que se reduzca la inversión pública y privada en los países receptores y también ha afectado negativamente a la asignación y empleo de la ayuda de la comunidad internacional de acreedores y donantes.
- Es artificial separar lo que atañe a la calidad y la cantidad en los desembolsos en asistencia. Aunque se aumenten las corrientes de ayuda no se conseguirán resultados si no se presta la debida atención a hacer la ayuda más eficaz. De igual manera, esa mejora no puede dissociarse de consideraciones que tienen que ver con el nivel adecuado de financiamiento externo para los países menos adelantados. La insuficiencia de fondos para atender a las necesidades de divisas y la escasez de financiación de urgencia han perjudicado a algunos programas de ajuste estructural, contribuyendo así a su interrupción.
- Es fundamental que la propiedad sea nacional para lograr el éxito en los programas de desarrollo. Por otra parte, el que la propiedad carezca de solidez no es cuestión que dependa meramente de que los donantes lleguen con recetas prefabricadas que no responden a las necesidades y que se imponen por el sistema del palo y la zanahoria que son los condicionamientos de las políticas. La poca integración del sistema de prestación de ayuda en las estructuras económicas y administrativas nacionales y la falta de coordinación de las actividades de los donantes, junto con la aplicación estricta de los condicionamientos de las políticas al presupuesto fiscal han erosionado a la larga la capacidad de los gobiernos, en detrimento de la posibilidad de obtener la propiedad nacional.

- No son realistas las expectativas actuales de ejecución de una Iniciativa ampliada en favor de los países pobres muy endeudados.
- A menos que sean muy y favorables las condiciones externas y que mejoren de alguna manera los resultados económicos con la reforma de las políticas, la escala prevista de alivio de la deuda resultará insuficiente para garantizar la sostenibilidad de la deuda a medio plazo. Además, la magnitud de ese alivio y la forma de prestarlo no influirá directamente de manera importante en la reducción de la pobreza, aunque por otra parte no deja de ser un cauce por el que promover la adopción de políticas propicias a los más desfavorecidos en los países pobres.

JUSTIFICACIÓN DE LA SEGUNDA EXPLICACIÓN

La justificación de esta segunda explicación de la debilidad de la cooperación internacional para el desarrollo en el decenio de 1990 puede resumirse con tres epígrafes: i) los mecanismos que introdujeron en el decenio de 1990 las reformas políticas financiadas con cargo al SRAE; ii) la relación entre el sistema de prestación de asistencia y la eficacia de esta asistencia; iii) el sistema de asistencia y servicio de la deuda; y iv) la adecuación del alivio de la carga de la deuda mediante la iniciativa ampliada en favor de los países pobres muy endeudados.

La aplicación de las reformas políticas de la SRAE en los PMA

El mejoramiento de los resultados del crecimiento económico en los PMA que han ejecutado programas de reforma financiados por el SAE y el SRAE a fines del decenio de 1980 y durante el decenio siguiente fue en promedio de poca entidad. Si se consideran los países con programas de SRAE para los que se dispone de datos y se excluyen los casos positivos y negativos extremos (por un lado Guinea Ecuatorial y por el otro Guinea-Bissau, Rwanda, Sierra Leona) el PIB real por habitante disminuyó 1,4% por año durante los tres años anteriores al momento de iniciación de los programas, quedó estancado durante los tres años después del inicio y luego disminuyó 1,1% durante los tres años siguientes. En el intervalo de 1996 a 1998 el crecimiento por habitante del PIB real subió 1,9% por año y hubo otra aceleración del crecimiento de las exportaciones y de las inversiones interiores brutas. Sin embargo, los resultados varían mucho entre los países y algunos de ellos como Uganda han hecho progresos considerables con las reformas económicas.

Es muy discutible hasta qué punto estos resultados pueden atribuirse a cambios en la política interna, al entorno económico externo y a hechos no controlables como el clima. Sin embargo, en lugar de iniciar un debate bastante infructuoso sobre si las reformas económicas funcionan o no comparando diferentes resultados entre países con SRAE y países sin él, lo importante ahora es comprender los mecanismos mediante los cuales los programas funcionan o no funcionan y evaluar por qué los programas han tenido resultados más positivos en algunos países que en otros, en algunos momentos y no en otros, y si los resultados positivos son sostenibles.

Desde esta perspectiva el mecanismo básico mediante el cual los programas financiados por el SRAE impulsan el crecimiento económico en los PMA es aumentando su acceso a la

financiación en condiciones favorables. Como explica la propia evaluación externa del FMI, el aumento de la financiación en condiciones favorables amplía el consumo y las posibilidades productivas. En general la mayor disponibilidad de divisas extranjeras relacionada con el inicio de un programa de SRAE ha permitido la rehabilitación y la utilización completa del capital existente en lugar de crear nuevo capital. Pero el aumento de las corrientes oficiales en países con escasez de importaciones puede hacer también que muchas más inversiones potenciales sean remuneradoras, y la disminución del precio de los alimentos y de bienes simples de consumo ha hecho a menudo que florezcan las actividades del sector no estructurado.

La reducción de las restricciones en materia de divisas conseguida mediante una financiación en condiciones favorables aporta unos beneficios positivos que los cambios inducidos en el entorno de la política interna pueden multiplicar. Es muy difícil determinar los elementos de la reforma política que contribuyen más a conseguir resultados positivos. Sin embargo muchos observadores han llegado a la conclusión de que los cambios de política interna que pueden contribuir más son la eliminación de las distorsiones macroeconómicas mayores. Las reformas estructurales no han tenido suficientemente en cuenta las limitaciones estructurales y la debilidad institucional, por lo que la respuesta de la oferta del sector privado a los incentivos basados en los precios no ha sido tan vigorosa como se esperaba.

Los resultados favorables están también relacionados con cambios favorables de las condiciones comerciales. En los países y en los períodos afectados por cambios desfavorables de las relaciones de intercambio ha habido dificultades para cumplir los objetivos fiscales, y la imposibilidad de cumplir los compromisos políticos podría provocar el previsto hundimiento porque se retiraron o se aplazaron los recursos necesarios para garantizar los efectos de las reformas. No se incorporaron en los programas las medidas de urgencia y a menudo las previsiones de las necesidades de las divisas para el ajuste eran demasiado optimistas. Si las promesas de contribución de los donantes no alcanzaban las cantidades necesarias era preciso ajustar los déficit de financiación de modo específico según fuera la capacidad de movilizar fondos, en lugar de hacerlo sobre la base de las necesidades reales. Esto significa que si bien los programas del SRAE estaban en general relacionados con el aumento de las corrientes en términos favorables, algunas no estaban suficientemente financiadas y estaban abocadas al fracaso desde el principio.

También es lógico suponer que el funcionamiento de las reformas económicas aplicadas normalmente resulta afectado negativamente por el nivel inicial de endeudamiento externo. Se precisan más investigaciones sobre esta cuestión. Sin embargo, si se demuestra que cuando el endeudamiento externo supera un cierto nivel, la eficacia de la reforma queda gravemente socavada; una condición necesaria para que funcionen las reformas económicas en países muy endeudados será la reducción previa de la deuda. La actual política de convertir un ajuste eficaz en condición previa al alivio de la deuda condena al país que realiza el ajuste y a los donantes oficiales de crédito que apoyan el proceso de ajuste a una frustración considerable. Un aumento de las corrientes de recursos en forma de asistencia y un mayor esfuerzo político nacional en cuestión de ajuste estructural no bastan por sí mismos para impulsar a la economía hacia la viabilidad externa si no hubo una reducción previa de la deuda.

la eficacia de la asistencia

El sistema de prestación de la asistencia no ha sido especialmente favorable durante la era del ajuste y la liberalización. En este período se ha agostado la coordinación dirigida por los gobiernos. Los donantes pudieron coordinar la condicionalidad de sus políticas con los programas del FMI y del Banco Mundial. Pero al mismo tiempo la comunidad de donantes no es en absoluto ni sigue siendo una entidad homogénea, puesto que los donantes tienen experiencias e ideas contrapuestas y estas experiencias influyen en los proyectos y en los programas que están dispuestos a apoyar. Por lo tanto una coordinación de la condicionalidad de la política relativamente estricta ha coexistido con una gran diversidad en la prestación de asistencia. Esta tensión ha contribuido mucho a disminuir la eficacia de la asistencia y a trastornar los procesos de desarrollo en los PMA durante los últimos dos decenios.

Dos resultados empíricos importantes apoyan esta conclusión. En primer lugar las corrientes de asistencia externa son una fuente importante de choques externos para los PMA. Para la mayoría de estos países las corrientes de asistencia son de hecho más volátiles que los ingresos por exportación, de por sí muy volátiles, y también lo son más que los ingresos corrientes del Estado. Además la correlación entre las variaciones a plazo corto de la asistencia y las exportaciones y los ingresos del Estado es débil. Parece por consiguiente que la asistencia exterior no ha aliviado en general los efectos de los choques externos a corto plazo en los PMA y si algo ha hecho ha sido reforzar sus efectos. En resumen es razonable llegar a la conclusión de que la volatilidad de las corrientes de asistencia ha contribuido a aumentar la inestabilidad macroeconómica, cuando la asistencia de los programas estaba intentando precisamente reducirla.

En segundo lugar es evidente que la asistencia ha distorsionado las finanzas públicas de muchos PMA que se han visto sometidas por un lado a la doble presión de una asistencia en forma de proyectos no coordinados y no integrados y por otro lado a condicionalidades políticas encaminadas a reducir los déficit presupuestarios, excluidas las donaciones. El efecto de todo ello es que han aumentado los gastos de capital como porcentaje de los gastos totales del Estado mientras que los gastos corrientes del Estado han disminuido. La participación media del desembolso de capital en los gastos totales del Estado en los PMA ha aumentado pasando del 24% durante el decenio de 1970 a una cifra situada entre el 32 y el 36% en el decenio de 1990. Esto contrasta decisivamente con la participación media del desembolso de capital de otros países en desarrollo que disminuyó del 25 al 15%, aproximadamente, y que está correlacionada con la proporción entre asistencia externa y gastos del Estado. La elevada participación en los PMA refleja unos gastos conexos de los proyectos de asistencia que a menudo se sitúan fuera de los procesos del presupuesto central y que sin embargo se consideran como gastos de inversión del sector público. Esto indica también hasta qué punto la acumulación en los PMA está dominada y controlada por donantes múltiples. Al mismo tiempo hay una presión para reducir los gastos corrientes. Los gastos corrientes medios en educación han sufrido una disminución repentina en los PMA durante el período de ajuste. Esta evolución es la imagen especular del crecimiento del desembolso de capital y también contrasta con lo que se observa en otros países en desarrollo donde los gastos corrientes del Estado en educación se han mantenido más o menos constantes.

La combinación del sistema de prestación de la asistencia y las condicionalidades políticas desde principios del decenio de 1980 han socavado en especial el progreso económico en los PMA al erosionar las capacidades del Estado. Esto se debe a los efectos fiscales ya descritos y también a la fuga de cerebros interna del sector estatal a los proyectos y programas de los donantes. Los proyectos de asistencia exterior, si bien dependen teóricamente del sector público, están controlados por los donantes, por lo menos hasta que finalizan o hasta la fecha límite en que se supone que los proyectos se entregan al gobierno receptor. Los salarios y sueldos de los proyectos de los donantes a menudo no se corresponden con las escalas salariales del sector público y, coincidiendo con la reducción de las cantidades asignadas a salarios en el sector público, los proyectos han atraído a funcionarios esenciales, lo que ha erosionado la capacidad de las administraciones. Los donantes tienen cada vez más la tentación de crear estructuras paralelas de gestión para sus proyectos, lo que agrava el problema. Según la mayoría de informes las capacidades en la mayoría de PMA del África subsahariana están ahora a niveles inferiores a los de hace dos decenios. Como se señala en el Informe de 1997 sobre los países menos adelantados la debilidad del Estado en muchos PMA se ha convertido en un obstáculo importante para el progreso económico de estos países.

El sistema de asistencia y servicio de la deuda

La eficacia de la asistencia también ha sido perjudicada por la carga de la deuda externa que no solamente ha reducido las inversiones públicas y privadas en los PMA sino que también ha afectado negativamente la práctica de la asistencia de los acreedores y donantes oficiales. Desde el decenio de 1980 ha habido una relación estrecha entre la asignación geográfica de las corrientes de asistencia y los pagos por servicio de la deuda. En los PMA durante todo el decenio de 1990 la deuda ha tenido una influencia desproporcionada en la asistencia porque los acreedores y donantes oficiales como grupo han puesto el dinero en lugares de donde tenía que salir dinero. Este sistema de asistencia y servicio de la deuda ha sesgado la distribución geográfica de la asistencia alejándola de los países con un problema de deuda y ha promovido la fatiga de la asistencia bilateral. Ha restado del volumen de asistencia cantidades destinadas directamente al desarrollo. También ha disminuido la calidad de la asistencia al aumentar la incertidumbre e impulsar la intensidad de la asistencia más allá de los niveles en los que puede ser absorbida con eficacia. Las transferencias netas recibidas por los países deudores han sido siempre positivas y esto ha atenuado en cierta medida los efectos negativos de los pagos por servicio de la deuda en la disponibilidad de divisas y los gastos públicos. Pero también han supuesto costos inmensos de transacción en función del tiempo perdido por las personas encargadas de adoptar decisiones económicas importantes, y las obligaciones del servicio de la deuda han exacerbado las limitaciones fiscales. De hecho tanto los acreedores y donantes internacionales como los países deudores han quedado atrapados en una situación de asistencia combinada con deuda en la que unos niveles altos de endeudamiento socavan la eficacia de la asistencia y unos niveles bajos de eficacia de la asistencia tienen a su vez por consecuencia que la asistencia en condiciones favorables contribuye al endeudamiento.

La adecuación de la asistencia de la iniciativa amplia en favor de los países pobres muy endeudados

La iniciativa amplia en favor de los países pobres muy endeudados tiene por beneficiarios

a los países pobres y no a los PMA en sí. Pero casi tres cuartas partes de los países beneficiarios de esta iniciativa amplia (30 de 41) son actualmente PMA y el problema de esta iniciativa ampliada se está convirtiendo rápidamente en un problema exclusivo de los PMA. Después de fines de 2000, si el calendario de ejecución establecido por la comunidad internacional se mantiene, todos excepto dos de los países pobres muy endeudados que no han alcanzado su punto de decisión serán PMA.

La mayoría de observadores están de acuerdo en que una condición necesaria para que la iniciativa ampliada tenga éxito es que haya más asistencia oficial al desarrollo. El hecho de que las corrientes de asistencia en el decenio de 1990 estuviesen estrechamente vinculadas con pagos por servicio de la deuda apunta a la probabilidad de que la disminución de la financiación futura en condiciones favorables coincida con reducciones en los pagos futuros por servicio de la deuda, lo que negará este principio. Sin embargo, aunque esto no suceda la magnitud de la asistencia de alivio adicional y el modo de su prestación significa que probablemente no tenga efectos directos importantes en la reducción de la pobreza.

Esta conclusión se deduce del examen de las proyecciones a mediano plazo de los pocos PMA que han alcanzado su punto de decisión de conformidad con la iniciativa ampliada en favor de los países pobres muy endeudados. Estas proyecciones demuestran en primer lugar que los países han de obtener nuevos préstamos en condiciones favorables para financiar infraestructuras físicas y sociales esenciales por lo que la deuda pendiente puede persistir durante algunos años después del punto de finalización; pero en segundo lugar, y lo que es más grave, las previsiones sobre una salida duradera del problema de la deuda dependen de unos tipos altos de crecimiento económico y de crecimiento de las exportaciones, sostenidos durante un largo período, a menudo superando los índices conseguidos en el decenio de 1990 y sin aumentar la intensidad de las importaciones.

Es difícil ver cómo podrán conseguirlo. Algunos quizá dirán que estos resultados pueden lograrse mediante sistemas de propiedad mejorados, la integración de las políticas sociales en las reformas políticas y un alivio más profundo y más rápido de la deuda. Pero no es muy convincente la hipótesis de que el crecimiento puede acelerarse añadiendo políticas sociales a las políticas macroeconómicas normales tendientes a reducir la inflación y los déficit fiscales y a las reformas estructurales normales cuyo objetivo es abrir las economías al resto del mundo y promover la privatización y la desreglamentación. Es difícil ver cómo las estrategias de reducción de la pobreza pueden promover un crecimiento acelerado, especialmente porque son mecanismos políticos nuevos y no comprobados. Además hay el peligro de que la ampliación de la condicionalidad política que deriva de vincular el alivio de la deuda con la reducción de la pobreza aparte realmente la atención de la tarea fundamental de aumentar los ahorros internos y el volumen y productividad de las inversiones y de promover las exportaciones. El intento loable de aumentar la propiedad interna de los programas de reforma puede quedar fácilmente socavado por unas capacidades políticas nacionales insuficientes y por un concepto estrecho de los programas aceptables dentro del proceso de apropiación.

Se tiene la esperanza de que ahorrar en los pagos por servicio de la deuda mediante el alivio de la deuda puede tener efectos considerables en la pobreza. Pero los beneficios que ello reporta al flujo de tesorería son pequeños en relación con los flujos de los recursos netos y la

asistencia de la iniciativa ampliada en favor de los países pobres muy endeudados que son PMA. La resolución duradera del problema de la deuda depende de la aceleración del crecimiento, el aumento de los ahorros internos y el desarrollo de las capacidades productivas y de la competitividad internacional. Si no se dan estas tendencias el alivio de la deuda producirá algún alivio de la pobreza a corto plazo pero no una reducción duradera y a largo plazo de la pobreza.

) QUÉ HAY QUE HACER?

Si bien para los PMA y en la esfera especial de la asistencia y la deuda las iniciativas actuales tendientes a reformar la cooperación para el desarrollo internacional se fundan en un diagnóstico equivocado de los errores cometidos en el decenio de 1990, no es correcto mostrarse pesimista acerca del futuro.

Hay dos motivos para ello. En primer lugar, la comunidad internacional tenía centrada su atención durante el decenio de 1990 en el problema de las economías en transición y en el funcionamiento del milagro y luego la crisis de Asia oriental. Hay indicios de que ahora los requisitos de las políticas nacionales e internacionales para ponerse a la altura de los demás en el desarrollo, tema en el cual se ha aprendido mucho de la industrialización del Asia oriental, ya no despiertan tanto interés y que la atención se centra en la manera de promover un arranque sostenible en los países más pobres de la economía mundial. En segundo lugar existe ahora una ventana de oportunidad caracterizada por un enfoque flexible de la cooperación para el desarrollo internacional. Parece que hay más debates abiertos sobre la cuestión y también que existe el compromiso de aprender adaptativamente basándose en la experiencia y en la incorporación de las diversas perspectivas de los diferentes participantes interesados.

El presente análisis ofrece una perspectiva estratégica del problema de la financiación del desarrollo en los PMA que sugiere cinco ejes esenciales para el cambio:

- reorientar las políticas nacionales;
- garantizar corrientes de asistencia adecuadas;
- aplicar asociaciones basadas en una propiedad nacional auténtica;
- llevar a cabo un alivio adecuado de la deuda;
- aumentar la coherencia sistémica de las políticas.

Reorientar las políticas nacionales

El análisis de las experiencias de desarrollo que han tenido éxito demuestra que un crecimiento económico sostenido y acelerado se basa en el desarrollo de las capacidades productivas y de la competitividad internacional y en una transformación estructural que se aleja de una economía de productos básicos primarios estrechamente especializada. El éxito depende de la creación de un círculo virtuoso entre la inversión, las exportaciones y los ahorros. En este proceso las exportaciones apoyan la inversión porque con ellas se ganan las divisas necesarias para importar los bienes y la tecnología necesarios para la acumulación y el crecimiento de capital mientras que la inversión presta apoyo a las exportaciones suministrando la base del

cambio tecnológico, el crecimiento de la productividad, el aumento de la competitividad y el cambio estructural. A medida que los ingresos y los beneficios aumentan mediante la inversión también suministran cada vez más recursos adicionales para la acumulación de capital. La reducción de la pobreza se convierte en una parte integrante del ciclo de causación acumulativa si las oportunidades de empleo se amplían rápidamente, aunque los efectos de reducción de la pobreza debidos al crecimiento en los países con grandes desigualdades son inferiores a los de los países con pocas desigualdades. Se precisan iniciativas políticas para fortalecer estos efectos garantizando un amplio acceso a los bienes productivos y creando vínculos que incorporen los sectores marginales en el espacio del crecimiento de la productividad.

Se tiene bien entendido actualmente que un proceso sostenido de crecimiento económico y reducción de la pobreza actúa mejor asignando una mayor función a las fuerzas del mercado y a la iniciativa privada. Sin embargo no se conseguirá el resultado apetecido si se deja el crecimiento a las fuerzas del mercado y no se presta una atención adecuada a las insuficiencias de los mercados, las instituciones y la infraestructura de los PMA. Se precisa por lo tanto un enfoque pragmático del diseño de las reformas estructurales.

Este enfoque debería promover un círculo virtuoso entre el crecimiento de las exportaciones, la inversión y los ahorros mediante un equilibrio entre la acción pública y la iniciativa privada mejor que el que se recomienda actualmente. Esto desde luego no significa volver precipitadamente a la propiedad pública y al aislacionismo. Sin embargo se conseguirá una integración más beneficiosa y sostenida en la economía mundial si las políticas macroeconómicas orientadas hacia el crecimiento se complementan mediante políticas específicas encaminadas a aumentar la productividad y la competitividad en el nivel empresarial y a mejorar el entorno facilitador para las empresas. El diseño de estas medidas debería aprovechar el margen de políticas de que disponen por derecho propio los países con niveles bajos de desarrollo dentro de los regímenes comerciales internacionales. Si fuera preciso, las medidas podrían también adoptar un enfoque regional o subregional.

Garantizar corrientes de asistencia adecuadas

Sean cuales fueren las políticas nacionales aplicadas no es probable que tengan eficacia si no cuentan con el apoyo de una financiación externa adecuada. No existe una respuesta clara sobre el importe de la financiación externa necesaria. De hecho este tipo de cuestión se plantea mejor en el contexto de cada país. Sin embargo, habida cuenta de las actuales tendencias del ahorro y de la eficiencia de la inversión, se ha estimado que es preciso aumentar más del doble los recursos externos para el África subsahariana si se quiere conseguir en promedio el objetivo de reducir a la mitad la incidencia de la pobreza en 2015. Además, las estimaciones de la UNCTAD sobre las necesidades de recursos externos para que el África subsahariana consiga tasas de crecimiento del 6% anual, son de 50 a 150% superiores a las corrientes existentes a corto plazo. Estas proyecciones medias es probable que sean pertinentes para la mayoría de PMA africanos y asiáticos que están sumergidos en un círculo vicioso en el cual los ingresos bajos y el crecimiento lento son al mismo tiempo causa y consecuencia de ahorros internos bajos, índices reducidos de inversión y poca eficiencia de la utilización de los recursos.

Las corrientes de capital privado pueden contribuir a satisfacer algunas de estas

necesidades. De hecho, el aumento de las aportaciones de tipos de capital privado que apoyan los objetivos de desarrollo a más largo plazo de crecimiento de las exportaciones, transferencia de tecnología y creación de empleo deberían ser un objetivo central de los PMA y de sus asociados en el desarrollo. Pero las personas encargadas de formular políticas en los PMA no deberían tener falsas expectativas y creer que la inversión extranjera directa puede dirigir el proceso de desarrollo, y los donantes no deberían considerar que los síntomas de crecimiento de las aportaciones de capital privado a algunos PMA constituyen una oportunidad para reducir la asistencia oficial al desarrollo. En el futuro inmediato, habida cuenta de las limitaciones de las aportaciones de capital privado, la mayoría de PMA deben confiar en la asistencia oficial al desarrollo como fuente más importante de financiación exterior.

La reducción de la asistencia al desarrollo por parte de la comunidad de donantes, basada en la hipótesis de que todos los países en desarrollo se encuentran ahora en una época de corrientes mundiales de capital privado, no es probable que conduzca a la sustitución de la inversión extranjera directa y de los préstamos de bancos comerciales realizados por conducto de los canales normales de asistencia. Es más probable que el fenómeno promueva la sustitución por asistencia de las transferencias actuales privadas de los trabajadores migrantes internacionales. La mayoría de PMA también se integrarán cada vez más en una economía internacional no estructurada en la que corrientes de capital privado, en su mayor parte no registradas, apoyan actividades económicas "grises" como el contrabando de piedras preciosas, la explotación forestal ilegal y los narcóticos, y la comunidad de donantes se enfrentará con gastos financieros mayores para costear operaciones de mantenimiento de la paz y de emergencia humanitaria.

Aplicar asociaciones basadas en una propiedad nacional auténtica

El aumento de las corrientes de asistencia no tendrá efectos positivos para el desarrollo si no se adoptan medidas para que los PMA y sus asociados en el desarrollo aumenten la eficacia de la asistencia. La aplicación de asociaciones basadas en una propiedad nacional auténtica es esencial para que el programa de desarrollo tenga éxito. Se están desarrollando actualmente esfuerzos para que los receptores de la asistencia tomen la iniciativa en la formulación y aplicación de políticas y es importante que el FMI y el Banco Mundial gestionen las inevitables tensiones entre la condicionalidad de las políticas y la propiedad nacional de modo que se acepte el concepto pragmático de los ingredientes esenciales de una política tendiente a acelerar el crecimiento y reducir la pobreza. Una asociación auténtica debe aceptar diferencias de perspectivas y dejar margen para que los asociados aprendan de sus errores. Debería alentarse una concepción pluralista de las estrategias de desarrollo que no esté comprometida con un único modelo. Sería fácil que la selectividad, que actúa como una amenaza de retirada de la financiación en condiciones de favor si las políticas no son correctas, fuera un mecanismo que guíe las políticas para que encajen con las preferencias de los donantes. Esto no significa que los donantes no deban mostrarse selectivos en cuanto a qué países prestar apoyo. Pero deberían evitar que la selectividad funcionara como una condicionalidad política inmediata. Esto podrá conseguirse mejor si la vigilancia de los resultados y el establecimiento de criterios de cumplimiento se basan en una investigación independiente que tenga en cuenta las limitaciones y caracteres específicos institucionales de los países receptores y si los países receptores tienen

mayor peso en la formulación del programa político y en la vigilancia de los resultados.

Además de la aceptación de diferentes enfoques del desarrollo, deben cumplirse tres requisitos básicos para que una auténtica propiedad de las políticas se convierta en una realidad en los PMA. En primer lugar, los mismos países deben hacer esfuerzos serios para preparar presupuestos amplios y coherentes y planes de gastos a mediano plazo cuya transparencia, fiabilidad y realismo puedan ser tomados en serio por los donantes y por los propios beneficiarios nacionales. En segundo lugar, los donantes deben suministrar la información necesaria sobre sus actividades actuales y sus planes futuros para conseguir que la primera tarea sea posible. También deberían estar dispuestos a coordinar sus procedimientos con los requisitos locales e integrar sus actividades dentro de los presupuestos y planes de gastos nacionales: en otras palabras, deben situar realmente al país receptor en el "puesto de mando". En tercer lugar, debe realizarse una evaluación realista de las necesidades financieras inmediatas para poner en marcha el proceso y deberá disponerse de los fondos necesarios para sacar a los países del proceso descendente en espiral que está erosionando las capacidades del Estado. Un requisito previo fundamental de la propiedad de los países receptores es reinstaurar las capacidades perdidas de los Estados, lo cual constituye una tarea especialmente exigente en los PMA del África subsahariana.

Cumplir el primer requisito de propiedad auténtica de las políticas depende en primer lugar de la existencia de recursos humanos adecuados. Una capacidad técnica importante para tener políticas eficaces que precisa de fortalecimiento en muchos PMA, especialmente en el África subsahariana, es la auditoría financiera y la contabilidad. Esta es la columna vertebral de la contabilidad del Estado y una condición básica para una auténtica propiedad de las políticas. Sin embargo, los procesos políticos en los que se basa la formulación y aplicación de los presupuestos son por lo menos tan importantes como los detalles técnicos de las finanzas y la contabilidad. Las consultas adecuadas con todos los ministerios pertinentes y debates abiertos por partes interesadas pertinentes sobre las visiones del desarrollo estratégico y los medios para hacerlas realidad son requisitos esenciales para que las iniciativas del Estado tengan transparencia, responsabilidad y credibilidad, lo que a su vez es necesario para convencer a los donantes para que integren la gestión financiera de sus proyectos y programas dentro del presupuesto del Estado.

Sin embargo, sin un apoyo simultáneo de los donantes y sin un esfuerzo a cargo suyo para coordinar la asistencia entre ellos y con los procesos económicos internos es probable que continúen siendo ineficaces las iniciativas de los gobiernos receptores en las economías que dependen de la asistencia. Esto es un segundo requisito previo para una propiedad auténtica de las políticas. Los procesos internos de consulta, transparencia y creación de consenso en relación con el presupuesto se malogran si no se dispone de una información financiera precisa y al día de los donantes. La falta de sincronización de los ciclos presupuestarios de los donantes y de los receptores, la utilización de diferentes convenciones y clasificaciones contables, el suministro de datos incompletos sobre los desembolsos de asistencia y la falta de información sobre las estrategias de asistencia y los futuros planes de gastos de los donantes, son deficiencias bien conocidas del sistema de prestación de asistencia que han hecho difícil o incluso imposible la tarea de la gestión financiera en los países receptores. Sin embargo, el impedimento más importante para una planificación del sector público a mediano plazo y una gestión financiera

amplias en los PMA es que una gran parte de los proyectos y programas financiados por los donantes dejan de lado el presupuesto del gobierno central.

Una condición importante para la muy debatida reforma del sector público en los PMA es una actitud más cooperativa y confiada por parte de los donantes. Los donantes, además de la reforma de las estructuras de pago del sector público, deben poner fin a la práctica usual actualmente de establecer disposiciones paralelas sobre personal y remuneración en los proyectos independientes. Los fondos de los donantes deberían adoptar cada vez más la forma de apoyo presupuestario o de programas de colaboración para todo un sector administrados por los gobiernos receptores de conformidad con los objetivos y prioridades acordados con los donantes contribuidores. Hay que limitar las nuevas formas de asistencia que prescinden del escrutinio presupuestario y de la vigilancia de una administración estatal reformada y que no están coordinados con las prioridades nacionales. Los elementos básicos para el establecimiento de buenas asociaciones figuran, como es lógico, de modo prominente desde hace mucho tiempo en distintos manuales de la OCDE sobre una asistencia eficaz. Si bien el entusiasmo reciente por la propiedad de los países receptores puede acelerar la reforma de los sistemas de prestación de la asistencia, este proceso de cambio es probable que precise de algún tiempo. Puede contribuir al ritmo de la reforma una vigilancia más atenta de la asistencia y la selección de indicadores en función de los beneficios que reporte a los receptores y no en función de los costos para los donantes.

Este programa ampliado no sólo utiliza de modo más eficiente y centrado los recursos financieros y humanos del sector público sino que obliga también a prestar asistencia adicional para aflojar las limitaciones financieras que pesan sobre los gobiernos. Este es un tercer requisito para una eficaz propiedad nacional de las políticas. No debería considerarse como un consumo corriente del Estado financiado por la asistencia y de perspectiva abierta sino más bien como una inversión inicial necesaria para crear un funcionariado menos pesado, más eficiente y mejor remunerado y motivado. Esto es necesario para que tengan éxito otros programas de reforma que a su debido tiempo tendrán por consecuencia mayores ingresos para el Estado y la desaparición gradual de la dependencia en relación con la asistencia.

Llevar a cabo un alivio adecuado de la deuda

Es preciso que el alivio de la deuda sea más profundo, amplio y rápido y que se base en umbrales más bajos de sostenibilidad de la deuda, previsiones más realistas sobre el crecimiento económico y sobre las exportaciones e importaciones, una extinción más global del fondo acumulado de la deuda y un inicio fuerte del alivio del servicio de la deuda. El mayor obstáculo que se opone a ello es decidir cómo financiar el alivio de la deuda. La necesidad de garantizar el pago de los costos adicionales limitó el mejoramiento que se consiguió al pasar de la etapa I a la etapa II de la Iniciativa ampliada en favor de los países pobres muy endeudados e incluso ahora está resultando difícil garantizar que la etapa II esté financiada adecuadamente. Por consiguiente es totalmente necesario que las iniciativas políticas internacionales se centren claramente en resolver las limitaciones de la financiación del alivio de la deuda para las iniciativas ampliadas en favor de los países pobres muy endeudados que son PMA. La evaluación de los costos de las necesidades de reducción de la deuda debe realizarse de modo que tenga en cuenta el riesgo del impago. La evaluación de los costos financieros reales del

alivio de la deuda a los acreedores debería también tener en cuenta los beneficios que reporta eliminar las deudas pendientes de los acreedores y donantes oficiales. Esta es una condición necesaria para mejorar la eficacia de la asistencia.

Deberían volverse a examinar también las políticas encaminadas a solucionar el problema de la deuda externa que está afectando a muchos PMA a la luz de sus efectos en las corrientes de capital privado. Hay datos evidentes de que la carga de la deuda tiene efectos negativos en las corrientes de capital privado y las políticas de alivio de la deuda deberían contribuir a mejorar las expectativas del sector privado. Unos resultados buenos en esta cuestión contribuirían a la reducción de la pobreza a largo plazo.

Aumentar la coherencia sistémica de las políticas

Hay muchas posibilidades de aumentar las sinergias positivas entre las políticas internacionales dirigidas a los PMA en la esfera de la asistencia, la reducción de la deuda, el comercio internacional y la promoción de las corrientes de capitales privados. En el momento actual los debates políticos en cada una de estas esferas tienen lugar con demasiada frecuencia en compartimentos separados lo que no solamente hace que se pierdan posibles sinergias positivas sino que las medidas de apoyo en diferentes esferas pueden estar mutuamente contrapuestas. Es evidente que la deuda acumulada en los acreedores y donantes oficiales está socavando la eficacia de la asistencia y que las reformas económicas tienen mejor efecto cuando el entorno comercial internacional es favorable a los PMA. Deberían adoptarse medidas para reducir las sinergias negativas que existen entre el enfoque actual del problema de la deuda externa y el desarrollo comercial y la promoción de las corrientes de capitales privados, así como las existentes entre el régimen comercial internacional y la eficacia de la asistencia. El acceso a los mercados y unos precios remuneradores para los productos básicos siguen siendo factores tan esenciales como siempre para los PMA, y es importante que el replanteamiento de la cooperación internacional para el desarrollo que se ha trasladado tan rápidamente en los últimos tres años a las esferas de las políticas de asistencia y de deuda incorpore la dimensión comercial. Los PMA conseguirán abrirse en el mundo a través del comercio internacional.

En los trabajos preparatorios de los PMA y de sus asociados en el desarrollo para la tercera conferencia de las Naciones Unidas sobre los PMA que se celebrará en Bruselas en mayo de 2001 es preciso tener en cuenta hipótesis alternativas de futuro para estos países. En un extremo, la mayoría de los PMA quedarán atrapados en un nivel bajo de desarrollo económico. Constituirán bolsas de pobreza persistente en la economía mundial, quedarán rezagados en relación con otros países en desarrollo y se verán obligados a pedir asistencia a la comunidad internacional para resolver crisis humanitarias y conseguir misiones de mantenimiento de la paz. También serán epicentros de la población mundial de refugiados y fuentes importantes de trabajadores migrantes internacionales. En el otro extremo es posible imaginar una transición progresiva en la que su dependencia de la asistencia para el desarrollo se reduce a medida que el crecimiento se sostiene cada vez más mediante la movilización de los recursos internos, la atracción de la inversión extranjera directa y el aprovechamiento de los mercados extranjeros internacionales, con la consecuencia de que se desarrollen las capacidades productivas y las actividades competitivas internacionalmente.

En definitiva corresponderá a la tercera conferencia de las Naciones Unidas sobre los PMA decidir las medidas nacionales e internacionales más adecuadas para el próximo decenio y los elementos de una nueva asociación, pero es esencial que las decisiones se basen en un diagnóstico realista de lo que ha sucedido en los últimos tiempos. Será posible entonces conseguir mejores resultados para el momento actual.

No hay otra alternativa.

Rubens Ricupero
Secretario General de la UNCTAD