



Los países menos adelantados necesitan un fuerte impulso de la inversión pública para cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) han dado nuevos motivos para la AOD al vincularla a una estrategia ambiciosa de reducción de la pobreza y mejora del bienestar en los países y comunidades más desfavorecidos. La crisis financiera global ha supuesto un contratiempo, pero las cosas ya iban mal antes de que azotara. Ello se debía en gran parte a que, a pesar de la necesidad de aumentar considerablemente la inversión, sobre todo en el sector público, para cumplir los objetivos, la política económica obraba en contra de ese aumento. Cara al futuro, como se explica en este resumen, los países menos adelantados (PMA) deben reenfocar sus esfuerzos en las medidas que mejor movilicen los recursos internos, pero ello obliga a la comunidad internacional a reflexionar seriamente sobre sus consejos en materia de políticas y sobre la manera en que utiliza la AOD.

El consenso macroeconómico dominante ha supuesto una limitación importante del fortalecimiento de la dimensión de desarrollo de las estrategias de los ODM. Ese consenso ha obligado a los responsables de las políticas a centrar su atención en mantener la estabilidad y la confianza de los mercados y, sobre todo, en contener la inflación de los precios. En este resumen se argumenta que se necesita urgentemente un marco macroeconómico más propicio al crecimiento y el desarrollo incluyentes, en el que la política fiscal juegue un papel fundamental para impulsar el proceso de desarrollo, principalmente mediante la gestión de una inversión pública acrecentada. Contrariamente a lo que se cree, la política monetaria debería quedar relegada a un segundo plano y tener por principal objetivo garantizar tasas de interés efectivas bajas y una oferta abundante de crédito para estimular la inversión privada.

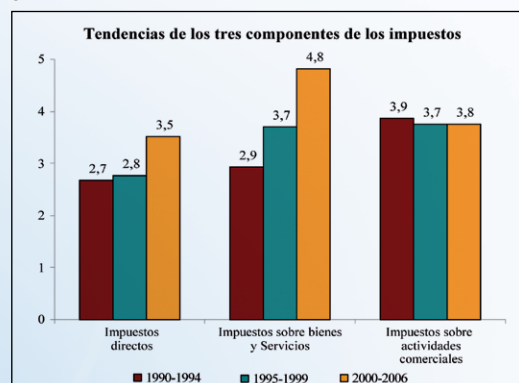
Para los PMA es especialmente importante hacer que en las políticas macroeconómicas se tenga en cuenta el desarrollo. Antes de la crisis mundial muchos PMA ya tenían déficits fiscales considerables que han aumentado desde entonces. No obstante, dado que los esfuerzos para lograr los ODM necesitarán sin duda un aumento importante de la inversión pública, del orden de varios puntos porcentuales del PIB, esos países seguirán requiriendo, mucho después de 2015, un marco de desarrollo en relación con los ODM que incorpore una financiación externa importante de los déficits fiscales. El reto que afrontan los responsables políticos es gestionar esos flujos de manera que estimulen la movilización de los recursos internos.

La magnitud del impulso inversionista público variará sin duda de un país a otro. No obstante el déficit es masivo. Por ejemplo, en el África Subsahariana la inversión pública disminuyó de manera constante en relación con el PIB, de un promedio de más del 10% en 1981 al 7% en 2001; la reciente racha de crecimiento debida a los productos básicos de la región no permitió volver al nivel anterior y la recesión mundial sin duda lo hará caer de nuevo.

Las restricciones fiscales afectan a la reducción de la pobreza

En los PMA la generación de ingreso público depende en gran medida del nivel de la renta per cápita y del crecimiento económico. A medida que aumenta el crecimiento económico, también debería aumentar el ingreso en relación con el PIB, al crecer la proporción de la población que paga impuestos o el ingreso imponible de los contribuyentes. Así ocurrió al acelerarse el crecimiento económico en los PMA, pero el aumento fue menor de lo generalmente previsto. Además, los ingresos de los PMA volvieron a desplomarse por efecto de la crisis financiera y la recesión mundiales. Por ejemplo, los PMA africanos han registrado una fuerte caída de sus ingresos.

Esto significa que el aumento de las tasas de crecimiento económico no entraña automáticamente un aumento de los ingresos. Especialmente en los PMA, cuyos niveles de ingresos son particularmente bajos, es esencial tratar de aumentarlos, bien mediante una mejor política fiscal o una administración fiscal más eficiente. La comunidad internacional para el desarrollo, incluida la campaña en favor de los ODM, generalmente ha ignorado la importancia de ese problema, a pesar de que la movilización de recursos internos es la única base de financiación viable de los gastos de desarrollo.





Ya antes de la crisis la tendencia subyacente mostraba limitaciones estructurales preocupantes para la obtención de inversión pública, incluida la destinada a lograr los ODM. Entre 1990-1994 y 2000-2006 los ingresos fiscales de un grupo de 22 PMA africanos aumentó del 10,1% al 12,2% (véase el gráfico).

Al no aumentar la tributación por actividades comerciales y dado que los impuestos directos frenan el crecimiento del ingreso, fueron los impuestos indirectos los encargados de colmar el déficit fiscal. Los habituales consejos sobre fiscalidad destacaban la necesidad de establecer impuestos sobre el valor añadido (IVA) como principal medio para recuperar las pérdidas derivadas de la liberalización del comercio y de la incapacidad de ampliar la base de tributación directa. Pero en la situación de los PMA, el IVA no resulta tan eficiente como en los países desarrollados, entre otras cosas, porque requiere un amplio sistema de contabilidad y por la prevalencia de un extenso sector informal.

En los últimos veinte años ha cambiado bastante la opinión general sobre la fiscalidad. En lugar de considerar que los impuestos eran necesarios para la consolidación del Estado, se estimaba que eran de por sí desincentivadores de la iniciativa privada y una pérdida neta para los hogares. Por consiguiente, la retórica sobre el desarrollo se centraba en los ingresos privados directos sin reconocer los beneficios dinámicos derivados del gasto y la inversión públicos financiados con un aumento del ingreso.

Es poco probable que los PMA se apropien de su agenda de desarrollo mientras los gobiernos de esos países no puedan disponer de más recursos internos. Para generarlos tendrán que adoptar una postura más crítica respecto del asesoramiento sobre fiscalidad que han recibido. Todas las campañas relativas a los ODM después de 2015 tendrían que estar mucho más centradas en esas cuestiones y reorientar su atención hacia la creación de capacidad nacional para movilizar recursos internos en lugar de sustituirlos (y los consiguientes esfuerzos para su movilización) por una fuerte dependencia de la AOD, que en cualquier caso disminuirá probablemente en un futuro cercano.

Una estrategia más incluyente

Porcentualmente, la gran mayoría de la población de los PMA sufre de pobreza económica y pobreza humana. Así pues, la creencia común de que la pobreza o la privación humana afecta únicamente a una minoría de la población resulta a menudo engañosa. Ese punto de vista da lugar a unas estrategias de reducción de la pobreza centradas exclusivamente en las políticas sociales y las redes de protección y a que sean abordadas de manera restrictiva. Esta es una de las principales razones de que las estrategias de nueva generación para lograr los ODM deban formularse trascendiendo la atención exclusiva a la pobreza y adoptando un enfoque más global e incluyente (véase Resúmenes de la UNCTAD, N° 14).

La extensión y la profundidad de la pobreza económica y la privación humana en los PMA responden a razones estructurales muy arraigadas. En ese sentido, la desigualdad también es de raíz estructural. La gran mayoría de la población activa se ve reducida a realizar actividades poco productivas, a menudo informales y precarias, en la agricultura o los servicios urbanos. Hay muy pocos trabajadores en los sectores industriales más productivos o los sectores de servicios modernos con salarios decentes. Invariablemente, los trabajadores asalariados del sector formal son una pequeña minoría de la población activa del país. La proporción de trabajadores que tienen un empleo vulnerable, por ejemplo como empleados domésticos no retribuidos o como trabajadores por cuenta propia, suele ser sustancial con respecto de la población activa. Ese desempleo crónico genera una situación en que la gran mayoría de la población obtiene ingresos miserables y tiene muy pocas posibilidades de librarse de la pobreza masiva.

Un examen más atento de las mediciones de la desigualdad de muchos países menos adelantados puede revelar la necesidad de aplicar al desarrollo un enfoque más incluyente. En comparación con el grado de desigualdad de algunos países de renta media, como el Brasil y Sudáfrica, los PMA presentan niveles de desigualdad relativamente bajos. Según indican las estadísticas se

ha progresado en la reducción de la desigualdad. Por ejemplo, el conjunto del 60% más pobre de la población de los PMA aumentó su participación en el consumo total, del 28,6% al 31,3% entre los periodos 1990-1999 y 2000-2006. No obstante, si se aplica un criterio "incluyente" a las estadísticas, se observa que en el primer decenio del siglo XXI la mayoría de la población de los PMA sigue efectuando menos de un tercio del gasto total. Puesto que el consumo real medio per cápita es muy bajo en muchos de esos países, el nivel absoluto de consumo real por persona del 60% más pobre de la población es ínfimo.

La tasa media de mortalidad de menores de 5 años entre el 60% más pobre de la población en determinados países menos adelantados

País	Tasa media de mortalidad de menores de 5 años	Año
Benin	185	2001
Burkina Faso	130	2003-2004
Camboya	123	2005
Chad	198	2004
Eritrea	123	2002
Etiopía	139	2005
Guinea	211	2005
Haití	116	2005-2006
Madagascar	130	2003-2004
República Democrática del Congo	172	2007

Fuente: varias encuestas demográficas y de salud (por índice de riqueza).

También se podrían examinar bajo el prisma de la "inclusión" muchos indicadores sociales de los ODM. Por ejemplo, en función de los datos desglosados de encuestas demográficas y de salud se puede determinar que las tasas altas de mortalidad de menores de cinco años están generalizadas en muchos PMA.

Las tasas medias de mortalidad de menores de 5 años en el 60% más pobre de la población (por riqueza total de los hogares) de 10 PMA (véase el cuadro) es muy superior al 100 por 1.000 nacidos vivos de la población en general. Por ejemplo, en la República Democrática del Congo, la tasa de mortalidad es de 172, en Benin 185, en el Chad 198 y en Guinea 211. Así pues, las tasas de mortalidad altas no son un problema limitado a la minoría de la población. Afectan a una amplia mayoría. Y las medidas para solucionar el problema deben diseñarse en consecuencia. Una simple estrategia de reducción de la pobreza no respondería a ese reto.

Redefinición de la AOD

La utilización de la AOD para financiar los déficits fiscales agravados no debería suscitar controversia. Después de todo, ese ha sido siempre uno de los principales motivos de la AOD. Más polémico, y más fundamental, es el tipo de gasto de desarrollo que se debe financiar con ella.

Se ha hecho demasiado hincapié en el imperativo de aumentar la AOD para promover el desarrollo social de los PMA y los países de bajos ingresos en general. Es necesario corregir la consiguiente tendencia a descuidar la inversión en los sectores productivos. No obstante, una de las prioridades generales de la AOD debería ser la de reforzar las capacidades de movilización de recursos de los PMA. La capacidad de movilizar ingresos domésticos también entrañaría la importante ventaja de que las estrategias nacionales de desarrollo estuvieran en mucha mayor consonancia con las prioridades nacionales, en vez de con las prioridades de los donantes.

En la medida en que los gastos de desarrollo están dictados por las prioridades de la comunidad de donantes, lo más probable es que reflejen las ideas preconcebidas de estos acerca de lo que "es bueno para el desarrollo". Ello explica en parte el reciente sesgo que ha tomado la AOD hacia la financiación del desarrollo social (en detrimento del desarrollo económico) y hacia el apoyo a las estrategias de reducción de la pobreza en vez de hacia estrategias de desarrollo generales (y viables económicamente).