



Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

Distr. general
12 de mayo de 2010
Español
Original: inglés

Junta de Comercio y Desarrollo

49ª reunión ejecutiva

Ginebra, 8 y 9 de junio de 2010

Tema 2 b) del programa provisional

Seguimiento de la Cumbre del Milenio y preparativos de la reunión plenaria de alto nivel de la Asamblea General sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio: nuevas vías de desarrollo*

Reconexión de los Objetivos de Desarrollo del Milenio con el programa de desarrollo: perspectiva de la UNCTAD

Nota de la secretaría de la UNCTAD

Resumen

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) han logrado incluir medidas relativas a la pobreza y el desarrollo humano —tales como la mala salud, la desnutrición y el analfabetismo— en el programa de cooperación internacional y promovieron intensamente la necesidad de aumentar la asistencia para el desarrollo. No obstante, los planteamientos de política conexos se han plasmado en términos de privaciones humanas, dejando que los retos planteados por el desarrollo quedaran configurados por teorías económicas más tradicionales. El problema fundamental que plantea esta división del trabajo no es tanto la falta de metas económicas en el marco de los ODM, sino la falta de una estrategia de desarrollo económico más incluyente que pueda integrar y prestar apoyo a sus ambiciones en materia de desarrollo humano.

La comunidad internacional se ha encontrado anteriormente en esta situación. A fines de la década de 1970, a Raúl Prebisch le preocupaba el hecho de que este nuevo "entusiasmo" por erradicar la pobreza estaba eludiendo los problemas de larga data que planteaba el desarrollo, y expresó:

* El documento se presentó en la fecha mencionada porque la Junta de Comercio y Desarrollo aprobó el programa provisional el 15 de abril de 2010.

"¿Quién podría negarse a luchar contra la pobreza? Pero, ¿es eso posible al margen del desarrollo y de una política ilustrada de cooperación internacional? Nos dicen que la pobreza depende sobre todo de la agricultura y que es preciso aumentar la productividad de este sector. Muy bien. Sin embargo, el aumento de la productividad produce excedentes de mano de obra, que tienen que emplearse en la industria y en otras actividades. La expansión de la industria requiere exportaciones y este es uno de los principales obstáculos externos que, lejos de haber sido eliminado, resulta cada vez más insalvable. El mayor obstáculo interno es la acumulación de capital (tanto capital físico como recursos humanos), para la cual se requiere un gran esfuerzo por parte de los propios países en desarrollo, además de la cooperación financiera internacional."

En el presente documento se aduce que las estrategias nacionales de desarrollo, orientadas al logro de una diversificación económica de base amplia y acelerada, la creación de empleo y el perfeccionamiento tecnológico, son la base necesaria para lograr rápidos adelantos en materia de desarrollo humano, incluidos los ODM, adelantos que son necesarios para reforzar y sostener un crecimiento económico incluyente.

Introducción

En el presente documento se aduce que las estrategias nacionales de desarrollo, orientadas al logro de una diversificación económica de base amplia y acelerada, la creación de empleo y el perfeccionamiento tecnológico, son la base necesaria para lograr rápidos adelantos en materia de desarrollo humano, incluidos los ODM, adelantos que son necesarios para reforzar y sostener un crecimiento económico incluyente. El establecimiento de esos círculos virtuosos no es el resultado automático de las fuerzas del mercado, sino que exige políticas estratégicas y reglamentaciones gubernamentales más firmes. En particular, tiene que hacerse un mayor hincapié en: a) un marco macroeconómico orientado al crecimiento y al desarrollo, que vaya más allá de la reciente obsesión por los precios a corto plazo y la estabilidad de la producción, y que se centre con mayor firmeza en las inversiones productivas, en particular en el sector público; b) la movilización de los recursos internos y en particular el aumento de la renta pública, como la base más segura para financiar los gastos en desarrollo; c) un tratamiento integrado de las políticas económicas y sociales; y d) la reforma de la estructura de gobernanza internacional con el objeto de conseguir una mayor coherencia entre las corrientes comerciales, financieras y tecnológicas para apoyar un desarrollo incluyente.

I. El desarrollo en la época de las finanzas mundiales

Conformidad de las políticas

1. Después de 1945, la teoría económica promovió el criterio de que el desarrollo iba unido al establecimiento de un círculo virtuoso impulsado por las economías externas, en el que la acumulación de capital y la innovación tecnológica desempeñaban un papel fundamental. Una combinación de acuerdos institucionales (los sectores público y privado, las grandes y pequeñas empresas, los mercados abiertos y protegidos, etc.) y una variedad de instrumentos de políticas (desde la liberalización del comercio a la nacionalización) parecía más adecuada para aumentar los recursos internos y encauzarlos hacia inversiones productivas. La consiguiente búsqueda de mecanismos de retroalimentación positiva que podrían fortalecer la movilización de recursos y apoyar la diversificación de la actividad económica generó un gran desarrollo de análisis impulsados por las políticas, que tomaron en cuenta no solo las condiciones y las limitaciones locales, sino también las deficiencias, los sesgos y las asimetrías en las relaciones económicas internacionales.

2. Como respuesta a la crisis de la deuda y el desarrollo de comienzos de la década de 1980, se promovió un conjunto de medidas normativas estándar (conocidas colectivamente como el Consenso de Washington) destinadas a eliminar rápidamente los impedimentos estructurales e institucionales que afectaban a las fuerzas del mercado, y a restablecer la estabilidad macroeconómica. Los posibles beneficios de la eliminación de las distorsiones del mercado serían de carácter generalizado, pero como se creía que serían mayores en los países en desarrollo, los beneficios de la rápida adopción de esas políticas sería inversamente proporcional a los niveles de renta, lo que daría lugar a una reducción de las brechas económicas y sociales y a una nivelación de las reglas de juego a nivel mundial.

3. Esta lógica de la convergencia estaba estrechamente vinculada a la dinámica del comercio internacional. Sin embargo, el creciente papel de los motivos, instituciones y mercados financieros en el funcionamiento de las economías, tanto a nivel interno como internacional —la "financiarización"— ha sido la gran tendencia de la reciente época de globalización. Ha habido corrientes de fondos masivas de doble sentido, en las que predominaban los movimientos de capital a corto plazo en forma de préstamos, títulos y

bonos transfronterizos. La movilidad del capital se aceleró con el colapso del sistema de Bretton Woods de tipos de cambio fijos y el desmantelamiento de los controles de capitales en los países desarrollados. Se esperaba que la apertura financiera liberase a los países de sus propias limitaciones de ahorro, entre otras cosas aumentando la disponibilidad de crédito para los consumidores y las empresas locales, aumentando la movilización y la intermediación del ahorro interno y, en términos generales, fomentando la inversión y haciéndola más eficiente¹.

4. Más aún que en el caso de la liberalización del comercio, la liberalización financiera trajo una fuerte demanda de conformidad institucional y normativa. Pese a algunos desacuerdos con respecto a cuál debía ser la rapidez de la liberalización de los mercados financieros, la decisión básica que debían adoptar todos los países, con independencia de su nivel de desarrollo, estaba bien definida, según Michael Camdessus, Director Gerente del Fondo Monetario Internacional (FMI): "... integrarse en la economía internacional o quedar marginados de ella y, por consiguiente, quedar cada vez más atrás en términos de crecimiento y desarrollo"; eso suponía desregular los mercados financieros y abrir rápidamente sus cuentas de capital.

5. La nueva estrategia obtuvo algunos éxitos inicialmente, al someter a control la inflación, recuperar un grado razonable de estabilidad macroeconómica y facilitar el regreso a los mercados internacionales de capitales. No obstante, los resultados en materia de crecimiento, empleo y reducción de la pobreza fueron desalentadores. Algunos países que habían evitado la crisis de la deuda, especialmente en Asia oriental, prosiguieron una sólida senda de crecimiento, aunque mediante la adopción de su propia clase de medidas normativas creativas y heterodoxas. Por el contrario, el renacimiento económico africano que se preveía, tras la década de desarrollo perdida en los años ochenta, no se concretó; la terapia de choque aplicada en las economías en transición resultaron profundamente destructivas, tanto en el plano económico como en el social; y la recuperación del crecimiento en América Latina fue vacilante y desigual. La crisis financiera asiática también sirvió para recordar que incluso los países que tenían una sólida trayectoria económica podían ser vulnerables ante los choques externos perjudiciales si se abrían con demasiada rapidez a la economía internacional.

6. Hay muy pocos datos que sugieran que el conjunto de políticas de ajuste ha podido generar sistemáticamente las tasas de crecimiento necesarias para que los países más pobres hicieran frente a sus déficits en materia de desarrollo. La propia evaluación del Banco Mundial acerca de los estudios disponibles es reveladora: "junto con el análisis de las experiencias de cada país y las previsiones excesivamente optimistas de las organizaciones financieras internacionales y entidades privadas, estos estudios dan una base empírica a la percepción de que las reformas de la política económica de la década de 1990 produjo resultados inferiores a las expectativas".

Nuevos objetivos y viejas políticas

7. El sentido de las expectativas no cumplidas ya era evidente en la Cumbre Social celebrada en Copenhague en 1995, cuando la pobreza figuró en el primer lugar del programa. En el *Informe sobre Desarrollo Humano* del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de 1996 se pidió un nuevo enfoque para vincular el crecimiento y el desarrollo humano. En un informe pionero elaborado un año después y titulado "La OCDE en la conformación del siglo XXI: la contribución de la cooperación para el

¹ Aunque los principios de la circulación internacional de factores no difiere en lo esencial de los que subyacen al comercio internacional, no todos los que proponen una rápida liberalización comercial sostienen el argumento de la liberalización financiera.

desarrollo", la OCDE hizo un firme llamamiento en favor de la reforma de la cooperación para el desarrollo en términos de pobreza y desarrollo humano, como una respuesta directa al incremento de la fatiga de la ayuda en la comunidad de donantes. Se abogó en favor de un nuevo enfoque de asociación en materia de asistencia para el desarrollo, en el que los donantes armonizaran y pusieran en consonancia su apoyo con las estrategias nacionales de los países receptores y ampliaran el apoyo que brindaban a la asistencia técnica para abarcar medidas de política en las esferas del comercio, la deuda, las corrientes de capital privado y la tecnología². En 1996, las instituciones financieras internacionales lanzaron la Iniciativa en favor de los países pobres muy endeudados, que pronto se vinculó a los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) y se convirtió en una condición previa para el acceso al Servicio para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza del Fondo y para el acceso al Crédito de apoyo a la lucha contra la pobreza, creado por el Banco Mundial en 2001.

8. La Cumbre del Milenio consolidó esta idea central y ayudó a extenderla a los organismos e iniciativas bilaterales en materia de desarrollo. A raíz de la Cumbre, la ayuda se incrementó, el programa de desarrollo se amplió y se prestó más atención a la creación de redes de seguridad social. La Cumbre también destacó los problemas sistémicos planteados en la forma en que la mundialización había evolucionado, reconociendo las dificultades especiales a que hacían frente las economías en desarrollo y en transición, y exhortando a la adopción de políticas y medidas globales destinadas a hacer frente a los gastos distribuidos de manera no equitativa y a la desigualdad en el reparto de los beneficios derivados de la mundialización. Lamentablemente, esos problemas han sido en gran parte olvidados en los debates posteriores, y las políticas de reducción de la pobreza, en cambio, se han centrado en la "gobernanza" en el plano nacional como la clave para lograr resultados más justos.

9. La buena gobernanza ha sido definida por el Banco Mundial como "la capacidad institucional de las organizaciones públicas para proporcionar los bienes públicos y de otra índole solicitados por los ciudadanos de un país o sus representantes, de manera eficaz, transparente, imparcial y responsable". En la práctica, esto se ha traducido en una insistencia en las medidas de lucha contra la corrupción y una regulación empresarial más débil, y ligada a condicionalidades de gobernanza vinculadas a los préstamos multilaterales y las corrientes de ayuda. Pero, si bien es comprensible la razón por la que tales medidas se consideran necesarias, es menos claro por qué la atención solo se centra en el ámbito político, haciéndose caso omiso de la considerable concentración de poder económico que ha acompañado al aumento de los mercados desregulados. Actuando de ese modo, no solo se corre el riesgo de no tener en cuenta las distorsiones económicas derivadas del poder empresarial, sino también de desviar la atención de las incoherencias y los fracasos de las políticas de ajuste estructural y macroeconómico existentes, y como resultado de ello se refuerza la idea de que una liberalización rápida y una estrecha integración en la economía mundial sigue siendo la clave de un crecimiento rápido y sostenido.

² El informe incluye asimismo una lista de siete objetivos de desarrollo internacionales, elaborado en consulta con la Oficina del PNUD encargada del *Informe sobre el Desarrollo Humano*, que se recomendaba como el núcleo apropiado del nuevo enfoque de la cooperación para el desarrollo. Los ODM se basaban en la lista de la OCDE, pero multiplicaban las metas, obteniéndolas selectivamente de los resultados de las principales conferencias internacionales celebradas en los años noventa, y también añadieron un octavo objetivo más bien débilmente especificado: "Crear una asociación mundial para el desarrollo".

Resultados desiguales

10. A pesar de que los ODM ponen de manifiesto el papel que desempeñan las políticas y las instituciones en la lucha contra la pobreza y los déficits sociales, el panorama, según se esboza en la nota de antecedentes del Secretario General a la Reunión de Alto Nivel celebrada en septiembre, sigue ofreciendo resultados desiguales. Aunque el mundo en su conjunto ha realizado progresos razonables en la reducción de los niveles de pobreza absoluta, numerosos países no están en camino de reducir a la mitad la pobreza extrema para 2015. Por otra parte, China, y en cierta medida la India, así como algunas regiones tales como Asia oriental y sudoriental, donde sigue habitando la mayoría de los pobres del mundo, representan la mayor parte de ese progreso, gracias al fuerte crecimiento registrado durante la última década aproximadamente. De hecho, el número absoluto de pobres ha aumentado en varios países de África subsahariana, Asia meridional y central, el Oriente Medio y África septentrional (cuadro 1).

Cuadro 1

Tendencias regionales de la extrema pobreza, 1990-2015

| | <i>Asia oriental y el Pacífico</i> | <i>Europa oriental y Asia central</i> | <i>América Latina y el Caribe</i> | <i>Oriente Medio y África septentrional</i> | <i>Asia meridional</i> | <i>África subsahariana</i> |
|---|--|---|---------------------------------------|---|----------------------------|--------------------------------|
| Porcentaje que vive con menos de 1,25 dólares EE.UU. diarios | | | | | | |
| 2005 | 16,8 | 3,7 | 8,2 | 3,6 | 40,3 | 50,9 |
| 1999 | 35,3 | 5,1 | 10,9 | 4,2 | 44,1 | 58,4 |
| 1990 | 54,7 | 2,0 | 11,3 | 4,3 | 51,7 | 57,6 |
| 2015 (meta) | 27,4 | 1,0 | 5,7 | 2,2 | 25,9 | 28,8 |
| Cambio para alcanzar la meta | Alcanzada | -2,7 | -2,6 | -1,4 | -14,5 | -22,1 |
| Número de personas que viven con menos de 1,25 dólares EE.UU. diarios (en millones) | | | | | | |
| 2005 | 316 | 16 | 44 | 11 | 596 | 388 |
| 1999 | 635 | 22 | 55 | 12 | 589 | 383 |
| 1990 | 873 | 9 | 49 | 10 | 579 | 298 |

Fuente: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales.

11. Tal vez de manera aún más significativa en términos de un programa orientado al futuro, un examen de los vínculos entre el crecimiento económico y el desarrollo humano en las cinco décadas transcurridas desde 1960 señala las dificultades, aunque con variaciones regionales, para restablecer círculos virtuosos. Esto fue particularmente cierto en los años ochenta y noventa. Su reaparición en América Latina durante la última década constituye un signo alentador, aunque va asociado a un apartamiento del asesoramiento normativo tradicional. Sin embargo, a pesar de las favorables condiciones macroeconómicas mundiales, hay menos señales de que tales círculos virtuosos se hayan activado en toda África, incluso aunque el crecimiento ha aumentado.

Cuadro 2
Ciclos de crecimiento y desarrollo humano desde la década de 1960
(número de observaciones)

| | <i>Década de 1960</i> | <i>Década de 1970</i> | <i>Década de 1980</i> | <i>Década de 1990</i> | <i>Década de 2010</i> |
|---|---------------------------|---------------------------|---------------------------|---------------------------|---------------------------|
| Virtuoso | 28 | 21 | 8 | 6 | 26 |
| Vicioso | 18 | 31 | 42 | 38 | 12 |
| Crecimiento económico desequilibrado | 14 | 12 | 2 | 2 | 11 |
| Desarrollo humano desequilibrado | 8 | 10 | 29 | 35 | 15 |

Fuente: UNCTAD.

Nota: para la clasificación de los ciclos, la mortalidad de niños menores de 5 años se utiliza como medida de desarrollo humano, y el crecimiento de la renta per cápita real se utiliza como medida del crecimiento. Las experiencias de los países se dividen en: virtuoso, vicioso, desarrollo humano desequilibrado y crecimiento económico desequilibrado, según que el desempeño esté por encima o por debajo de la media de esas medidas, donde los promedios son los de la muestra total de países en desarrollo, ponderado por población. La última columna se refiere al período 2000-2008 y, por consiguiente, hace caso omiso de las consecuencias de la recesión económica.

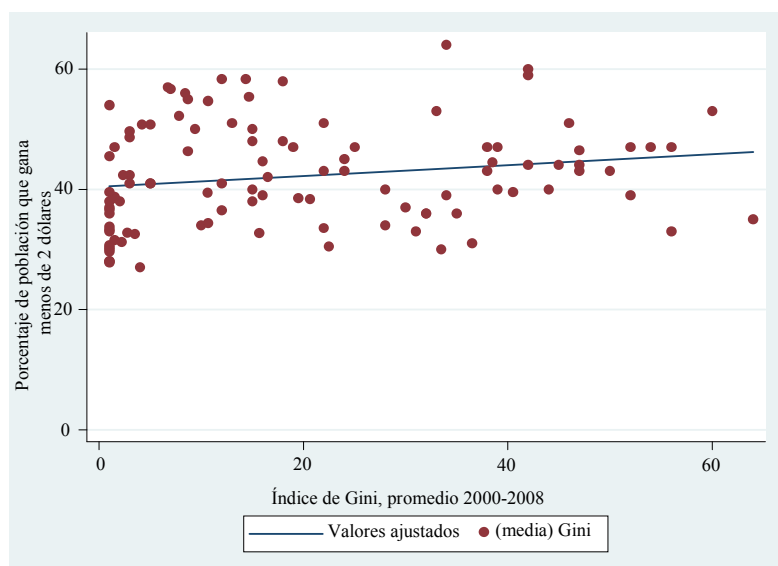
12. Los peligros del crecimiento impulsado por la deuda han estado bajo una vigilancia más estrecha desde el colapso financiero de 2008. La UNCTAD ha advertido persistentemente que los desequilibrios nacionales y mundiales que acompañaron a ese crecimiento llevaron a riesgos a la baja muy graves. Las burbujas financieras casi siempre dan lugar a expansiones desequilibradas en algunos sectores, que se convierten en inviables cuando se produce el retorno a las condiciones normales. Esto es particularmente cierto en los sectores susceptibles a la inversión especulativa, como el de los bienes inmuebles residenciales o comerciales, si bien algunos sectores más productivos también pueden experimentar este fenómeno, como sucedió en el caso de Asia sudoriental en el período previo a la crisis de 1997. Además, con un mayor acceso de los hogares al crédito, los auges financieros también pueden producir fuertes aumentos en el gasto de los consumidores, reduciendo el ahorro de los hogares y aumentando el endeudamiento, como sucedió en América Latina durante la década de 1990³.

13. La rápida desregulación de los mercados financieros se ha visto acompañada en casi todas partes por un aumento de la desigualdad. Esta tendencia ofrece una probable explicación de por qué un fuerte crecimiento y un desarrollo humano débil coexistieron en numerosos países en desarrollo durante el ciclo reciente. Un panorama coherente que se desprende de la última década es la marcada correlación entre altos niveles de desigualdad y un progreso ilimitado (o incluso una regresión) de los ODM. En el gráfico 1 se indica el promedio del índice de Gini en el período 2000-2008 en comparación con la tasa media de recuento de la pobreza en el mismo intervalo de tiempo⁴; ello sugiere una asociación débil, pero positiva, entre la desigualdad y la proporción de población que gana menos de 2 dólares por día. El panorama se enriquece cuando tratamos de evaluar directamente los efectos de la desigualdad en la relación entre el crecimiento y el desarrollo humano.

³ La volatilidad y el carácter procíclico de las corrientes de capital privado hacia los países en desarrollo explican en parte por qué no se pueden encontrar datos que indiquen que esos movimientos de capitales en general hayan dado lugar a una mayor inversión o a un mayor crecimiento económico a largo plazo durante los últimos tres decenios.

⁴ Los datos correspondientes a los gráficos 1 a 5 han sido tomados de *World Development Indicators 2009* y corresponden a 100 países en desarrollo en el período 2000-2008.

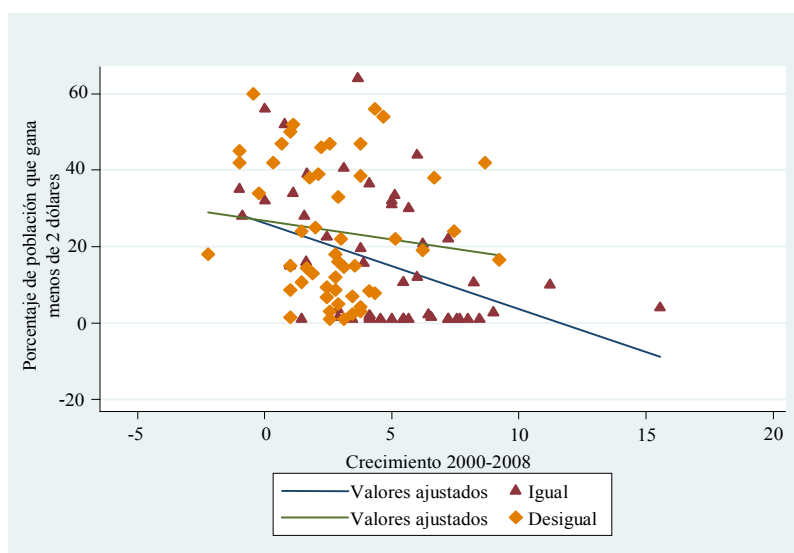
Gráfico 1



14. El gráfico 2 muestra el efecto diferencial del crecimiento sobre la pobreza cuando dividimos nuestra muestra entre países iguales y desiguales. Los países que tienen una desigualdad relativamente baja (por ejemplo, un índice de Gini inferior al promedio de la muestra) exhiben una correlación mucho más marcada entre el crecimiento y la reducción de la pobreza en comparación con las economías desiguales, para las que el efecto del crecimiento es cercano a cero.

Gráfico 2

Pobreza, desigualdad y crecimiento



15. La aparición de ganadores y perdedores en materia de crecimiento resulta aún más evidente si tenemos en cuenta otras medidas de desarrollo humano. En el gráfico 3 se investiga el efecto diferencial de crecimiento en la tasa de mortalidad de menores de 5 años (ODM 4), mientras que en el gráfico 4 se indica la tasa de escolarización primaria (ODM 2). Aunque la asociación con el crecimiento es positiva para los países de mayor igualdad, resulta negativa en el caso de las sociedades desiguales. En otros términos, el crecimiento

económico parece agravar las condiciones de vida de las personas vulnerables cuando la distribución de la renta es desigual.

Gráfico 3
Mortalidad, desigualdad y crecimiento

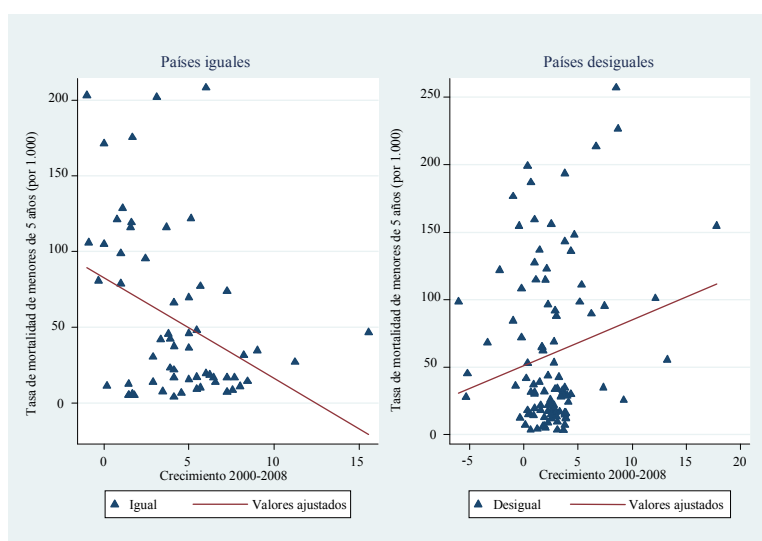
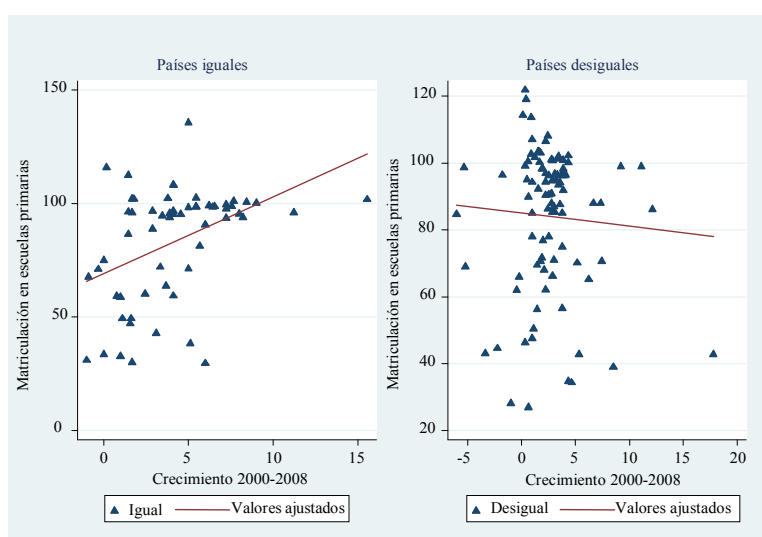


Gráfico 4
Educación, desigualdad y crecimiento



16. Tan importantes como la tendencia creciente a la desigualdad, las incoherencias y fracasos de las teorías políticas tradicionales también ayudan a explicar por qué los círculos virtuosos entre el crecimiento y el desarrollo humano necesarios para alcanzar los ODM han sido difíciles de activar en los últimos años:

a) El dar prioridad a la estabilidad de los precios, las políticas presupuestarias restrictivas y la restricción monetaria, incluso en regiones en las que la presión inflacionaria no parece haber sido un problema persistente, ha tenido efectos contrarios a la acumulación de capital, tanto en el sector público como en el privado.

b) La rápida liberalización del comercio y las finanzas, que coexistieron con los crecientes desequilibrios macroeconómicos, ha requerido políticas monetarias restrictivas y altas tasas de interés; esta combinación ha tenido un efecto negativo contra la inversión a largo plazo, especialmente en el sector público, que es esencial para hacer frente a los déficits sociales, especialmente cuando los ingresos fiscales procedentes de los impuestos al comercio se han reducido.

c) La prematura liberalización financiera ha dado lugar a fuertes oscilaciones de los precios de los activos, los tipos de cambio y la demanda agregada, provocando una incertidumbre fundamental con respecto a la rentabilidad del capital, la reducción de los horizontes de planificación y la promoción de estrategias defensivas y especulativas en materia de inversión, que, a su vez, puede ejercer una influencia negativa importante en el ritmo y el patrón de acumulación de capital, el crecimiento económico y el empleo.

d) El carácter menos estricto de la regulación, circunstancia común en la mayoría de los países en desarrollo, ha significado que los aumentos repentinos de las corrientes de capital han exacerbado la tendencia hacia una excesiva asunción de riesgos y ha creado las condiciones para ciclos de auge y depresión; al mismo tiempo, el carácter procíclico de las corrientes de capital privado ha limitado el espacio disponible para que los gobiernos de los países en desarrollo lleven a cabo políticas macroeconómicas anticíclicas.

e) Los ciclos de auge y depresión asociados con la rápida entrada y salida de capitales en regímenes de cuenta de capital abierta han tendido a agravar el problema de la pobreza, no solo por la destrucción directa de puestos de trabajo en el sector estructurado durante los episodios de crisis, sino también por no haber construido un capital más resiliente durante los años de auge.

f) La rápida liberalización del comercio y de las finanzas llevada a cabo con la expectativa de que esto trasladaría recursos a sectores más competitivos y ayudaría a aumentar el crecimiento de la productividad ha llevado a menudo a una desindustrialización prematura, el aumento del desempleo y el incremento de la desigualdad salarial. Esto también ha acentuado las restricciones de la balanza de pagos sobre la acumulación y el crecimiento, debido a movimientos desfavorables de los términos de intercambio.

g) Aun en los casos en que han prevalecido condiciones comerciales más favorables, la acumulación de reservas como seguro contra futuras crisis ha desviado recursos de las inversiones productivas, que podrían haber ayudado a hacer frente a la pobreza y a los déficits sociales; ese problema se ha agravado cuando la acumulación de reservas ha dependido de la adquisición de préstamos de fondos en los mercados internacionales de capital.

17. La inclusión de la pobreza y de metas sociales señaló la necesidad de una considerable ampliación de recursos para financiar nuevas inversiones en infraestructura económica y social, a fin de acelerar los progresos en materia de reducción de la pobreza y desarrollo humano. No obstante, ese programa pronto tropezó contra las políticas macroeconómicas centradas en la estabilidad, que predominaban en la formulación de políticas durante el período anterior a la crisis financiera mundial. Lo que ahora se necesita urgentemente es un marco de desarrollo más incluyente, que no solo pueda producir un crecimiento económico más rápido y más sostenible, sino que también pueda establecer un vínculo más virtuoso entre el crecimiento y el desarrollo humano.

II. Reactivación de los círculos virtuosos de desarrollo

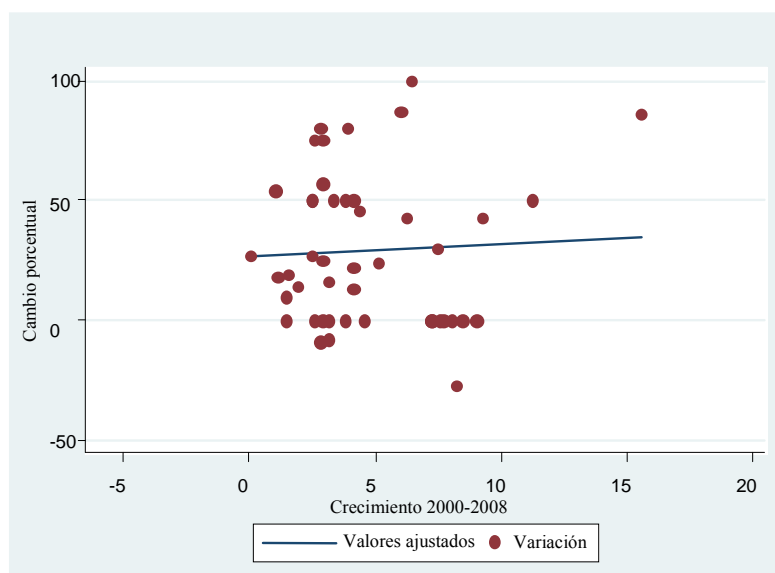
18. Una lección básica que puede extraerse de las experiencias de desarrollo que han tenido éxito es que la reducción sostenida de la pobreza depende de un rápido ritmo de crecimiento. El fracaso del programa de la política económica de los últimos tres decenios

para lograr un crecimiento convergente sostenido ofrece una justificación inmediata para un nuevo enfoque de las estrategias de desarrollo. No obstante, la conexión entre el crecimiento y la pobreza no es automática. Algunas economías de rápido crecimiento no han logrado hacer frente a la pobreza, mientras que algunas economías de crecimiento más lento han logrado mejores resultados en esta esfera (gráfico 5). Para que el crecimiento sea más incluyente es menester que al empleo y a la disminución de la renta —a lo que se prestó poca importancia en el asesoramiento normativo tradicional de los últimos años— se los coloque en un pie de igualdad con la estabilidad de los precios en la elaboración de estrategias de desarrollo más incluyentes.

19. Un nuevo marco también tendrá que dejar de lado la atención especial prestada a las privaciones, que ha orientado una gran parte del programa de los ODM. Es improbable que las políticas necesarias para fortalecer los vínculos entre el crecimiento, la distribución y el empleo surjan de prestar una atención indebida a los niveles de pobreza extrema. En esta materia, la referencia de 1 ó 2 dólares al día quizá no proporciona la mejor orientación para formular políticas destinadas a abordar las vulnerabilidades estructurales que determinan si el crecimiento se traduce o no en la reducción de la pobreza o la mejora del bienestar humano.

Gráfico 5

Personas que viven con menos de 2 dólares por día



Cuestiones relativas a las inversiones

20. En el complejo juego de relaciones que conforman un régimen de crecimiento virtuoso, la acumulación de capital ocupa un lugar central. Las inversiones simultáneamente generan ingresos y amplían la capacidad productiva. Además, el progreso tecnológico y la adquisición de aptitudes necesitarán muy probablemente de inversiones. Debido a la sensibilidad de las decisiones en materia de inversión con respecto al nivel y la estabilidad de la actividad económica, la inversión también desempeña un importante papel de puente entre las características cíclicas y de largo plazo del desarrollo económico.

21. Por supuesto, un ritmo dado de acumulación de capital puede generar tasas de crecimiento diferentes, en función de su naturaleza y composición, así como de la eficiencia con que se utiliza la capacidad de producción. Esta es una de las razones principales por las

que los estudios econométricos sobre los determinantes del crecimiento no han podido establecer una relación de uno a uno entre la tasa de inversión y el crecimiento económico. Pese a ello, se acepta generalmente que el crecimiento no puede sostenerse sin un nivel suficiente de inversión.

22. Si bien los economistas siguen debatiendo los determinantes de la inversión, en cualquier debate acerca de las fuerzas que rigen el proceso de acumulación de capital, la forma en la que el estrato más rico de la sociedad —la clase de los empresarios nacionales— adquiere y utiliza sus ingresos desempeña un papel fundamental. Una buena parte de los datos sugieren que, después de las etapas iniciales de la industrialización, cuando los ingresos agrícolas constituyen la principal fuente de inversión, la acumulación de capital se financia principalmente mediante los beneficios consistentes en retenciones empresariales, en lugar del ahorro de las familias que aumentan su importancia con el incremento de los ingresos.

23. Los gobiernos que han obtenido buenos resultados han fortalecido los vínculos entre los beneficios y las inversiones, como parte de su estrategia de desarrollo. Esto puede hacerse compatible con un desarrollo incluyente, de modo que las inversiones resultantes creen empleos y respalden el aumento de los salarios. En cierto sentido, las inversiones productivas en una escala suficiente pueden actuar como un impuesto sobre los beneficios, restringiendo su utilización para el consumo personal por parte de las élites locales. De este modo, el encauzamiento de recursos escasos hacia el sector privado puede ofrecer una justificación económica y también social para la concentración de una parte importante de la renta nacional en concepto de beneficios en manos de una pequeña minoría de la población.

24. La temprana experiencia de Asia oriental constituye un ejemplo de estos vínculos virtuosos, con una rápida expansión de la fuerza de trabajo industrial y un descenso del empleo agrícola a medida que la inversión y el crecimiento se aceleraban, y con un aumento de los salarios que quedaron ligeramente rezagados con respecto al rápido crecimiento de la productividad. Sin embargo, esto no se ha repetido en algunas de las economías asiáticas de crecimiento rápido más reciente (Camboya, China, India y Viet Nam), ya sea porque la desigualdad empeoró y/o porque la intensidad de crecimiento del empleo fue débil. En consecuencia, la reducción de la pobreza fue inferior a lo que cabía esperar, dadas sus cifras de crecimiento, y, en un caso, el de Camboya, la pobreza en realidad aumentó. En el caso de China, después de 1995, la tasa de reducción de la pobreza disminuyó, ya que el crecimiento se centró más en las ciudades y las desigualdades aumentaron⁵.

25. Aunque los recursos se encauzan hacia inversiones productivas, una serie de medidas complementarias destinadas a redistribuir los activos y los ingresos puede ayudar a fortalecer el crecimiento mediante el fomento de una mayor productividad de los pequeños agricultores, la aplicación de impuestos al consumo de lujo, el aumento de la inversión en capital humano, la creación de mercados nacionales más grandes para realizar economías de escala, y la creación de una mayor resiliencia ante las crisis externas y una mayor estabilidad política. Es probable que la combinación deseable de medidas que fomenten el crecimiento y la distribución varíe en los diferentes países y a lo largo del tiempo. Según un estudio de un grupo de 50 países en desarrollo, constituido principalmente por países de ingresos medios en desarrollo y en transición, la redistribución había sido más eficaz que el crecimiento para eliminar la pobreza; en otros, una combinación de redistribución y

⁵ El aumento de los niveles de desigualdad registrado en China ha sido documentado en una serie de estudios recientes llevados a cabo por la Academia China de Ciencias Sociales. Como respuesta a ello, el Presidente Hu Jintao ha destacado la importancia de alcanzar un "crecimiento armonioso".

crecimiento había sido la forma más eficaz; y en otro grupo, constituido principalmente por países muy pobres, el crecimiento rápido había sido por sí mismo el mecanismo más eficaz.

El reto de la movilización de los recursos internos

26. Además de la creación de empresas nacionales, el éxito en la movilización de los recursos internos para la inversión productiva depende, en gran medida, del nivel de ingreso per cápita y el crecimiento económico. A medida que aumenta el crecimiento económico y los ingresos, el ahorro también aumentará, y los ingresos del Estado deberían aumentar en proporción al producto interno bruto (PIB), a medida que una mayor proporción de la población paga impuestos o que los contribuyentes actuales reciben más ingresos sujetos a impuestos.

27. El reto que plantea la movilización de recursos internos en economías predominantemente agropecuarias presenta problemas específicos en materia de políticas. No hay soluciones rápidas ni de carácter general, pero se debe aplicar un conjunto eficaz de incentivos fiscales y de precios para ofrecer a los agricultores, en particular los de pequeña escala, un superávit financiero previsible que los aliente a invertir una parte de este superávit para aumentar la productividad y diversificar la producción. Algunas medidas específicas destinadas a fortalecer la productividad y ampliar los mercados pueden mejorar considerablemente gracias a la inversión en infraestructura básica.

28. La capacidad institucional necesaria para comenzar a aumentar la tasa de formación de capital probablemente no es muy grande. No obstante, la supresión prematura de instituciones estatales, tales como las juntas de comercialización y los bancos de desarrollo, ha resultado en muchos casos infructuosa. Las medidas destinadas a llenar este vacío requieren el restablecimiento de algunas de esas funciones en instituciones estatales, el fortalecimiento de otras, y también, con carácter más general, el restablecimiento de un grado de integridad profesional y respetabilidad en las oficinas públicas, elementos que se han perdido durante la aplicación de programas de ajuste.

29. Las reformas del sector primario que lograron buenos resultados en el aumento de la productividad, la mejora de la base fiscal y la generación de ingresos de exportación adicionales, tendrán efectos positivos en la movilización de recursos en otros sectores de la economía. Sin embargo, es casi seguro que esas reformas deberán ir acompañadas por una importante reducción de mano de obra a medida que aumenten el tamaño de las explotaciones agrícolas y la intensidad tecnológica. Para hacer frente al reto que supone la absorción de la mano de obra excedente en el sector agrícola se tendrá que recurrir a la ampliación de actividades intensivas en mano de obra en otras partes de la economía.

30. La inversión pública necesaria para proporcionar energía, transporte, abastecimiento de agua y servicios de alcantarillado, etc., a la creciente población urbana ha desempeñado un papel fundamental en la reducción de la pobreza a medida que las economías dinámicas abandonaban los sectores predominantemente rurales. También ha ayudado a atraer inversión privada hacia actividades manufactureras de baja cualificación y servicios conexos. No obstante, cuanto más tarde se inicia el proceso de industrialización las actividades tienden a ser más intensivas en capital. Esto puede ejercer presiones adicionales sobre los responsables de la adopción de políticas para que apoyen la movilización de recursos nacionales y para asegurarse de que las inversiones generan importantes beneficios sociales, en particular mediante la creación de suficientes empleos en el sector estructurado.

31. Las oportunidades para que algunos países de industrialización tardía se conviertan en "economías maquiladoras", produciendo grandes cantidades de productos intensivos en mano de obra destinados a la exportación, puede en cierto modo lograr la creación de puestos de trabajo suficientes en el sector estructurado. De hecho, la industrialización que

ha logrado éxito y los progresos alcanzados en materia de reducción de la pobreza en países en desarrollo a menudo se basan en interacciones dinámicas que se refuerzan mutuamente, entre la acumulación de capital y las exportaciones. Las exportaciones amplían el tamaño del mercado y, por tanto, hacen posible el aprovechamiento de economías de escala; también proporcionan las divisas necesarias para la acumulación de capital, dada la dependencia de la mayor parte de los países en desarrollo con respecto a los bienes de capital importados. Al mismo tiempo, la inversión mejora las posibilidades de exportación mediante la adición de capacidad de producción y la mejora de la competitividad mediante el aumento de la productividad. Este proceso se caracteriza habitualmente por un aumento de las inversiones, las exportaciones y el valor añadido manufacturero, en términos absolutos y también como porcentaje del PIB. A lo largo del tiempo, tanto las brechas en materia de divisas como de ahorro se reducen, ya que las exportaciones y el ahorro interno comienzan a crecer con mayor rapidez que la inversión.

32. Algunas enseñanzas en materia de políticas derivadas de procesos de industrialización que han dado buenos resultados siguen siendo fundamentales para orientar los esfuerzos encaminados a crear más círculos virtuosos de desarrollo incluyente:

a) Una política macroeconómica favorable al crecimiento es esencial, e involucra toda una gama de instrumentos económicos destinados tanto a estimular la inversión como a contrarrestar cualquier efecto perjudicial sobre la formación de capital derivado de las crisis económicas y la inestabilidad, en particular controles de capital adaptados a condiciones específicas que permitan a los países cumplir sus objetivos en materia de empleo, estabilidad de precios y equilibrio externo. Otros instrumentos, incluida la reestructuración de la deuda, los controles de precios y salarios y las políticas relativas al mercado laboral, también son necesarios para ayudar a mantener el crecimiento conforme al ritmo deseado.

b) Una variedad de medidas más selectivas puede ayudar a aumentar la movilización de recursos internos, por ejemplo: la protección selectiva de las importaciones; los controles sobre los tipos de interés y la asignación del crédito; la gestión de la competencia, que cuente con el aliento gubernamental de determinadas fusiones, y restricciones a la entrada de determinados sectores; la selección de la tecnología importada, y la promoción de medidas con fines específicos, tales como las normas relativas a los productos o la promoción de las exportaciones.

c) Desde una etapa temprana, los incentivos fiscales y de otra índole tendrán que desempeñar un papel en el fomento del crecimiento de industrias más sofisticadas. También será menester adoptar otras medidas para alentar la creación y la ampliación de la capacidad tecnológica, como servicios locales de investigación y desarrollo, la expansión de las instituciones educativas y una amplia variedad de cursos de formación profesional.

d) La política industrial necesita estar vinculada a la política del mercado laboral en una etapa temprana, a fin de garantizar que los cambios estructurales avancen con menos contratiempos y de la forma más justa posible. Los resultados de las políticas activas adoptadas en el mercado laboral son variados, pero hay una serie de medidas que combinan los pagos de transferencia con los programas de trabajo y la capacitación, que se pueden utilizar para mejorar la eficacia de los mercados de trabajo.

e) La adopción de un enfoque más estratégico no significa favorecer la protección con carácter universal, como a veces se sugiere, sino que prescribe la liberalización, la protección y las subvenciones en diversas combinaciones y sobre una base selectiva, en función de la dotación de recursos de un país, las circunstancias macroeconómicas y el nivel de industrialización. Es probable que esto necesite un perfeccionamiento de las aptitudes políticas de los responsables de la adopción de las

políticas y los negociadores comerciales para apoyar programas de comercio más orientados al desarrollo.

Un primer examen del espacio de políticas

33. Existen preocupaciones reales entre los responsables de la formulación de políticas en los países en desarrollo, en el sentido de que, independientemente de los éxitos anteriores, la aplicación de estrategias de desarrollo similares ya no es factible debido a las limitaciones que plantea un nuevo orden económico internacional. La reducción de las fuentes de financiación oficial y una mayor dependencia de las corrientes de capital privado constituyen una causa de posible presión sobre las opciones de política, especialmente cuando intervienen objetivos financieros y macroeconómicos. Otra preocupación reside en las nuevas obligaciones derivadas de la Organización Mundial del Comercio (OMC), que aplica a las políticas nacionales —especialmente en las esferas del desarrollo industrial y tecnológico— disciplinas mucho más estrictas en el sistema multilateral de comercio. Por último, las condiciones impuestas a los préstamos multilaterales han creado un conjunto cada vez más amplio de medidas de política sometidas a la estrecha supervisión y evaluación de las instituciones financieras multilaterales. Todas estas posibles limitaciones deben ser examinadas nuevamente, con miras a garantizar que los países en desarrollo tengan un espacio de políticas suficiente para crear un nexo entre las inversiones y las exportaciones que pueda prestar apoyo a un crecimiento rápido y sostenido.

34. La recuperación de espacio de políticas limitado por las presiones financieras constituye un reto básico en numerosos países en desarrollo de ingresos medios, en los que los tipos de interés altos y volátiles y los tipos de cambio sobrevaluados han perjudicado las perspectivas de inversión, especialmente en los sectores de comercio de mercancías. Un banco central independiente no constituye una panacea, y corre el peligro de crear una tendencia deflacionaria perjudicial para la política macroeconómica.

35. Sin embargo, el principal obstáculo para establecer un nexo más dinámico entre las inversiones y las exportaciones es la inestabilidad de las corrientes financieras privadas, motivada por la perspectiva del arbitraje y los beneficios especulativos. Sin duda, un elemento fundamental de cualquier estrategia de desarrollo destinada a conseguir que un país se beneficie de la integración gradual en el sistema mundial de comercio es la buena gestión del tipo de cambio. El objetivo consiste en mantener un tipo que apoye la competitividad a largo plazo y en conservar una autonomía suficiente en materia de políticas para introducir ajustes oportunos ante las crisis externas. Por consiguiente, los controles de las corrientes de capital deben constituir una característica legítima de los instrumentos aplicados por los responsables de la elaboración de políticas. Las técnicas son bien conocidas, y van desde las medidas basadas en el mercado —intervención en el mercado de divisas, bandas cambiarias más flexibles, requisitos de reservas que no devenguen intereses sobre los pasivos externos, o impuestos para reducir el margen de arbitraje internacional— con el objeto de ejercer controles directos sobre, por ejemplo, las posiciones externas netas de los bancos, los préstamos adquiridos en el extranjero por entidades no bancarias o la participación del capital extranjero en empresas nacionales.

36. Dicho esto, muchos países en desarrollo aún no están utilizando todas las opciones de políticas de que disponen. Muchas de las políticas financieras, fiscales y macroeconómicas que pueden ayudar a crear las condiciones básicas de una acumulación de capital más rápida y mejor dirigida, y a encauzar inversiones compatibles con objetivos de desarrollo más amplios, no se rigen por acuerdos multilaterales. El ámbito de aplicación de las políticas industriales, aunque reducido con respecto a la promoción de las exportaciones, todavía permite diversas formas de apoyo directo e indirecto; además, en el

caso de las industrias nacientes aún se permiten varias formas de protección y apoyo, especialmente con carácter temporal.

III. La deuda, la inversión pública y los Objetivos de Desarrollo del Milenio

37. En la sección precedente se ha sugerido que una vía de desarrollo más incluyente requerirá grandes inversiones públicas en infraestructura humana y física. Esas inversiones ofrecen la posibilidad, no solo de aumentar directamente la renta y el empleo, sino también de actuar para atraer inversión privada, ayudando así a acelerar y mantener el crecimiento conforme a tasas necesarias para erradicar la pobreza extrema y el hambre, como se pide en el ODM 1. El logro de los ODM también requiere un aumento del gasto público en salud y educación. Esto también puede aportar contribuciones importantes al crecimiento a largo plazo, además de su efecto directo sobre el desarrollo humano mediante los avances en varios ODM.

38. La función de la inversión pública en el logro de los ODM puede variar en función de las necesidades y las condiciones económicas locales, y resulta fundamental que se lleve a cabo una evaluación de esa función país por país. Varios comentaristas han vinculado la necesidad de una gran inversión pública destinada a alcanzar los ODM con el llamamiento a la comunidad internacional a cumplir la meta del 0,7% de asistencia oficial para el desarrollo (AOD). Esto es especialmente importante para los países menos adelantados (PMA), en los que la AOD puede representar un gran porcentaje del gasto público, pero aun así, la AOD solo podrá ser eficaz si también ayuda a movilizar los recursos internos.

39. No obstante, en numerosos países las finanzas públicas no están en condiciones de llevar a cabo esas tareas de manera eficaz. Durante las décadas de 1980 y 1990, el objetivo más importante de la política fiscal consistía en reducir los déficits presupuestarios, que habían alcanzado niveles muy altos como resultado de la contracción económica y el aumento de los pagos por concepto de intereses, así como controlar la expansión monetaria y la inflación. Estos objetivos fiscales y monetarios se habían alcanzado, en muchos casos, a fines de la década de 1990, aunque acompañados de un rápido crecimiento de la deuda pública, en particular la deuda interna. Esto, a su vez, obligó a los responsables de la formulación de políticas a apartar su atención de la reducción del déficit y la estabilización de los precios, orientándola a la generación de superávits presupuestarios primarios y a la estabilización de la deuda.

40. La parte más importante de los recortes en el gasto primario recayó en la inversión pública. A fines de la década de 1970, la inversión pública en el total de los países en desarrollo fue de aproximadamente el 10% del PIB, y en algunos países fue aún mayor que la inversión privada. Hacia el año 2005, y a pesar de la adopción de la Declaración del Milenio y el cambio en el diálogo mundial, que se orientó hacia la reducción de la pobreza, esa cifra descendió hasta poco más del 5% del PIB en el caso de los países en desarrollo de bajos ingresos y los países de ingresos altos y medios. La reducción ocurrida entre 1980 y 2005 fue aún mayor, de más del 10% del PIB a casi el 4%.

41. En América Latina, el descenso que comenzó con la crisis de la deuda en el decenio de 1980 prosiguió durante todo el decenio de 1990, y la inversión pública como proporción del PIB descendió incluso por debajo de los niveles de algunos países industrializados que tenían una infraestructura humana y física mucho mejor. En varias economías de mercados emergentes muy endeudadas, los pagos de intereses, como proporción del PIB, han estado cerca o incluso por encima de la inversión pública (cuadro 3).

Cuadro 3
Inversión pública y pagos de intereses, 1995-2008 (como porcentaje del PIB)

| | <i>Inversión pública</i> | <i>Pagos de intereses</i> |
|-------------|--------------------------|---------------------------|
| Argentina | 2,4 | 2,6 |
| Bangladesh | 6,6 | 1,7 |
| Brasil | 1,9 | 6,7 |
| Colombia | 6,9 | 3,5 |
| Egipto | 4,4 | 5,2 |
| El Salvador | 2,9 | 1,7 |
| Etiopía | 8,7 | 1,4 |
| Filipinas | 3,6 | 5,0 |
| Ghana | 10,0 | 5,1 |
| Kenya | 4,5 | 3,4 |
| Líbano | 4,3 | 13,7 |
| Marruecos | 2,9 | 4,1 |
| México | 3,8 | 4,2 |
| Pakistán | 3,1 | 4,3 |
| Sudáfrica | 2,7 | 3,6 |
| Turquía | 3,8 | 12,0 |

Fuente: Base de datos de la UNCTAD.

42. La persistente disminución de la inversión pública ha abierto una brecha importante en materia de infraestructura, ya que el sector privado no intervino ni invirtió tanto como se esperaba, a pesar de alguna insistencia, especialmente de algunos países donantes, en el papel de las asociaciones entre los sectores público y privado. Incluso en los países de medianos ingresos, se necesitarían tasas de inversión anual de más del 5% del PIB en infraestructura para poder alcanzar los ODM, y la tarea se vuelve aún más difícil si se tienen en cuenta las necesidades de financiación en otras esferas que afectan a los ODM, como la salud y la educación. A pesar de la recuperación de la inversión pública en algunos países durante la recuperación económica posterior a 2002, esta cifra sigue siendo superior a los niveles recientes de inversión en infraestructura, e incluso supera el total de la inversión pública en muchos de esos países. Además, es probable que la recesión mundial pueda revertir muy rápidamente los aumentos recientes.

43. No solo los pagos de intereses de la deuda pública absorben una gran proporción de los ingresos gubernamentales que podrían asignarse a los ODM, sino que también se han convertido en una causa importante del aumento de la desigualdad en la distribución de la renta. A diferencia del servicio de la deuda externa, los ingresos gubernamentales utilizados para los pagos de intereses de la deuda interna no constituyen una transferencia neta del sector privado, sino que entrañan una redistribución interna dentro del sector privado que depende de la incidencia de la carga fiscal y la distribución de las tenencias de deuda pública.

44. En muchos países en desarrollo, el sistema fiscal ha pasado a ser más regresivo, con un aumento de la liberalización financiera y la movilidad del capital, que ha reducido efectivamente la capacidad de los gobiernos de aplicar impuestos a los capitales y los ingresos financieros. Al aumentar los ingresos con el objetivo de hacer frente al aumento del servicio de la deuda y estabilizar la relación de la deuda pública, se ha hecho hincapié

en los impuestos indirectos, especialmente los impuestos sobre el valor añadido y el consumo, más que en los impuestos sobre la renta y los bienes inmuebles. En el caso de muchos PMA, en los que los aranceles y otros impuestos sobre el comercio constituyen una importante fuente de ingresos, la rápida liberalización del comercio ha ejercido una presión adicional sobre los impuestos indirectos con la finalidad de cubrir la brecha de ingresos.

45. El gasto público puede compensar el efecto negativo de esos impuestos en la distribución mediante asignaciones en favor de los pobres y las personas desfavorecidas. Sin embargo, esto resulta cada vez más difícil debido al incremento de la asignación de ingresos públicos para el pago de intereses y a la importancia cada vez mayor de la deuda interna.

46. Existe un consenso creciente en el sentido de que los países en desarrollo necesitan un mayor "espacio fiscal para el crecimiento". Para las instituciones financieras internacionales, el espacio fiscal se define como lo que queda después de pagar el servicio de la deuda; "... se refiere a la capacidad de un gobierno de realizar gastos sin afectar a su solvencia, esto es, sin afectar a su capacidad presente y futura de atender el servicio de la deuda... por consiguiente, el espacio fiscal es la diferencia entre el nivel actual de gastos y el nivel máximo de gastos que un gobierno puede realizar sin menoscabo de su solvencia"⁶.

47. Incluso si resulta políticamente factible, la ampliación del espacio fiscal mediante una mayor eficiencia o impuestos más altos, como proponen las instituciones financieras internacionales, esto no siempre es favorable al desarrollo; los impuestos excesivos pueden perjudicar la inversión y el crecimiento, y la eficiencia no es siempre la norma que debe regir la asignación del gasto público. Además, es esencial formular un juicio correcto acerca de la medida en que se puede confiar en ello para alcanzar los ODM, particularmente porque una proporción importante de los ingresos gubernamentales queda ahora absorbida por obligaciones contractuales, se tropieza con graves limitaciones en la aplicación de impuestos a las empresas y los ingresos financieros, y el recurso a impuestos indirectos sumamente regresivos puede perjudicar la finalidad buscada. Por lo tanto, las hipótesis para la creación de "espacio fiscal para el crecimiento" mediante recortes de gastos y aumentos de impuestos puede una vez más demostrar que son soluciones excesivamente optimistas, sobre todo porque las cantidades requeridas, del orden del 4% al 5% del PIB, son bastante considerables.

48. Las perspectivas de lograr progresos importantes hacia el cumplimiento de los ODM se han visto aún más agravadas por la actual crisis financiera y económica mundial. La crisis ha obligado a varios países a restringir su gasto social para mantener la estabilidad macroeconómica y asegurar la sostenibilidad de la deuda⁷. Por otra parte, los ingresos gubernamentales se han visto negativamente afectados por el descenso de la demanda mundial y de los ingresos de exportación, las corrientes de IED y las remesas. Además, la disponibilidad de financiación externa privada se ha reducido en los últimos dos años, y el costo del acceso a los capitales internacionales ha aumentado para los países en desarrollo a medida que la crisis financiera se ha agravado. Por consiguiente, para un número cada vez mayor de países en desarrollo, la reducción de la carga de la deuda parece ser la única opción viable para crear el espacio fiscal suficiente para los ODM y evitar otra trampa de la deuda.

49. Pese a esta dinámica preocupante, no hay actualmente mecanismos destinados a resolver de manera ordenada y adecuada los problemas de la deuda externa soberana, sea de acreedores oficiales o privados. El objetivo 8 de los ODM fomenta una asociación mundial para el desarrollo y la meta 3 exhorta a atender de manera integral los problemas de la

⁶ Véase el comunicado del Comité para el Desarrollo. 17 de abril de 2005. Washington, D.C.

⁷ Como lo demuestra actualmente la experiencia europea, esto no es solo un problema que afecta a los países en desarrollo.

deuda de los países en desarrollo, necesidad que se ha intensificado debido a la crisis. Abordar esta brecha en la estructura financiera internacional sigue siendo un elemento importante para obtener éxito en el cumplimiento de los ODM. Incluso con un sistema financiero internacional más coherente, es muy posible que se produzcan impagos de deuda soberana. Por lo tanto, es menester poner en marcha un mecanismo de solución del problema de la deuda destinado a garantizar una solución rápida y justa de las crisis de deuda soberana. La UNCTAD ha propuesto la creación de tal mecanismo durante varios años, y la crisis actual ha demostrado nuevamente que el sistema financiero internacional se beneficiaría considerablemente de la solución de los problemas de la deuda de forma rápida y equitativa, y de manera compatible con los esfuerzos encaminados a cumplir los ODM⁸.

50. Además de las iniciativas multilaterales, también es menester prestar atención a la carga de la deuda interna en un número creciente de economías de mercado emergentes. Esto es necesario no solo para asegurar el tratamiento equitativo de los acreedores internos y externos. También es necesario porque la continuación del servicio de la deuda interna, que se había contraído a tipos de interés muy altos y estaba concentrada en un pequeño número de tenedores de bonos con impuestos altamente regresivos causa mayores dificultades para avanzar hacia el logro de los ODM que el servicio de las obligaciones externas. La reducción de la deuda interna mediante el aumento de la inflación no es una opción deseable, pero si no se pueden encontrar formas más ordenadas y equitativas, los gobiernos que hacen frente a graves dificultades fiscales pueden verse tentados finalmente a seguir este curso, con las consiguientes consecuencias para la estabilidad macroeconómica, la distribución de los ingresos y el crecimiento.

IV. Ampliación de las opciones de políticas en apoyo de los ODM

51. En las secciones anteriores se ha sugerido que la política de desarrollo consiste en activar y mantener un proceso de crecimiento acumulativo e incluyente en torno a un sólido nexo entre las inversiones y las exportaciones, a fin de generar más empleos productivos, aumentar los ingresos y crear mejores condiciones sociales. Por supuesto, existe el peligro de que los recursos necesarios para ampliar la protección social queden rezagados con respecto a las declaraciones de principios y las intenciones en materia de políticas, o que sean captados por intereses especiales que tienen escaso interés en un programa de desarrollo más incluyente, lo que provoca grandes vacíos en la calidad y la cobertura de los servicios necesarios para hacer frente a las privaciones humanas.

52. El fortalecimiento de los vínculos entre el crecimiento, el empleo, la distribución y el desarrollo humano no puede dejarse a cargo de las fuerzas del mercado, sino que necesita un programa de políticas estratégicas y un apoyo institucional adecuado. Las inversiones en salud, educación e infraestructura —y no los activos financieros especulativos— son fundamentales para que el crecimiento sea más incluyente.

53. Es probable que la reducción de las desigualdades, tanto como la de la pobreza en sí misma, apoyen un crecimiento excluyente, porque una sociedad más igualitaria tiene más probabilidades de lograr una ampliación más rápida del mercado interno, lograr economías de escala, mejorar el acceso al ahorro interno y crear una mayor resistencia a las crisis externas. Las políticas macroeconómicas favorables a los pobres, en particular las que apoyan aumentos importantes de las inversiones públicas, constituirán una parte importante

⁸ La primacía de los objetivos sociales sobre el servicio de la deuda por parte de los organismos públicos que tienen poder gubernamental es un principio reconocido en la legislación nacional de numerosos países industrializados, en particular en el capítulo 9 de la Ley de insolvencia de los Estados Unidos.

de los instrumentos disponibles, junto con las políticas industriales que alienten la diversificación y el perfeccionamiento tecnológico.

54. Desde esta perspectiva, una de las ideas menos útiles del pensamiento tradicional sobre el desarrollo es que el Estado constituye un obstáculo para el bienestar económico y social y su actividad se debe reducir. Esto en gran parte es una concepción puramente ideológica, y hace caso omiso del hecho de que el Estado siempre ha sido un agente importante *en* la economía de mercado y de hecho una parte integrante de la misma.

55. En los años posteriores a la segunda guerra mundial, el mayor logro de las democracias occidentales consistió en atenuar los conflictos generados por la industrialización en el siglo XIX y evitar la repetición de los fracasos del capitalismo de mercado en los años de entreguerras del siglo XX, de modo tal que el pleno empleo y el crecimiento económico se pudieron combinar con los objetivos de la equidad y la justicia social. La conclusión básica de esta experiencia residía en que el capitalismo es más productivo cuando está integrado en un sistema político y social en el que sus características más desestabilizadoras y destructivas están sometidas a limitaciones y el sistema está enmarcado en un contrato social incluyente.

56. En numerosos países en desarrollo, el éxito se asoció a los "Estados desarrollistas", capaces de incrementar las inversiones para impulsar el crecimiento económico y también para orientar la inversión hacia actividades que pudieran sostener elevados salarios futuros para sus ciudadanos. Esto no supuso tanto la invención de un nuevo conjunto de instrumentos de política, sino la adaptación de un conjunto conocido de medidas macroeconómicas, industriales, educativas, financieras y comerciales a un conjunto de objetivos que irían evolucionando a lo largo de cada etapa del proceso de desarrollo.

57. Nada de lo expuesto debe interpretarse en el sentido de que los Estados son invencibles o que no pueden fracasar, lo que evidentemente no es así. Tampoco se trata de negar que la construcción del Estado en muchos países en desarrollo y economías en transición tendrá que hacer frente a administraciones disfuncionales y, en algunos casos, corruptas. Lo importante es recordar que, en primer lugar, las instituciones surgen mediante procesos históricos prolongados y, en algunos casos, dolorosos, y que muchos que actualmente son considerados como requisitos previos de desarrollo económico satisfactorio fueron los resultados, y no las causas, del desarrollo económico en los países adelantados de la actualidad; en segundo lugar, que actualmente numerosos países en desarrollo tienen una base institucional más sólida que la que tenían los países adelantados de hoy en día cuando estaban en niveles similares de desarrollo; y, por último, que hay una considerable diversidad institucional incluso entre los países industrializados de hoy en día, y que la imposición de un criterio institucional común en todos los países, que tienen condiciones muy diferentes, probablemente sería contraproducente.

58. La carga que pesa sobre las burocracias nacionales es sin duda mucho mayor ahora de lo que fue inicialmente para los anteriores agentes del desarrollo porque un número cada vez mayor de políticas han sido objeto de examen y negociación internacionales y, al mismo tiempo, el apoyo internacional a favor de esas políticas y su coordinación se ha debilitado notablemente. Además, pasar a estrategias de desarrollo más incluyentes sin duda entraña añadir más instrumentos normativos. No obstante, todavía hay espacio para desarrollar una capacidad institucional que proporcione un marco estable para la actividad económica, junto con una idea general acerca de la dirección que toma la sociedad y una flexibilidad suficiente para adaptar los objetivos de las políticas y hacer concesiones compatibles con las cambiantes condiciones y limitaciones locales. La reglamentación de los mercados financieros para dar respuesta a las perturbaciones masivas de los últimos años representa un paso importante, no solo para hacer frente a los riesgos sistémicos, sino también para ampliar las opciones normativas disponibles para los países que tratan de establecer vías de crecimiento más sostenibles.

V. Conclusión: Hacia un programa de desarrollo incluyente

59. Es importante reconocer que, en términos porcentuales, tanto la pobreza de ingresos como la pobreza humana siguen siendo la condición en que vive la gran mayoría de la población de los países en desarrollo, tanto en los PMA como en las economías emergentes. Por consiguiente, la hipótesis común de que la pobreza o la privación humana afecta únicamente a una minoría de la población resulta a menudo engañosa. Esta perspectiva ha reducido indebidamente el debate sobre el desarrollo incluyente a la reducción de la pobreza y el establecimiento de redes de seguridad social.

60. El éxito de las economías de industrialización tardía ha estimulado el crecimiento rápido, junto con el aumento de los salarios y los beneficios, como el fundamento básico para mejorar el bienestar económico y social. No obstante, ese crecimiento —debido a que está vinculado tanto a procesos creativos como a procesos destructivos— puede ser una fuente de divisiones sociales cada vez mayores y conflictos en materia de distribución que pueden arraigarse y resultar difíciles de revertir. Como respuesta a ello, los responsables de la adopción de políticas han recurrido a varias medidas sociales y de redistribución en un intento de lograr que el desarrollo sea más incluyente, en particular mediante grandes inversiones públicas, sistemas tributarios más progresivos y la provisión universal de servicios sociales, destinados a gestionar las tensiones derivadas del crecimiento rápido y los cambios estructurales.

61. Una buena parte de la controversia sobre la utilización de los centros de políticas sociales gira en torno a determinar si los esfuerzos encaminados a aliviar la pobreza y aumentar la seguridad deben aplicar el principio de "universalismo" o el de "focalización". Desde los años ochenta, los organismos donantes han promovido en general la focalización, usualmente por motivos de eficiencia y también como respuesta a las limitaciones de recursos de carácter vinculante, basándose en la hipótesis de que es posible aliviar la pobreza con escasos recursos y un papel más limitado del Estado. Los DELP han sido especialmente importantes para promover una respuesta más específica para el cumplimiento de los objetivos sociales, y las asociaciones entre el sector público y el privado a menudo han sido el instrumento institucional preferido para hacer avanzar el programa social. No obstante, los datos acerca de si esas asociaciones —que a menudo equivalen a una subvención cara para los proveedores de servicios del sector privado— aportan ventajas reales en materia de costo y calidad de los servicios sociales están lejos de ser concluyentes.

62. Por otra parte, la experiencia en materia de focalización ha puesto de manifiesto varias deficiencias, en particular elevados costos administrativos y de transacción, incentivos perversos y falta de sostenibilidad financiera en casos en que el apoyo político es débil. Suscita especial preocupación la forma en que la focalización, casi por definición, da lugar a la segmentación y la diferenciación. En materia de prestación de servicios, la focalización puede dar lugar a una estructura dual: una parte creada para los pobres y financiada por el Estado, y otra parte creada para los ricos y apoyada por el sector privado. La selección geográfica a menudo lleva a una desigualdad horizontal, de modo que los pobres de una zona determinada reciben más beneficios que los pobres de otra zona, no seleccionada. Esta combinación de polarización y desigualdad especial puede resultar explosiva desde el punto de vista político y puede ser la causa de conflictos étnicos.

63. En términos generales, la experiencia señala que la focalización da lugar a presupuestos reducidos destinados a la pobreza y al bienestar social, de modo que "más para los pobres significa menos para los pobres", lo que sugiere que la política óptima para los más pobres y más vulnerables no es necesariamente la que orienta los beneficios de la forma más estrecha y eficiente posible.

64. En la práctica, la mayor parte de los gobiernos suele aplicar una combinación de políticas sociales universales y focalizadas. Cada combinación particular parece estar vinculada a la forma en que el Estado desarrollista gestiona el mercado laboral, comenzando a partir de programas modestos y a menudo condicionados a los recursos del beneficiario para grupos limitados de la población. No obstante, las primeras soluciones institucionales suelen tener un efecto sobre la ulterior ampliación y desarrollo de los programas sociales; por ejemplo, los que se introducen en primer lugar basándose en el principio de la asistencia condicionada al nivel de recursos del beneficiario son más propensos a convertirse en programas universales que los establecidos para grupos claramente definidos de la población económicamente activa. Por el contrario, el prestar una atención especial a la educación general ha demostrado tener una gran importancia para el éxito posterior del desarrollo económico y la riqueza nacional.
