



## Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

Distr. general  
14 de diciembre de 2009  
Español  
Original: inglés

---

**Junta de Comercio y Desarrollo**  
**Comisión de Comercio y Desarrollo**  
**Comisión de la Inversión, la Empresa y el Desarrollo**  
**Reunión de expertos sobre contribución y uso eficiente**  
**de recursos externos para el desarrollo, en particular**  
**para el desarrollo de la capacidad productiva**  
Ginebra, 22 a 24 de febrero de 2010  
Tema 3 del programa provisional

### **Contribución y uso eficiente de recursos externos para el desarrollo, en particular para el desarrollo de la capacidad productiva**

**Nota expositiva preparada por la secretaría de la UNCTAD**

#### *Resumen*

En la XII UNCTAD, que se celebró en abril de 2008 en Accra (Ghana), se reconoció que la estabilidad monetaria y financiera a nivel nacional e internacional y la prevención de las crisis eran importantes para el desarrollo sostenible y el crecimiento. En la Conferencia se insistió también en que una mayor cooperación entre los asociados en el desarrollo y las instituciones internacionales pertinentes podría aumentar el grado de identificación de los países con los proyectos, adecuar con mayor precisión los recursos externos a las prioridades nacionales de desarrollo y mejorar la rendición de cuentas mutua. Además, en la Conferencia se señaló que la creación de capacidad productiva interna era esencial para el aprovechamiento eficaz de la inversión extranjera directa (IED) y para el desarrollo económico en general. En la XII UNCTAD se afirmó también que todos los países en desarrollo, en particular los menos adelantados, tenían que fomentar la capacidad productiva para utilizar de forma óptima los recursos externos para el desarrollo. Posteriormente, la Conferencia sobre la crisis financiera y económica mundial y sus efectos en el desarrollo se comprometió a dar una respuesta mundial coordinada e integral a la crisis.

En el contexto de esos mandatos, en la presente nota expositiva se estudia la manera en que la interacción de los componentes clave de los recursos externos para el desarrollo puede aumentar la capacidad productiva. Se pretende así facilitar las deliberaciones de expertos de los gobiernos, del mundo académico, de organizaciones internacionales y de la UNCTAD sobre la manera en que los países en desarrollo pueden mejorar su respuesta al reto de la movilización y la gestión eficaz de los recursos externos centrados en el fomento de la capacidad productiva. En particular, la nota destaca el papel de las políticas macroeconómicas, la asistencia oficial para el desarrollo (AOD), la deuda externa y la contribución de la IED.

## Introducción

1. La Junta de Comercio y Desarrollo, en su 47ª reunión ejecutiva, celebrada el 30 de junio de 2009, aprobó la realización de una única reunión anual de expertos con el siguiente tema: "Contribución y uso eficiente de recursos externos para el desarrollo, en particular para el desarrollo de la capacidad productiva".

2. En diciembre de 2008, en Doha (Qatar), Jefes de Estado y de Gobierno y altos representantes examinaron los avances realizados desde la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo celebrada en Monterrey (México) en 2002. Entre otras cosas, reiteraron en esa oportunidad su determinación de adoptar medidas concretas para aplicar el Consenso de Monterrey y hacer frente a los problemas de la financiación para el desarrollo. También reconocieron que la movilización de recursos financieros para el desarrollo y el uso eficiente de todos ellos eran elementos fundamentales de la alianza mundial en pro del desarrollo sostenible, en particular en apoyo del logro de los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente. En la presente nota expositiva se examinan las características duraderas y emergentes de las corrientes de recursos externos que reciben los países en desarrollo, en particular el efecto que los flujos mundiales de capital, la ayuda, la deuda y la inversión extranjera directa tienen en el fomento de la capacidad productiva que ha de sostener el crecimiento y el desarrollo.

### I. Flujos de capital contra corriente: repercusiones en las políticas macroeconómicas y las estrategias de desarrollo

3. A finales del decenio de 1990, la cuenta corriente de los países desarrollados en su conjunto pasó de superávit a déficit y la del conjunto de las economías en desarrollo pasó de un déficit a un gran superávit. La magnitud de ese nuevo fenómeno de los "flujos de capital contra corriente" ha llevado a algunos observadores a la conclusión de que algunos países en desarrollo han estado creando un "exceso de ahorro" mundial que contrasta con las expectativas derivadas de las teorías tradicionales sobre el crecimiento. Ese fenómeno es contrario a la teoría dominante, según la cual, con mercados de capital abiertos, el capital fluiría de los países ricos a los pobres para aprovechar las tasas de rendimiento, que se prevén más altas, y reducir la "brecha del ahorro" en los países con escasez de capital. Los países en desarrollo exportadores netos de capital también suelen crecer más rápidamente e invertir más que los países en desarrollo que reciben entradas netas de capital. Ello pone en entredicho otra hipótesis de la teoría económica convencional, a saber, la de que hay una relación estrecha y positiva entre la liberalización de la cuenta de capital y el crecimiento económico.

4. La subida de los precios de los productos básicos y la mejora de la relación de intercambio han contribuido enormemente en los últimos años a mejorar las balanzas por cuenta corriente de algunos países en desarrollo. Otro factor no menos importante ha sido el crecimiento acelerado de las exportaciones de productos manufacturados de varios países en desarrollo gracias al rápido incremento de la productividad y a unos tipos de cambio reales favorables. La evolución de la balanza agregada por cuenta corriente está determinada en gran medida por la situación de las dos economías de mayor tamaño de cada grupo: Estados Unidos y China. El cambio de signo de la balanza por cuenta corriente de los países en desarrollo se inició en torno a 1998, debido en gran medida a la oleada de crisis financieras que afectaron a esos países en la segunda mitad de los años noventa. El cambio fue impulsado sobre todo por las economías de mercados emergentes. En un decenio, las economías de esa categoría de países en desarrollo habían eliminado en gran

medida el déficit por cuenta corriente, mientras que otros países en desarrollo seguían registrando un déficit elevado.

5. Se ha demostrado que en los países muy dependientes de los productos primarios las variaciones en la cuenta corriente obedecen fundamentalmente a variaciones de los precios de los productos básicos, mientras que en los países con estructuras de exportación y producción más diversificadas es el tipo de cambio real el principal factor determinante de esas variaciones. Las mejoras de gran magnitud de la cuenta corriente suelen ir unidas a un drástico cambio positivo de la relación de intercambio o a una depreciación del tipo de cambio real, y la mejora posterior de la situación de la balanza permite adoptar una política monetaria más favorable a la inversión y el crecimiento.

6. Varios factores, además del tipo de cambio real y la relación de intercambio, influyen en las variaciones de la balanza por cuenta corriente: las inversiones de la balanza por cuenta corriente de las economías en desarrollo y en transición guardan una correlación negativa con el crecimiento del PIB en las economías desarrolladas. Las perturbaciones financieras externas (medidas por los cambios de la política de tipos de interés de los Estados Unidos) no influyen prácticamente en absoluto en la probabilidad de que se produzca una inversión de la balanza por cuenta corriente en los países en desarrollo con una cuenta de capital cerrada. En cambio, pueden tener un efecto muy positivo en los países con una cuenta de capital abierta. Por lo tanto, más que obedecer a decisiones autónomas sobre ahorro e inversión adoptadas por los agentes nacionales, las inversiones de la balanza por cuenta corriente de los países en desarrollo suelen responder a perturbaciones externas provenientes tanto de los mercados de mercancías como de los mercados financieros.

7. El hecho de que varios países en desarrollo estén acumulando rápidamente reservas de moneda extranjera en vez de emplear estos fondos para aumentar sus importaciones se debe a que procuran defender la posición competitiva ventajosa que les proporciona un tipo de cambio infravalorado, al que normalmente se ha llegado tras graves crisis financieras. Obedece también a su estrategia de evitar una dependencia de los mercados de capitales internacionales y su volatilidad. Solo en estas circunstancias pueden las economías en desarrollo abiertas establecer condiciones monetarias que propicien la inversión interna y el fomento de la capacidad productiva. Uno de los elementos cruciales es la disponibilidad de fuentes de financiación suficientes, seguras y eficaces en función de los costos para sus inversiones.

8. Estos flujos de capital inversos, que se han considerado "paradojas" teóricas, dejan de ser tales si se reconocen las limitaciones de las teorías en que se basan: el modelo de la brecha del ahorro y el modelo de crecimiento neoclásico. Estos modelos parten del supuesto de que la inversión se financia con el ahorro generado principalmente por las economías familiares. Por consiguiente, se conseguirá el máximo de inversión empresarial mediante políticas que hagan crecer la tasa de ahorro de los hogares y las importaciones de capital ("ahorro extranjero") y mejoren la eficiencia de la intermediación financiera desarrollando un sistema financiero competitivo y creando mercados de valores. Estos modelos se basan en supuestos que están alejados de la realidad, y los datos empíricos han refutado sus predicciones una y otra vez. Por ejemplo, muchos países en desarrollo, en especial de América Latina, no pudieron aumentar la inversión productiva a pesar de aplicar políticas monetarias y financieras que atrajeron oleadas de capital.

9. Un planteamiento alternativo, basado en los estudios de Schumpeter y Keynes y en las experiencias de la Europa occidental de posguerra y los países del Asia oriental que alcanzaron con éxito la convergencia económica, pone de relieve que la financiación de la inversión depende sobre todo del ahorro de los beneficios empresariales y del potencial de creación de crédito del sistema bancario. Cuando las utilidades de las empresas son importantes, estas tienen simultáneamente un mayor incentivo para invertir y una mayor capacidad de financiar nuevas inversiones con los beneficios no distribuidos. Este punto de

vista refleja mejor la complejidad y las imperfecciones del mundo real, en el que los beneficios de las empresas se ajustan inmediatamente a los cambios de la demanda, y sus decisiones basadas en previsiones de las ganancias (más que en el nivel de ahorro) determinan el nivel de inversión en capital productivo.

10. Por ejemplo, una caída de la tasa de ahorro no acarrea una caída de la inversión; por el contrario, puesto que conlleva un aumento de la demanda de bienes de consumo, elevará los beneficios y estimulará la inversión. En ese sentido, una mejora de la cuenta corriente de resultados de los cambios en los precios relativos en favor de los productores nacionales no entraña una reducción de las entradas de ahorro extranjero con la consiguiente caída de la inversión; por el contrario, redundará en un aumento de la demanda agregada y de las utilidades de los productores nacionales y tiende a producir una mayor inversión. Por lo tanto, no es necesario que aumente el ahorro para que lo haga la inversión ni para que mejore la cuenta corriente. La causalidad opera más bien en la dirección opuesta: los cambios en cuenta corriente provocan cambios en el nivel de inversión y de ahorro.

11. Las consecuencias de los diferentes enfoques teóricos en la política económica no podrían ser más distintas. Cuando la inversión, el crecimiento de la producción y el empleo están determinados sobre todo por los beneficios empresariales, el papel de las políticas económicas es importante para amortiguar las perturbaciones y crear un clima de inversión estable. En cambio, el modelo neoclásico deja poco espacio para la política económica, y cuando presenta opciones de política económica, estas apuntan a menudo en la dirección opuesta. Mientras el modelo neoclásico ve la necesidad de que los hogares "ahorren más dinero" o de que los países en desarrollo atraigan más "ahorro extranjero" para aumentar la inversión en capital fijo, el modelo alternativo insiste en las previsiones positivas de la demanda y los beneficios como incentivo para los empresarios nacionales, y en la necesidad de que las empresas cuenten con financiación fiable y asequible.

12. La inestabilidad monetaria, los períodos de hiperinflación y las frecuentes crisis financieras a menudo han obligado a muchos países en desarrollo a adoptar políticas económicas que han dado como resultado exactamente lo contrario de lo que serían unas condiciones favorables para la inversión. Las "políticas macroeconómicas sólidas" en la forma prescrita en el Consenso de Washington, junto con la liberalización financiera, rara vez tuvieron como resultado una mayor inversión y un crecimiento más rápido, que era lo que se pretendía, mientras que las políticas que propugnaban otros enfoques ayudaron a las economías recientemente industrializadas de Asia oriental y sudoriental a acelerar su proceso de convergencia. No cabe duda de que la estabilidad de precios es fundamental para mantener un clima estable y propicio a la inversión en capacidad productiva. Los países propensos a procesos inflacionarios intensos y acelerados pueden tener más dificultades para iniciar y mantener un proceso de desarrollo y de convergencia económica que los países con un historial de estabilidad de precios. Sin embargo, políticas salariales y de ingresos adecuadas podrían ayudar a los países a mantener la estabilidad de precios de forma que pueda utilizarse la política monetaria para impulsar un proceso de desarrollo basado en la inversión sin correr el riesgo de acelerar la inflación.

13. Sin embargo, existe el peligro de que los gobiernos recurran a la manipulación del tipo de cambio de la misma manera que utilizan la contención salarial, las subvenciones y las reducciones fiscales a las empresas para mejorar de manera artificial la competitividad internacional de sus productores. Este "nuevo mercantilismo" en la competencia por ganar cuotas de mercado no puede dar los resultados apetecidos, porque, si bien todos los países pueden impulsar simultáneamente la productividad, los salarios y el comercio para lograr un mayor bienestar económico general, no todos pueden incrementar al mismo tiempo sus cuotas de mercado o sus superávits por cuenta corriente. Las devaluaciones reiteradas para fomentar la competitividad resultan, pues, improductivas y pueden causar considerables daños.

14. Tal vez resulte necesario estrechar la cooperación internacional en materia de política macroeconómica y política financiera para contener las corrientes de capital especulativas y atenuar sus efectos perjudiciales para la estabilidad de la economía mundial. Esa cooperación también podría ayudar a impedir que los gobiernos manipulen los tipos de cambio para mejorar la competitividad internacional de sus economías. Un marco de normas internacionales que rijan las relaciones monetarias y financieras internacionales similares a las que rigen el uso de las medidas de política comercial en los acuerdos de la OMC podría dar una mayor coherencia al sistema mundial de gestión económica. La adopción de un código de conducta de esa índole insuflaría un nuevo espíritu de multilateralismo al sistema mundial de gestión económica y permitiría lograr un equilibrio entre las posibles ventajas para un país resultantes del ajuste del tipo de cambio real y los posibles inconvenientes para otros países que se verían afectados por ese ajuste.

## **II. Asistencia oficial para el desarrollo: necesidad de asegurar el crecimiento hasta 2015 y más allá**

15. Otro aspecto de la financiación de la inversión en apoyo de la diversificación y el cambio estructural en los países en desarrollo se refiere a la necesidad de divisas para importar bienes de capital. El problema se agudiza en las economías pobres que dependen de los productos básicos y recurrentes, por regla general, a préstamos oficiales y donaciones de donantes bilaterales y multilaterales. A raíz del Consenso de Monterrey de 2002, la mayoría de los donantes bilaterales de asistencia oficial para el desarrollo (AOD) fijaron metas ambiciosas para aumentar dicha asistencia como parte de los esfuerzos para alcanzar los ODM. Sin embargo, a pesar de que los desembolsos aumentaron considerablemente, la mayoría de los donantes no lleva camino de cumplir sus compromisos de AOD. Además, sigue habiendo una diferencia considerable entre las corrientes reales de AOD y las estimaciones de la ayuda necesaria para aplicar medidas que permitan alcanzar los ODM.

16. La AOD de los donantes del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) aumentó en 2008 hasta su nivel más alto, de 119.800 millones de dólares de los EE.UU., monto que representaba el 0,3% del INB total de los donantes del CAD. El 7% de esa cifra, aproximadamente, consistió en alivio de la deuda. Es posible que ese aumento de la AOD sea todavía consecuencia de las decisiones adoptadas durante el período anterior de crecimiento económico elevado y estable en los países donantes, y que la crisis actual afecte negativamente a la AOD. Según estimaciones de la OCDE, para cumplir sus compromisos de ayuda para 2010 los donantes tendrán que aumentar el gasto actual en AOD en un monto de entre 10.000 y 15.000 millones de dólares; sin embargo, los objetivos de ayuda pueden resultar insuficientes para satisfacer las necesidades de recursos adicionales para el desarrollo en respuesta a los retos planteados por la crisis mundial. La ayuda desempeñará un papel importante al proporcionar recursos anticíclicos muy necesarios y contribuir a que los gobiernos puedan financiar el gasto social y ampliar la infraestructura.

17. Existe ya un consenso muy amplio en que la crisis económica mundial solo puede abordarse mediante respuestas coordinadas en las que participen no solo las economías desarrolladas, sino también las economías emergentes, las economías en transición y las economías en desarrollo. En el caso de estas últimas, la asistencia exterior constituye la principal, y a veces única, fuente de la financiación necesaria para impedir que se hundan en una profunda recesión y pierdan la capacidad productiva y de exportación con tanta dificultad adquirida. Para esos países resulta sencillamente inasequible el tipo de paquete de medidas de estímulo que pueden permitirse en cambio países más adelantados. Sin embargo, su supervivencia económica depende del mantenimiento de un nivel de demanda adecuado. Y, habida cuenta del grado de interdependencia global existente en el mundo de

hoy, el mantenimiento de los compromisos de ayuda y la estabilización de las corrientes de asistencia hará mucho más que ayudar a los países receptores: contribuirá también a estabilizar la demanda global, objetivo que interesa a todos.

18. Con el compromiso asumido por la comunidad internacional a partir de 2000 de impulsar la consecución de los ODM como un proyecto común, la justificación general de la AOD se desplazó del planteamiento histórico de fomento del crecimiento económico como condición para el logro de objetivos sociales a la consecución de los propios objetivos sociales, humanos y ambientales. Habida cuenta de que la AOD se redujo drásticamente entre 1993 y 1999, el promedio de la AOD per cápita, en valores reales, desde el comienzo del nuevo milenio no ha sido mucho mayor que en los decenios de 1960 y 1980, a pesar de la recuperación iniciada en 2000.

19. En general, los donantes y los beneficiarios están de acuerdo en que no importa solo la cantidad de AOD, sino también la eficacia con que se usan los fondos de los donantes. Desde mediados de los años noventa, las condiciones se han centrado más en el diseño y ejecución de estrategias de reducción de la pobreza, y se ha prestado mayor atención a las repercusiones sociales de las políticas de desarrollo. Sin embargo, las estrategias de reducción de la pobreza han de combinarse por lo general con políticas macroeconómicas y reformas estructurales que se asemejan mucho a las prescripciones de los anteriores programas de reajuste estructural.

20. El aumento de la eficacia de la ayuda se ha relacionado también en medida creciente con la mejora de las instituciones y las políticas. Aunque todos estén de acuerdo en que mejorar el gobierno y las instituciones es aconsejable en sí mismo y en que existe muchas veces una relación positiva con el desarrollo económico, varían las interpretaciones de los datos empíricos sobre esta relación, incluido el sentido de la relación de causalidad. Aunque no hay unanimidad sobre cómo definir las buenas instituciones y las buenas políticas, y a pesar de que hay pocas pruebas de que esa correlación exista verdaderamente, la prestación de AOD se ha condicionado cada vez más al cumplimiento de numerosos criterios de buena gobernanza.

21. La eficacia de la ayuda también se relaciona a menudo con los procedimientos de aplicación. A ese respecto, las políticas de gestión de la ayuda que atribuyen una mayor responsabilidad recíproca a los donantes y los gobiernos receptores podrían ayudar a reducir los costos de transacción y reforzar la capacidad de los Estados de usar eficazmente la ayuda externa. Sin embargo, no es menos importante la eficacia que tiene para el desarrollo la ayuda proporcionada por los donantes. Al fijar un patrón para medir esa eficacia, conviene distinguir entre los objetivos de desarrollo social y humano, por un lado, y los objetivos de crecimiento, por otro.

22. Tradicionalmente, el objetivo de la AOD ha sido el crecimiento de la renta per cápita, con los efectos consiguientes en el desarrollo humano. La Declaración del Milenio puso en primer plano los objetivos del desarrollo humano. Entretanto, el crecimiento ha perdido prominencia como objetivo explícito de las políticas de desarrollo en un contexto normativo en que la presunción implícita parece ser la que, en una economía liberalizada y en proceso de globalización, las fuerzas del mercado generan automáticamente crecimiento y cambio estructural. Por consiguiente, la eficacia de la ayuda se considera cada vez más desde el punto de vista de la contribución de la AOD al logro de los ODM.

23. Esta clase de AOD es esencial y se justifica por sí misma. No obstante, para que la reducción de la pobreza sea sostenible, no puede basarse exclusivamente en la redistribución de determinados ingresos; también depende de los aumentos del valor añadido interno y de la renta per cápita. Se corre el riesgo de descuidar la función de desarrollo que ha de tener la ayuda, en forma de aumento de la capacidad productiva, creación de empleo, aumento del valor añadido nacional y contribución al cambio

estructural. Además, si la AOD no es un instrumento eficaz para promover el crecimiento, difícilmente lo será para reducir la pobreza a largo plazo, más allá de 2015. Por consiguiente, para lograr una reducción continua de la pobreza, el aumento de la AOD para infraestructura social y servicios ha de venir acompañado de aumentos de la AOD destinada a la infraestructura económica y los sectores productivos. Por lo tanto, los nuevos aumentos de la AOD para la infraestructura y los servicios sociales no se deben realizar a expensas de la AOD destinada a la infraestructura económica y los sectores productivos.

24. Otra forma de aumentar la eficacia de la AOD es reforzarla con financiación interna. Por ejemplo, podrían crearse o reforzarse instituciones que encauzaran la AOD hacia proyectos de inversión públicos y privados financiados conjuntamente con instituciones financieras nacionales. Así podría facilitarse el acceso de los posibles inversores nacionales a la financiación a largo plazo y reducir el riesgo crediticio de los bancos nacionales, y por consiguiente los tipos de interés que aplican. Al mismo tiempo, se ayudaría a construir un mejor sistema de intermediación financiera nacional.

25. Históricamente, las necesidades relativas de los países, que podían medirse por los niveles de renta per cápita y los indicadores del desarrollo humano, o la magnitud de su déficit fiscal o exterior, apenas influían en la distribución geográfica de la AOD. Sin embargo, la eficacia de la ayuda podría incrementarse dirigiendo los aumentos ulteriores de la AOD hacia los países más pobres y con mayores dificultades para iniciar un proceso autosostenible de inversión y crecimiento.

26. Además, el análisis de la UNCTAD muestra que, dentro de la categoría de AOD sectorial, los flujos destinados a infraestructura económica contribuyen mucho al crecimiento económico, mientras que los destinados a infraestructura y servicios sociales no lo hacen. Esta constatación tiene importantes repercusiones en las políticas de financiación de los ODM y del desarrollo en general. Mientras que las ayudas a los sectores sociales son deseables y deben incluso intensificarse en determinadas áreas o regiones, los desembolsos correspondientes deben ser adicionales a la AOD sectorial para la formación de capital en los sectores productivos.

27. Si la AOD se recupera de la presente crisis tan lentamente como lo hizo tras las crisis financieras del pasado, por ejemplo en tres o cuatro años, cuando empiecen a repuntar de nuevo los mercados mundiales, los países en desarrollo se encontrarán en situación de desventaja, al carecer de la capacidad productiva necesaria para aprovechar las nuevas oportunidades. Puesto que algunos donantes determinan sus objetivos de asistencia como porcentaje del PIB, toda disminución de este redundará en una disminución de la asistencia. Además, los presupuestos de asistencia se suelen expresar en moneda nacional, y si esta se deprecia frente a la moneda del país receptor disminuye también el valor del presupuesto de asistencia en la moneda del país receptor.

28. Tan grave situación no puede abordarse con remedios manidos. Es necesario pensar en forma nueva, y han surgido ya varias propuestas innovadoras que todavía se están elaborando o se encuentran en las primeras fases de prueba, como un impuesto sobre las transacciones en divisas, loterías mundiales, fondos de vulnerabilidad, fondos de inversión subvencionados para los países en desarrollo, y mercados destinados a inversores éticos. Otra solución propuesta por la UNCTAD consistiría en crear fondos de dotación seguros, limitados específicamente a la AOD, financiados con los intereses sobre el principal. Ese modelo se ha utilizado reiteradamente con éxito para instituciones educativas, y podría atender en forma parecida a la necesidad esencial de corrientes predecibles de AOD.

29. Esa previsibilidad no se ha podido asegurar hasta ahora, pues los presupuestos de asistencia, como otras partidas presupuestarias oficiales, están sujetos a los procesos anuales o plurianuales de adopción de decisiones. Si se estableciera un fondo de dotación y se pusiera a disposición de los organismos de asistencia para financiar sus actividades con

los intereses sobre el principal, ese arreglo les daría cierto grado de independencia y contribuiría además a estabilizar la economía mundial. Con el fin de evitar problemas de refinanciación de la deuda, ese fondo de dotación podría crearse mediante la emisión de bonos perpetuos, es decir, bonos del Estado sin fecha de vencimiento. El organismo de asistencia podría utilizar los ingresos de los intereses de esos bonos para financiar sus actividades, pero no se le permitiría utilizar el capital.

### III. Necesidad de asegurar la sostenibilidad de la deuda tras la crisis

30. Los países en desarrollo en su conjunto registraron una disminución del superávit en cuenta corriente, que se redujo al 2,5% en 2008 y se prevé que siga descendiendo hasta el 1,6% en 2009. En 2007, cerca del 40% del total de países en desarrollo tenía un déficit en cuenta corriente superior al 6% del INB; en 2008, la proporción de países en desarrollo con grandes déficits en cuenta corriente había aumentado al 53%. La financiación de estos déficits puede ser problemática para algunos países en desarrollo. Los datos preliminares indican una reducción del 50% de las corrientes netas de capital privado hacia los países en desarrollo en 2008 y una disminución todavía mayor en 2009. Esta "inversión de las corrientes internacionales de capital" no debería considerarse *a priori* una maldición para la totalidad de los países afectados. Si bien es cierto que muchos países de bajos ingresos necesitan recursos externos para financiar importaciones productivas, en muchos países con acceso a los mercados las corrientes privadas a menudo están influidas por comportamientos especulativos y terminan por provocar una sobrevaloración de la moneda y un auge del consumo. Así pues, existen casos en que la inversión de las corrientes de capital privado puede no afectar significativamente al crecimiento del PNB e incluso ayudar a los países afectados a acercarse a un modelo de crecimiento más sostenible.

31. Durante gran parte del año pasado, los países que pueden acceder a los mercados internacionales de capital tuvieron que pagar más por los préstamos debido a una mayor aversión a los riesgos a nivel mundial, aunque los costos de los préstamos han ido bajando recientemente. Esa volatilidad de los costos de los préstamos puede poner en peligro la solvencia de los prestatarios privados de mercados emergentes, dado que una importante proporción de su deuda externa contraída durante el período 2003-2007 vencerá próximamente. En la mayoría de los casos, el elevado costo de los préstamos no se debe al deterioro de los parámetros económicos fundamentales sino a una generalizada "aversión al riesgo" provocada por una perturbación originada en otro lugar. Los mismos mercados que mostraron "confianza" en las políticas de los países en desarrollo y las economías en transición provocando la apreciación de sus monedas de repente dan la espalda a esas economías, como si su política económica hubiese cambiado radicalmente.

32. Es probable que el menor crecimiento económico y el alza de los costos de financiación den lugar a un deterioro de la situación de la deuda externa de los países en desarrollo y las economías en transición. Gracias a las políticas prudentes aplicadas durante los últimos cinco años, muchos países de ingresos medianos gozan de cuantiosas reservas. Por tanto, están bien equipados para hacer frente a uno o dos años de estrecheces en el mercado de capitales. Muy diferente es la situación de algunos países de bajos ingresos que están a punto de quedarse o ya se han quedado sin reservas. Los países con problemas de liquidez han podido acceder a un mayor volumen de recursos del FMI. No obstante, si se mantienen más allá de 2009 las condiciones actuales, varios países comenzarán probablemente a experimentar graves problemas de liquidez y solvencia.

33. La balanza de pagos de muchos países de bajos ingresos está al borde de una crisis causada por perturbaciones de las condiciones comerciales, la disminución de la demanda de exportaciones y la reducción del turismo y las corrientes de remesas. Varios de los

países pobres muy endeudados (PPME) se ven afectados en diversas formas por las repercusiones de la crisis económica y financiera global. Los países que han alcanzado el punto de culminación se enfrentan a un déficit en cuenta corriente del 8% del INB en promedio, y la media del déficit en cuenta corriente de los países que han alcanzado el punto de decisión y de los que no han llegado aún al punto de decisión supera el 10% del INB. Esto pone de relieve la necesidad de financiación externa en condiciones muy favorables o basada en subvenciones para todos los PPME, incluidos los que ya alcanzaron el punto de culminación.

34. Mientras tanto, la evolución y multiplicación de los mercados financieros y de las políticas de reforma financiera han ampliado el acceso de prestatarios privados de países en desarrollo a los mercados internacionales de capital. A principios del decenio de 1990 menos del 10% del total de la deuda externa a largo plazo emitida por los países en desarrollo correspondía a prestatarios privados, y la mayor parte del endeudamiento externo era del sector público. En los últimos 15 años, en cambio, ha aumentado ininterrumpidamente el volumen de financiación obtenido por las empresas y los bancos privados en los mercados internacionales. En consecuencia, la proporción del total de la deuda externa a largo plazo correspondiente a prestatarios privados alcanzó un 50% en 2008.

35. El hecho de que actualmente las entidades del sector privado pueden acceder al mercado internacional de capitales limita la función tradicional del Estado como intermediario para obtener ese tipo de financiación. Se ha argumentado que, puesto que los agentes privados están mejor preparados para evaluar el riesgo de sus operaciones, el endeudamiento externo privado no da lugar a vulnerabilidades siempre y cuando las cuentas fiscales estén equilibradas. Este argumento se ha visto desacreditado por varias crisis de endeudamiento que afectaron a países con altas tasas de inversión privada y cuentas fiscales equilibradas. Por tanto, el hecho de que una elevada proporción de la deuda externa de un país corresponda a prestatarios privados no debe interpretarse como un indicio de menor vulnerabilidad.

36. En determinadas circunstancias, la deuda externa privada puede dar lugar a un excesivo endeudamiento y generar más vulnerabilidades que la deuda externa del sector público. Las grandes corrientes de capital privado pueden conducir a una sobrevaloración, con la consiguiente pérdida de competitividad y un déficit en cuenta corriente insostenible. Por otra parte, la deuda externa privada a menudo conduce a la acumulación de desequilibrios monetarios en los balances de las empresas y las cuentas de particulares. A estas dificultades se suma el hecho de que los agentes privados suelen asumir riesgos monetarios al utilizar instrumentos derivados sofisticados. Las políticas encaminadas a desarrollar los mercados de bonos en moneda nacional podrían ayudar a las empresas a evitar un endeudamiento externo excesivo, pero los países en desarrollo deben tener cuidado para evitar las políticas que puedan aumentar la inestabilidad financiera al facilitar las corrientes de entrada y salida de capital especulativo.

37. En comunicados del Grupo de los 20 y del Comité Monetario y Financiero Internacional (CMFI) publicados en abril de 2009 se pidió una revisión del marco de sostenibilidad de la deuda del FMI y el Banco Mundial para los países de bajos ingresos con miras a aumentar la flexibilidad del marco. Conforme a la versión actual del marco de sostenibilidad de la deuda se aplican límites explícitos al valor actual neto de la deuda externa, por encima de los cuales la deuda se considera insostenible. Se han formulado serias críticas sobre la forma en que se calculan esos umbrales y su relación con el índice de evaluación de las políticas e instituciones nacionales del Banco Mundial. El Banco Mundial y el FMI están elaborando una propuesta encaminada a abordar algunas de estas cuestiones planteadas por los críticos del marco de sostenibilidad de la deuda, aunque todo parece

indicar que la evaluación de las políticas e instituciones nacionales seguirá siendo un elemento central del cálculo de los umbrales de deuda.

38. El marco de sostenibilidad de la deuda no distingue entre la deuda utilizada para financiar proyectos de inversión y la empleada para financiar los gastos corrientes. Esa indefinición resulta problemática, pues los proyectos de inversión pueden impulsar el crecimiento del INB y de este modo mejorar la capacidad de los países de atender al servicio de su deuda. Sería deseable contar con un marco de sostenibilidad de la deuda más flexible que prevea umbrales de deuda más elevados cuando la deuda externa se use para financiar proyectos de inversión de alto rendimiento, lo que supondría un reconocimiento de que no todo incremento de la deuda conduce a una reducción de la riqueza nacional. Por otra parte, como los gastos corrientes tienden a ser el componente más rígido del presupuesto nacional y la inversión es la típica variable de ajuste a la que se suele recurrir cuando la deuda excede del umbral fijado por el marco de sostenibilidad de la deuda, la disponibilidad de un marco más flexible podría contribuir a reducir la volatilidad de la inversión pública en los países en desarrollo.

39. Al aumentar la flexibilidad del marco de sostenibilidad de la deuda, es necesario tener presente que la financiación de proyectos de inversión que generan beneficios por encima del tipo de interés aplicado al préstamo es una condición necesaria pero no suficiente para la sostenibilidad externa. Solo los proyectos que tengan un alto rendimiento y puedan, directa o indirectamente, generar las divisas necesarias para sufragar el servicio de la deuda no perjudicarán la sostenibilidad externa.

40. Otra cuestión pertinente es la de la composición de la deuda, que, a la luz de las investigaciones más recientes, resulta un factor tan determinante para la sostenibilidad de la deuda como los niveles de endeudamiento. El marco de sostenibilidad de la deuda debería revisarse y ampliarse para incluir tanto la deuda interna como la externa y el control de la estructura de la deuda mediante la asignación de coeficientes de ponderación a los distintos tipos de deuda. Por ejemplo, en igualdad de condiciones, la deuda a largo plazo emitida en moneda nacional genera menos vulnerabilidades que la deuda a corto plazo emitida en divisas. Los recientes debates celebrados en el marco del Directorio Ejecutivo del FMI sobre la formulación de umbrales de deuda que tengan en cuenta la moneda de la deuda interna son un paso adecuado en la dirección correcta.

41. Los países en desarrollo están pagando un precio muy alto por una crisis económica causada por errores de política económica y de reglamentación de algunos países desarrollados. Para prevenir futuras crisis se requerirá una vigilancia más imparcial de todos los principales centros financieros. Es necesario adoptar medidas decisivas y audaces para limitar las consecuencias adversas de la crisis que puedan acarrear una mayor pobreza y afectar al cumplimiento de los ODM. Resulta tranquilizador que en el comunicado de abril de 2009 del Grupo de los 20, tras reconocer que el sistema financiero mundial no está preparado para responder a la crisis actual, se haya convenido en adoptar un importante conjunto de medidas normativas. Otro factor positivo es el reconocimiento de que es preciso asegurar a los países en desarrollo afectados por perturbaciones externas el acceso sin condiciones a abundante liquidez.

42. No obstante, también existen motivos de preocupación. En particular, algunos de los recursos necesarios para sufragar las medidas de apoyo financiero propuestas conforme al comunicado del Grupo de los 20, por valor de 1.100 billones de dólares, aún no se han identificado. Por otra parte, está por verse en qué condiciones se podrá acceder a estos nuevos recursos y si el FMI, que recibirá más del 70% de ellos, modificará efectivamente sus políticas en materia de condicionalidad. El Grupo de los 20 tampoco asignó recursos suficientes a los países de bajos ingresos ni a los Estados pequeños y más vulnerables.

43. Los países de bajos ingresos tienen una capacidad limitada para responder a las perturbaciones externas, y muchos de ellos tienen dificultades para atender al servicio de su deuda externa. Es obligación de la comunidad internacional prestar asistencia y destinar recursos para ayudar a mitigar las consecuencias adversas de la crisis sin que ello suponga la acumulación de niveles de deuda insostenibles. Es preciso proporcionar alternativas de financiación a los países de bajos ingresos con elevados niveles de endeudamiento para que puedan alcanzar los ODM. Una moratoria de la deuda liberaría recursos de forma inmediata e incondicional y daría a los países el margen fiscal que necesitan para responder a las circunstancias específicas que afrontan. Esa moratoria puede considerarse parte de un enfoque multifacético para mitigar el impacto de la crisis y reducir la acumulación de deuda insostenible en los países con economías vulnerables.

#### **IV. Inversión extranjera directa para el fomento de la capacidad productiva**

44. Por lo general, se considera que la IED puede contribuir al fomento de la capacidad y el desarrollo económico nacionales mediante la transferencia de capital, tecnología, conocimientos y experiencia y el acceso a los mercados de exportación. En ese convencimiento, varios países en desarrollo han adoptado políticas y estrategias tendentes a atraer IED. Sin embargo, los resultados de esas políticas han sido desiguales. La experiencia de los países ha demostrado que la ausencia de un nivel mínimo de capacidad nacional limitará las corrientes de IED y su efecto en el desarrollo.

45. Los gobiernos de los países en desarrollo, especialmente de los países menos adelantados (PMA), suelen tener el siguiente problema: necesitan atraer IED para fomentar la capacidad nacional y estimular el desarrollo económico, pero el propio desarrollo económico es un factor determinante de la IED. Aunque el país cuente con características excepcionalmente atractivas para la IED (como recursos naturales), si no se le ofrecen otras ventajas competitivas la IED suele funcionar como un enclave, con escasos vínculos con la economía local. Por consiguiente, los países necesitan crear y fortalecer la capacidad nacional, que sirve para promover el objetivo general del desarrollo y no únicamente para atraer IED. Una vez que las economías logran el impulso del desarrollo, se puede atraer más fácilmente la IED necesaria y utilizarla, en su caso, para el fomento de la capacidad productiva nacional, siempre que se cuente con las políticas adecuadas. Si todavía no se ha logrado ese impulso, la IED no es un instrumento de política viable para impulsar el desarrollo.

46. Por lo tanto, el fortalecimiento de la capacidad productiva nacional es fundamental para atraer eficazmente IED. Sin embargo, la experiencia ha demostrado que no basta con atraer IED para garantizar que contribuya al fomento de la capacidad nacional. Ese es el problema de varios países en desarrollo. Los efectos de desarrollo se derivan de las externalidades generadas por la IED por vías indirectas, y por lo tanto dependen en gran medida de las condiciones en las que la IED interactúa con la economía local.

47. El efecto de la entrada de empresas extranjeras puede ser estimulante o restrictivo para las empresas nacionales. La entrada de empresas transnacionales (ETN) puede estimular la competencia o contribuir al surgimiento de mercados altamente concentrados o de oligopolios. Si aumenta la presión de la competencia, algunas empresas nacionales corren el riesgo de quedar excluidas, pero para otras la nueva situación puede suponer un incentivo para aumentar su eficiencia hasta un nivel que les permita colaborar o competir con las ETN. También pueden surgir efectos indirectos positivos, por ejemplo la mejora del desempeño de empresas nacionales como consecuencia de la aplicación de normas más estrictas o de la asistencia directa y la transferencia de conocimientos de sus clientes multinacionales. Sin embargo, en muchos países en desarrollo, las ETN son reacias a

proveerse en el mercado local y prefieren alentar a proveedores extranjeros a establecerse en el país, contratar a proveedores independientes en el extranjero o encargarse de todo ellas mismas.

48. Un factor determinante de la probabilidad de efectos indirectos positivos netos entre las ETN y la economía del país receptor es la capacidad de absorción de las empresas nacionales, que está relacionada con las diferencias entre las empresas extranjeras y nacionales en esferas tales como la productividad, la rentabilidad, los salarios, la cualificación del personal, las relaciones laborales y la tecnología. Si las diferencias son muy grandes, la capacidad de absorción será escasa. En ese caso, no solo serán insignificantes o improbables esos beneficios indirectos, sino que existe también el peligro de que se profundice el carácter dual de la economía como consecuencia de la diferencia cada vez mayor entre el rendimiento del sector extranjero y el del resto de la economía.

49. A fin de crear y mejorar las sinergias entre la inversión extranjera y la nacional, es necesario que los gobiernos de los países en desarrollo fortalezcan las empresas nacionales, por un lado, y fomenten sus interacciones con las filiales extranjeras, por otro. Para fortalecer la capacidad productiva nacional es esencial fundamentar la política de desarrollo en un enfoque integrado que abarque la educación, la competencia, las políticas fiscales y monetarias y la inversión. Es de vital importancia formular políticas para la industria y las empresas, en particular las pequeñas y medianas empresas (PYMES), a la luz de las nuevas normas que rigen el comercio internacional y del aumento de las cadenas de valor mundiales.

50. Además, hay varias medidas de política específicas que contribuyen a crear sinergias entre la inversión extranjera y la nacional, a saber:

a) *Suministro de información y actividades de intermediación.* Los organismos competentes de los gobiernos pueden reunir y difundir información sobre las oportunidades de inversión y de establecimiento de vínculos y prestar servicios de intermediación con respecto a proyectos conjuntos de inversión y al establecimiento de vínculos entre compradores y proveedores.

b) *Financiación.* Los gobiernos ofrecen varias opciones para alentar la financiación por las filiales extranjeras de sus socios nacionales. Por ejemplo, los gobiernos pueden ofrecer créditos tributarios o desgravaciones fiscales y otras ventajas fiscales a las filiales extranjeras que proporcionen fondos a corto y largo plazo a los proveedores nacionales. También pueden cofinanciar programas de desarrollo de proveedores junto con el sector privado.

c) *Modernización tecnológica.* Los gobiernos pueden adoptar diversas medidas de política, como la imposición de prescripciones de resultados y el establecimiento de incentivos para fomentar la transferencia de tecnología de los inversores extranjeros a las empresas nacionales y promover la cooperación tecnológica entre ellos.

d) *Capacitación.* Los gobiernos pueden ofrecer directamente programas de capacitación a las PYMES nacionales. También pueden fortalecer las interacciones de capacitación entre las filiales extranjeras y sus socios nacionales. Conviene prestar especial atención a los vínculos entre los proveedores y los compradores.

e) *Prescripciones de resultados.* Los países tienen que buscar un equilibrio entre los beneficios potenciales de las prescripciones de resultados (como las de contenido nacional, las de creación de empresas conjuntas y las de transferencia de tecnología) y los costos de las posibles ineficiencias resultantes, el riesgo de desalentar la IED, y el cumplimiento de sus obligaciones internacionales. En particular, los países con una capacidad de negociación relativamente grande debido, por ejemplo, al tamaño de los mercados o los recursos naturales a los que las ETN tienen acceso, pueden utilizar las

prescripciones de resultados como instrumento de política para aumentar los beneficios de la entrada de IED.

f) *Incentivos al establecimiento de vínculos.* Los gobiernos pueden ofrecer a las filiales extranjeras diversos incentivos, como exenciones fiscales, para alentar el establecimiento de vínculos (siempre que sean compatibles con sus obligaciones internacionales). Sin embargo, deberían evitar la concesión de incentivos en situaciones en las que los vínculos se establecerían de todas maneras aun en ausencia de incentivos.

g) *Apoyo jurídico a los proveedores nacionales de ETN.* Los gobiernos pueden contribuir a equilibrar la posición de negociación de los compradores y los proveedores mediante, por ejemplo, directrices y modelos de contratos.

h) *Objetivos y medidas de política.* Es fundamental que estos objetivos y medidas estén claramente definidos y que los organismos gubernamentales funcionen correctamente. Cuanto más integradas estén las iniciativas de política pertinentes en las estrategias generales tendentes a facilitar el desarrollo empresarial, mayores serán las probabilidades de éxito.

## V. Fomento de la capacidad productiva en los países menos adelantados

51. Existe un consenso cada vez más amplio en que la capacidad productiva debería constituir un elemento central de las políticas nacionales e internacionales de promoción del crecimiento sostenido y la reducción de la pobreza en los PMA. Ello requiere un cambio de política para pasar de un enfoque restringido a los Objetivos de Desarrollo del Milenio a un enfoque más amplio dirigido a promover el crecimiento económico, además de alcanzar los objetivos. En cuanto a las políticas de crecimiento, no deben limitarse a promover la eficiencia en la asignación de recursos, sino dirigirse también a aprovechar los recursos naturales y humanos, acelerar la acumulación de capital y fomentar la capacidad tecnológica.

52. Los gobiernos de los PMA necesitan una estrategia nacional adaptada a las necesidades locales y a las circunstancias nacionales e internacionales cambiantes. Con la reciente crisis financiera y económica mundial, la economía mundial se encuentra en un punto de inflexión, lo cual plantea grandes retos a los PMA. La desaceleración económica resultante ya ha reducido el crecimiento del comercio internacional y las corrientes de recursos financieros privados a los PMA, lo cual aumentará la competencia internacional por los mercados de exportación y por la IED.

53. Para fomentar la capacidad productiva es preciso incrementar la inversión. Es necesario que los gobiernos ofrezcan incentivos a la formación de capital para la inversión pública y privada y promuevan un sistema financiero que movilice efectivamente y canalice adecuadamente los fondos necesarios. Los gobiernos también deben tratar de atraer IED y aprovecharla para desarrollar las empresas nacionales, mientras que la función de la AOD debe ser la de complementar la inversión privada.

54. También se necesitan medidas para aumentar la productividad del capital y el trabajo, en particular mediante el aprendizaje tecnológico y la innovación. El fomento de la capacidad tecnológica permite a los productores exportar al facilitarles el cumplimiento de las estrictas normas de calidad y requisitos de certificación cada vez más demandados por los mercados internacionales. Los PMA deben utilizar la tecnología para aumentar la productividad aprovechando los vínculos con la economía mundial. El aprendizaje tecnológico se podría acelerar mediante políticas nacionales de ciencia, tecnología e innovación.

55. Con el fin de desarrollar su capacidad de producción, los PMA tienen que hacer frente a una serie de limitaciones de la oferta, en particular:

- a) Deficiencias de infraestructura física, especialmente la de energía, transporte y comunicaciones. El suministro de energía es un elemento fundamental que, junto con el transporte y las comunicaciones, hace posible la conectividad interna y externa de los agentes económicos.
- b) Deficiencias de la infraestructura de servicios sociales, que redundan en insuficiencia de recursos humanos, conocimientos especializados y capacidad de gestión.
- c) Deficiencias de los sistemas financieros.
- d) Insuficiencia de la inversión en investigación y desarrollo, aprendizaje tecnológico y sistemas de innovación; y
- e) Necesidad de mejorar la integración de la sostenibilidad ambiental en el desarrollo de la capacidad productiva y de adoptar medidas de adaptación al cambio climático.

56. Las estrategias de los PMA para desarrollar la capacidad productiva deben seguir las siguientes orientaciones sectoriales para la agricultura, la industria y los servicios:

- a) La agricultura debe recibir mayor atención en las políticas nacionales e internacionales, especialmente en lo que respecta al aumento de la inversión y la mejora tecnológica. La nueva generación de políticas agrícolas no debe centrarse exclusivamente en la producción agrícola, sino enmarcarse en el contexto de la industria agroalimentaria y el desarrollo de la cadena de valor. Es preciso lograr un equilibrio entre los alimentos básicos y los cultivos comerciales que fortalezca la seguridad alimentaria y permita al mismo tiempo el crecimiento de las exportaciones.
- b) El desarrollo industrial es una respuesta a la necesidad de los PMA de diversificación de la producción, el empleo y las exportaciones, y requiere un nuevo tipo de política industrial basada en el diálogo y el consenso entre los sectores público y privado.
- c) Se necesitan servicios comerciales eficientes para el desarrollo de la industria agroalimentaria y las demás ramas de la industria, con inclusión no solo del transporte y la logística, sino también de las finanzas, los servicios de consultoría y otros servicios intensivos en conocimientos especializados.

57. Aunque el desarrollo agrícola es esencial en la mayoría de los PMA y la actual crisis mundial de alimentos ha puesto de manifiesto que no se le ha prestado la debida atención, en la primera mitad del siglo XXI la población y la pobreza se están concentrando cada vez más en las ciudades de los PMA. Es necesaria la expansión de los sectores secundario y terciario, que generan empleo y absorben el excedente de mano de obra que abandona la agricultura, por lo que contribuyen a la reducción de la pobreza. La transformación estructural debe propiciar la producción de bienes y servicios más intensivos en conocimientos especializados en todos los sectores de la actividad económica.

58. El espíritu emprendedor es la base para fomentar la capacidad productiva, y el sector privado tiene que desempeñar un papel crucial en ese sentido. Aunque las microempresas contribuyen a gestionar la pobreza, el desarrollo del espíritu emprendedor requiere la creación de pequeñas y medianas empresas (el nivel intermedio que falta). Los requisitos para desarrollar el sector privado son la paz, la estabilidad, el estado de derecho, la previsibilidad, la transparencia, la equidad en la tributación y las prácticas democráticas. Se deben establecer nuevos tipos de colaboración entre los sectores público y privado. Las mujeres aportan una importante contribución al desarrollo de la capacidad productiva. Dirigen una proporción importante de las microempresas de los PMA, y su espíritu emprendedor es una fuerza fundamental en el desarrollo del sector privado.

59. En las esferas mencionadas, la AOD sirve para fortalecer los recursos y sistemas de conocimiento de los PMA. Esto es particularmente importante para estos países porque la acumulación de conocimientos y el aprendizaje de la tecnología por medio de los vínculos de mercado internacionales son actualmente deficientes en los PMA. En esa situación, las economías de los PMA, que ahora están abiertas, corren el peligro de caer en la marginación socioeconómica, ya que el conocimiento adquiere una importancia cada vez mayor en la competencia mundial.

60. Como hemos señalado, todavía no se ha estudiado suficientemente el efecto de la composición de la ayuda en la eficacia de esta. La reflexión sobre el concepto de ayuda al conocimiento es particularmente importante para que la ayuda resulte eficaz. La ayuda al conocimiento se define como la ayuda que favorece la acumulación de conocimientos en los países asociados por medio del desarrollo de sus recursos de conocimientos y sus sistemas de conocimiento nacionales. En lo que respecta a los donantes, la mejora de la ayuda al conocimiento se consigue con la reforma interna para aumentar el intercambio de conocimientos dentro de las organizaciones, el mejoramiento de la gestión de los conocimientos y el desarrollo de los sistemas de tecnologías de la información. También se puede llevar más allá el concepto y proporcionar a los países asociados acceso a los conocimientos de los donantes.

61. Los enfoques centrados en los asociados están concebidos para apoyar directamente la acumulación de conocimientos en los países asociados. La ayuda para ciencia, tecnología e innovación (CTI) es una forma particular de ayuda al conocimiento centrada en el aumento de la capacidad en CTI de los países asociados. El enfoque de la ayuda al refuerzo de las capacidades de CTI en los PMA debe tener un carácter más sistémico y estratégico. Se debería ir más allá de los proyectos diseñados específicamente para reforzar partes de la infraestructura pública de CTI, en particular las universidades, y apoyar la innovación en el mundo empresarial mediante la ayuda al refuerzo de las capacidades y los sistemas de conocimiento. Se debería apoyar a todas las empresas, sean o no agrícolas. En ese sentido, el programa de examen de las políticas de ciencia, tecnología e innovación de la UNCTAD es un instrumento útil para evaluar la capacidad de los países para formular políticas apropiadas de promoción del aprendizaje tecnológico y la innovación.

## **VI. Temas que podrían considerarse**

62. En este contexto, los expertos podrían estimar conveniente examinar las siguientes cuestiones:

- a) ¿En qué circunstancias se necesitan recursos financieros externos para fomentar la capacidad productiva?
- b) ¿Cuáles son los motivos de la rápida acumulación de reservas de divisas en muchos países en desarrollo?
- c) ¿Qué efecto ha tenido la acumulación de divisas en el fomento de la capacidad productiva y el crecimiento?
- d) ¿Qué políticas macroeconómicas se necesitan para movilizar recursos financieros externos a fin de fomentar la capacidad productiva?
- e) ¿Cuáles son las principales dificultades que hay que superar para aumentar la eficacia de la ayuda exterior? ¿Cuáles son las responsabilidades de los países donantes a ese respecto? ¿Y las de los países receptores?

- f) ¿Han llegado los donantes al punto de saturación por lo que respecta a la ayuda? En ese caso, ¿qué se debería hacer para mitigar ese problema y aumentar la dotación total de la ayuda en un período de recesión en muchos países donantes?
- g) ¿Cuáles son las ventajas y los inconvenientes de la ayuda dirigida a proyectos específicos frente al apoyo presupuestario general? ¿Son algunos tipos de ayuda más adecuados para determinados países?
- h) ¿Qué se puede hacer para mejorar la previsibilidad y la estabilidad de las corrientes de ayuda?
- i) ¿Cómo ha afectado la crisis actual a la sostenibilidad de la deuda en los países de mercados emergentes y los países de bajos ingresos?
- j) ¿Cómo afecta la deuda de las empresas a la sostenibilidad de la deuda pública? ¿Cómo se puede reducir el riesgo asociado al excesivo endeudamiento externo del sector empresarial?
- k) ¿Cómo pueden los países en desarrollo modificar la estructura de su deuda para poder resistir mejor a las conmociones externas? ¿Son suficientes las políticas nacionales o se necesitan iniciativas internacionales para crear instrumentos de deuda nuevos y más seguros?
- l) ¿Cuáles son los principales puntos fuertes y débiles del marco de sostenibilidad de la deuda para los países de bajos ingresos? ¿Son correctos los umbrales de deuda del marco de sostenibilidad? ¿Es la evaluación de las políticas e instituciones nacionales el instrumento más adecuado para evaluar la calidad de las instituciones y las políticas de un país?
- m) ¿Cómo afecta la IED a la productividad de las empresas nacionales y cuál es el papel de las políticas de IED en las estrategias generales de desarrollo?
- n) ¿Qué políticas se necesitan para fomentar los vínculos entre las empresas extranjeras y nacionales?
- o) ¿Qué estrategias pueden adoptar los países en desarrollo para mejorar el espacio de políticas a fin de tratar de lograr los objetivos de desarrollo y obtener mayores beneficios de la IED a la luz de sus obligaciones internacionales?
- p) ¿Qué papel ha de desempeñar el Estado en el desarrollo de la capacidad productiva?
- q) ¿Cuáles son y cómo se pueden satisfacer las necesidades de recursos para desarrollar la infraestructura económica en los PMA?
- r) ¿Cómo se puede utilizar la AOD para estimular la financiación del desarrollo y la ayuda al conocimiento?
- s) ¿Cómo se puede reorientar la composición de la ayuda hacia los sectores productivos y la infraestructura económica sin comprometer los progresos en la consecución de los ODM?
-