

Departamento de Asuntos Económicos y Sociales

Estudio Económico y Social Mundial, 2010

Nuevos instrumentos para el desarrollo mundial

Sinopsis



Naciones Unidas
Nueva York, 2010

Sinopsis

Resumen

La crisis económica mundial, que se ha sumado a las crisis de los alimentos, los combustibles y el clima, ha puesto de manifiesto las deficiencias sistémicas que provocaron la crisis y que la comunidad internacional debe tratar de superar. Estas deficiencias obedecen a una falta de coherencia entre el actual conjunto de normas e instituciones que se establecieron hace más de 60 años al fundarse las Naciones Unidas y las instituciones conexas, por una parte, y, por la otra, a la interdependencia y complejidad económica, mucho más amplia, a que han dado lugar varios decenios de globalización. Una manera viable de superar estas deficiencias y lograr coherencia normativa en la economía mundial es reformular los mecanismos mundiales y fortalecer la capacidad de los países para alcanzar los objetivos comunes del desarrollo y la reducción de la pobreza.

La globalización, en una encrucijada

La crisis económica mundial de 2008-2009 reveló fallas sistémicas en el funcionamiento de los mercados financieros y grandes deficiencias en el núcleo mismo de la formulación de las políticas económicas. El rápido contagio del derrumbe financiero sufrido por los Estados Unidos a casi todo el mundo, con repercusiones negativas en el empleo y en los medios de vida, puso de manifiesto la interdependencia de la economía mundial. Además, la crisis económica y financiera se sumó a varias otras crisis. El alza abrupta de los precios mundiales de los alimentos y de la energía, ya de por sí de alta fluctuación, fue fruto de varios decenios de indiferencia respecto del cultivo de alimentos y de la incapacidad de refrenar unos mercados energéticos cada vez más especulativos. El cambio climático es ya un peligro claro y manifiesto: en muchas partes del mundo se están sufriendo sus consecuencias, consistentes en sequías cada vez más frecuentes y severas o en lluvias excesivas; y sus efectos aumentan la gravedad de las demás crisis.

Estos dramas múltiples se han presentado simultáneamente y han apuntado las graves deficiencias de que adolecen los mecanismos de gobernanza mundial para hacer frente a esos problemas. Es fácil comprender el deseo ferviente de lograr cuanto antes la recuperación económica, pero retomar el curso anterior significaría volver a atenerse a un esquema insostenible de desarrollo mundial. Para lograr en el futuro una prosperidad a la vez sostenida y generalizada será necesario introducir reformas considerables en la gobernanza económica mundial y estructurar nuevas ideas en torno al desarrollo económico mundial.

Un elemento central de las nuevas ideas ha de ser la necesidad de hacer hincapié en el desarrollo sostenible —enfoque que conciliaría una mayor riqueza material, por una parte, y la protección del medio natural, por la otra y que, a la vez, garantizaría la equidad y la justicia social— en lugar de centrarse exclusivamente en el crecimiento económico y en la generación de riqueza privada utilizando los incentivos del mercado. Los problemas mundiales exigirán soluciones también mundiales y, habida cuenta de la interdependencia de estos problemas, las respuestas en materia de políticas normativas deberán apuntar a una coherencia extrema en diversos planos, para que la comunidad internacional alcance los objetivos múltiples propios de un desarrollo mundial justo y sostenible. El logro de estas soluciones no será tarea fácil, debido a la complejidad de los problemas mundiales: exigirá nuevas ideas y un equilibrio tanto en los procesos nacionales de formulación de decisiones como en los mundiales.

La nueva instrumentación del desarrollo mundial de conformidad con estos conceptos es el tema principal del *Estudio Económico y Social Mundial* de este año. En él no se pretende delinear un plan de trabajo, sino más bien ofrecer ideas que puedan ser la base de un nuevo conjunto de instrumentos coherentes que orienten las políticas de desarrollo y la cooperación internacional.

Una nueva época

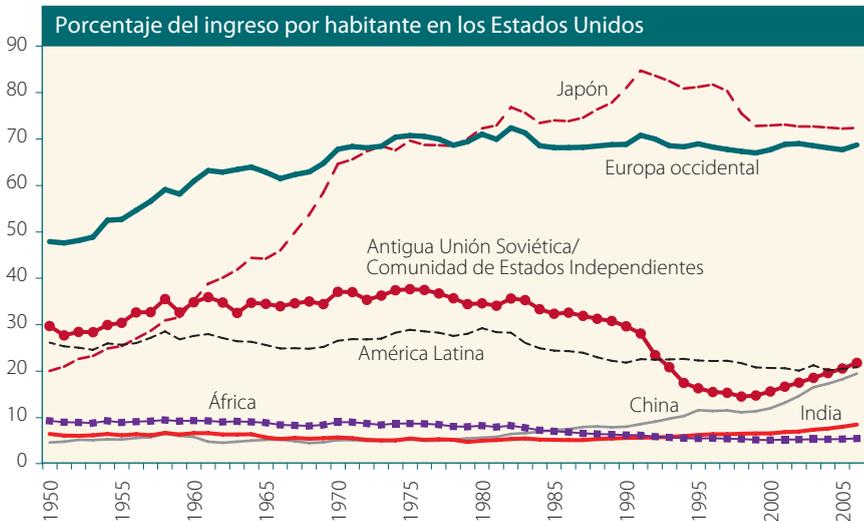
Los problemas actuales se presentan en lo que bien puede llegar a ser un momento decisivo de la historia. Es probable que el futuro previsible lo determinen cuatro cambios esenciales de la economía mundial.

En primer lugar, en la economía mundial se está produciendo una serie de reordenamientos importantes. El rápido crecimiento en el Asia en desarrollo está reorientando el equilibrio del poder económico en el mundo. Este fenómeno probablemente continuará. Al mismo tiempo, aunque un número nada despreciable de países en desarrollo (en particular asiáticos) han experimentado una “convergencia” importante hacia los niveles de vida de los países actualmente avanzados, otros, en particular en África, han perdido terreno

(gráfico 1). El número de pobres del mundo que viven con menos de 1,25 dólares al día se redujo de 1.800 millones en 1990 a 1.400 millones en 2005, pero casi toda esta reducción se concentró en China. El número absoluto de pobres aumentó en el África subsahariana y en el Asia meridional (gráfico 2). Al mismo tiempo, con escasas excepciones, desde comienzos del decenio de 1980 ha venido aumentando la desigualdad de ingresos en los países. En los próximos decenios será de suma importancia dar marcha atrás a esta tendencia mundial de divergencia económica, para que no se convierta en fuente de nuevas tensiones e inseguridad.

En segundo lugar, en los decenios venideros los cambios demográficos influirán cada vez más en el aumento de la interdependencia mundial. Cada año se suman 70 millones de personas a la población mundial. Ello significa que en 2050 la economía mundial debería ser capaz de proporcionar una vida digna a más de 9.000 millones de personas, de las cuales el 85% residirá en los países en desarrollo (gráfico 3). Los avances en materia de desarrollo humano en todo el mundo han contribuido a reducir drásticamente las tasas de mortalidad y a aumentar la longevidad de los seres humanos. De resultados de ello, la población del mundo está envejeciendo rápidamente. En 2050, una de cuatro personas de los países desarrollados y una de cada siete de los países ac-

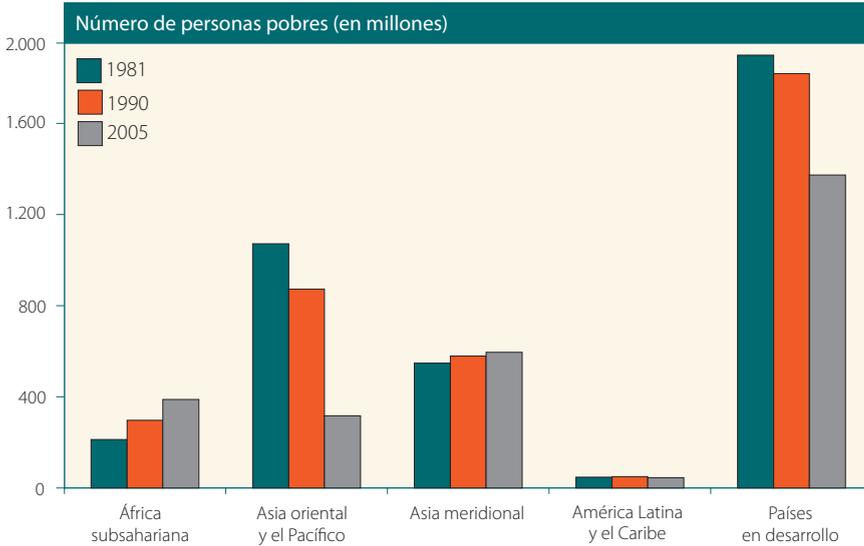
Gráfico 1
Divergencias persistentes en los ingresos mundiales^a, 1950-2007



Fuente: Angus Maddison "Statistics on world population, GDP and per capita GDP, 1-2006 AD" (2008). Disponible en http://www.ggd.net/maddison/Historical_Statistics/horizontal-file_09-2008.xls.

a Medidas por el ingreso nacional o regional por habitante como porcentaje del de los Estados Unidos. Los valores originales se midieron en dólares internacionales Geary-Khamis de 1990.

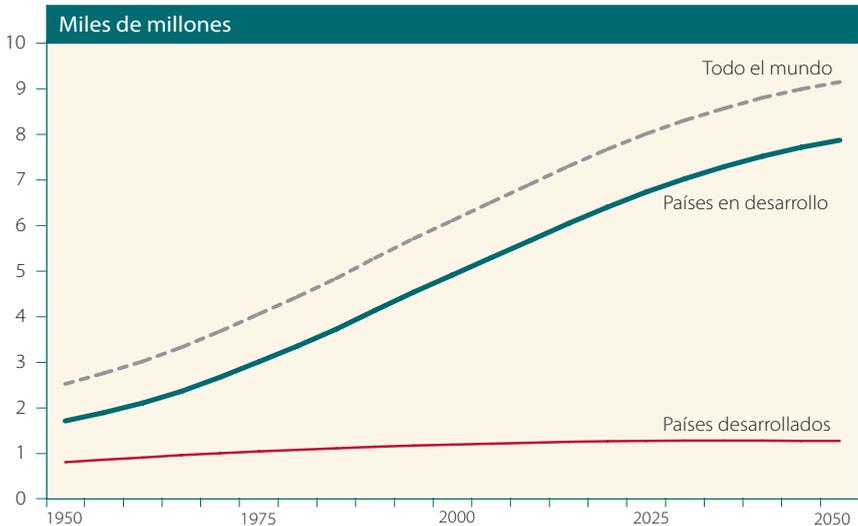
Gráfico 2
Tendencias divergentes en la reducción de la pobreza^a, 1981, 1990 y 2005



Fuente: "Rethinking Poverty", Informe sobre la Situación Social en el Mundo (publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: S.09.IV.10).

a Pobreza media en número absoluto de personas que viven con menos de 1,25 dólares al día.

Gráfico 3
Crecimiento de la población mundial, 1950-2050



Fuente: División de Población del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría de las Naciones Unidas, "World Population Prospects: The 2008 Revision Population Database". En <http://esa.un.org/unpp> (consultado el 12 de abril de 2010).

tualmente en desarrollo tendrá más de 65 años. Esta situación ejercerá presión sobre los sistemas de pensiones y de atención de la salud. Además, es posible que la disminución y el envejecimiento de la población de las regiones desarrolladas atraigan corrientes migratorias mucho mayores que en la actualidad. Los países en desarrollo deberán adaptarse al aumento de la población de las ciudades. Se calcula que en 2050 el 70% de la población mundial vivirá en las zonas urbanas y que, como consecuencia, el mayor crecimiento de las megaciudades ocasionará nuevos problemas. Ello hará aún más difícil crear un número suficiente de empleos dignos; si no se supera este obstáculo, la persistencia de la pobreza y la desigualdad generalizadas entre los residentes de las ciudades será fuente de inestabilidad social y política. El aumento de la población de las ciudades modificará también los patrones de alimentación y de uso de la tierra, y podrá asimismo tener vastas consecuencias. Además de la disminución de las tierras cultivables, aumentará considerablemente el consumo de carne y de productos lácteos, lo que, si el fenómeno no se resuelve rápidamente, provocará cambios en la utilización de la tierra y un aumento de la deforestación, así como un consumo mayor de energía, un aumento del precio de los alimentos y escasez de alimentos en el plano regional.

En tercer lugar, la creciente población mundial se ha venido sosteniendo en parte a costa de la degradación de nuestro medio ambiente natural. Alrededor de la mitad de los bosques que cubrían la tierra han desaparecido, se están agotando rápidamente las fuentes de agua subterránea, ya se han producido enormes reducciones de la diversidad biológica y, debido a la utilización de combustibles fósiles, actualmente se emiten alrededor de 30.000 millones de toneladas de dióxido de carbono al año. Es decir, el aumento de la prosperidad ha traído consigo enormes costos ambientales de repercusión mundial. Ejemplo de ello es la amenaza del cambio climático. Para conjurarla se necesitarán transformaciones considerables de los sistemas energéticos, de los procesos de producción industrial y de la infraestructura, como lo demuestra el análisis que figura en el *Estudio Económico y Social Mundial, 2009*.

En cuarto lugar, los procesos económicos están cada vez más conectados entre sí en todo el mundo. Cada vez más, la producción agrícola e industrial la llevan a cabo cadenas de valor mundiales, por lo general no reglamentadas, dominadas por empresas internacionales. La crisis mundial ha demostrado el grado de interconexión existente entre los mercados financieros y la rapidez con que los problemas que se producen en una parte del sistema pueden repercutir en las demás. El cambio climático y el aumento de las corrientes migratorias son problemas con ramificaciones de orden mundial. Sin embargo, las políticas, normas e instituciones establecidas para regir estos procesos son por lo general nacionales, y los mecanismos mundiales suelen estar

muy compartimentados. Si no se aplican reformas, aumentará la tensión entre los procesos nacionales y mundiales de formulación de decisiones.

Falta determinar cómo han de reformarse las instituciones de gobernanza mundial a fin de que estén mejor equipadas para hacer frente de manera coherente a estos problemas y para que al mismo tiempo den a las naciones y a los pueblos un margen de maniobra suficiente para regir sus propios destinos.

Reorientación de los paradigmas del desarrollo

En el período de la posguerra se han producido cambios fundamentales en las ideas acerca de las causas del crecimiento y del desarrollo. La actual crisis mundial ha desencadenado una nueva oleada de reacciones que han llevado a una reevaluación de las teorías convencionales. En los decenios de 1950 y 1960 se consideraba que el desarrollo debía ser regido por los gobiernos como manera de eliminar determinadas limitaciones que pesaban sobre el crecimiento y el desarrollo; por ejemplo, destinando inversiones públicas a la construcción de la infraestructura, protegiendo el comercio, imponiendo políticas industriales que promovieran la sustitución de las importaciones y que crearan capacidad empresarial, y captando asistencia para el desarrollo a fin de superar las limitaciones de las operaciones con divisas.

Esas políticas, sin duda, estimularon el crecimiento económico, a veces con un éxito sostenido, como en algunas partes de Asia, pero con menos éxito en muchos otros casos. Las ocasiones en las que no se pudo crear empresas que sobrevivieran por sí solas tras decenios de recibir apoyo del Estado, no se pudieron superar efectivamente las limitaciones de las operaciones con divisas ni generar suficiente empleo obligaron a reevaluar las políticas y la cooperación para el desarrollo. El “enfoque del desarrollo sustentado en la satisfacción de las necesidades básicas” por ejemplo, tendía a centrar la intervención de los gobiernos en la prestación de un apoyo más directo para generar empleo y lograr el acceso de todos los habitantes a los servicios sociales. Otro enfoque propugnaba reconsiderar en su totalidad la función de los gobiernos en la gestión del desarrollo económico. Se consideraba que los gobiernos distorsionaban los mercados con sus intervenciones y la mala administración de sus finanzas. A juicio de los que propugnaban este enfoque, las políticas de desarrollo debían centrarse más en la estabilidad macroeconómica y depender en un grado mucho mayor de los mercados no regulados y de la iniciativa privada tanto en las actividades de producción como en la prestación de servicios sociales. Este enfoque pasó a ser el paradigma dominante de los decenios de 1980 y 1990, y comúnmente es denominado “consenso de Washington”, por cuanto refleja

el enfoque normativo de las instituciones multilaterales y de los encargados de formular decisiones radicados en Washington, D.C.

La Declaración del Milenio de 2000, aprobada por la Asamblea General en su resolución 55/2, de 8 de septiembre de 2000, reflejó el resurgimiento de la idea de que las estrategias de crecimiento basadas en el mercado eran en sí mismas insuficientes para resolver el problema de la pobreza generalizada y que para garantizar la debida prestación de servicios de salud y educación y evitar la exclusión social de gran parte de la población era necesario contar con instituciones eficientes y políticas sociales eficaces. La crisis mundial de los alimentos, de la energía y de las finanzas —crisis que revelaban los fallos sistémicos inherentes al funcionamiento de los mercados mundiales no regulados— exigieron que los gobiernos intervinieran para hacerles frente de una forma tal que asestó un duro golpe a las ideas que habían sustentado el consenso de Washington.

Globalización y margen de maniobra para las políticas nacionales

No hay recetas sencillas para lograr el desarrollo. Es evidente que ninguno de los paradigmas dominantes del pensamiento relativo al desarrollo surgido a lo largo del tiempo puede arrogarse el crédito de haber servido de esquema para alcanzar un desarrollo satisfactorio. En los decenios de 1980 y 1990 se consideró que el crecimiento económico rápido y sostenido de varios países de Asia era ejemplo del éxito de las estrategias orientadas hacia los mercados y el estímulo de la exportación propugnadas por el consenso de Washington. Sin embargo, en realidad, las políticas de desarrollo que sustentaron el alto crecimiento alcanzado en esos casos, sobre todo en las primeras etapas, se parecían mucho más a las recetas del paradigma del dirigismo estatal de las primeras teorías del desarrollo y no se diferenciaban mayormente de las que anteriormente habían promovido el desarrollo moderno de la Europa occidental y el Japón. Esas políticas de desarrollo comprendían, entre otras cosas, la reforma agraria, inversiones en el capital humano, una protección selectiva del comercio, normas de crédito dirigido y otros tipos de apoyo oficial para desarrollar la capacidad industrial y tecnológica y para, a la vez, exponer gradualmente a las empresas a la competencia mundial.

Es posible que lo que haya dado resultado anteriormente en determinados contextos no lo dé en otros. Por una parte, el mundo se ha ido integrando cada vez más y, por ende, es menor el margen de maniobra para que los países pongan en marcha su desarrollo en relativo aislamiento. El pa-

pel cada vez más importante de la inversión extranjera directa (IED) y de las cadenas de valor mundiales en cuanto a impulsar la producción, el comercio y el desarrollo tecnológico en el mundo ha limitado el alcance de las políticas industriales de viejo cuño de los gobiernos nacionales, y las normas multilaterales de intercambio han impuesto restricciones a las medidas locales para apoyar el desarrollo de las industrias de exportación. Por otra parte, las corrientes de capital privado, que se desplazan sin impedimento alguno, han hecho mucho más difícil el logro de la estabilización macroeconómica. Para muchos países en desarrollo, las normas que rigen los derechos de propiedad intelectual y los estándares de calidad han aumentado el costo de absorber nuevas tecnologías y de poder competir en el medio mundial. Ello no significa que no quede margen para formular políticas, sino que su estrechez plantea retos mucho mayores a los encargados de formularlas. Como se analiza más adelante, si en las normas internacionales se introdujeran ciertas reformas que no contravinieran determinados objetivos mundiales, como la salvaguardia de los bienes públicos mundiales, se podría contribuir a ampliar esos márgenes. Sin embargo, aun con esas reformas, para que las estrategias de desarrollo tengan éxito hará falta que los encargados de formular políticas en los distintos países actúen con suma determinación y desplieguen esfuerzos coherentes.

El futuro de los programas contra la pobreza

Los objetivos fundamentales del desarrollo son mejorar el bienestar de los seres humanos y erradicar la pobreza. Las respuestas a la pregunta de cómo lograr esos objetivos aplicando políticas nacionales de desarrollo han fluctuado dependiendo del mayor o menor grado de intervencionismo de los enfoques vinculados a la reorientación de los paradigmas del desarrollo.

La "filtración" de beneficios a los grupos menos favorecidos

Las estrategias modernas de crecimiento de los años cincuenta y sesenta partían del supuesto de que la promoción del desarrollo industrial aceleraría los avances generales en la esfera del bienestar, los cuales, al expandirse el empleo en el sector estructurado y aumentar los salarios reales, se filtrarían hasta llegar a los pobres. Se consideraba que la política social era una parte fundamental de la estrategia general del desarrollo. En muchos países en desarrollo, la política social comprendía una disminución generalizada de subsidios para obtener bienes y servicios, con lo que no sólo se suplementaban los ingresos sino que también se contribuía a mantener el costo de los salarios en un nivel bajo, en apoyo del desarrollo industrial. Por otra parte, los trabajadores urbanos de los mo-

ernos sectores industriales en crecimiento y de los servicios estatales eran los beneficiarios principales de unos sistemas de seguridad social en expansión que protegían de los riesgos de salud y garantizaban pensiones seguras a los jubilados y que comprendían además servicios de educación y de salud subsidiados y financiados por el Estado, con miras a lograr una cobertura universal. Los productores rurales también recibían subsidios y otros incentivos para aumentar la productividad agrícola. Sin embargo, en las políticas sociales de muchos países en desarrollo no se prestaba atención, por lo general, a las necesidades de los pobres, y en la práctica en muchas sociedades los más beneficiados eran los grupos urbanos de ingresos medios con capacidad para hacerse escuchar.

Redistribución con crecimiento

Los resultados desalentadores a que dio lugar la aplicación de esta estrategia en cuanto a generar empleos y reducir la pobreza llevaron a que en los años setenta surgieran propuestas para que se promovieran más actividades de uso intensivo de mano de obra que dieran a los pobres mayores posibilidades de acceder a los bienes de producción (mediante la reforma agraria, el acceso al crédito, etcétera) y ampliaran el alcance de los servicios de educación y de salud de manera de incluir a los pobres y que los beneficios del crecimiento económico fueran compartidos por toda la población. Se suponía que el crecimiento económico sería más fácil de sostener si la distribución del ingreso era más equitativa y se lograban niveles más altos de desarrollo humano. Este cambio de actitud fue promovido activamente por diversas organizaciones internacionales, entre ellas la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y las Naciones Unidas, y se plasmó en estrategias de “redistribución con crecimiento”, el Programa Mundial para el Empleo y el enfoque de satisfacer las necesidades básicas para lograr el desarrollo. Aunque se consideraban interesantes, estos enfoques no llegaron a ser la práctica determinante de las políticas en los años setenta ni en los ochenta.

Una vez más, el efecto de “filtración”

Lo que realmente ocurrió como consecuencia de la crisis de la deuda de los países en desarrollo ocurrida a comienzos de los años ochenta fue que el consenso de Washington, sumado a un renovado hincapié en los objetivos de crecimiento total, pasó a ser el nuevo paradigma según el cual las reformas de los mercados habrían de aumentar la eficiencia económica y mejorar la asignación de fondos, además de acelerar el crecimiento de la producción para generar empleo. Las políticas sociales también sufrieron cambios sustanciales. Se consideró que el uso generalizado de subsidios y transferencias sociales dis-

torsionaba los mercados y era demasiado costoso, pues no sólo causaba déficit fiscales insostenibles sino también se traducía en servicios de educación y de salud ineficaces. Se pensó que si los servicios sociales se adaptaban en mayor medida a los principios del mercado (mediante la privatización o el cobro de tarifas a los usuarios, por ejemplo), habría más incentivos para mejorar la prestación de servicios y reducir la presión ejercida sobre los presupuestos fiscales. El reconocimiento de que los programas de estabilización macroeconómica y de ajuste estructural podían tener un costo social en el período de transición llevó a la implantación de redes de seguridad social para proteger a los pobres y a los grupos vulnerables. Dentro de este marco, la meta básica de las políticas sociales dejó de ser la de contribuir a una estrategia para lograr un desarrollo más amplio y pasó a ser la de crear esquemas compensatorios que mitigaran los resultados penosos de las políticas económicas orientadas hacia los mercados: se pasó del universalismo a la selectividad.

Renovado énfasis en la reducción de la pobreza

Gracias a la enunciación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, consecuencia de la aprobación de la Declaración del Milenio por las Naciones Unidas, y a la decisión de situar los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza en el centro mismo de las iniciativas para aliviar la deuda de las naciones más pobres, la reducción de la pobreza y el desarrollo humano volvieron a ocupar, de manera más explícita, la primera línea de las actividades de desarrollo. Aunque la base de las políticas públicas siguieron siendo la reforma y la liberalización de los mercados, dentro de este marco se hizo más visible, en el campo social, la reorientación de algunas políticas, al asignarse más prioridad a los gastos en educación y salud, volver a considerarse la opción de imponer cobros a los usuarios de los servicios, impulsarse programas que se esperaba redujeran la pobreza —de microfinanciación y de entrega oficial de tierras por ejemplo— e introducirse programas innovadores de transferencias de efectivo que incentivaban a los grupos pobres y vulnerables a hacer inversiones en desarrollo humano al condicionar las transferencias a que los niños siguieran asistiendo a la escuela y a que las madres y los niños recurrieran a los servicios de salud. Sin embargo, en muchos casos resultó difícil reparar los daños por la liberalización de los mercados, con lo que, en general, las políticas sociales siguieron quedando al margen de las políticas económicas. Las políticas macroeconómicas, por ejemplo, siguieron centrándose casi exclusivamente en la estabilización de los niveles de precios, los presupuestos gubernamentales y los déficit de cuenta corriente, y no en la estabilización del empleo. Ello no sólo limitó la posibilidad de aumentar el nivel de los objetivos de desarrollo del Mi-

lenio, orientados hacia el gasto público, sino que además exacerbó el impacto de las conmociones externas sobre el crecimiento del empleo y los ingresos, causando una mayor inseguridad económica y haciendo recaer una carga desproporcionada en los grupos pobres y vulnerables. De la misma forma, las políticas comerciales y financieras siguieron propugnando una mayor integración con los mercados mundiales, con lo que se favorecían los objetivos de competitividad y de crecimiento, aunque en la mayoría de los casos arrojaban escasos beneficios en cuanto a crear empleos, reducir la pobreza y consolidar la seguridad económica.

Un nuevo derrotero

Por lo antes indicado, muchos países no lograrán alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio en 2015, plazo fijado por la comunidad internacional. Sin embargo, aun si se alcanzaran esos Objetivos, subsistirían importantes retos en la esfera del desarrollo humano: seguiría habiendo millones de seres humanos a los que se debería arrancar de la pobreza extrema y seguiría siendo necesario satisfacer necesidades educativas importantes fuera del acceso a la escuela primaria, así como resolver la alta prevalencia de las enfermedades agudas y crónicas. Estos retos deberán acometerse en el contexto de una persistente inseguridad alimentaria, la amenaza del cambio climático y el envejecimiento de la población y otros cambios demográficos. En este momento las experiencias de mayor éxito en la esfera del desarrollo indican que el avance deberá iniciarse con la elaboración de estrategias nacionales de desarrollo sostenible adaptadas a las condiciones imperantes en cada país, un impulso para lograr coherencia en una amplia gama de esferas normativas clave y el reconocimiento de que es necesario:

- Aplicar a las políticas macroeconómicas un enfoque amplio orientado hacia el desarrollo y basado en normas de política fiscal y monetaria anticíclicas que apoyen la creación de empleo y la protección de los ingresos de las familias durante los períodos de fluctuación económica y en principios de política que garanticen que el nivel general de los precios y las corrientes de recursos sean coherentes con incentivos a la política industrial que fomenten la diversificación económica y el desarrollo sostenible de la agricultura, la energía, las manufacturas y los sectores de servicios.
- Asignarse alta prioridad a políticas de desarrollo agrícola —centradas en el acceso a la tierra y a servicios de divulgación y en el mejoramiento de los insumos, los créditos y la estructura agraria

para los pequeños agricultores—, en particular en los países que siguen registrando una productividad agrícola baja.

- Lograr que las exigencias del desarrollo sostenible pasen a ser un elemento central de las políticas sociales e industriales. Las infraestructuras que se seleccionen y las prioridades industriales que se determinen (tanto para las manufacturas como para la agricultura, la silvicultura y la energía) deberán permitir hacer frente a la vez a los problemas de la adaptación al cambio climático y la mitigación de éste, a la creación de empleos suficientes y a mejorar los medios de vida de los pobres.
- Lograr que la propia política social sea coherente y no se circunscriba a la protección social y la atención de los pobres, sino que también tienda más hacia la universalidad (creando un “nivel social mínimo” para personas de todas las edades) y establezca condiciones que impulsen un progreso permanente del desarrollo humano y la reproducción en los hogares de la estructura social.

La aplicación efectiva de esas estrategias no será viable si no se cuenta con un entorno propicio a nivel mundial. Las estrategias de desarrollo de los países deberán recibir el apoyo de corrientes estables de ayuda —sobre todo si se trata de países de bajos ingresos con acceso limitado a otras fuentes de financiación— por conducto de un régimen multilateral de intercambio que dé a los países suficiente margen para crear una capacidad interna de producción y perseguir objetivos de desarrollo sostenibles y a través de mercados financieros internacionales estables y predecibles. Este tipo de coherencia entre las esferas nacional e internacional de la formulación de políticas está ausente de las normas y mecanismos actuales de gobernanza mundial. Es necesario introducir reformas importantes en las actuales arquitecturas internacionales de la ayuda, el comercio y las finanzas.

Una nueva arquitectura para la ayuda

Orígenes de una arquitectura fragmentaria de la ayuda

Originalmente, el objeto de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) consistía más que nada en superar las limitaciones de las operaciones con divisas que obstaculizaban una aplicación eficaz de las estrategias de desarrollo. Buena parte de la ayuda bilateral y multilateral se destinaba a financiar inversiones

en infraestructura. Además, en los programas de ayuda de los años cincuenta y sesenta se había hecho aún mayor hincapié en la cooperación técnica y en la creación de capacidad. La mayoría de las corrientes de ayuda, por no decir todas, tenían por objeto apoyar a los gobiernos en sus actividades de desarrollo. Ello varió en los decenios siguientes debido a cambios ocurridos tanto en los países donantes como en los países beneficiarios. En algunos de estos últimos, diversos problemas de absorción y la falta de suficiente capacidad de gobernanza para administrar grandes corrientes de ayuda causaron una subutilización de la asistencia extranjera. Otros países obtuvieron un acceso cada vez mayor a otras fuentes externas de financiación, con lo que redujeron su dependencia de la ayuda oficial para el desarrollo, que solía imponerles muchas condiciones. Por su parte, los donantes observaron que en muchos casos no se lograba crear capacidad, de modo que gradualmente fueron perdiendo su confianza en la capacidad de la ayuda para acelerar el crecimiento total y en la capacidad de los gobiernos para administrar las corrientes de ayuda. A esta falta de confianza en el papel de los gobiernos se sumó la nueva orientación del paradigma de las políticas de desarrollo de los años ochenta, que terminó por propugnar una función menos activista por parte de los Estados. Cada vez en mayor grado la financiación multilateral para el desarrollo impuso a los gobiernos beneficiarios condiciones tales como que consolidaran sus regímenes fiscales, adoptaran otras medidas macroeconómicas de estabilización y reformaran los mercados. En muchos casos la ayuda bilateral exigió medidas análogas, en particular en lo relacionado con los acuerdos de préstamos del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial. Al mismo tiempo, al incrementarse las dudas respecto del costo social que supondrían los ajustes, la ayuda dejó de centrarse en la reducción de la pobreza y los programas sociales; y a la vez se redujo el apoyo destinado a la infraestructura (incluso en el caso de los bancos multilaterales de desarrollo).

En general, la ayuda pasó a centrarse, de manera mucho más restrictiva, en los programas contra la pobreza y en los sectores sociales, dejando de prestar apoyo a los procesos de transformación, de más amplio alcance. Esta reorientación ha dado lugar también a una enorme proliferación de los organismos de ayuda —gubernamentales y no gubernamentales, multilaterales y bilaterales— que prestan apoyo y facilitan recursos a los países en desarrollo para una gran cantidad de proyectos de ayuda con propósitos específicos. Últimamente, el acrecentamiento de la función de las fundaciones privadas y los donantes del Sur ha contribuido a esta proliferación.

De resultas de lo indicado ha surgido una arquitectura de ayuda sumamente fragmentada. Ello ha elevado el costo de las transacciones y conspirado contra el margen con que cuentan los países para formular

políticas. Cada donante tiende a organizar sus propias misiones de identificación, negociar las condiciones de los proyectos que patrocinar, imponer sus métodos de contabilidad, definir sus exigencias y llevar adelante sus propias actividades de supervisión y evaluación. Ello no sólo aumenta el coste directo de la prestación de ayuda, sino que también parece afectar a la capacidad institucional de los países beneficiarios, lo que complica el objetivo de los gobiernos de estructurar políticas de desarrollo coherentes y a largo plazo. La fragmentación de la ayuda ha hecho también menos predecible y más fluctuante la corriente de recursos, con lo que es mucho más difícil gestionar los procesos presupuestarios que dependen en alto grado de las corrientes de ayuda.

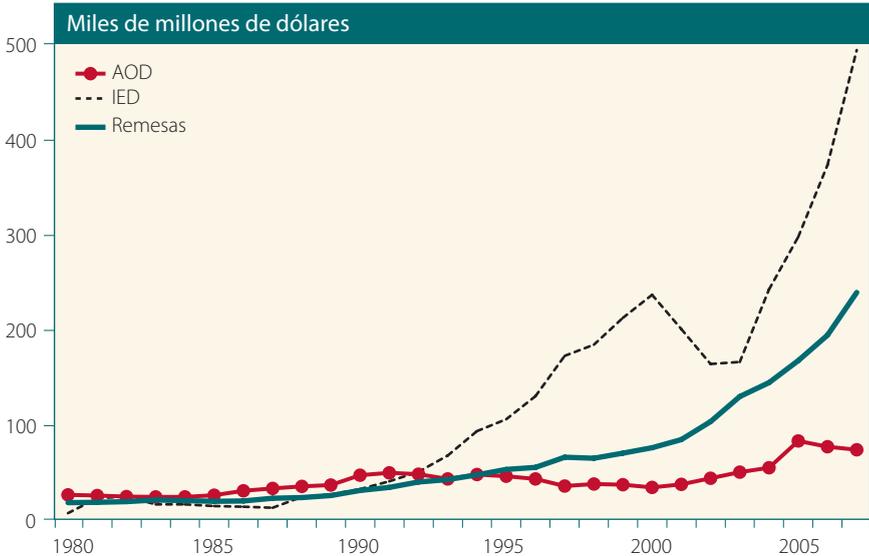
Ayuda fragmentada e insuficiente

La proliferación de donantes no entraña forzosamente un aumento de la ayuda. El tamaño medio de los programas ha disminuido. En 1990, los principales donantes de ayuda oficial para el desarrollo, unidos en el Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), habían contribuido con aproximadamente el 0,33% del total de su producto nacional bruto. A finales de los años noventa, ese monto había bajado a un 0,22%. En 2010 ha vuelto a subir al 0,35%, pero sigue distando considerablemente del monto de los compromisos existentes, incluida la meta de larga data de las Naciones Unidas de un 0,7% del producto nacional bruto.

La insuficiencia en el cumplimiento de los compromisos contraídos para apoyar el temario del desarrollo centrado en los objetivos de desarrollo del Milenio ha adquirido mayor dramatismo por los llamados para que se aporte más ayuda a los países más pobres de manera que puedan hacer frente a sus problemas de seguridad alimentaria y por el cambio climático. Entretanto, en muchos países las corrientes de ayuda han sido superadas por otras corrientes de recursos, incluidas la inversión extranjera directa y las remesas de los trabajadores (gráfico 4). Los casos de mayor incumplimiento corresponden a los compromisos de ayuda a África. Ello indica que sigue siendo desequilibrada la distribución de las corrientes de ayuda, en acusado desmedro de los países de bajos ingresos.

Las tendencias observadas plantean interrogantes no sólo respecto de si la ayuda es suficiente, sino también de si la ayuda que se aporta se ajusta debidamente a las necesidades de financiación para el desarrollo de los países más necesitados de ayuda oficial para el desarrollo.

Gráfico 4
Corrientes de inversión extranjera directa (IED), remesas y asistencia oficial para el desarrollo (AOD) a los países en desarrollo, 1980-2007



Fuente: Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos y Banco Mundial.

Soluciones para la fragmentación: ¿fundamentales o transitorias?

Los donantes han tratado de resolver la situación. En la Declaración de París de 2005 sobre la Eficacia de la Ayuda y en el Programa de Acción de Accra de 2008¹ se ha exhortado a que aumente la coherencia de los objetivos de la ayuda y a que se acelere la aplicación de los principios convenidos. La Declaración de París estipula nuevos códigos de conducta para los donantes a fin de reducir la fragmentación, con metas para armonizar las corrientes de ayuda en función de los programas de los países beneficiarios, coordinar las misiones de los donantes y reducir los gastos de ejecución de los proyectos. Se prevé aumentar la calidad de la ayuda mejorando la previsibilidad de las corrientes de ayuda programadas para cada país. Estos esfuerzos por lograr una coherencia mayor son congruentes también con el proceso de los documentos para la reducción de la pobreza, que ostensiblemente también tiene por objeto lograr que los países beneficiarios dirijan las actividades ajustando las aportaciones de los donantes a las estrategias de desarrollo definidas en cada país.

1 A/63/539, anexo.

Los esfuerzos desplegados para poner en práctica estos principios no han sido fáciles. Ha sido difícil conciliar las prioridades de desarrollo de los países con los objetivos aprobados por los contribuyentes de los países donantes. Menos de la cuarta parte de la ayuda que prestan los donantes del Comité de Ayuda para el Desarrollo se destina a apoyar presupuestos, y en algunos casos las corrientes de ayuda forman parte de programas plurianuales. En la práctica, los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza han sido criticados por imponer demasiadas condiciones, incluso de política macroeconómica, y por ceñirse a los intereses de los donantes, con lo que, de hecho, los beneficiarios se sienten menos dueños de los programas de ayuda y se reduce la correspondencia entre el apoyo de los donantes y las estrategias nacionales de desarrollo.

Un nuevo derrotero: hacia una arquitectura de la ayuda basada en las necesidades de los beneficiarios ...

A pesar de que hasta ahora esas tentativas no han tenido un éxito decisivo a los fines de lograr una prestación de ayuda menos fragmentada y más eficaz, una medida viable parecería ser la de entregar el control a los países beneficiarios. Lo que se necesita es que los donantes se comprometan con mucho mayor celo a aceptar el principio de asignar ayuda en función de las necesidades y de ajustar las corrientes de ayuda a las estrategias nacionales de desarrollo, lo que sería coherente con los principios de la Declaración de París; de hecho, en lugar de tratar de introducir mejoras graduales, como en la actualidad, parece necesitarse una reorientación más radical hacia una integración total a fin de evitar que siga prosperando la fragmentación y de superar los problemas de “propiedad” de los países que socavan la eficacia de la ayuda.

Según este enfoque, las estrategias de desarrollo sostenibles constituirían el marco para lograr la coherencia de las políticas nacionales y además indicarían la índole de las necesidades de financiación y el momento en que habrían de enjugarse con las corrientes de ayuda. Se organizaría a los donantes bilaterales, multilaterales y no gubernamentales para que atendieran de manera concertada a las necesidades por conducto de compromisos plurianuales. Como parte del mismo proceso, podría recurrirse a otras fuentes de financiación para el desarrollo (véase *infra*). La asignación por los donantes de los fondos de ayuda a fines específicos perdería cierta importancia, aunque seguiría siendo posible, a condición de que permitiera alcanzar metas concretas (por ejemplo, obtener el apoyo del sector privado estableciendo fondos verticales generales para la atención de la salud), pero siempre de forma congruente con las prioridades y las necesidades de financiación de la estrategia de desarrollo.

La supervisión, la evaluación, los procesos de contabilidad y la actualización de las necesidades de financiación serían responsabilidad de un comité conjunto permanente de donantes presidido por el país beneficiario. La condicionalidad *ex ante* se aplicaría únicamente a los países beneficiarios que hubieran elaborado estrategias nacionales de desarrollo, pero los donantes no podrían añadir otras condiciones en materia de política para conceder su apoyo; más bien, la decisión de seguir prestando apoyo se basaría en los progresos logrados y en los resultados de la estrategia aplicada.

... en la que las nuevas fuentes de financiación se encaucen por conducto de fondos fiduciarios de propiedad de los países

Aunque la actual meta de dedicar el 0,7% del PNB de los países de la OCDE/CAD —que todavía no se ha alcanzado en general— se fijó estimando las necesidades de divisas de los países en desarrollo en el decenio de 1960, probablemente un sistema de ayuda orientado a la satisfacción de las necesidades redefiniría el monto de la ayuda que tendría que movilizarse. Tal vez sea necesario fijar metas adicionales para lograr una movilización de recursos suficientes para apoyar las actividades de los países en desarrollo para mitigar el cambio climático y adaptarse a él, estimular el comercio y la distribución de bienes públicos globales. También se seguirán necesitando fondos mancomunados específicos para prestar apoyo al socorro en casos de desastre y de asistencia humanitaria.

Deberían tenerse en cuenta también otros dos cambios fundamentales. El primero tendría por objeto lograr una mayor congruencia entre las corrientes de ayuda y otras fuentes internas y externas de financiación para el desarrollo utilizando mecanismos de fondos fiduciarios. El segundo entrañaría recurrir en mayor grado a formas innovadoras de gravámenes internacionales y aprovechar la liquidez internacional para impulsar el desarrollo.

La utilización de mecanismos de fondos fiduciarios para prestar apoyo a los distintos países o grupos de países podría facilitar aún más el ajuste de los fondos de los donantes a las prioridades de los países, garantizar la financiación a largo plazo y acoplar la movilización tradicional de recursos de asistencia para el desarrollo a formas innovadoras de financiación para el desarrollo. Los donantes bilaterales y los fondos mundiales existentes harían aportaciones a fondos fiduciarios que desembolsarían los recursos en función de las necesidades programáticas y presupuestarias de los países beneficiarios. Además, los fondos fiduciarios podrían estar facultados para adquirir valores de los gobiernos de los países en desarrollo para condicionar la ayuda a los futuros esfuerzos de movilización de recursos internos. Se cuenta con experiencia a este respecto, ya que en algunos casos los compromisos de ayuda plurianuales

se han destinado a la adquisición de bonos para financiar y destinar recursos para medicinas tropicales. A su vez, podría autorizarse periódicamente a los países beneficiarios para que depositaran en los fondos fiduciarios los ahorros presupuestarios de los períodos económicos positivos, a manera de seguro contra conmociones externas, y que giraran contra ellos en respuesta a esas conmociones. Otras ventajas de mancomunar recursos de ayuda en fondos fiduciarios son la simplificación y armonización de los procedimientos y la prestación de un mejor apoyo a las metas, prioridades y estrategias nacionales. De esa forma se pueden evitar los efectos de la duplicación y superposición de esfuerzos y reducir al mínimo la carga que entraña integrar la ayuda dentro de las instituciones beneficiarias. Sin embargo será necesario elaborar cuidadosamente los mecanismos de titularidad y administración a fin de no socavar el sentido de propiedad de los países. Las promesas de financiación no deberán estar condicionadas ni limitadas a fines específicos.

La utilización de nuevas formas de tributación internacional (por ejemplo, un pequeño gravamen sobre las transacciones financieras internacionales) podría cumplir una función cada vez mayor a los fines de proporcionar los recursos necesarios para aplicar una nueva arquitectura de financiación del desarrollo. Los nuevos ingresos impositivos podrían encauzarse, por conducto de un fondo mundial, hacia los fondos fiduciarios basados en los países.

Revisión de las normas del comercio mundial

Las normas actuales no se ajustan lo suficiente al principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas

El estancamiento de la Ronda de Doha, iniciada en 2001 con el fin de establecer normas comerciales multilaterales más orientadas al desarrollo, pone de manifiesto la dificultad de lograr un equilibrio adecuado entre el deseo de contar con unas reglas de juego comunes y el principio de acomodar las distintas capacidades de los países para participar de forma competitiva en el comercio. El concepto de responsabilidad común pero diferenciada se ha aplicado en el proceso de diseño de las normas multilaterales y del fortalecimiento de la cooperación internacional desde la creación del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT).

Desde el establecimiento de la Organización Mundial del Comercio (OMC), la atención se ha ido volcando en la definición de normas comerciales comunes, como queda de manifiesto en la liberalización del comercio que se ha producido en todo el mundo a lo largo de los dos últimos decenios. Esta situación ha limitado progresivamente las posibilidades de los países

en desarrollo de utilizar las políticas comerciales para promover el desarrollo económico.

Se han registrado avances en cuanto a conceder a los productos de los países en desarrollo, en particular los de los menos adelantados, acceso libre de derechos y de contingentes a los mercados de los países desarrollados, aplicándoles el trato de nación más favorecida. Sin embargo, los países en desarrollo siguen afrontando grandes obstáculos para acceder a los mercados. Además, en los países adelantados las subvenciones agrícolas continúan siendo elevadas, lo que limita las oportunidades de producción y de generación de ingresos de los agricultores de los países en desarrollo.

Más margen para las políticas comerciales e industriales

Todos los países que han logrado integrarse en el comercio mundial en los últimos 50 años han vivido etapas de protección del comercio y de apoyo a los sectores productivos nacionales antes de abrirse a los mercados mundiales. Las actuales normas comerciales multilaterales dejan poco margen a los recién llegados para que sigan sus pasos. Aunque es necesario hacer más progresos en cuanto a la ampliación del acceso de los países en desarrollo a los mercados mundiales y a la reducción de las medidas de apoyo agrícola en los países desarrollados, también habrá que reajustar las normas multilaterales, para que los países en desarrollo tengan más margen para potenciar su capacidad productiva y comercial.

Una medida clave es revisar las normas que actualmente limitan el uso de subvenciones para promover la exportación. Los países en desarrollo deberían tener más margen para aplicar esas subvenciones en el marco de sus estrategias generales de desarrollo. Con el fin de respetar el principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas, el uso de las subvenciones debería estar condicionado a que sean realmente selectivas (no generalizadas), temporales (no indefinidas), compatibles con el programa de trabajo decente y ambientalmente racionales y que estén relacionadas con resultados (no incondicionales) (véase *infra*).

Otra medida fundamental es ampliar considerablemente la iniciativa Ayuda para el Comercio. La asignación de recursos en el marco de esa iniciativa debería ajustarse por completo a las estrategias nacionales de desarrollo. Ayuda para el Comercio surgió como una medida independiente en el contexto de las negociaciones comerciales, con el propósito de ofrecer compensación por la pérdida de producción, transacciones comerciales e ingresos de los gobiernos, y de ayudar a los países en desarrollo a crear una estructura de producción competitiva a nivel internacional y a desarrollar su capacidad comercial.

Comercio y cambio climático

La necesidad de coherencia entre las políticas comerciales y climáticas es un desafío reconocido recientemente. De no adoptarse medidas correctivas, un comercio más abierto probablemente provocará un incremento de las emisiones de gases de efecto invernadero (por ejemplo, las generadas por el transporte de mercancías). A su vez, el cambio climático está afectando ya a la capacidad productiva y comercial de algunos países en desarrollo, entre otras cosas, a través del impacto que la creciente intensidad de los desastres naturales tiene en la agricultura y en la infraestructura.

Además, las políticas nacionales destinadas a afrontar el cambio climático pueden repercutir en los precios y en la producción mundiales, el comercio y los medios de vida en otros lugares del mundo. Por ejemplo, las subvenciones a los precios internos para estimular la producción de biocombustible en Europa y en los Estados Unidos se han hecho sentir en el uso de la tierra, han contribuido a la subida de los precios mundiales de los alimentos y han acentuado la pobreza en extensas partes del mundo en desarrollo.

De manera más general, actualmente no existe igualdad de condiciones en cuanto a la capacidad de los países para adoptar políticas nacionales sobre el cambio climático, lo cual repercutirá en la competitividad a nivel internacional. Por ejemplo, los países que adolecen de falta de recursos y de acceso asequible a tecnologías con bajas emisiones de carbono se encuentran en una situación de desventaja competitiva con respecto a los que pueden ayudar a la industria a cumplir sus objetivos relacionados con la mitigación del cambio climático por medio de, entre otras cosas, los gravámenes aplicados sobre la base del contenido de carbono a los productos importados de países que no adoptan medidas de mitigación comparables. De esta manera los vínculos entre el clima y el comercio servirían de base para aplicar medidas proteccionistas.

Por otra parte, las actuales normas comerciales multilaterales plantean obstáculos a la transferencia de tecnología a los países en desarrollo. Esos obstáculos también hacen que el desarrollo de las industrias que utilizan tecnologías ecológicas sea más oneroso. Los elementos incompatibles de las normas de la OMC y los acuerdos multilaterales sobre medio ambiente, como la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático², son también fuente de muchas tensiones.

2 Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1771, No. 30822.

Comercio mundial más ecológico y acceso a tecnología

Una medida indispensable para lograr una mayor coherencia entre las políticas comerciales y climáticas será resolver los conflictos entre las normas comerciales multilaterales y los acuerdos multilaterales sobre medio ambiente. Esto revestirá suma importancia a la hora de abordar la amenaza del cambio climático. Los objetivos relacionados con el clima deben tener prioridad cuando se armonice un acuerdo multilateral sobre el clima con normas comerciales multilaterales, ya que las condiciones climáticas influyen en la sostenibilidad del bienestar material. Esa armonización ha de ser compatible también con el principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas en que se deben basar los acuerdos multilaterales sobre el clima.

Por lo que respecta a las subvenciones, los aranceles y las normas ambientales, es preciso actuar para impedir que las medidas de ajuste en la frontera se conviertan en la base de políticas de proteccionismo y distorsionen las condiciones para que haya unas relaciones comerciales equitativas.

Será preciso revisar el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (Acuerdo sobre los ADPIC)³, para hacer posible la transferencia de tecnología a un precio asequible a los países en desarrollo y que estos puedan adaptarse a métodos de producción con bajas emisiones de carbono y bajo consumo de energía. Para garantizar unas condiciones equitativas con respecto a las políticas que respaldan la producción ecológica, habrá que establecer también planes de compensación que cubran los gastos adicionales derivados de la introducción de tecnologías menos contaminantes en los países en desarrollo.

Coordinación tributaria y cadenas de valor mundiales

El predominio de las cadenas de valor mundiales en el sector manufacturero y el comercio internacional ha llevado a los gobiernos de los países en desarrollo a ofrecer a las empresas multinacionales incentivos fiscales y de otro tipo como manera de atraer inversiones extranjeras y conseguir acceso a esas cadenas. A menudo se observa una tendencia a competir en el ámbito de los incentivos fiscales con prácticas de empobrecimiento del vecino, lo que lleva a una carrera en que todos terminan perdiendo. Los incentivos fiscales no son un factor determinante para las multinacionales a la hora de decidir dónde ubicar la producción. Por lo tanto, los gobiernos suelen dejar de percibir así importantes ingresos fiscales.

³ Véase *Instrumentos jurídicos que contienen los resultados de la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales, hechos en Marrakech el 15 de abril de 1994* (publicación de la Secretaría del GATT, No. de venta: GATT/1994-7).

Si se reforzara la cooperación tributaria a nivel internacional se podría evitar esa competencia fiscal. La cooperación en materia tributaria debería contribuir también a reducir el uso de la fijación de precios de transferencias por las multinacionales, las cuales, para evadir impuestos, valoran las transacciones intraempresariales de manera tal que los beneficios más importantes se puedan contabilizar en los lugares donde los impuestos son más bajos. Una cooperación internacional eficaz en materia tributaria puede aportar importantes recursos adicionales para el desarrollo y posiblemente superar en cierta medida el actual nivel de las corrientes anuales de asistencia para el desarrollo.

Acuerdos comerciales regionales frente a acuerdos comerciales multilaterales

Las discrepancias entre el marco multilateral de comercio, por una parte, y los acuerdos de asociación económica y los de libre comercio bilaterales y regionales, cada vez más numerosos, por otra, constituyen una fuente más de incoherencia entre las políticas. Así pues, es preciso reforzar la disciplina multilateral con respecto a los acuerdos de libre comercio y los de asociación económica. También hay que robustecer la capacidad de negociación de los países en desarrollo que suscriben esos acuerdos. Por otra parte, es preciso continuar ampliando la asistencia técnica relacionada con el comercio, que sigue siendo insuficiente. Asimismo, en el marco de la OMC, en el que todos los países son iguales, no todos los miembros tienen la capacidad de participar en todas las negociaciones con equipos debidamente preparados. Los países que no disponen de recursos para obtener y utilizar la información precisa para participar en las actividades de la OMC necesitan ayuda.

Reorientación de la Organización Mundial del Comercio

Con el establecimiento de la Organización Mundial del Comercio nació el primer sistema internacional de vigilancia del cumplimiento de normas económicas. El mecanismo de solución de diferencias de la Organización Mundial del Comercio sanciona la retorsión por medio de medidas comerciales. También ha dado lugar a la elaboración de numerosas disciplinas multilaterales, que abarcan toda una serie de cuestiones relacionadas con el comercio, sujetas a este instrumento de aplicación de las normas. La mayoría de esas cuestiones —especialmente los derechos de propiedad intelectual, las medidas en materia de inversiones y el comercio de servicios (en particular, de servicios financieros)— tienen un interés directo para los países desarrollados. Las difíciles negociaciones sobre las cuestiones relacionadas con el comercio han supuesto una

gran carga para el mecanismo de adopción de decisiones de la Organización Mundial del Comercio y han ampliado su programa de trabajo con temas que probablemente son más de la incumbencia de otros organismos.

Para promover la coherencia en la gobernanza mundial quizá sea necesario redefinir el alcance de las disciplinas de la Organización Mundial del Comercio. La crisis financiera por ejemplo, ha puesto de relieve la necesidad acuciante de una mejor reglamentación financiera internacional y de instrumentos más adecuados para gestionar las corrientes de capital por parte de los países. Esas necesidades en materia de reglamentación generan tensiones con el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios⁴, cuya finalidad es facilitar las corrientes transfronterizas de servicios financieros (modos 1 y 2). Las incompatibilidades se podrían evitar definiendo normas multilaterales sobre el comercio de servicios financieros en el contexto de un marco internacional revisado de reglamentación financiera, de cuya supervisión se encargaría un organismo especializado (véase *infra*). Del mismo modo, la complejidad de las necesidades reglamentarias en relación con el movimiento transfronterizo de personas podría justificar que se contemplara la posibilidad de establecer un marco multilateral independiente para las prácticas consulares y las leyes de inmigración, a fin de crear un sistema transparente y no discriminatorio para la migración de las personas que desean cruzar fronteras, temporal o permanentemente.

Mecanismos de solución de diferencias más equitativos

Los mecanismos destinados a hacer cumplir los compromisos comerciales han de ser más equitativos. Todas las etapas del proceso de solución de diferencias de la Organización Mundial del Comercio siguen presentando grandes deficiencias. Ese proceso entraña gastos considerables, lo que disuade a las naciones más pobres de recurrir a él. La adopción de medidas de retorsión es la única sanción posible. Todas las sanciones económicas resultan costosas para quien las aplica, por lo que los países pobres tienen una capacidad mucho más limitada que los ricos de imponer una sanción. Para que el proceso de la Organización Mundial del Comercio y su mecanismo de aplicación de normas sean viables a largo plazo es preciso subsanar las actuales desigualdades. En los litigios nacionales se utiliza la asistencia letrada gratuita para dar a las personas sin recursos mayor acceso al sistema de justicia, que resulta costoso. El tribunal exime de sus gastos a la parte lesionada y la existencia de un sistema sancionador centralizado evita que esa parte tenga que sufragar los gastos que entraña castigar a quien comete la infracción. Del mismo modo, la introducción de me-

4 *Ibidem.*

canismos de compensación en el proceso de solución de diferencias de la Organización Mundial del Comercio podría hacer más equitativa la aplicación de las normas comerciales multilaterales.

Reforma del sistema financiero internacional

Las deficiencias básicas del sistema financiero internacional han desempeñado un papel decisivo en la actual crisis económica mundial. La desreglamentación financiera y la supresión de los controles de capital en la mayoría de los países han promovido una mayor integración financiera mundial en las décadas de 1990 y de 2000. También promovieron la innovación financiera que dio lugar a nuevos derivados complejos y alejó cada vez más a los instrumentos financieros de activos más tangibles y productivos, lo cual originó una rápida expansión de los movimientos de capital a corto plazo. Asimismo, los mercados financieros se fueron relacionando cada vez más con los de seguros, productos básicos y bienes raíces mediante instrumentos complejos con los que se podían realizar fácilmente transacciones internacionales. En gran parte, ese proceso de “financiarización” cobró tales proporciones que escapó al control de los organismos de reglamentación. Además de crear la ilusión de diversificar los activos, el sistema llevó a asumir riesgos excesivos y provocó burbujas financieras que estimularon lo que resultó ser un modelo insostenible de crecimiento económico mundial. La expansión financiera no regulada también dio lugar a la inestabilidad de los flujos de capital procíclicos y a la especulación en los mercados de productos básicos. Esto último influyó en cierta medida en las crisis del combustible y de los alimentos.

La función esencial de un sistema financiero es actuar como intermediario eficaz entre los ahorradores y los inversionistas y proporcionar financiación fiable y suficiente a largo plazo para inversiones. Evidentemente, el crecimiento financiero de las pasadas décadas se produjo sin tener en cuenta esa función. La tasa de inversión (productiva) se estancó en casi todo el mundo, a pesar del espectacular crecimiento del sector financiero (gráfico 5). Una movilidad del capital más fluida ha dado a los países en desarrollo mayor acceso a recursos financieros pero también ha hecho más difícil la gestión de la política macroeconómica, debido a la naturaleza inestable y a los ciclos de auge y crisis de las corrientes financieras en los mercados desreglamentados.

Dada la creciente interdependencia económica y política del mundo actual, conseguir un crecimiento amplio, rápido y sostenido del empleo y de los ingresos entraña desafíos normativos incluso más complejos que los del pasado. En los acuerdos multilaterales diseñados en Bretton Woods no se previó un régimen mundial para los movimientos de capital, pues se pensó que la

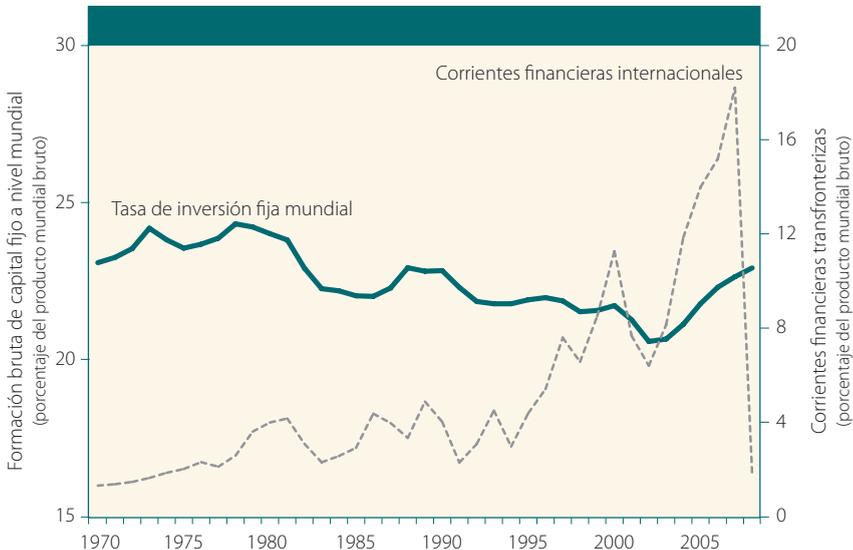
movilidad del capital sería limitada. Sin embargo, después del fracaso de esos acuerdos, y a pesar del incremento de las corrientes de capital privadas, no se ha creado ningún régimen de ese tipo. Evidentemente, habrá que renovar el sistema de Bretton Woods para ayudar tanto a los países desarrollados como a los países en desarrollo a mitigar los efectos negativos de la inestabilidad de los flujos de capital y los precios de los productos básicos.

Fortalecimiento de la cooperación financiera internacional

Existen diversas opciones para crear un sistema financiero más estable y un entorno más favorable al crecimiento sostenible. Algunas de ellas se están abordando en el marco de las respuestas a la crisis mundial de 2008-2009, pero probablemente habrá que recurrir a todas ellas al mismo tiempo para conseguir los resultados deseados.

En primer lugar, es necesario mejorar la reglamentación financiera internacional para acabar con la asunción de riesgos excesivos y la inestabilidad de las corrientes de capital mediante, entre otras cosas, controles de capital adecuados y reformas regulatorias macroprudenciales que impongan un sesgo

Gráfico 5
Crecimiento financiero rápido, pero estancamiento de la inversión fija, 1970-2008



Fuente: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, sobre la base de National Accounts Main Aggregates (División de Estadística de las Naciones Unidas) y de *International Financial Statistics*, del Fondo Monetario Internacional.

anticíclico en las normas relativas al porcentaje de reserva obligatoria y las provisiones para fallidos.

En segundo lugar, es preciso reforzar la coordinación tributaria a nivel internacional y levantar el secreto bancario para poder introducir reformas amplias en materia de reglamentación y supervisión financieras y garantizar así que los centros bancarios extraterritoriales, que actualmente no están regulados y funcionan como paraísos fiscales, también sean objeto de supervisión.

En tercer lugar, a medida que se vayan elaborando nuevos sistemas de reglamentación, habrá que ir llevando a cabo una revisión en profundidad de los actuales mecanismos de financiamiento compensatorio destinados a hacer frente a las conmociones externas. Esa revisión debería asegurar una mayor disponibilidad de liquidez internacional y un acceso más fácil a ella, especialmente para los países en desarrollo, mediante la modificación de las condiciones de acceso a esos recursos, con arreglo a las recientes reformas de los servicios de crédito del FMI pero ampliando aún más ese acceso, sobre todo para los países de ingresos bajos, gracias a la armonización con las estrategias nacionales de desarrollo y a las nuevas modalidades de ayuda de que se habla más arriba.

En cuarto lugar, habrá que revisar la labor de vigilancia multilateral para que abarque todas las consecuencias posibles de las políticas económicas nacionales a nivel internacional. La vigilancia sigue siendo un cometido clave del FMI para la prevención de crisis y la protección de la estabilidad financiera mundial, y el Fondo ha centrado sus esfuerzos en la estabilidad externa y en la evaluación de los tipos de cambio. El FMI no consiguió evitar la reciente crisis mundial debido, en parte, a que el mecanismo en vigor no establecía diferencias entre los países en cuanto a su influencia en la estabilidad sistémica; es decir, la vigilancia no era más rigurosa con respecto a los países que emiten las principales monedas de reserva. Esa diferenciación debería ser esencial en la labor de vigilancia, pero quizá más importante sería que se integrara en un mecanismo reforzado e institucionalizado de coordinación de políticas macroeconómicas a nivel internacional. Como ha demostrado la crisis, hace falta un mecanismo de ese tipo para moderar las oscilaciones del ciclo económico mundial y afrontar el problema de los desequilibrios financieros mundiales. La promesa del Grupo de los Veinte (G-20) de crear un marco para fomentar un crecimiento económico mundial robusto, sostenible y equilibrado debería llevarse a la práctica urgentemente. Sin embargo, se tardará muchos años en reequilibrar de forma sostenible la economía mundial, por lo que la aplicación de ese marco no se puede debatir en consultas oficiosas a nivel del Grupo de los Veinte, sino que habrá que institucionalizarla debidamente en el sistema

multilateral y establecer mecanismos de aplicación para que la coordinación normativa sea eficaz y responsable.

En quinto lugar, se podría crear un nuevo sistema mundial de reservas en el que el dólar de los Estados Unidos ya no sea la única moneda de reserva importante. El dólar ha demostrado que no es una reserva de valor estable, requisito fundamental para una moneda de reserva estable. No obstante, muchos países en desarrollo, movidos en parte por la necesidad de protegerse de la inestabilidad de los mercados de productos básicos y las corrientes de capital, acumularon importantes reservas durante la década de 2000. Así pues, es preciso establecer un nuevo sistema que haga más fácil poner en común las reservas a nivel regional e internacional y que no se base en una única moneda nacional, o siquiera en diversas monedas nacionales, sino que permita la emisión de liquidez internacional (derechos especiales de giro) para crear un sistema financiero mundial más estable. Esas emisiones de liquidez internacional también podrían constituir la base de la financiación de las inversiones en el desarrollo sostenible a largo plazo, como se indica más arriba.

Reforma de la gobernanza de la arquitectura financiera internacional

Ahora bien, ninguna de esas reformas funcionará a menos que se subsane el déficit democrático que menoscaba la credibilidad de las instituciones de Bretton Woods. Es preciso reformar la estructura de gobernanza del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial para que refleje de manera más adecuada los cambios en el peso de los agentes de la economía mundial y responda mejor a los problemas actuales y futuros y fortalezca, por tanto, la legitimidad y la eficacia de esas instituciones. Es importante no solo reequilibrar el poder de voto en esas instituciones, sino también redefinir por completo sus funciones y dotarlas de los recursos necesarios para que puedan proteger eficazmente la estabilidad financiera mundial, coordinar las políticas macroeconómicas y ofrecer financiación suficiente para el desarrollo a largo plazo.

Habría que crear un nuevo organismo multilateral que se encargue de hacer cumplir las normas que se establecerán para garantizar una regulación y supervisión financieras mejores y más amplias a nivel internacional. Las instituciones existentes, como el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea y la Junta de Estabilidad Financiera, son demasiado limitadas por lo que respecta al alcance de sus funciones y los instrumentos con que cuentan, y carecen de representación suficiente. La nueva autoridad financiera multilateral también tendría que garantizar la coherencia entre el marco regulatorio financiero mundial y las normas comerciales multilaterales.

¿Es viable una mundialización equitativa y sostenible?

Las actuales instituciones y normas que rigen la economía mundial se crearon hace más de sesenta años, coincidiendo con la fundación de las Naciones Unidas y la creación del FMI, el Banco Mundial y el GATT. El mundo ha cambiado radicalmente desde entonces, pero las instituciones encargadas de la gobernanza mundial apenas han variado, o se han adaptado muy lentamente. La economía de los distintos países se ha visto integrada cada vez más estrechamente mediante el comercio, las inversiones, las finanzas, las migraciones internacionales y la revolución tecnológica en los transportes y las comunicaciones.

Es evidente que los resultados en materia de desarrollo en el siglo XXI estarán definidos en gran medida por el contexto internacional. También es evidente que las desigualdades, tanto a nivel teórico como práctico, en las normas básicas que se aplican en toda la economía mundial están restringiendo indebidamente el margen de autonomía esencial para promover el desarrollo. En el *Estudio Económico y Social Mundial* de este año se indica que a la hora de establecer normas multilaterales es necesario eliminar las incoherencias en las distintas esferas y entre los objetivos internacionales y nacionales. Esto se puede conseguir realizando progresos en la aplicación de las siguientes medidas clave:

- Empoderar a las autoridades nacionales para establecer políticas de desarrollo mucho más amplias que las aplicadas en las dos últimas décadas, mediante la reforma de los mecanismos de ayuda, las disciplinas del comercio internacional y las reglamentaciones financieras.
- Ampliar considerablemente el acceso de los países en desarrollo a la tecnología, para que sea comparable al acceso proporcionado al comercio de mercancías.
- Establecer regímenes regulatorios equitativos, previsibles y comparables que faciliten la circulación de mano de obra y capital.
- Institucionalizar la coordinación macroeconómica anticíclica mediante la reforma de los mecanismos de vigilancia y del sistema mundial de pagos y reservas.
- Lograr una coordinación eficaz en materia de reglamentación financiera y cooperación tributaria, lo que requerirá abandonar la contraproducente competencia entre los Estados por las corrientes de inversión extranjeras que ha existido durante años.

- Evitar la amenaza del cambio climático mediante la adopción de medidas coordinadas a nivel mundial, para lo cual habrá que hacer ajustes, a través de las arquitecturas financiera, de la ayuda y del comercio, en los procesos de fijación de normas y prioridades, para que tales medidas sean coherentes con los objetivos mundiales de desarrollo sostenible.

La redefinición de las normas del juego en aras de un desarrollo mundial equitativo y sostenible es necesario, pero no suficiente, pues en este proceso los participantes también importan. Conceder más tiempo, recursos y margen de autonomía a los países en desarrollo con condiciones de partida menos ventajosas para lograr su participación plena no debe considerarse un acto de caridad o buena voluntad por parte de los más poderosos, sino un imperativo para lograr el objetivo compartido de ampliar el comercio internacional. El principio de los derechos y las obligaciones comunes pero diferenciados, definidos en función del grado de desarrollo, tendrá que llevarse a la práctica e integrarse en un sistema de normas claras.

Redefinir las normas no es tarea fácil. Los interesados tendrán que acordar los objetivos comunes de desarrollo sostenible que se han de perseguir a nivel mundial y estar convencidos de que la cooperación reportará beneficios netos para todos, que serán positivos para las generaciones presentes y futuras. Ahora bien, con cualquier plan de cooperación internacional puede ocurrir que se considere que los beneficios netos no son los mismos para todos, y cualquier desigualdad prevista en cuanto a los resultados puede impedir alcanzar soluciones globales eficaces. Dado que existen diferencias en el nivel de vida y, por tanto, en la capacidad de pago, se esperará que algunos países asuman una proporción mayor del costo total de la provisión de bienes públicos mundiales, lo cual puede hacer que disminuya su motivación para cooperar a este respecto. Así pues, para establecer acuerdos multilaterales el modelo propuesto de reparto de la carga es tan importante como el alcance de los beneficios reportados por los bienes públicos.

La comunidad internacional tiene que afrontar un hecho clave, y es que el desarrollo desigual que ha traído consigo la mundialización, hasta la fecha no ha sido sostenible ni económica ni ambientalmente ni tampoco ha sido viable desde un punto de vista político. Ahora los países en desarrollo han cobrado mucha más importancia y están mucho más integrados en la economía mundial, por lo que la crisis mundial tiene repercusiones más profundas y consecuencias más graves para el desarrollo.

Aunque la actual crisis sólo pone de manifiesto los riesgos que están siempre asociados a una integración mayor de la economía de los países en la economía mundial, lo que se plantea no es tanto una retirada del proceso de

mundialización —aunque en términos cuantitativos la crisis actual está forzando esa tendencia como la redefinición de un proceso de mundialización viable. Las fórmulas propuestas para reorganizar la arquitectura financiera, de la ayuda y del comercio tienen por objeto subsanar las deficiencias en esas esferas. También es importante subsanar las deficiencias institucionales en los actuales procesos de toma de decisiones de las principales organizaciones encargadas de la gobernanza económica mundial, como el FMI y el Banco Mundial, y eliminar las desigualdades en cuanto al acceso a la participación en otras organizaciones, como la Organización Mundial del Comercio.

Es necesario reforzar la coordinación mundial de la adopción de decisiones económicas de manera de reducir al mínimo los casos de incompatibilidad entre las normas relativas al comercio, la ayuda, la deuda, las finanzas, la migración, la sostenibilidad ambiental y otras esferas relacionadas con el desarrollo. Actualmente no existe ningún organismo internacional que se ocupe de forma sistemática de la compatibilidad y la coherencia en la determinación de las normas multilaterales. En 1995 se propuso que el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, que había sido reformado, desempeñara esa función directiva, pero la propuesta recibió solo un apoyo moderado.

La crisis mundial ha dado pruebas dolorosas de las deficiencias del sistema actual. El cambio climático y la evolución demográfica exigen que haya una mayor coherencia entre las distintas esferas de la gobernanza mundial y entre los procesos de adopción de decisiones a nivel nacional y mundial. Sea cual sea la forma que cobre, establecer una entidad de coordinación internacional basada en principios compartidos y mecanismos transparentes es más urgente que nunca.