



**Naciones Unidas**

# **Comité de Políticas de Desarrollo**

**Informe sobre el primer período de sesiones  
(26 a 30 de abril de 1999)**

**Consejo Económico y Social**  
**Documentos Oficiales, 1999**  
**Suplemento No. 13 (E/1999/33)**

**Consejo Económico y Social**  
Documentos Oficiales, 1999  
Suplemento No. 13 (E/1999/33)

## Comité de Políticas de Desarrollo

Informe sobre el primer período de sesiones  
(26 a 30 de abril de 1999)



Naciones Unidas • Nueva York, 1999



*Nota*

Las firmas de los documentos de las Naciones Unidas se componen de letras mayúsculas y cifras. La mención de una de tales firmas indica que se hace referencia a un documento de las Naciones Unidas.

# Índice

<i>Capítulo</i>	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Principales conclusiones y recomendaciones .....	1–25	1
A. Papel que el empleo y el trabajo desempeñan en la erradicación de la pobreza en el contexto de la mundialización .....	2–4	1
B. Políticas .....	5–20	1
1. Políticas de crecimiento y creación de empleo .....	6–7	1
2. Políticas de mejoramiento de la capacidad .....	8–11	2
3. Políticas de distribución de ingresos y alivio de la pobreza .....	12–15	2
4. Políticas encaminadas a rectificar las deficiencias de los mercados y facilitar el ajuste .....	16–18	2
5. Políticas encaminadas a fortalecer la buena gestión .....	19–20	3
C. La vulnerabilidad económica como criterio para designar países como menos adelantados .....	21–25	3
II. El papel del empleo y el trabajo, en particular de las mujeres, en la erradicación de la pobreza en el contexto de la mundialización .....	26–100	4
A. Introducción .....	26–29	4
B. Los beneficios de la mundialización .....	30–35	4
C. Mundialización y vulnerabilidad .....	36–47	5
D. Mundialización y desigualdad .....	48–57	6
E. La mundialización, el empleo y el mercado de trabajo .....	58–72	8
F. Políticas .....	73–100	10
1. Políticas para el crecimiento y la creación de empleos .....	74–79	10
a) Políticas nacionales .....	74–77	10
b) Políticas internacionales .....	78–79	11
2. Políticas para mejorar la capacidad .....	80–89	11
a) Políticas nacionales .....	80–87	11
b) Políticas internacionales .....	88–89	12
3. Políticas en materia de la distribución de ingresos y la mitigación de la pobreza .....	90–94	12
a) Políticas nacionales .....	90–93	12
b) Políticas internacionales .....	94	13

---

4.	Políticas para corregir las fallas del mercado y facilitar el ajuste .....	95–98	13
a)	Políticas nacionales .....	95–96	13
b)	Políticas internacionales .....	97–98	13
5.	Políticas para fortalecer el buen gobierno .....	99–100	14
a)	Políticas nacionales .....	99	14
b)	Políticas internacionales .....	100	14
III.	Un índice de vulnerabilidad como criterio para la designación de países menos adelantados .....	101–133	14
A.	Introducción .....	101–104	14
B.	La importancia de la vulnerabilidad en la identificación de los países menos adelantados .....	105–108	14
C.	La vulnerabilidad según el Comité de Planificación del Desarrollo .....	109–114	15
D.	Evaluación de la labor reciente de las organizaciones internacionales sobre los índices de vulnerabilidad .....	115–116	16
E.	Un índice de vulnerabilidad económica como criterio para identificar a los países menos adelantados .....	117–121	16
F.	Otras desventajas y aspectos de la vulnerabilidad: una “reseña de la vulnerabilidad” .....	122–124	18
G.	Otras mejoras de los criterios del producto interno bruto (PIB) per cápita y de los indicadores del índice ampliado de la calidad material de vida para la designación de los países menos adelantados .....	125–129	18
H.	Labor ulterior .....	130–133	19
IV.	Métodos y programa de trabajo del Comité .....	134–144	19
V.	Organización del período de sesiones .....	145–150	21
Anexos			
I.	Examen de tres índices de vulnerabilidad .....		23
II.	Criterios para identificar a los países menos adelantados .....		26
III.	Programa .....		28

## Capítulo I

### Principales conclusiones y recomendaciones

1. En cumplimiento de lo solicitado por el Consejo Económico y Social en la resolución 1999/2, de 5 de febrero de 1999, titulada “Programa de trabajo del Comité de Políticas de Desarrollo”, el Comité de Políticas de Desarrollo recientemente creado examinó el tema “Papel que el empleo y el trabajo desempeñan en la erradicación de la pobreza en el contexto de la mundialización: la habilitación y el adelanto de la mujer”. En vista de que el Consejo Económico y Social pidió al Comité que finalizara su labor en relación con el índice de vulnerabilidad, éste también examinó el aumento constante de la vulnerabilidad y la desigualdad que entraña la acelerada evolución del proceso de mundialización. Las crisis financieras analizadas por el antiguo Comité de Planificación del Desarrollo son sólo uno de los síntomas de vulnerabilidad. Hay otros que, aunque menos espectaculares, inciden de manera igualmente negativa en la pobreza y el empleo y, por lo general, las mujeres soportan la mayor carga. En consonancia con la evaluación en curso de la aplicación de los resultados de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, en el presente informe se analizan algunas otras manifestaciones de la mundialización.

#### A. Papel que el empleo y el trabajo desempeñan en la erradicación de la pobreza en el contexto de la mundialización

2. El aumento de los intercambios comerciales y de las corrientes de inversiones e información que caracterizan la mundialización de la economía puede traer aparejadas múltiples ventajas y ofrecer numerosas oportunidades. Pese a estos efectos positivos, la mundialización también ha acentuado la vulnerabilidad. Las crisis financieras de 1997 y 1998, muestran que son vulnerables aun los países que en el pasado se beneficiaron de la mundialización, como los de Asia oriental. El aumento de la pobreza y la desocupación que se registró en estos países es tan sorprendente como las reducciones anteriores, causadas por las posibilidades y los beneficios generados por la mundialización. Este proceso también ha aumentado la fragilidad del medio ambiente.

3. El Comité observó que hay varias vías, como la liberalización comercial y financiera por las que la mundialización agudiza la vulnerabilidad. También subrayó que, a menos que los gobiernos tomen enérgicas medidas para subsanar la situación, es probable que se acentúe la

desigualdad, con el riesgo consiguiente de que la inestabilidad política y social socave la aceptación del proceso de mundialización. No obstante, y en parte como consecuencia de la mundialización, los gobiernos tienen cada vez menos margen para aplicar políticas que mitiguen la desocupación, la pobreza y la desigualdad acentuadas por la mundialización. Algunos gobiernos no pueden recurrir a la financiación mediante déficit por los acuerdos internacionales que han contraído y por los efectos que los déficit desencadenarían en los mercados financieros. Además, la recaudación tributaria generada por el comercio internacional es menor y no es posible aumentar los impuestos para no provocar el éxodo de las industrias, la mano de obra y, sobre todo, el capital. Esta situación obliga a restringir las políticas que se suelen utilizar para reducir la pobreza y la desigualdad, y si se las aplica, éstas no bastan para cubrir las nuevas necesidades.

4. La influencia de la mundialización en la economía se hace sentir marcadamente en las oportunidades de empleo y la estructura de los mercados laborales. Habida cuenta de la función que cumple el empleo en la mitigación de la pobreza y el crecimiento de la economía, el Comité subrayó la importancia de que la creación de puestos de trabajo y la estabilidad y calidad del empleo volvieran a ocupar un lugar estratégico en las políticas de desarrollo. Las cifras indican que la pobreza predomina entre las mujeres, de ahí que sea indispensable que todo programa de alivio de la pobreza incorpore medidas encaminadas a luchar contra la desigualdad entre los géneros.

#### B. Políticas

5. El Comité concluyó que debe corregirse el gran desequilibrio que hay entre el ajuste a corto plazo y las necesidades de desarrollo a largo plazo, si se quiere que el proceso de mundialización prosiga sin tropiezos. Por consiguiente deben elaborarse estrategias preventivas y aplicarse políticas adecuadas que creen empleo y reduzcan las desigualdades de ingresos, oportunidades y capacidad en los ámbitos nacional e internacional.

##### 1. Políticas de crecimiento y creación de empleo

6. Los gobiernos deben invertir sistemáticamente fondos públicos en la educación, la salud, la investigación y la infraestructura. Es asimismo importante que garanticen estabilidad macroeconómica. En los países con considerables tasas de desocupación o subempleo de bajos ingresos, deben utilizarse incentivos tributarios y subvenciones para promover los métodos de producción y las industrias que exigen un alto coeficiente de mano de obra y debe fomentarse el trabajo

por cuenta propia y las empresas pequeñas y medianas. Los gobiernos también pueden incentivar a las industrias para que se vuelquen a la exportación.

7. Los bajos niveles de inflación que tienen actualmente los países desarrollados permiten que, en vez de centrarse en el control de la inflación, apliquen políticas que estimulen el crecimiento de la economía mundial en su conjunto. También es primordial que los países industrializados mantengan los niveles de asistencia oficial para el desarrollo y que ésta se destine en particular a los países más pobres y más vulnerables y a los sectores que carecen de financiación privada. En el marco de las actividades para atender a las necesidades cada vez mayores de asistencia humanitaria de emergencia, los países donantes y las organizaciones internacionales deben asesorar a los países en desarrollo para que utilicen de forma más eficaz la asistencia oficial para el desarrollo.

## **2. Políticas de mejoramiento de la capacidad**

8. En un contexto de mundialización, es indispensable que los países en desarrollo garanticen la enseñanza primaria y secundaria y reformen los métodos pedagógicos, los programas y la calidad de la enseñanza para posibilitar el crecimiento. Un sistema adecuado de enseñanza terciaria permitirá desarrollar la capacidad técnica y de investigación indispensable para aprovechar la mundialización.

9. Es primordial que las mujeres y las niñas tengan mayor acceso a la educación y la capacitación. También es necesario que se instituyan nuevas formas de capacitación, para eliminar la segregación laboral. También contribuirá a la consecución de este objetivo que la mujer tenga mayor acceso a los recursos productivos, como el crédito, la tecnología y la mercadotecnia.

10. Los países donantes y los organismos internacionales deben apoyar las medidas nacionales que mejoran la educación y la capacitación y que incorporan una perspectiva de género en las políticas de fomento del empleo. Además, las organizaciones internacionales deben recibir mayor apoyo, de modo que puedan mejorar la capacidad nacional en las esferas señaladas.

11. Se insta a la comunidad internacional a que acelere la aplicación de la Iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados y a que asigne mayores recursos y aumente el número de países que pueden acogerse a ella, de modo que los fondos que antes insumía el pago de la deuda se liberen para destinarlos a la educación y la capacitación.

## **3. Políticas de distribución de ingresos y alivio de la pobreza**

12. Las medidas de protección social son importantes para mantener el nivel de vida de los sectores de la población que no han podido aprovechar las posibilidades que ofrece la mundialización y de los más vulnerables.

13. Deben mejorarse las condiciones laborales de la mujer, en particular en lo que respecta a la higiene y seguridad, y deben crearse condiciones laborales propicias a la familia. Debe afianzarse la seguridad laboral de las mujeres que trabajan a tiempo parcial, por contrata en sus propios domicilios o que hacen trabajos ocasionales o de temporada, debe darse protección social a los grupos de trabajadoras particularmente vulnerables o marginadas.

14. Deben tomarse medidas legislativas que disminuyan la discriminación y las desigualdades basadas en el sexo, la etnia y la religión.

15. Los países donantes y las instituciones financieras internacionales deben ayudar a los países en la formulación de planes de protección social equitativos y rentables y de leyes de carácter no discriminatorio.

## **4. Políticas encaminadas a rectificar las deficiencias de los mercados y facilitar el ajuste**

16. En el plano nacional, deben crearse nuevas instituciones o fortalecerse las existentes, a fin de mejorar el funcionamiento de los mercados y su capacidad de adaptarse a la mundialización. Las medidas adoptadas para la liberalización de los mercados deben ir acompañadas de medidas en los planos nacional e internacional para mejorar la supervisión y la reglamentación prudente, en particular de las corrientes de capital a corto plazo, a fin de reducir su inestabilidad.

17. La considerable cooperación que ya existe entre las autoridades nacionales encargadas de los aspectos normativos y de la supervisión debe ampliarse y mejorarse y, cuando sea necesario, deben crearse las instituciones apropiadas.

18. Se necesita una institución tal como una organización financiera mundial para fortalecer las actividades de supervisión y reglamentación a fin de mejorar el funcionamiento del sistema financiero mundial. En el Comité siguen existiendo dudas acerca de la suficiencia del nuevo fondo para imprevistos del Fondo Monetario Internacional (FMI) ya establecido y la celeridad con que se puede responder a esas necesidades de crédito. El Comité también recomienda que se aumente la dimensión de los Acuerdos generales de préstamos.

## **5. Políticas encaminadas a fortalecer la buena gestión**



19. En el plano nacional, es preciso adoptar medidas para que las personas y las instituciones puedan ser responsabilizadas por sus acciones de manera más directa. Deben adaptarse las instituciones, normas y convenciones existentes, y, cuando proceda, deberían crearse nuevas instituciones, normas y convenciones, a fin de realzar el funcionamiento de los mercados, aumentar la participación política y la capacidad nacional de aprovechar las oportunidades económicas y reducir la desigualdad.

20. Se debe proporcionar a las instituciones internacionales recursos suficientes para cumplir sus mandatos; deben elaborarse nuevos arreglos y mecanismos internacionales para hacer frente a los nuevos desafíos que surgen del proceso de mundialización.

### **C. La vulnerabilidad económica como criterio para designar países como menos adelantados**

#### **Índice de vulnerabilidad económica**

21. El Consejo Económico y Social, en su resolución 1998/39, de 30 de julio de 1998, pidió al Comité de Planificación del Desarrollo que evaluara la utilidad de aplicar un índice de vulnerabilidad como criterio para la designación de los países menos adelantados. Habida cuenta de la forma en que se entienden en la actualidad las relaciones de vulnerabilidad económica y desarrollo y la calidad y cobertura actuales de los datos, el Comité consideró que la mejor forma posible de tomar explícitamente en cuenta la vulnerabilidad económica en la designación de los países menos adelantados sería sustituir el actual índice de diversificación económica (IDE) por un índice de vulnerabilidad económica (IVE) compuesto. En el IVE propuesto se daría igual valor a cinco indicadores: la concentración de las exportaciones, la inestabilidad de los ingresos por concepto de exportaciones, la inestabilidad de la producción agrícola, el porcentaje de la industria y los servicios modernos en el PIB y el tamaño de la población. En el futuro será necesario perfeccionar el IVE progresivamente en cuanto a su contenido.

22. El Comité consideró que, ya que el IVE sólo podría dar una medida parcial y aproximada del grado relativo de vulnerabilidad de un país, debería prepararse, en el caso de algunos países, un documento, que se llamaría “reseña de la vulnerabilidad del país”, en el que se proporcionaría una evaluación detallada del efecto de las conmociones económicas y naturales externas en su rendimiento y estructura económicos. La reseña de la vulnerabilidad ayudaría al Comité a formarse una opinión acerca de la inclusión de los países, en particular, en los casos en que la situación de un

país con respecto a cualquiera de los tres principales criterios cuantitativos utilizados para designar a un país como menos adelantado está cerca del límite, y claramente cumple los otros dos. Para la inclusión efectiva, podría tenerse en cuenta ese tipo de situación si un país excede dos de los tres criterios límites, pero permanece cerca del límite por lo menos en uno de estos dos.

#### **Otras formas de mejorar los criterios para designar a los países menos adelantados**

23. Para mejorar los criterios en vigor, el Comité propuso sustituir el promedio de tres años del PIB per cápita expresado en dólares de los Estados Unidos a los tipos de cambio oficiales en vigor, por el PIB per cápita de un año de referencia (es decir, el mismo año para todos los países), convertido a dólares de los Estados Unidos al promedio del tipo de cambio del país durante tres años, y que también tengan en cuenta los diferenciales de la tasa de inflación relativos a los países del Grupo de los Cinco<sup>1</sup>.

24. El Comité propuso introducir dos modificaciones en el índice ampliado de calidad material de vida. Como no se dispone de estadísticas adecuadas sobre el porcentaje de la población desnutrida para suficientes países, la medida que se usará en el futuro será la ingesta media de calorías per cápita como porcentaje de las necesidades calóricas medias per cápita. La otra modificación relativa al índice sería la utilización de datos sobre la mortalidad de niños menores de 5 años en lugar de la esperanza de vida al nacer.

#### **Labor ulterior**

25. A juicio del Comité, es preciso seguir investigando diversos aspectos de la vulnerabilidad económica, en particular los que se deben a la mundialización, y su repercusión en las posibilidades de crecimiento económico de los países en desarrollo y, en particular, de los países menos adelantados. Los resultados de esas investigaciones podrían tenerse en cuenta, si procede, en la determinación de la lista de países menos adelantados si se dispusiera de los datos necesarios para evaluar esas relaciones respecto de todos, o casi todos, los países en desarrollo. El Comité llegó a la conclusión de que las cuestiones más amplias de la vulnerabilidad de los países en desarrollo, en particular los menos adelantados, incluidos sus aspectos ecológicos, sociales y económicos, deberían ser una prioridad de las actividades de investigación internacionales y de la labor del Comité.

## **Capítulo II**

## **El papel del empleo y el trabajo, en particular de las mujeres, en la erradicación de la pobreza en el contexto de la mundialización**

### **A. Introducción**

26. El informe del Comité de Planificación del Desarrollo sobre su 31° período de sesiones (5 a 9 de mayo de 1997)<sup>2</sup> se centró en la mundialización en el decenio de 1990 y destacó las oportunidades que ofrece, sus consecuencias negativas y los problemas que plantea para las políticas de desarrollo.

27. Uno de los peligros de la mundialización se subrayan en el informe que mencionan otros analistas, a saber, la inestabilidad de las corrientes financieras, se hizo realidad bastante antes de lo previsto, cuando comenzaron las crisis financieras de Asia. El informe del Comité sobre su 32° período de sesiones (4 a 8 de mayo de 1998)<sup>3</sup> se centró en esas crisis y enumeró las medidas normativas apropiadas para prevenir las crisis en un futuro o mitigar sus consecuencias.

28. Este año, con arreglo a lo pedido por el Consejo Económico y Social en su resolución 1999/2, el recientemente constituido Comité de Políticas de Desarrollo vuelve a centrarse en la mundialización, en particular en la creciente vulnerabilidad que acompaña este proceso evolutivo y acelerado. Las crisis financieras analizadas en el informe del Comité de Planificación del Desarrollo correspondiente a 1998 no son sino una de las manifestaciones de esa vulnerabilidad. Existen otras que, si bien menos graves, tienen efectos igualmente perjudiciales en la pobreza y el empleo y hacen que las mujeres a menudo soporten la mayor parte de la carga. De conformidad con lo pedido por el Consejo Económico y Social en su resolución 1999/2 y con la evaluación en curso de la aplicación de los resultados de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social celebrada en 1995, en el presente informe se abordan estas otras manifestaciones de la mundialización.

29. En la sección que sigue se examinan brevemente los beneficios, reales y potenciales, de la mundialización. A continuación, en la sección C, se examinan los efectos negativos, comenzando por la vulnerabilidad, sus manifestaciones y los procesos por los cuales evoluciona. En la sección D se señala otra debilidad del proceso de mundialización: la tendencia a la desigualdad aumenta no sólo entre países sino dentro de ellos, lo que podría provocar inestabilidad política y social. La sección E se centra en los efectos de la mundialización sobre las oportunidades de empleo y la estructura de los mercados de trabajo. Por último, en la sección F se

sugieren medidas normativas en los planos nacional e internacional para aprovechar las oportunidades y mitigar los efectos negativos de la mundialización.

### **B. Los beneficios de la mundialización**

30. El aumento del comercio, la inversión y las corrientes de información que caracteriza a la mundialización de la economía puede proporcionar muchos beneficios y abrir numerosas oportunidades para ampliar y diversificar las exportaciones.

31. En el comercio, en general se supone que la exposición a la competencia y el impulso de producir para mercados mundiales más grandes aumenta el aprendizaje, la productividad y la eficiencia, en particular en las pequeñas economías abiertas. En especial en los mercados internos más pequeños o pobres existen pocas probabilidades de estimular la competencia, obtener economías de escala y acumular conocimientos industriales fuera de los mercados de exportación, ampliando así las oportunidades de empleo y alcanzando un nivel de vida más alto mediante el aumento de los ingresos. Se prevé que en el mundo en general, los resultados de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) aumentarán los ingresos mundiales entre 1995 y 2001 en lo que se calcula entre 212.000 millones de dólares y 510.000 millones de dólares como consecuencia de la ampliación del comercio y el aumento de la eficiencia. Parte de ese aumento corresponderá a los países en desarrollo.

32. En la inversión, la integración de mercados internacionales de capital y financieros en rápida expansión podría mejorar notablemente las perspectivas de crecimiento de los países donde escasea el ahorro interno y el mercado de divisas, lo que restringe la inversión y limita la importación de insumos necesarios para la producción. Los países también pueden beneficiarse de la transferencia de tecnología, que está estrechamente vinculada con la inversión extranjera directa.

33. En el campo de la información, la revolución de la tecnología informática brinda fácil acceso a centros de excelencia, de investigaciones, medicina o educación, lo que aumenta la celeridad con la que se puede acceder al conocimiento y la información. Además, abre oportunidades en materia de ingresos, comercio y empleo, en particular para las pequeñas y medianas empresas.

34. Los países de Asia oriental se han beneficiado considerablemente de la mundialización en lo que respecta a un elevado crecimiento del producto, el empleo y las exportaciones y el alto nivel de la inversión interna y extranjera y las normas de tecnología, lo que en última instancia ha producido

niveles significativamente más altos en la calidad de vida de sus poblaciones. El elevado crecimiento económico también dio por resultado un empleo casi completo, al menos hasta 1997. La reducción de la pobreza en esos países ha sido verdaderamente extraordinaria. Entre 1975 y 1995, el número de personas que vivían por debajo del umbral de pobreza se redujo en 300 millones en China (en la actualidad el mayor receptor de inversión extranjera directa del mundo en desarrollo, y que en los últimos 15 años aumentó sus exportaciones casi nueve veces), en 65 millones en Indonesia, a menos de 200.000 de un total de 1,9 millones en Malasia y a menos de 500.000 de un total de 3,4 millones en Tailandia. Además, en estos países también mejoró notablemente el índice de desarrollo humano, lo que refleja el aumento del bienestar y la ampliación de las posibilidades.

35. También hay pruebas de que la promoción de las exportaciones y las políticas de liberalización del comercio han provocado una mayor participación de la mujer en la fuerza de trabajo, en particular en Asia oriental. La participación de la mujer en el sector del empleo remunerado no sólo aumentó sino que ha llegado a dominar el crecimiento de la fuerza de trabajo en muchos de esos países. El efecto benéfico de este fenómeno en el desarrollo humano puede ser considerable, en la medida en que el empleo remunerado mejora los ingresos de las mujeres y la condición e influencia de éstas en el hogar. Los estudios demuestran que las pautas de gasto de las mujeres se orientan más a las prioridades humanas (salud, educación) que las de los hombres, lo que tiene mayores efectos a largo plazo en el fomento de la capacidad y la reducción de la pobreza.

### C. Mundialización y vulnerabilidad

36. El Comité observó que los beneficios económicos netos en general de la mundialización han sido positivos pero la distribución de esos beneficios no han sido pareja entre los países y dentro de ellos. Por ejemplo, los países que representan más del 70% de la población mundial reciben sólo el 10% de las corrientes de inversión extranjera directa. Los países menos adelantados, que tienen el 10% de la población de la población mundial, cuentan con menos del 2% del comercio mundial. Si bien la mundialización ofrece muchas oportunidades, no todos poseen la capacidad plena de aprovecharlas.

37. Además, a pesar de sus efectos positivos, la mundialización también ha traído aparejado el riesgo de una mayor vulnerabilidad. Como ejemplos cabe señalar las crisis financieras de 1997 y 1998, que ilustran gráficamente que aún los países que se han beneficiado de la mundialización en el pasado, tales como los de Asia oriental, pueden volverse

vulnerables, incluso más que otros. El aumento de la pobreza y el desempleo que se produjo en esos países como consecuencia de esta vulnerabilidad es casi tan sorprendente como el crecimiento y el desarrollo humano que experimentaron anteriormente gracias a las oportunidades y beneficios derivados de la mundialización.

38. La vulnerabilidad puede definirse como el riesgo de recibir las consecuencias negativas de las conmociones. Las conmociones pueden ser causadas por la naturaleza, por ejemplo, en el caso de un ciclón, terremoto, sequía o invasión de langostas. Estas conmociones tal vez pueden preverse pero a menudo no pueden prevenirse. No obstante, los países también pueden verse afectados en forma adversa por las conmociones económicas que están más allá de su control, tales como la rápida disminución del precio de su principal exportación, los cambios de los tipos de interés en los mercados internacionales de capital o la reducción del acceso al crédito.

39. En un mundo ideal, en el que los gobiernos estén en condiciones de hacer predicciones infalibles y cuenten con sistemas administrativos avanzados, se podrían anticipar algunas conmociones y adoptar las medidas apropiadas para mitigar por lo menos una parte de su efecto negativo; no obstante, en muchos casos los gobiernos no poseen la capacidad de anticipar las conmociones, no están preparados para actuar en forma decisiva cuando ocurren o cometen lo que más tarde se comprueba que han sido errores en su reacción ante ellas. Los errores de política así pueden constituir una nueva conmoción negativa para el sistema, además de la que proviene de fuentes exclusivamente externas.

40. A causa de su posición geográfica, formaciones geológicas o estructuras económicas y sociales, hay diferencias entre los países en su grado de vulnerabilidad a las conmociones, la frecuencia con que éstas se producen, su magnitud y la capacidad de las sociedades y economías nacionales de responder a ellas. También se debe distinguir entre las dimensiones de la vulnerabilidad que se refieren a la probabilidad de que ocurra una conmoción y las que se refieren a la magnitud de la repercusión.

41. También es preciso reconocer que la vulnerabilidad de las conmociones económicas es principalmente una consecuencia de las condiciones microeconómicas, en tanto que las respuestas ante las conmociones entrañan la aplicación de políticas macroeconómicas. Los agentes económicos tales como los administradores de fondos internacionales, los bancos y los empresarios transnacionales determinan en forma predominante las corrientes financieras mundiales y el comercio de bienes y servicios que tienen lugar entre las empresas (y cada vez con mayor frecuencia dentro de ellas). Los gobiernos deben estar preparados, mediante la aplicación

de políticas apropiadas de las dos clases, para reducir la vulnerabilidad y mitigar las consecuencias de las conmociones económicas.

42. El grado de vulnerabilidad en un momento determinado depende en parte de las condiciones iniciales y en parte de las políticas aplicadas posteriormente para reducir la vulnerabilidad. En general, la mundialización aumenta la vulnerabilidad, y lo hace mediante diversos canales y en diferentes formas.

43. Uno de esos canales es la liberalización del comercio, que junto con el aumento de la competencia obligan a que se introduzcan cambios en los mercados laborales a medida que las empresas tratan de mantener, u obtener, competitividad. En los países en desarrollo, la liberalización del comercio atrae a los trabajadores del sector no estructurado al mercado laboral estructurado, lo que puede tener efectos positivos en sus ingresos. Sin embargo, esto aumenta la exposición de muchos trabajadores, especialmente los menos calificados, a las conmociones externas. Al mismo tiempo, han aumentado las formas no tradicionales de trabajo (temporario, a tiempo parcial, trabajo en el hogar). Esto también puede aumentar la vulnerabilidad de quienes lo ejercen cuando ciertas formas de trabajo se vinculan con niveles más bajos de cobertura de seguridad social y menor seguridad en el empleo, así como un empeoramiento de las condiciones de trabajo y los derechos del trabajador. En general las mujeres están menos preparadas y representan un porcentaje mucho más alto de los trabajadores no tradicionales; por consiguiente, son aún más vulnerables que los hombres.

44. Otro medio por el que la mundialización hace aumentar la vulnerabilidad es la liberalización financiera y la consiguiente mayor integración de los países en los mercados internacionales de capital. La inestabilidad de las corrientes financieras surgió debido al aumento de la importancia de los movimientos de capital privado a corto plazo. Los cambios bruscos de las expectativas de los participantes en los mercados financieros pueden llevar a modificaciones drásticas en las corrientes de capital. Esto puede ser especialmente grave cuando el sistema financiero no está desarrollado, está mal reglamentado y, por lo tanto, es vulnerable. La liberalización financiera aumenta así la inestabilidad de los ingresos y el empleo.

45. Las fuerzas subyacentes de la mundialización: el cambio tecnológico, la liberalización y el aumento de la competencia, intensifican la necesidad de reestructurar todos los aspectos de la economía. La reestructuración puede a su vez reducir la cohesión social y perturbar los contratos sociales, estructurados o no, que existen entre los gobiernos, los empleadores y los trabajadores. Esto puede disminuir la capacidad de crear el consenso político y social necesario para la formulación, aplicación y credibilidad de las políticas.

46. Los cambios causados por la mundialización también agudizan la vulnerabilidad ecológica, por ejemplo, como resultado de la presión para industrializar u obtener ingresos de las exportaciones mediante la explotación excesiva de los recursos naturales.

47. En esas condiciones, lo que es peor aún, los gobiernos pueden verse limitados en su capacidad a responder a las conmociones. Esas restricciones se refieren a la aplicación de políticas monetarias, fiscales y de tipos de cambio, los requisitos de los arreglos y acuerdos bilaterales, regionales y mundiales y los limitados recursos financieros de que disponen. Al mismo tiempo, aumenta la necesidad de recursos financieros para promover un rápido ajuste.

## D. Mundialización y desigualdad

48. Si los gobiernos no adoptan enérgicas medidas correctivas, es probable que la desigualdad aumente como consecuencia de la mundialización. En ese caso, existe el riesgo de que la inestabilidad política y social erosionen la legitimidad del proceso de mundialización. El Comité destacó la importancia de que los gobiernos adopten medidas para mitigar cualquier tendencia hacia un aumento de la desigualdad.

49. La desigualdad de los ingresos es el resultado de un proceso complejo en el que intervienen varios factores, tales como la distribución de los bienes, la educación, los procesos del mercado, las políticas oficiales, las normas sociales y las instituciones. Cada uno de estos factores tiene diferentes grados de importancia en las distintas regiones del mundo.

50. Como se señaló anteriormente, en el decenio de 1990 la apertura de las economías al comercio, las finanzas y la tecnología y el rápido incremento de los intercambios internacionales y las corrientes de capital crearon nuevas oportunidades. Ahora bien, la mundialización de los mercados puede igualar las oportunidades, pero no iguala la capacidad de los individuos y los países para aprovecharlas. Algunos países, industrias o individuos son más capaces que otros de competir a nivel mundial. Los ganadores son casi siempre aquéllos con un alto grado de educación y con las aptitudes y el conocimiento necesarios para producir y utilizar tecnología. Aquéllos que reúnen esas condiciones aumentarán probablemente sus ingresos. Los muy pobres, que carecen de las aptitudes necesarias para aprovechar las oportunidades que ofrece la expansión de los mercados, permanecerán al margen de ese proceso. La mundialización puede entonces aumentar la desigualdad dentro de los países y entre ellos. Varios factores intervienen en la producción de este fenómeno.

51. Primero, el cambio tecnológico, caracterizado cada vez más por actividades y procesos que dependen del conocimien-

to, puede aumentar aún más la desigualdad debido a las diferencias en las aptitudes y la competencia técnica y profesional que existen entre los países, dentro de ellos y entre los hombres y las mujeres. La mayoría de las decisiones que tienen que ver con inversiones en capital humano se hacen dentro del hogar. Muchas culturas y sociedades favorecen tradicionalmente a los varones y tienden a invertir menos en la educación y capacitación de las mujeres, lo cual reduce sus posibilidades de empleo y sus ingresos y contribuye a reproducir y perpetuar la desigualdad entre los sexos.

52. Segundo, la expansión de las exportaciones y los mayores salarios que genera la producción para la exportación (en comparación con la producción para el mercado interno) han hecho que muchos aumentaran sus ingresos. Sin embargo, los beneficiarios han sido los que tenían aptitudes y capacidad; los ingresos de las personas sin formación han aumentado menos, han permanecido iguales o se han reducido. Además, como las importaciones o la mano de obra no calificada extranjera pueden reemplazar fácilmente a los trabajadores no calificados nacionales, la capacidad de negociación de estos últimos se ha reducido y ha aumentado la presión a la baja en sus salarios. La creciente diferencia de salarios entre los trabajadores calificados y los no calificados es un fenómeno prácticamente universal.

53. Además, en aquellas economías que participaron en la expansión de los intercambios de los últimos años, el crecimiento del comercio ha hecho que se incorporaran cada vez más personas en el mercado y que individuos que no trabajaban en actividades mercantiles empezaran a hacerlo, tanto en el sector estructurado como en el no estructurado. Sin embargo, las economías de mercado generan por su propia naturaleza mayor desigualdad que los sistemas económicos que no se basan en el mercado, porque las oportunidades y el rendimiento dependen enormemente de la formación, el esfuerzo, las aptitudes o el talento natural. Por esta razón, el movimiento hacia un sistema de mercado en las economías en transición también ha producido una mayor desigualdad en todos los casos. Puede observarse un fenómeno análogo en China.

54. La velocidad y la secuencia de las medidas que se tomen para abrir la economía afectan tanto a la producción como al empleo. Éstas difieren marcadamente en todo el mundo. En Asia oriental, por ejemplo, la promoción de las exportaciones precedió por lo general la liberalización de las importaciones y eso permitió que los países crearan la capacidad necesaria para lograr la competitividad antes de tener que competir con las importaciones. Se limitaron así los efectos negativos de la liberalización de las importaciones en el empleo y la producción. En varios países de África, la competencia internacional aumentó en general antes y mucho más rápidamente que la capacidad para exportar productos manufactura-

dos. En las economías en transición, las exportaciones y la producción nacional — protegida y distorsionada durante largos períodos por acuerdos preferenciales, subvenciones, impuestos, cupos o tasas de interés negativas — se desmoronaron como resultado de la mayor competencia. En muchos países en desarrollo y en economías en transición, la liberalización acarreó pues reducciones abruptas de la producción y el empleo.

55. Tercero, el rápido aumento de las corrientes de capital privado y la creciente integración de los mercados financieros, impulsados por la liberalización generalizada de las finanzas y los adelantos tecnológicos, produjeron una mayor inestabilidad y una mayor incidencia de las crisis financieras. Esto generó reducciones marcadas de la producción y el empleo, como pone de manifiesto la situación en el Asia oriental. Tanto los segmentos más ricos como los más pobres de la población pueden sufrir los efectos de esas crisis financieras, por tanto, no es posible determinar inmediatamente si la desigualdad de ingresos aumenta o se reduce. Hay pruebas, sin embargo, de que la mayor inestabilidad de los ingresos de los trabajadores y del empleo ha generado una mayor desigualdad. Además, es más probable que los segmentos más ricos de la población tengan mayor capacidad para diversificar las inversiones y protegerse contra los riesgos de la inestabilidad financiera. Además, hay pruebas de que en los períodos de declinación de la economía es más frecuente que la desigualdad de los ingresos aumente en vez de reducirse.

56. Cuarto, se ha sostenido que la mundialización está afectando a las normas sociales y las instituciones que constituyen un factor determinante en la distribución de los ingresos. La reestructuración, la modernización y la movilidad que acompañan a la mundialización tienden a erosionar las normas sociales y las instituciones de las sociedades tradicionales que dependen del apoyo mutuo de las familias y la red de relaciones locales. Por consiguiente, los lazos familiares tienden a perturbarse y ello aumenta la disparidad en la distribución de ingresos entre los miembros de la familia y entre los habitantes de la localidad. Además, es muy probable que las fuentes tradicionales de desigualdad, que son las vinculadas con el patrimonio heredado, se vean reemplazadas por otras asociadas con el capital humano adquirido.

57. La capacidad de los gobiernos para aplicar políticas que mitiguen los efectos de la mundialización en el empleo, la pobreza y la desigualdad es cada vez menor, debido, en parte, a la mundialización. Los gobiernos que desean financiar mediante déficit se ven limitados por acuerdos internacionales (por ejemplo, con el FMI) o por los efectos que los déficit tendrían en los mercados financieros. Además, a corto plazo, los ingresos fiscales procedentes del comercio internacional

son inferiores a causa de la liberalización del comercio; al mismo tiempo, la capacidad del gobierno para aplicar impuestos internos se ve reducida por el riesgo de éxodo de las industrias, la mano de obra y, en particular, el capital. Como resultado de esta situación, las políticas que se han aplicado tradicionalmente para aliviar la pobreza y reducir la desigualdad, incluidas las obras públicas, el crédito, la capacitación, la educación y los programas de creación de capacidad, se han reducido o no han podido mantenerse a la altura de las necesidades.

### **E. La mundialización, el empleo y el mercado de trabajo**

58. La mundialización afecta al bienestar económico fundamentalmente a través de sus efectos en las oportunidades de empleo y la estructura de los mercados de trabajo. Esto se debe a que el empleo desempeña un papel importante en el alivio de la pobreza y el mejoramiento de la calidad de vida. Obviamente, no toda la pobreza se relaciona con la existencia o la falta de empleo. Sin embargo, las políticas para aumentar la cantidad y la calidad del empleo son un elemento crucial de toda estrategia para erradicar la pobreza, reducir la desigualdad y la vulnerabilidad, mejorar el nivel de vida y promover la igualdad entre los géneros. Debido a las repercusiones que puede tener el empleo en el alivio de la pobreza y la promoción del crecimiento, el Comité destaca la importancia de volver a incorporar en las políticas de desarrollo, como variables estratégicas fundamentales, la creación de empleos y el mejoramiento de su estabilidad y calidad.

59. La promoción de la igualdad entre los sexos es crucial para que los esfuerzos encaminados a reducir la pobreza tengan éxito, pues se ha demostrado que la pobreza es abrumadoramente femenina. Datos basados en varios indicadores de la diferencia entre los sexos por regiones revelan que, en los países en desarrollo en su conjunto, la tasa de alfabetización de adultos es 16 puntos porcentuales superior para los hombres que para las mujeres; la tasa de matriculación escolar de las mujeres — incluso en el nivel primario — es 13% inferior a la de los varones; y la participación de las mujeres en los ingresos salariales es una tercera parte del total.

60. Para algunos “el crecimiento sin empleo” es un mito y para otros es una realidad, pero la inversa es decididamente imposible: crear empleos sin crecimiento económico no es viable. El crecimiento económico sostenido es pues un prerrequisito importante para aumentar el empleo. La estabilidad macroeconómica, a su vez, es una condición necesaria — aunque no suficiente — del crecimiento económico.

61. La Decimotercera Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo celebrada en 1982 definió dos tipos de empleo, a saber, el empleo remunerado — es decir, el que supone la percepción de salario o sueldo (en efectivo o en especie) — y el trabajo independiente, que incluye a los empleadores, los trabajadores por cuenta propia, los miembros de las cooperativas y los miembros de la familia que trabajan sin remuneración<sup>4</sup>. Además de esta distinción entre el trabajo remunerado y el trabajo independiente, el Comité considera que es importante distinguir entre el trabajo en el sector estructurado y el trabajo en el sector no estructurado, especialmente si se tiene en cuenta la contribución que hace este último a la constitución de una red de seguridad social. El sector no estructurado es muy diverso y no existe un criterio único para definirlo, pero por lo general se caracteriza por empresas muy pequeñas, con poco capital o sin capital fijo, que tienen un bajo nivel de tecnología, no están registradas y funcionan al margen del sistema fiscal.

62. En una economía cada vez más mundializada, la expansión del comercio y la corriente de tecnología y capital extranjero combinadas incrementan la producción de los países en desarrollo y al mismo tiempo contribuyen a aumentar el empleo en el sector estructurado, lo cual ayuda a su vez a aliviar la pobreza. La mundialización acelera pues el ritmo de la transformación de las actividades no estructuradas en actividades de mercado estructuradas. Esta transformación aumenta la base imponible y, por consiguiente, los recursos del gobierno, que puede entonces mejorar el sistema público de seguridad social.

63. Sin embargo, como ya se señaló, en el decenio de 1990 la integración de los mercados financieros se ha visto acompañada de una mayor inestabilidad y de crisis. Cuando una crisis (sea financiera o de otra índole) acarrea una reducción de la producción, el empleo en el sector estructurado también se contrae, a veces incluso en mayor medida que la producción. En este caso, el sector no estructurado se expande durante la crisis económica y permite que los individuos eviten el desempleo absoluto. Este proceso afecta a las mujeres más que a los hombres, pues ellas suelen ser las primeras despedidas. El empleo en el sector no estructurado sirve entonces de regulador y mantiene los ingresos. Lo mismo ocurre cuando las oportunidades de empleo en el sector estructurado no aumentan a la misma velocidad que la oferta de trabajo: el sector no estructurado absorbe el excedente. Lamentablemente, el empleo en el sector no estructurado suele tener menor productividad y menor capacidad de generación de ingresos.

64. Cuando el sector estructurado de la economía ha estado protegido de la competencia internacional, como ocurrió en África, Europa oriental o la ex Unión Soviética, la incorpora-

ción en un medio competitivo exige una reestructuración. En tal caso, el empleo en el sector estructurado se reduce y aumenta la participación del sector no estructurado.

65. Cada vez la producción y las exportaciones dependen más del conocimiento y la tecnología. Esta situación ha aumentado la demanda de trabajo especializado en todo el mundo. Los países con una fuerza de trabajo más especializada y mejor formada tienen mayores posibilidades de beneficiarse de la expansión del comercio; los trabajadores especializados están en mejores condiciones para aprovechar la creación de empleos resultante del crecimiento concomitante de los cambios estructurales. Por consiguiente, la expansión y el mejoramiento de la enseñanza básica y la orientación de la enseñanza secundaria y terciaria, así como de la capacitación, hacia la adquisición de aptitudes básicas, es fundamental para la generación de empleos.

66. En muchas economías se registra también una tendencia a la “terciarización”. Esto se debe en parte al aumento de la demanda de servicios que suele resultar del aumento del PIB per cápita. Además, refleja la mayor demanda de bienes y servicios basados en el conocimiento, que se producen por lo general en el sector terciario. La terciarización tiene efectos positivos en el empleo, especialmente para las mujeres, pues los métodos de producción tienen una gran intensidad de mano de obra. Sin embargo, en algunas actividades del sector terciario, en particular aquellas que emplean una gran proporción de mujeres, la productividad y los salarios son relativamente bajos.

67. La mundialización, la mayor competencia y los cambios tecnológicos también han transformado la organización de los procesos de producción debido a la necesidad de mayor flexibilidad y de respuestas rápidas a los cambios de la demanda y de los mercados. Como resultado de ello, predomina ahora la tendencia hacia los denominados mercados de trabajo “flexibles”. Estos incluyen acuerdos de empleo atípicos o especiales, servicios externos, servicios por contrata, y trabajo de media jornada o temporario.

68. Se pueden observar varios efectos positivos y negativos producidos por el aumento de este tipo de trabajo. Por un lado, los mercados de trabajo flexibles facilitan la adaptación de las empresas y los países a los cambios en los mercados o a las crisis. Las nuevas tecnologías de la comunicación y la información también aumentan las oportunidades de producción al permitir, por ejemplo, que los países en desarrollo elaboren datos para empresas de los países desarrollados. Además, las mujeres y las personas con discapacidad parcial, entre otros, se han beneficiado de las oportunidades de trabajo de media jornada o en el propio domicilio. El trabajo de media jornada y el trabajo temporario pueden permitir que tanto los hombres como las mujeres combinen más fácilmente

el trabajo y las tareas familiares. Por otro lado, los mercados de trabajo flexibles suelen ofrecer niveles inferiores de seguridad de empleo, capacitación, remuneración y prestaciones, al tiempo que producen un deterioro de las normas laborales y aumentan la inestabilidad del ingreso salarial.

69. Con todo, es difícil en este momento evaluar las consecuencias económicas y sociales a largo plazo de ese tipo de arreglos laborales — por ejemplo, en la base imponible, los planes de seguridad social o la desigualdad de ingresos. Sin embargo, dado que la mundialización acelera la transferencia de las tendencias a los países en desarrollo, es fundamental que los gobiernos tengan conciencia de ellas y vigilen continuamente su difusión y sus consecuencias.

70. Por ejemplo, las cifras de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) indican que desde 1980 el crecimiento de la fuerza de trabajo femenina es considerablemente mayor que el de la fuerza de trabajo masculina en todas las regiones, con excepción de África<sup>5</sup> y. Aunque superficialmente esa tendencia parece reflejar una reducción de la diferencia entre los sexos en lo que respecta al empleo, la mayor participación reciente de la mujer en el mercado de trabajo no es un elemento enteramente positivo para las propias mujeres. La razón fundamental es que el crecimiento del empleo no ha ido acompañado de un aumento de la calidad del trabajo; las mujeres trabajan sobre todo en el sector no estructurado que está en plena expansión o deben recurrir a formas de empleo precarias y especiales, incluidos el trabajo temporario u ocasional y en el propio domicilio. Las mujeres constituyen además hasta el 80% de la fuerza de trabajo en el sector de producción para la exportación<sup>6</sup>, porque aceptan salarios más bajos y porque constituyen una fuerza de trabajo más flexible que los hombres. La calidad y la estabilidad de ese tipo de empleo ha suscitado serias inquietudes, aunque los salarios de las mujeres que trabajan en los sectores de producción para la exportación suelen compararse favorablemente con los niveles locales.

71. Existe el riesgo de que la competencia internacional por el capital circulante genere la reducción de los salarios reales y el deterioro de las normas laborales en todo el mundo. La exigencia de “mercados laborales flexibles” podría estar ocultando esa realidad. Es, pues, necesario vigilar de cerca esas nuevas tendencias.

72. Aunque en los mercados laborales han aparecido nuevas tendencias importantes, también persisten problemas de larga data. La discriminación (por motivos de sexo, origen étnico o religión) es uno de los más comunes. La discriminación introduce divisiones en la sociedad, agrava la desigualdad y aumenta la pobreza de quienes son víctimas de ella. La formulación de programas y medidas para corregir los

prejuicios constituye un gran reto para las políticas de empleo en el momento de transición a un nuevo milenio.

## **F. Políticas**

73. Para que el proceso de mundialización progrese sin tropiezos, hay que corregir el gran desequilibrio que existe entre los ajustes a corto plazo y las necesidades de desarrollo a largo plazo. Es pues necesario formular estrategias de prevención y adoptar políticas apropiadas en los planos nacional e internacional para crear capacidad y oportunidades de empleo y reducir la vulnerabilidad y la desigualdad de los ingresos. Estas políticas pueden impedir los efectos negativos de la mundialización, mitigarlos, o ambas cosas.

### **1. Políticas para el crecimiento y la creación de empleos**

#### **a) Políticas nacionales**

74. Una condición necesaria para el aumento de las oportunidades de empleo es el crecimiento rápido y sostenible de la producción. Factores como el desarrollo de los recursos humanos, la tecnología y las inversiones en capital físico e infraestructura son determinantes para el crecimiento a largo plazo. El desarrollo de estos factores lleva mucho tiempo en sí mismo y requiere el continuo empeño de los gobiernos — reflejado, por ejemplo, en una estrategia de desarrollo a largo plazo. También requiere inversiones públicas en educación, salud, infraestructura e investigación. Al mismo tiempo, los gobiernos necesitan lograr y mantener la estabilidad macroeconómica, incluidos bajos niveles de inflación, déficit presupuestarios bajos y sostenibles y tipos de cambio estables. A corto plazo, la estabilidad macroeconómica es una condición necesaria para promover el ahorro, fomentar la inversión y atraer el capital extranjero — todos ellos factores importantes para el crecimiento económico. La estabilidad macroeconómica es incluso más importante para los países con un mercado de capital integrado internacionalmente. Una de las tareas más difíciles de las políticas gubernamentales consiste en hacer los gastos de inversiones públicas necesarios y al mismo tiempo salvaguardar la estabilidad macroeconómica. La promoción del ahorro nacional, la reestructuración de los gastos públicos, el fortalecimiento de las actividades de mercado y la ampliación de la base imponible son políticas útiles para tal fin. Como se pone de relieve en el informe de 1997 del Comité de Planificación del Desarrollo, los efectos negativos de los ajustes, por ejemplo en el empleo, pueden reducirse si la liberalización y las reformas económicas se hacen al ritmo debido y con un escalonamiento adecuado.

75. Las políticas nacionales también pueden influir en la intensidad de trabajo que requiere el crecimiento económico. En algunos países, hay impuestos y subvenciones que favorecen métodos de producción con un uso intensivo de capital. Estos deben eliminarse. De hecho, los impuestos y las subvenciones pueden utilizarse para promover métodos de producción industrial con gran intensidad de mano de obra. Además, hay que alentar a los gobiernos a que promuevan el trabajo independiente y las empresas pequeñas y medianas, porque utilizan métodos de producción con gran intensidad de mano de obra y son importantes para la creación de empleos. Los gobiernos pueden, por ejemplo, establecer instituciones que presten apoyo a las empresas pequeñas y medianas y promuevan el trabajo independiente mediante créditos, capacitación, servicios de extensión, asesoramiento sobre comercialización, apoyo técnico y asistencia a pequeños empresarios (incluidos los del sector no estructurado) que deseen organizarse por su cuenta. Por último, es necesario establecer un marco jurídico y normativo y crear un entorno propicio. Estas políticas deben prestar suma atención a la diferencia entre los sexos para aumentar las oportunidades que tienen las mujeres de reducir la desigualdad con los hombres.

76. Los gobiernos también pueden dar impulso a la orientación de las industrias hacia la exportación mediante el seguimiento de una política apropiada en materia de tipos de cambios, la adopción de objetivos concretos de exportación, la oferta de subsidios y créditos, la elaboración de una infraestructura, la creación de organismos que estimulen las exportaciones mediante redes de distribución y comercialización apropiadas y, por último, mediante el respaldo al desarrollo de la capacidad tecnológica. El incremento de la capacidad de exportación resulta particularmente esencial habida cuenta de la rápida expansión del comercio internacional y el limitado volumen del mercado interno de muchos países en desarrollo.

77. Por consiguiente, es necesario que los gobiernos elaboren una estrategia de desarrollo que haga hincapié en la importancia de la creación de empleos para hombres y mujeres como el instrumento más eficaz para mitigar la pobreza, reducir la desigualdad y aumentar los niveles de vida.

#### **b) Políticas internacionales**

78. El crecimiento en los países en desarrollo depende en cierta medida del crecimiento de los países desarrollados. Sin embargo, dicho crecimiento ha sido relativamente lento en la mayoría de los países desarrollados. Parecería que las tasas actualmente bajas de la inflación en los países desarrollados brindan la posibilidad de apartarse del actual interés monodi-



mensional de lograr una reducción de la inflación, y orientarse hacia políticas que estimulen el crecimiento, en provecho de la economía mundial en su totalidad.

79. Muchos países en desarrollo, los menos adelantados y los países pequeños en particular, sólo tienen un acceso limitado a los mercados de capitales internacionales y continúan dependiendo de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) para satisfacer sus necesidades de financiación externa. Además, ciertas prioridades del desarrollo, tales como la enseñanza, la capacitación y la atención de la salud, fueron en gran medida descuidadas por las finanzas privadas. Es por consiguiente esencial que los países desarrollados mantengan niveles adecuados de AOD y la dirijan particularmente hacia los países más pobres y vulnerables y los sectores que carecen de financiación privada. Los países donantes y las organizaciones internacionales deberán prestar ayuda a los países en desarrollo para mejorar aún más la eficacia de la AOD, respondiendo a la vez a las necesidades cada vez mayores de asistencia humanitaria de emergencia.

## **2. Políticas para mejorar la capacidad**

### **a) Políticas nacionales**

80. La enseñanza y la capacitación pueden cumplir un papel fundamental en la ayuda a los países, para que éstos respondan a los desafíos de la mundialización de una manera que asegure el desarrollo económico sostenido, la continuación de la creación de fuentes de trabajo, la reducción de la vulnerabilidad y de la desigualdad, y la participación de la mujer.

81. En una era de mercados mundializados, la capacitación, la enseñanza y el incremento de los conocimientos técnicos — que constituyen una manera de mejorar la capacidad — integran todos los programas concebidos para aumentar la competitividad. Por cierto que determinados estudios han confirmado las marcadas repercusiones que tiene la capacitación para la competitividad a nivel de las empresas. Además, la habilidad de un país para atraer y aprovechar las inversiones extranjeras directas, que a veces conllevan la transmisión de tecnología — está en gran medida influenciada por su propia “capacidad”, de la cual la educación y los conocimientos técnicos de su fuerza laboral son los elementos esenciales.

82. En general, existen cada vez más pruebas de que el nivel de educación de la fuerza laboral de un país es un factor determinante de gran importancia para su crecimiento económico y su rendimiento productivo. Numerosos estudios señalan concretamente las repercusiones positivas que tiene la educación primaria y secundaria para el crecimiento económico.

83. Asegurar la educación básica y secundaria para la población es algo esencial para el crecimiento en el contexto de la mundialización del planeta. Es necesario llevar a cabo una reestructuración a fondo para reformar y mejorar el carácter de la educación básica y secundaria a fin de crear trabajadores idóneos altamente calificados en cuanto a los mecanismos y las herramientas tecnológicas del siglo XXI, la preparación para resolver problemas, la adquisición de conocimientos y la adaptabilidad frente a las necesidades siempre cambiantes de las nuevas técnicas. Además, la educación adquiere una importancia semejante del punto de vista de la equidad e igualdad.

84. Mientras que la educación básica y secundaria son esenciales, tampoco debe dejarse de lado la educación terciaria. Ésta tiene un importante papel que cumplir al permitir que la economía avance hacia una producción de mayor valor agregado, con más productos tecnológicamente avanzados y con un gran componente de experiencia técnica. En cambio una base relativamente escasa de conocimientos técnicos puede dificultar enormemente que una economía aproveche las oportunidades que se le presenten a nivel mundial. El acceso a una educación terciaria apropiada resulta esencial para crear la capacidad de investigación y la tecnología adecuadas que permitan aprovechar la mundialización.

85. Habida cuenta de la gran brecha de conocimientos técnicos que media entre hombres y mujeres, resulta urgente encarar los obstáculos que se anteponen al desarrollo de conocimientos técnicos por la mujer, por ser una parte integrante de todo esfuerzo para construir una fuerza laboral competitiva para el futuro. Como parte de este esfuerzo, es esencial mejorar el acceso de las mujeres y muchachas a la capacitación y educación.

86. Si bien las mujeres están ingresando a la fuerza laboral en una cantidad sin precedentes, muchas continúan enfrentando los obstáculos provenientes de la discriminación y la segregación en el trabajo. Por consiguiente, es necesario crear nuevos recursos de capacitación para desbaratar la segregación por género y que incluyan, entre otras cosas, la capacitación de la mujer en los conocimientos técnicos necesarios para la actividad empresarial. También resulta esencial a este respecto la mejora del acceso de la mujer a determinados recursos de producción tales como los créditos, la tecnología y las técnicas de comercialización.

87. Por cierto que la educación es un derecho humano que ha sido reconocido como esencial para el logro de la igualdad, el desarrollo y la paz. Su función, por consiguiente, va más allá del fomento de una posición económica para aprovechar la mundialización. Por cierto que la educación incrementa la participación política y respalda la democracia. Por estos

motivos, y porque consolida la igualdad, la educación deberá financiarse en condiciones favorables a los pobres. Además, otras variables sociales, tales como la atención primaria de la salud, el saneamiento y la nutrición, no sólo mejoran la productividad, sino que son esenciales para mejorar la calidad de vida y, por lo tanto, deben continuar siendo objetivos esenciales para el desarrollo.

#### **b) Políticas internacionales**

88. Mientras que las actividades a nivel nacional en cuanto a la educación y capacitación resultan de fundamental importancia, el medio internacional tiene una función más que cumplir. Los donantes y los organismos internacionales, incluidas las instituciones de Bretton Woods, deben brindar apoyo a las actividades nacionales en pro de la enseñanza y la capacitación, y crear una dimensión del género en las políticas de fomento del empleo. Además, debería haber mayor apoyo a las organizaciones internacionales para permitirles mejorar su capacidad nacional a este respecto.

89. Tal como se ha visto en el caso de Uganda, el alivio de la carga de la deuda puede ser provechoso para los países en desarrollo al liberar fondos nacionales para dedicarlos, entre otras cosas, a la educación y la capacitación. Por ese motivo se insta a la comunidad internacional a que acelere la aplicación de la iniciativa de la deuda para los países pobres profundamente endeudados y a que amplíe los recursos y el número de los países que tienen derecho a acogerse a esa iniciativa.

### **3. Políticas en materia de la distribución de ingresos y la mitigación de la pobreza**

#### **a) Políticas nacionales**

90. Además de la creación de empleos, la educación y la capacitación existe una serie de otras esferas en que los gobiernos pueden tomar medidas para reducir la desigualdad y la vulnerabilidad y mitigar la pobreza. En primer lugar, las redes de seguridad social cumplen una importante función al proteger los niveles de vida de las personas que no han podido aprovechar las oportunidades que les brinda una economía mundializada y que han sufrido las consecuencias negativas de una crisis económica o un cambio desfavorable de la coyuntura. Esta necesidad es particularmente aguda como resultado de la creciente vulnerabilidad de grandes sectores de la población en cuanto a los ingresos y la falta de seguridad en los empleos como consecuencia de la mundialización. La necesidad de contar con planes de protección social se plantea aun en los países que han logrado aprovechar la mundialización y que alcanzaron una tasa de empleo casi total, como ocurría en Asia oriental antes de la crisis

financiera. Los estudios de la OIT sugieren que puede crearse un seguro de desempleo con un nivel muy modesto de impuestos sobre las nóminas, que puede ser autofinanciado y que representa un respaldo esencial a los ingresos en caso de perder el trabajo. Además, al aumentar la base imponible, por ejemplo mediante la formalización del sector oficioso, se pueden crear ingresos adicionales para el gobierno que éste puede utilizar para planes de protección social. En ciertas esferas, los mercados y el sector privado pueden cumplir el importante papel de mejorar los planes de protección social, por ejemplo, al ofrecer un régimen de jubilaciones. En otras esferas se requiere la intervención del gobierno. Por ejemplo, los planes de empleo en el sector público pueden ser extremadamente importantes al brindar protección social a los pobres, a condición de que estos planes estén concebidos de manera tal que se apliquen únicamente a los pobres. Los gobiernos también cumplen un papel esencial en la prestación de servicios de créditos y ahorros para los pobres; con ello se ayuda a los pobres a estabilizar su consumo, cubrir los gastos de emergencia y realizar pequeñas inversiones.

91. Los planes de protección y seguro social tienen que brindar particular atención al elemento del género. Las necesidades y vulnerabilidades de la mujer, particularmente de la mujer que encabeza un hogar, difieren en cierta medida de las de los hombres. Estas necesidades deberán reflejarse en el diseño de las políticas de protección. Por ejemplo, el riesgo de desempleo y su duración entre las mujeres difiere generalmente del mismo riesgo para los hombres. Es necesario brindar particular atención a las mujeres que cumplen tareas no corrientes.

92. En segundo lugar, se necesitan varias medidas legislativas para reducir la discriminación, la desigualdad basada en el género, la etnia y la religión. Mediante legislación se deberían eliminar todas las formas de discriminación contra la mujer, incluida la discriminación en cuanto al empleo, la ocupación, los ingresos y la capacitación. Por ejemplo, deberían eliminarse las restricciones al trabajo de la mujer en ciertas profesiones y en determinados momentos (por ejemplo, trabajos nocturnos). Además, para permitir que la mujer supere la segregación ocupacional que frecuentemente enfrenta en el lugar de trabajo, es esencial que los gobiernos adopten una política de igualdad en las oportunidades de empleo.

93. Gran número de mujeres ha ingresado a la fuerza laboral. Sin embargo la cuestión para la mujer no es sólo el acceso al empleo, sino también la calidad del empleo. Para este fin, es necesario mejorar las condiciones de trabajo de la mujer, orientándose concretamente hacia la adopción de medidas de seguridad y sanidad laboral, y fomentar los lugares de trabajo favorables a la familia. Además resulta

esencial mejorar la protección social para los grupos particularmente vulnerables y marginalizados de las mujeres trabajadoras — tales como las inmigrantes o las mujeres de edad desempleadas por mucho tiempo. Además, los gobiernos deberían tomar medidas para mejorar la seguridad del empleo para las mujeres que trabajan en jornada parcial, por contratos, por temporadas estacionales de forma temporaria o desde el hogar.

#### **b) Políticas internacionales**

94. Los donantes y las instituciones financieras internacionales deberían ayudar a los países a crear planes de protección social equitativos y eficaces en términos de los costos y a promulgar leyes no discriminatorias.

### **4. Políticas para corregir las fallas del mercado y facilitar el ajuste**

#### **a) Políticas nacionales**

95. La crisis de Asia puso de manifiesto el hecho de que, con la rápida mundialización y liberalización de la actividad económica los fracasos del mercado no solo pueden ser desastrosos para determinados países, sino que pueden amenazar la estabilidad de la economía mundial. Si bien algunas economías asiáticas en crisis indudablemente necesitaban ciertos ajustes frente a los problemas económicos que se les planteaban, el castigo no guardó relación con la falta, porque las personas tuvieron pánico una vez que se comenzaron a notar las dificultades. Los países sufrieron una crisis de gran magnitud, con notables pérdidas en la producción, y aumento del desempleo y de la pobreza. En cierto momento se llegó a amenazar la estabilidad del sistema financiero mundial. Por consiguiente, las políticas tanto a los niveles nacional como internacional, requieren identificar y corregir las fallas del mercado y asegurar la viabilidad de los medios de ajuste.

96. En el informe de 1998 del Comité de Planificación del Desarrollo se identifican y analizan a fondo muchas de estas políticas. Se señaló que, a nivel nacional, deberían crearse nuevas instituciones o fortalecerse las existentes, con miras a mejorar el funcionamiento y la adaptabilidad de los mercados. Estos mercados comprenden los que se ocupan de bienes y servicios, trabajo y corrientes financieras. Los pasos tendientes a la liberalización de los mercados a nivel nacional deberían acompañarse con medidas para mejorar la vigilancia y la reglamentación por razones de prudencia. La crisis de Asia puso de manifiesto el daño que puede producirse con cambios masivos en términos de las corrientes de capital a corto plazo y los gobiernos tal vez deban contemplar la

adopción de medidas para controlar en particular estas corrientes financieras a fin de reducir su volatilidad.

#### **b) Políticas internacionales**

97. Las medidas para mejorar la vigilancia y el control a nivel nacional sólo pueden ser eficaces si están respaldadas por una acción correspondiente a nivel internacional. La considerable cooperación que ya existe entre las autoridades reguladoras y de vigilancia a nivel nacional deberá ampliarse y mejorarse, donde sea necesario, contar con el respaldo de instituciones apropiadas. En sus actividades de vigilancia y reglamentación, los órganos existentes deberían brindar particular atención a la adopción de medidas para reducir la volatilidad de las corrientes de capital a corto plazo.

98. Se han formulado varias propuestas para mejorar el funcionamiento del sistema financiero mundial, y algunas ya se han llevado a la práctica. Sin embargo, el Comité de Planificación del Desarrollo estima que los cambios realizados hasta ahora son insuficientes. Según se analiza en el informe del Comité para 1997 y se profundiza en el informe de 1998, sería necesario contar con una institución tal como una organización financiera mundial para fortalecer las actividades de supervisión y reglamentación y mejorar el funcionamiento del sistema financiero mundial. El Comité también recomendó la creación de un fondo de emergencias para brindar flexibilidad y prontitud en la concesión de créditos en caso de producirse emergencias financieras. El fondo creado recientemente por el FMI es un paso en ese sentido. Perduran las dudas dentro del Comité sobre si el volumen del fondo, tal como ha sido creado ahora, y la velocidad con que puede conceder los créditos necesarios son suficientes. El Comité también reitera la recomendación de que se aumente el volumen en los acuerdos generales de préstamos.

### **5. Políticas para fortalecer el buen gobierno**

#### **a) Políticas nacionales**

99. La reglamentación y supervisión no son las únicas cuestiones vinculadas a la necesidad más amplia de mejorar las políticas de buen gobierno a todos los niveles. A nivel nacional, deberán tomarse medidas para que las personas y las instituciones asuman mayor responsabilidad por sus acciones. La creciente responsabilidad y transparencia a su vez harán más fácil obtener el apoyo del público para las políticas que se apliquen. El apoyo del público también será más fácil de obtener y se elaborarán y se llevarán a la práctica políticas más acertadas si se toman decisiones sobre cuestiones económicas, políticas y sociales en favor de los más afectados. La participación de quienes estaban antes extrema-

damente subrepresentados en el proceso de la toma de decisiones, en particular de las mujeres, deberá aumentar. Las instrucciones, los reglamentos y las convenciones vigentes deberán adaptarse y, donde corresponda, se crearán reglamentaciones y convenciones nuevas para facilitar el funcionamiento de los mercados, aumentar la participación política, fomentar la capacidad de obtener provecho de las oportunidades económicas, y reducir la desigualdad.

#### **b) Políticas internacionales**

100. A nivel internacional, las instituciones existentes de las Naciones Unidas deberán contar con los recursos adecuados para el cumplimiento de sus mandatos, y deberán elaborarse nuevos arreglos y mecanismos internacionales a fin de responder a los nuevos desafíos que se plantean y que continuarán surgiendo con el proceso de la mundialización.

### **III. Un índice de vulnerabilidad como criterio para la designación de países menos adelantados**

#### **A. Introducción**

101. El Consejo Económico y Social, mediante su resolución 1998/39, de 30 de julio de 1998, pidió al Comité de Planificación del Desarrollo que informara acerca de la utilidad de aplicar un índice de vulnerabilidad como criterio para la designación de los países menos adelantados. Además, el Consejo pidió al Comité que examinara la labor de todos los organismos internacionales pertinentes sobre la vulnerabilidad de los Estados pequeños.

102. En febrero de 1999 el Consejo hizo hincapié en la importancia de que el Comité de Políticas de Desarrollo finalice su labor en relación con el índice de vulnerabilidad y pidió al Comité que prosiguiera su labor en este sentido e hiciera cuanto esfuerzo fuera posible por finalizarla, durante su próximo período de sesiones del 26 al 30 de abril de 1999, y que informara al respecto al Consejo Económico y Social en su período de sesiones sustantivo de 1999<sup>7</sup>.

103. En marzo de 1999 la Secretaría convocó a un grupo de expertos ad hoc encargado de examinar la labor técnica realizada por la Secretaría sobre indicadores de vulnerabilidad a pedido del ex Comité de Planificación del Desarrollo, la posibilidad de incluir un indicador de vulnerabilidad en los criterios para la identificación, y la labor realizada por diversas organizaciones pertinentes sobre la medición de la vulnerabilidad. El grupo comprendía algunos miembros del Comité de Políticas de Desarrollo y representantes de institu-

ciones que habían realizado tareas vinculadas a la creación de un índice de vulnerabilidad, en particular la Secretaría del Commonwealth, el Banco de Desarrollo del Caribe y la Comisión de Ciencias Geológicas aplicadas del Pacífico Sur.

104. En su período de sesiones del 26 al 30 de abril de 1999, el Comité de Políticas de Desarrollo examinó la labor del grupo de expertos y la Secretaría y formuló una serie de recomendaciones de cambios.

#### **B. La importancia de la vulnerabilidad en la identificación de los países menos adelantados**

105. En términos generales, los países menos adelantados son países en desarrollo de bajos ingresos que necesitan medidas internacionales específicas a fin de eliminar los obstáculos que restringen su desarrollo. El Comité reconoció que la vulnerabilidad era una cuestión importante para muchos países en desarrollo, especialmente los menos adelantados, pero la inclusión de todos los complejos componentes de la vulnerabilidad en sólo un índice presentaba serias dificultades analíticas y técnicas.

106. Se puede definir la *vulnerabilidad* como *el riesgo de verse afectado negativamente por acontecimientos no previstos*, pero hay cierta ambigüedad en la utilización de ese concepto. En su 32º período de sesiones, el Comité de Planificación del Desarrollo estuvo de acuerdo en que era necesario hacer una distinción entre la *vulnerabilidad económica* y la *vulnerabilidad ecológica*. Al mismo tiempo, el Comité también reconoció que la vulnerabilidad económica era resultado en parte de factores ecológicos (entre ellos los huracanes, los ciclones, los terremotos y las sequías). Así pues, en la elaboración de un índice de vulnerabilidad económica, hasta cierto punto, se deben tener en cuenta las repercusiones económicas de los factores ecológicos, aun si es necesario considerar por separado la vulnerabilidad ecológica.

107. Al examinar la vulnerabilidad económica, es preciso distinguir entre la vulnerabilidad *estructural*, que surge de factores relativamente inmunes a las políticas nacionales, y la vulnerabilidad que se deriva de las políticas económicas, y que es consecuencia de elecciones del pasado, y, por lo tanto, *coyuntural*. Por ejemplo, la inestabilidad de las exportaciones (como resultado de una marcada dependencia de un número limitado de exportaciones) es un factor estructural de la vulnerabilidad. Sin embargo, la capacidad de hacer frente a la inestabilidad de los ingresos recibidos por concepto de esas exportaciones depende de las políticas económicas que se apliquen. Por ello, la vulnerabilidad de los países de

Asia, que con frecuencia se ha examinado en los últimos dos años, es muy diferente de la vulnerabilidad de las pequeñas economías que exportan materias primas o de los pequeños Estados insulares: probablemente sea menos estructural. Se debe hacer hincapié en la vulnerabilidad estructural al seleccionar a los países en desarrollo cuya difícil situación económica debe ser señalada a la atención de la comunidad internacional (por ejemplo cuando se trata de identificar a los países menos adelantados).

108. Así pues, a los efectos de la identificación de los países menos adelantados, el índice de vulnerabilidad debe tener en cuenta la vulnerabilidad económica que resulta esencialmente de los factores estructurales y reflejar los principales tipos de conmociones exógenas que deben enfrentar los países de bajos ingresos y su exposición a ellas. Además, el índice se debe basar en datos fidedignos y comparables para los países en desarrollo, en particular los países de bajos ingresos per cápita.

### C. La vulnerabilidad según el Comité de Planificación del Desarrollo

109. Hasta ahora, la vulnerabilidad no ha sido un criterio explícito para designar a los países menos adelantados. Sin embargo, desde que por primera vez se creó la lista de países menos adelantados, cuando se utilizaron los criterios del bajo PIB per cápita, el escaso porcentaje correspondiente a la industria manufacturera en el PIB y la baja tasa de alfabetización de adultos, y especialmente desde que se revisaron esos criterios en 1991, se ha tenido en cuenta la vulnerabilidad en forma implícita o adicional para la inclusión en la lista de los países menos adelantados. El propósito del examen de los criterios para incluir a un país en la lista de los menos adelantados realizado en 1991 fue designar a los países de bajos ingresos afectados por un bajo nivel de recursos humanos y deficiencias estructurales, específicamente reflejados en la escasa diversificación económica. En la práctica, se incluye en la lista de países menos adelantados a países pequeños o medianos y desde 1991 se ha excluido a los países con más de 75 millones de habitantes (se incluía a Bangladesh en la lista antes de que se adoptara el límite del número de habitantes). Así pues, además del bajo PIB per cápita, en los criterios revisados en 1991 se incluyeron indicadores de educación, nutrición y salud en un índice ampliado de la calidad material de vida. Con respecto a las deficiencias estructurales, el Comité identificó el porcentaje correspondiente a la industria manufacturera en el PIB, la proporción de la mano de obra en la industria, el consumo per cápita de electricidad y la concentración de las exportaciones

como los componentes del índice de diversificación económica (IDE).

110. Para ser incluidos en la lista de países menos adelantados, los países en desarrollo deben cumplir con los criterios de población y de PIB per cápita y también estar por debajo del límite específico del índice ampliado de la calidad material de vida y del IDE. En relación con los países que cumplen con los criterios de población y PIB per cápita pero no con el del índice ampliado de la calidad material de vida ni el IDE, es preciso examinar las desventajas naturales en forma cualitativa; no se les asignó la misma categoría que al PIB per cápita ni a los dos índices. Las desventajas o características naturales, tales como la falta de litoral o el aislamiento geográfico (como ocurre, por ejemplo, con los países insulares), la propensión a la sequía, los ciclones y las inundaciones, o un reducido número de habitantes (1 millón o menos), deben ser tenidas en cuenta, pero sólo como información complementaria<sup>8</sup>.

111. Con respecto a los criterios para excluir a un país de la lista, establecidos en 1991, los países con un PIB per cápita superior a los límites establecidos también son evaluados sobre la base del IDE y del índice ampliado de la calidad material de vida: cuando un país excede un nivel determinado de PIB per cápita y el límite concreto del IDE o del índice ampliado de la calidad material de vida durante al menos tres años deja de considerarse un país menos adelantado. (Los límites para ser excluido de la lista son más altos que para ser incluido.) Además, si un país excede el límite del IDE y del índice ampliado de la calidad material de vida puede ser excluido de la lista aunque su PIB per cápita permanezca por debajo del nivel establecido para ser retirado de la lista. No se hizo referencia a la consideración de las desventajas naturales u otras características cualitativas, ni siquiera en los márgenes<sup>9</sup>.

112. La Asamblea General en su resolución 46/206, de 20 de diciembre de 1991, tomó nota con reconocimiento de los nuevos criterios para la identificación de los países en desarrollo menos adelantados y las normas para su exclusión de la lista recomendadas por el Comité de Planificación del Desarrollo, y pidió al Comité que considerase posibles formas de mejorar los criterios y su aplicación y que, por conducto del Consejo Económico y Social, le presentara un informe al respecto en su quincuagésimo segundo período de sesiones. En los exámenes trienales subsiguientes de la lista de países menos adelantados, realizados en 1994 y 1997, se utilizaron estos criterios, con una modificación menor realizada en 1997, cuando el consumo per cápita de energía comercial reemplazó al consumo per cápita de electricidad en el IDE<sup>10</sup>.

113. En su 31º período de sesiones el Comité de Planificación del Desarrollo decidió establecer un grupo de trabajo

para que examinara las posibles formas de mejorar los criterios y la metodología utilizada para identificar a los países menos adelantados y la utilidad de incluir un índice de vulnerabilidad como elemento de esos criterios<sup>11</sup>.

114. En su 32º período de sesiones, el Comité de Planificación del Desarrollo examinó diversas mejoras de los criterios, incluida la modificación del IDE para que reflejara principalmente la vulnerabilidad económica. El Comité también examinó el informe del Secretario General sobre la elaboración de un índice de vulnerabilidad de los pequeños Estados insulares en desarrollo (A/53/65-E/1998/5), preparado en cumplimiento de lo pedido por la Asamblea General en su resolución 51/183, de 16 de diciembre de 1996. El Comité estuvo de acuerdo con las recomendaciones del grupo especial de expertos sobre índices de vulnerabilidad de los pequeños Estados insulares en desarrollo (véase A/53/65-E/1998/5, anexo), y estimó que actualmente no era posible elaborar un índice amplio que incluyera la vulnerabilidad económica y la vulnerabilidad ecológica. El Comité también examinó la utilidad de un índice de vulnerabilidad como uno de los criterios para la designación de los países menos adelantados, pero aplazó la adopción de una recomendación oficial, a la espera de resultados de otras estadísticas y de su examen por el grupo de trabajo<sup>12</sup>. El Comité recomendó que el grupo de trabajo volviera a reunirse y que le presentara los resultados de su labor en su próximo período de sesiones.

#### **D. Evaluación de la labor reciente de las organizaciones internacionales sobre los índices de vulnerabilidad**

115. Varias organizaciones internacionales han realizado un análisis de la vulnerabilidad y participado en debates conexos sobre la elaboración y la utilización de los índices de vulnerabilidad. Entre los trabajos más importantes figuran los realizados por SOPAC, el Banco de Desarrollo del Caribe y la secretaría del Commonwealth. El examen de esta labor realizado por el Comité refleja en gran medida el resultado de una reunión de expertos convocada por la secretaría en marzo de 1999.

116. El Comité acogió con beneplácito los esfuerzos realizados por estas organizaciones para analizar una cuestión de interés para muchos países en desarrollo. Tomando en cuenta la información recabada en la reunión del grupo de expertos celebrada en marzo de 1999, el Comité concluyó que los índices de vulnerabilidad existentes aún no eran adecuados para ser utilizados como criterios para designar a los países menos adelantados. El índice del SOPAC aún se encuentra

en las primeras etapas de elaboración; antes de que el Comité pueda utilizarlo como criterio será necesario realizar más ensayos y elaborar más datos. Los índices formulados por el Banco de Desarrollo del Caribe y la secretaría del Commonwealth están en una etapa más avanzada, pero ninguno de los dos índices tiene la información sobre el país exigida por el Comité para la inclusión en la lista de países menos adelantados; y sería difícil, sino imposible, aumentar la información sobre el país a los niveles exigidos porque los datos necesarios no existen y no hay posibilidades de conseguirlos en el futuro previsible<sup>13</sup>. El índice elaborado por la secretaría del Commonwealth también presenta deficiencias conceptuales y metodológicas, en tanto que el índice del Banco de Desarrollo del Caribe refleja principalmente el comercio exterior y las características financieras (en el anexo I figuran más detalles sobre estos índices).

#### **E. Un índice de vulnerabilidad económica como criterio para identificar a los países menos adelantados**

117. A pesar de las limitaciones de los índices de vulnerabilidad existentes, el Comité reconoció que se debe tener explícitamente en cuenta a la vulnerabilidad en los criterios de identificación de los países menos adelantados. Tras examinar la labor de la secretaría sobre los diversos indicadores que podrían incluirse en un índice de vulnerabilidad, y sobre las limitaciones conexas, así como las dificultades metodológicas de esta labor, el Comité concluyó que sería útil y posible incluir algunos indicadores de inestabilidad exógena en un índice de vulnerabilidad económica. Al mismo tiempo, el Comité señaló que el actual criterio del índice de diversificación económica (IDE) ya refleja algunos aspectos de la vulnerabilidad. El Comité propuso reemplazar el IDE por un índice de vulnerabilidad económica (IVE), que se define a continuación. Por lo tanto, en la categoría de países menos adelantados se incluiría a los países de bajos ingresos con un bajo nivel de recursos humanos y un alto grado de vulnerabilidad económica. Se prevé que el IVE reflejará, mejor que el IDE, la vulnerabilidad económica de los países de bajos ingresos. Este índice mantiene los indicadores utilizados para el cálculo del IDE que ya expresan la vulnerabilidad y añade nuevos indicadores importantes de la vulnerabilidad.

118. Como se señaló anteriormente, la vulnerabilidad económica estructural de un país depende de la magnitud de las conmociones exógenas que lo afecten y de su exposición a ellas. Se espera que los indicadores contenidos en el nuevo IVE reflejen esos dos aspectos. Muchos países de bajos ingresos dependen marcadamente de algunas exportaciones, generalmente de productos básicos no procesados y, por lo

tanto, son vulnerables a las conmociones exógenas con respecto al volumen y al precio de sus exportaciones. El coeficiente de concentración de las exportaciones, incluido por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) en el *Manual de estadísticas del comercio internacional y del desarrollo*, publicado anualmente, que se incluía antes como un componente del IDE, es un representante pertinente, universal y bien definido de la exposición de las exportaciones de mercaderías a las conmociones externas. Sin embargo, no incluye la exportación de servicios, que cada vez es más importante en muchos países en desarrollo. Habida cuenta de la falta de datos sobre los componentes del sector de servicios, no es posible elaborar un coeficiente de concentración de las exportaciones de los diferentes tipos de bienes y servicios. Por consiguiente, el Comité examinó un índice de la inestabilidad del total de las exportaciones de bienes y servicios definido como la variante de las exportaciones en toda su tendencia y calculado a largo plazo.

119. Otro tipo de conmoción es la causada por los desastres naturales (entre ellos los huracanes, las inundaciones, las sequías, las marejadas gigantes, los terremotos, las erupciones volcánicas y las invasiones de langostas). En 1998, el Comité de Planificación del Desarrollo examinó un indicador de la vulnerabilidad a los desastres naturales, definido como índice de la frecuencia de estos hechos, ponderado por la proporción de la población afectada por estos desastres naturales. Sin embargo, los países en desarrollo no tenían datos comparables y fidedignos para producir ese tipo de índice de identificación de los países menos adelantados<sup>14</sup>. A fin de abordar la vulnerabilidad de los desastres naturales, el Comité examinó posibles medidas alternativas y decidió proponer la utilización de una medida de la inestabilidad de la producción agrícola con ese fin. La medida concreta de la inestabilidad es la variante de la producción agrícola en toda su tendencia y se calcula a largo plazo. Se reconoció que algunos efectos de los desastres naturales se verían mejor reflejados en la inestabilidad de las exportaciones de bienes y servicios

120. También hay que tener en cuenta el grado de exposición a cualquier conmoción dada. Para ello, el Comité examinó dos indicadores. Uno es el de las manufacturas como porcentaje del PIB. Si bien este indicador se incluyó previamente en el IDE, el Comité ha propuesto que esta medición abarque el porcentaje de los servicios modernos (transporte, comunicaciones, finanzas, seguros, servicios comerciales y bienes raíces). Se supone que, en igualdad de condiciones, cuanto mayor sea ese porcentaje, menor será el riesgo de conmociones para el país. Se dispone de esos datos para casi todos los países. El segundo indicador de riesgo es el tamaño de la

población, ya que cuanto más pequeño es el país, más propenso es a las conmociones (tanto económicas como naturales). Este indicador aproximado también excluye mejor el efecto de la política económica que otros indicadores alternativos como el del sector externo como porcentaje del PIB.

121. El Comité recomienda que a esos cinco indicadores, a saber, la concentración de exportaciones, la inestabilidad de los ingresos por concepto de exportación, la inestabilidad de la producción agropecuaria, las manufacturas y los servicios modernos como porcentaje del PIB y el tamaño de la población, se les asigne el mismo peso en el IVE combinado. En el futuro, habrá que precisar progresivamente este IVE, en lo que respecta a su contenido, y complementarlo con el examen de otros importantes elementos de la vulnerabilidad que, como se explica a continuación, aún no se toman en cuenta en el nuevo IVE.

## **F. Otras desventajas y aspectos de la vulnerabilidad: una “reseña de la vulnerabilidad”**

122. El Comité consideró que un índice de vulnerabilidad económica sólo podría dar una medida parcial y aproximada del nivel relativo de vulnerabilidad de un país. Es preciso examinar caso por caso los elementos de la vulnerabilidad y las desventajas estructurales, aparte de los que se usan como criterio en los índices. Esto parece necesario tanto para tomar la decisión de incluir a los países que se acerquen a los límites del criterio, como la de excluir a los países que ya figuren en la lista de países menos adelantados.

123. El Comité recomendó que para ese fin se preparara periódicamente un documento que se denominaría “reseña de la vulnerabilidad” del país. La UNCTAD ha manifestado su disposición a proporcionar esas reseñas que permitirían evaluar la repercusión de las conmociones naturales y económicas externas sobre los resultados económicos y la estructura económica de un país. También recibiría con agrado información pertinente de otros órganos de las Naciones Unidas. Las reseñas deberían hacerse de modo que permitieran realizar una evaluación comparativa de la situación de los países que se acercan a los límites del criterio, y contener información pertinente que refleje las diversas dimensiones de la vulnerabilidad. Así, no sólo se incluirían los factores de la vulnerabilidad económica de un país, sino también información acerca de la posible vulnerabilidad ecológica. Las reseñas también deberían aportar información sobre otras posibles desventajas estructurales

características del país y que aún no se contemplan en los principales indicadores cuantitativos combinados.

124. La información recogida en esa reseña de la vulnerabilidad ayudaría al Comité a tomar una decisión acerca de los criterios para la inclusión de países en la lista de los países menos adelantados, en particular en los casos en que la situación de un país dado se acerque al límite con respecto a cualesquiera de los tres principales criterios cualitativos, cuando cumple claramente los otros dos. Para la exclusión de países, ese elemento podría tomarse en cuenta si el país de que se trate excede dos de los tres criterios de los límites, pero sigue cerca de su límite en al menos uno de esos dos criterios.

### **G. Otras mejoras de los criterios del producto interno bruto (PIB) per cápita y de los indicadores del índice ampliado de la calidad material de vida) para la designación de los países menos adelantados**

125. En marzo de 1999, en la reunión del grupo de expertos, la Secretaría presentó la información solicitada por el Comité de Planificación del Desarrollo en su 32º período de sesiones sobre las posibles mejoras de los criterios cuantitativos empleados para designar a los países menos adelantados. Sobre la base del examen de ese material, el Comité llegó a las siguientes conclusiones.

126. En primer lugar, el Comité propone reemplazar el promedio de tres años del PIB per cápita, expresado a los tipos de cambio vigentes en dólares de los EE.UU., por el PIB per cápita de un año de referencia (dicho de otro modo, el mismo año para todos los países) convertido a dólares de los Estados Unidos al promedio del tipo de cambio del país durante tres años que tiene también en cuenta los diferenciales de inflación relativos a los países del Grupo de los Cinco<sup>15</sup>.

127. En segundo lugar, tras examinar el estado actual de las estadísticas disponibles relativas a los indicadores del índice ampliado de la calidad material de vida, el Comité propone hacer dos cambios en este índice. Puesto que no se cuenta con estadísticas adecuadas sobre el “porcentaje de la población desnutrida” para suficientes países, la medición que se empleará en el futuro será la ingesta calórica media per cápita como porcentaje de las necesidades calóricas medias per cápita. El otro cambio relacionado con los indicadores del índice ampliado de la calidad material de vida es emplear los datos sobre la mortalidad de niños menores de cinco años en

lugar de la esperanza de vida al nacer. Aunque la “media de años de escolarización” se considera un mejor indicador de la media del nivel de educación de la población, no se puede hacer ese cambio debido a la falta de datos confiables. Por consiguiente, seguirán empleándose la tasa de matriculación primaria y secundaria (combinada) y la tasa de alfabetización de adultos.

128. En el anexo II se resume el nuevo conjunto de criterios, dimanado de las propuestas mencionadas y se compara con los criterios previos.

129. Al confeccionar la lista de los países menos adelantados, también habrá que tomar una decisión sobre los criterios numéricos específicos para los dos indicadores compuestos, el indicador del índice ampliado de la calidad material de vida y el índice de vulnerabilidad económica. Esto sólo podrá hacerse cuando se haya completado la labor preparatoria para el examen trienal, que se realizará el año entrante. En ese momento, el Comité de Políticas de Desarrollo aplicará los mismos principios utilizados en el pasado<sup>16</sup>, como el uso de criterios más elevados para la exclusión que para la inclusión en la lista de los países menos adelantados, a alrededor del mismo nivel de antes. Así, por ejemplo, los límites de ingreso per cápita para la exclusión seguirían siendo unos 100 dólares más que el nivel del umbral para la inclusión; para el índice ampliado de la calidad material de vida y el índice de vulnerabilidad económica, los límites serían de alrededor del 20% más que para los criterios de inclusión.

### **H. Labor ulterior**

130. Se prevé que en el año 2000 el Comité realizará el examen trienal de la lista de los países menos adelantados, que incluirá el examen de posibles nuevas adiciones y exclusiones de la lista. El Comité pide a la Secretaría que con suficiente antelación a la celebración del próximo período de sesiones del Comité, previsto para abril del año 2000, efectúe los cálculos necesarios de los valores por países con miras a recomendar los criterios de inclusión y exclusión de la lista del estado de los países menos adelantados.

131. El Comité reconoce que el examen de la lista de los países menos adelantados en la forma propuesta requerirá no sólo una considerable labor técnica de estadística por parte de la Secretaría, sino también un criterio general por parte del Comité. La nueva lista definitiva de países menos adelantados, y por consiguiente de las nuevas inclusiones y exclusiones propuestas, dependerá de los niveles que se seleccionen como criterios para el PIB per cápita, el índice ampliado de la calidad material de vida, el índice de vulnerabilidad económica, y también, en los casos marginales, de la evalua-



ción de la información proporcionada en las reseñas de la vulnerabilidad del país propuestas. El Comité señala que se requerirá más de una ronda de debates para concluir el examen, ya que es lógico que de los debates iniciales surja la necesidad de obtener más información concreta, e incluso la elaboración de cálculos alternativos de los índices. Además, las reseñas de vulnerabilidad, que elaborará la UNCTAD en los casos marginales, tendrán que incorporarse en el criterio general sobre la inclusión o la exclusión.

132. Por consiguiente para que el Comité asuma la responsabilidad del examen de la lista de los países menos adelantados, en enero o febrero del 2000 debe coordinarse la celebración de una reunión de un subgrupo del Comité para garantizar que se sienten las bases para las deliberaciones y conclusiones del Comité en abril. Si por algún motivo no es posible hacerlo, el Comité está dispuesto a examinar la labor y cualesquiera recomendaciones sobre la lista de los países menos adelantados sometidas a la consideración del Comité. Las opiniones que el Comité tuviese sobre el análisis que pueda hacerse en ese momento se presentarán al Consejo Económico y Social junto con las recomendaciones formuladas al Comité.

133. El Comité considera que el índice de vulnerabilidad económica propuesto es la mejor forma posible de tomar explícitamente en cuenta la vulnerabilidad económica para la designación de los países menos adelantados, ya que se comprende la relación que existe entre la vulnerabilidad económica y el desarrollo y la calidad y el alcance de los datos con que se cuenta. Hay que seguir investigando los diversos aspectos que inciden en la vulnerabilidad económica, en particular los que dimanen de la mundialización, así como sus repercusiones sobre las posibilidades de crecimiento económico de los países en desarrollo y de los países menos adelantados en particular. De ser necesario, los resultados de esas investigaciones podrían tenerse en cuenta a la hora de confeccionar la lista de los países menos adelantados, si se contara con los datos necesarios sobre todos los países en desarrollo para evaluar esas relaciones. En términos más generales, el Comité concluye que debe darse prioridad al examen de las cuestiones más amplias de la vulnerabilidad en los países en desarrollo, en particular en los países menos adelantados, incluidos los aspectos ecológicos y sociales, así como los económicos para las actividades de investigación a nivel internacional y en especial para la labor del Comité.

#### **IV. Métodos y programa de trabajo del Comité**

134. El Comité acoge con agrado la oportunidad de contribuir a la labor del Consejo Económico y Social. La labor de determinación y examen que realiza el Comité de las nuevas cuestiones relacionadas con el desarrollo permite poner a disposición del Consejo, del sistema de las Naciones Unidas y de la comunidad más amplia del desarrollo, las opiniones de un grupo de expertos independientes en torno a muy diversas cuestiones, en particular en las esferas de competencia de diferentes órganos internacionales.

135. Con todo, durante los cinco días de sesiones plenarias celebradas en abril de 1999, los miembros del Comité se percataron rápidamente de que su labor se había visto seriamente afectada por no haber realizado un debate preliminar entre ellos mismos (incluso en torno a la forma de abordar el tema amplio asignado por el Consejo Económico y Social) así como por la falta de información especializada para el examen del Comité y de tiempo suficiente durante la sesión plenaria para el análisis y la formulación de las recomendaciones acordadas. Como resultado, se consideró que no se había aprovechado de manera óptima el gran acervo de conocimientos especializados y de experiencia que reunía el Comité. Si bien esto no impidió el trabajo de los miembros con miras a formular lo que cabe esperar que sea un aporte valioso a la labor del Consejo Económico y Social y de otros órganos, el Comité opinó firmemente que tenía que reanalizar con urgencia sus métodos de trabajo.

136. El Comité sabe que el Consejo Económico y Social le pidió que, para preparar bien sus deliberaciones, explorara las posibilidades que brindan los arreglos oficiosos de establecimiento de contactos. Habiéndose reunido por primera vez y acordado los métodos de trabajo, aprovechará ese mecanismo en la mayor medida posible durante su labor futura. Así y todo, el Comité insiste en que la naturaleza de su labor es tal que esos arreglos oficiosos sólo pueden rendirle beneficios limitados y que para que el Consejo Económico y Social y otras entidades puedan aprovechar al máximo al Comité y su labor se requieren debates colectivos adicionales.

137. Es importante destacar que tanto los miembros del antiguo Comité de Planificación del Desarrollo con experiencia, como los nuevos miembros, comparten este criterio. Como resultado del sólido trabajo preparatorio realizado en las reuniones de los grupos de trabajo antes de cada sesión plenaria, el antiguo Comité pudo dedicar su debate plenario a analizar exhaustivamente todos los aspectos de las cuestiones que abordó en su informe<sup>17</sup>. Esto fue lo que permitió que el antiguo Comité de Planificación del Desarrollo aprovechara plenamente la independencia, los conocimientos especializados y la experiencia de sus miembros, tanto en lo que

respecta a la selección de las cuestiones como a las recomendaciones.

138. Los miembros del Comité acordaron que se prepararían para disponer de tiempo para contribuir al mecanismo correspondiente que permitiría aprovechar de manera más efectiva — y mucho más eficaz en función de los costos — su variada experiencia, su profunda comprensión de los problemas y sus antecedentes. Si en este momento el Consejo Económico y Social no desea aprovechar esa oportunidad, en su próxima sesión plenaria el Comité dedicará todos sus esfuerzos a aportar observaciones valiosas sobre las cuestiones que el Comité tenga a la vista.

139. Con respecto a la selección de los temas que se abordarán, el Comité coincide en que puede desempeñar un papel en cuanto a determinar las nuevas cuestiones que deberá examinar el Consejo Económico y Social. Por consiguiente, el Comité acoge con agrado la invitación que figura en el párrafo 10 del anexo I de la resolución 1998/46 del Consejo Económico y Social de incluir propuestas al Consejo respecto de su programa de trabajo para el año siguiente. Con todo, observa con cierta preocupación que esas propuestas se examinarán y aprobarán en el siguiente período de sesiones de organización del Consejo, que se celebrará en enero y febrero. El Comité opina que la selección de los temas tiene que hacerse con suficiente antelación, preferiblemente en julio del año precedente, a fin de que la Secretaría y, como propone el Comité, un subgrupo del Comité puedan realizar un adecuado trabajo preparatorio antes de su sesión plenaria. Ahora bien, el hecho de que las decisiones sobre los temas que se tratarán se adopten pronta y oportunamente, no debe impedir que posteriormente se hagan ajustes para tomar en cuenta acontecimientos significativos imprevistos durante el año.

140. Con estos antecedentes, el Comité propone el programa de trabajo siguiente.

141. En primer lugar, como se pide en la resolución 1998/46 del Consejo Económico y Social, el Comité continuará llevando a cabo el estudio trienal del estado de los países menos adelantados. Conforme al cronograma previsto, esta cuestión se examinará en sesión plenaria (abril de 2000). Como se explicó anteriormente (párr. 131), la aplicación del conjunto acordado de criterios para la designación de los países menos adelantados trasciende los cálculos estadísticos, particularmente en los casos que de otro modo serían marginales, ya que hay que evaluar cuidadosamente tanto los resultados numéricos como la información complementaria que se reunirá, en especial el conjunto de reseñas de la vulnerabilidad. Desde el punto de vista de procedimiento, esta labor la realizaría mejor un subgrupo del Comité que pueda hacer una selección preliminar del material y decidir qué más

se requiere para que la sesión plenaria del Comité pueda completar su labor.

142. En segundo lugar, en respuesta a la opinión del Consejo Económico y Social de que una de las funciones de los miembros del Comité debe ser la de contribuir al proceso multilateral, el Comité propone organizarse de modo que pueda hacer una contribución especial en los años venideros a los preparativos de la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados, que se celebrará en el año 2001. Durante 1999-2000, el Comité analizará con la UNCTAD cuáles son las esferas en que puede contribuir el Comité y la mejor forma de hacerlo. Esto podría incluir la participación de algunos miembros del Comité en grupos de trabajo y otros foros de interacción sobre cuestiones sustantivas que se abordarán en la Conferencia, la preparación de análisis (por conducto de un grupo de trabajo o encargos de estudios, o ambos) y la elaboración de opciones de política sobre los temas principales de la Conferencia, seguido de deliberaciones intensivas en el plenario del Comité, tanto en abril de 2000 como en abril de 2001.

143. En el actual período de sesiones el Comité no está en condiciones de proponer el contenido concreto de su programa de trabajo en relación con la Conferencia. Ahora bien, destaca que, como se indica en el apartado iii) del inciso a) del párrafo 1 de la resolución 52/187 de la Asamblea General de 18 de diciembre de 1997, una de las tareas de la Conferencia es examinar la posibilidad de formular y adoptar políticas y medidas nacionales e internacionales apropiadas para el desarrollo sostenible de los países menos adelantados y su integración progresiva en la economía mundial. Por ello, tentativamente, el Comité propone centrar su atención en los dos años próximos en uno de los siguientes temas o cuestiones conexas:

a) La secuencia apropiada de las políticas financieras y comerciales en los países menos adelantados, teniendo en cuenta sus condiciones iniciales y las oportunidades y dificultades que plantea la mundialización de la economía;

b) Las consecuencias, en particular para los países menos adelantados, de los cambios en materia de tecnología de la información y biotecnología y el surgimiento de las industrias de servicios y basadas en los conocimientos;

c) Velar por el desarrollo sostenible: necesidades institucionales para encarar la vulnerabilidad del medio ambiente y el desarrollo;

d) Mejorar la gestión pública económica a los niveles nacional, regional e internacional, y la cooperación económica internacional en términos más generales.

144. Siguiendo las indicaciones que sobre esta cuestión le proporcionó el Consejo Económico y Social en su período de sesiones sustantivo de julio de 1999, la Mesa del Comité celebrará consultas inmediatamente con los miembros del Comité, la Secretaría, la UNCTAD y otras entidades, a fin de iniciar los preparativos necesarios para elaborar un informe que cumpla las normas establecidas por el Comité y pueda ser examinado por el Consejo en julio de 2000.

## Capítulo V

### Organización del período de sesiones

145. El primer período de sesiones del Comité de Políticas de Desarrollo se celebró en la Sede de las Naciones Unidas del 26 al 30 de abril de 1999. En él participaron 21 miembros del Comité: María Julia Alsogaray, Mária Augusztinovic, Makhtar Diouf, Just Faaland, Eugenio Figueroa, Albert Fishlow, Gao Shangquan, Leonid M. Grigoriev, Patrick Guillaumont, Ryokichi Hirono, Taher Kanaan, Louka T. Katseli, Nguyuru Lipumba, Solita C. Monsod, P. Jayendra Nayak, Milivoje Panić, Eul Yong Park, Bishnodat Persaud, Akilagpa Sawyerr, Udo Ernst Simonis y Ruben Tansini. Tres miembros no pudieron asistir: Essam El-Hinnawi, Mari Elka Pangestu y Miguel Urrutia Montoya.

146. En el primer período de sesiones se eligió a los siguientes miembros de la Mesa, cuyo mandato expira el 31 de diciembre de 2000:

*Presidente:* Just Faaland  
*Vicepresidente:* Louka T. Katseli  
*Relator:* Solita C. Monsod

147. El Presidente declaró abierto el período de sesiones.

148. El Secretario General Adjunto de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, Sr. Nitin Desai, hizo una declaración en la que resumió sus opiniones sobre la función del Comité, y en la que se reflejaban los recientes debates celebrados por los Estados miembros del Consejo Económico y Social y la decisión del Consejo de que el Comité de Planificación del Desarrollo pasara a llamarse Comité de Políticas de Desarrollo. El Secretario General Adjunto destacó la pertinencia de las actividades del Comité para la labor actual y futura del Consejo y del sistema de las Naciones Unidas en su conjunto. Propuso asimismo varios temas que podría abordar el Comité, insistiendo en la importancia de los aspectos económicos, ambientales y sociales a largo plazo del desarrollo.

149. El Comité escuchó breves declaraciones de los representantes del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la División Estadística del Departamen-

to de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría de las Naciones Unidas, que se refirieron a las relaciones entre la mundialización, la pobreza y el empleo de las mujeres.

150. El Departamento de Asuntos Económicos y Sociales facilitó los servicios sustantivos para el período de sesiones en el que estuvieron representados los siguientes organismos, fondos y programas: Organización Internacional del Trabajo, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Comisión Económica para Europa, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura; Banco Mundial, Universidad de las Naciones Unidas, Fondo de Población de las Naciones Unidas, y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. El programa del período de sesiones figura en el anexo III.

#### Notas

<sup>1</sup> Este es el método del *Atlas del Banco Mundial*, que presenta el producto interno bruto (PIB) per cápita utilizando el tipo de cambio medio de un período de tres años.

<sup>2</sup> *Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social 1997, Suplemento No. 15* (E/1997/35).

<sup>3</sup> *Ibíd.*, 1998, *Suplemento No. 14* (E/1998/34).

<sup>4</sup> Véase OIT, *Informe sobre el empleo en el mundo, 1998-1999: Empleabilidad y mundialización - papel fundamental de la formación* (Ginebra, OIT, 1998), anexo estadístico, Notas y definiciones, cuadros 4 y 5.

<sup>5</sup> OIT, *Informe sobre el empleo en el mundo, 1998-1999*, ... gráfico 6.1.

<sup>6</sup> OIT, *Informe sobre el empleo en el mundo, 1998-1999*, ... pág. 142.

<sup>7</sup> Resolución 1999/2 del Consejo Económico y Social. Mediante la resolución 1998/46, de 31 de julio de 1998, anexo I, secc. B, el Consejo había reconstituido el Comité de Planificación del Desarrollo como Comité de Políticas de Desarrollo.

<sup>8</sup> En 1991 el Comité también estuvo de acuerdo en que el tamaño de la población, el PIB per cápita, el índice ampliado de la calidad material de vida y el índice de diversificación económica no deberían utilizarse en forma automática como criterio de inclusión sino que debería compararse con otros indicadores "que afectan el grado de desarrollo y las perspectivas de los países". A fin de tener en cuenta estos factores se propusieron los siguientes indicadores: a) el índice de riquezas naturales (la cantidad

de tierra cultivable per cápita, las exportaciones de minerales expresados como porcentaje del total de las exportaciones, el promedio de lluvias y la variabilidad de éstas); b) la inestabilidad del índice de la producción agrícola o los riesgos climáticos concretos; c) las exportaciones de petróleo expresadas como porcentaje del total de las exportaciones; y d) la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) expresada como porcentaje del PNB (véase *Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 1991, Suplemento No. 11* (E/1991/32)).

<sup>9</sup> Sin embargo, se han tenido en cuenta algunos factores específicos del país que pueden distorsionar la medida el PIB per cápita. Por ejemplo, Cabo Verde permaneció en la lista de países menos adelantados en 1994 debido a incertidumbres relacionadas con su tipo de cambio, que podrían haber resultado en una sobrestimación de su PIB per cápita (*Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 1994, Suplemento No. 2* (E/1994/22), párr. 261).

<sup>10</sup> Véase *Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 1997, Suplemento No. 15* (E/1997/35), cap. VI, secc. B).

<sup>11</sup> *Ibíd.*, párr. 241.

<sup>12</sup> *Ibíd.*, 1998, *Suplemento No. 14* (E/1998/34), párrs. 162 a 170.

<sup>13</sup> Al realizar esta labor, el Comité se ocupa de cuestiones prácticas y conceptuales; la disponibilidad de datos fidedignos comparables entre los países es una de esas cuestiones.

<sup>14</sup> Incluido un número significativo de países de bajos ingresos, que deben incluirse en un cálculo del índice que se utilizaría para la identificación de los países menos adelantados.

<sup>15</sup> Se trata del método Atlas del Banco Mundial, que presenta el PIB per cápita utilizando un promedio del tipo de cambio durante tres años.

<sup>16</sup> En 1991, “el Comité estuvo motivado por tres consideraciones: intentó elegir límites respecto de los cuales hubiera muy pocos países con valores casi idénticos; también estimó que los límites debían ser un poco más bajos que los valores más altos calculados para los países de bajos ingresos; por último, estimó que los límites debían elegirse de tal modo que se minimizaran los cambios en la lista existente, de acuerdo con el principio de clasificar la misma forma a los países en situación igualmente desventajosa”. (Véase *Revolución y reforma en Europa oriental y en la Unión Soviética: consecuencias para el desarrollo mundial, Informe del Comité de Planificación del Desarrollo, 1991, ST/ESA/229* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.93.IV.2).)

<sup>17</sup> Un resumen de ese proceso, en su forma revisada, figura en el informe del Comité de Planificación del Desarrollo sobre su 31º período de sesiones (5 a 9 de mayo de 1997), (véase *Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 1997, Suplemento No. 15* (E/1997/35), cap. VI, secc. B y cap. VII).

## Anexo I

### Examen de tres índices de vulnerabilidad

#### Índice de vulnerabilidad ambiental de la Comisión de Geociencias Aplicadas del Pacífico Meridional

1. Desde 1998, la Comisión de Geociencias Aplicadas del Pacífico Meridional está preparando un estudio experimental sobre la vulnerabilidad ambiental. El objetivo es elaborar un índice del estado del medio ambiente en función de los efectos de los fenómenos naturales y la actividad humana, “a fin de establecer una clasificación (de los Estados) y expresar con una sola cifra su vulnerabilidad ambiental relativa”<sup>a</sup>. La primera fase del proyecto se terminó a finales de enero de 1999.

2. En el estudio de la Comisión se distinguen tres aspectos de la vulnerabilidad: los riesgos de origen natural o humano; la capacidad intrínseca del medio ambiente para afrontar riesgos (resistencia del sistema ecológico); y la integridad del ecosistema (situación del medio ambiente resultante de impactos anteriores). Se prepararon 57 indicadores ambientales y se agruparon en tres subíndices, uno para cada aspecto. Estos tres subíndices se combinaron en un índice de vulnerabilidad único. En una primera fase, se ha calculado el índice para tres países: Australia, Fiji y Tuvalu.

3. El grupo de expertos que se reunió en marzo de 1999 llegó a la conclusión de que era necesario resolver importantes problemas conceptuales y de medición, y extender la labor analítica y estadística a muchos otros países antes de poder incluir a los países menos adelantados en el plan propuesto por la Comisión. En el actual período de sesiones (abril de 1999), el Comité de Políticas de Desarrollo, teniendo en cuenta la importancia de la fragilidad ecológica, concluyó que estos factores debían examinarse mediante perfiles de vulnerabilidad de los países candidatos para ser incluidos en la lista de países menos adelantados o para ser eliminados de ella, y reconoció asimismo la utilidad y relevancia del estudio de la Comisión de Geociencias Aplicadas para la preparación de dichos perfiles.

#### Índice de vulnerabilidad económica del Banco de Desarrollo del Caribe

4. La labor que viene efectuando el Banco de Desarrollo del Caribe en este contexto se centra sobre todo en la mayor vulnerabilidad inherente de los países en desarrollo, en particular si se trata de pequeños Estados insulares, las

perturbaciones externas que afectan al desarrollo. El Banco estudió la situación de 95 países y territorios en el año 1993. Se ha preparado un índice de vulnerabilidad económica a partir de variables relacionadas con el comercio, tales como la concentración de los mercados de exportación e importación, la dependencia de la importación de productos fundamentales, la dependencia de las inversiones externas y el nivel de aislamiento relativo<sup>b</sup>.

5. Esta investigación se ha centrado en los elementos de vulnerabilidad inherentes, que tienen su origen en las características estructurales de un país, y no en los resultantes de políticas aplicadas en el pasado. Los investigadores reconocieron que sólo en unos pocos casos las políticas son completamente independientes de los factores que determinan la vulnerabilidad. Se eligen pues como variables explicativas aquellas variables que puedan considerarse menos afectadas por la adopción de políticas. Se distinguen seis grupos de variables: situación periférica y accesibilidad; concentración de las exportaciones; convergencia del destino de las exportaciones; dependencia de las importaciones de recursos energéticos; dependencia de las corrientes financieras externas; y gran incidencia de desastres naturales. Se estimó que los datos correspondientes a los efectos o el alcance de los desastres naturales no eran suficientemente sólidos para derivar de ellos una medida significativa de este aspecto de la vulnerabilidad. Se determinó que el índice compuesto, que es la media de los índices de los otros cinco grupos, era inversamente proporcional al tamaño de la población. No obstante, según el informe del Banco, el tamaño por sí mismo no es un buen indicador de la vulnerabilidad económica<sup>c</sup>.

6. El Comité señaló que hasta el momento la labor que realiza el Banco de Desarrollo del Caribe para la elaboración de un índice de vulnerabilidad se ha centrado en la vulnerabilidad económica relacionada con el sector externo. Estas iniciativas son enriquecedoras para el examen que el Comité está llevando a cabo de las cuestiones de vulnerabilidad pertinentes para los criterios que definen a los países menos adelantados, pero aún no hay suficientes datos comparables de todos los países en desarrollo. Además, el trabajo en sí plantea diversos problemas metodológicos respecto de la pertinencia de los indicadores de vulnerabilidad estructural y de su ponderación.

#### El índice de vulnerabilidad compuesto de la secretaría del Commonwealth

7. La secretaría del Commonwealth ha emprendido la tarea de elaborar un índice de vulnerabilidad compuesto. El propósito que guía esta labor es que los Estados pequeños son particularmente vulnerables a las conmociones externas y a las catástrofes naturales. Estas últimas tal vez no afecten forzosamente el nivel del producto interno bruto (PIB) per cápita, pero son consideradas fundamentales para dar cuenta de las fluctuaciones de las tasas de crecimiento anual del PIB per cápita. Se dice que los Estados pequeños son proclives a verse afectados por una mayor inestabilidad del crecimiento del PIB per cápita que los Estados más grandes. Esta mayor inestabilidad es una manifestación de la mayor vulnerabilidad de estos países.

8. En el estudio se define la inestabilidad del producto como la desviación estándar de las tasas de crecimiento anual del PIB per cápita desde 1981 hasta 1992. Tras estudiar 50 variables independientes, en un estudio econométrico se mantuvieron tres variables que reflejan la vulnerabilidad para explicar esta inestabilidad en relación con 32 países pequeños y 68 grandes. Estas variables son las siguientes, a saber: la apertura del país, medida por el porcentaje de las exportaciones de bienes y servicios en el PIB; la falta de diversificación económica, medida por el índice de diversificación de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD)<sup>d</sup>; y la susceptibilidad a los desastres naturales, medida por el porcentaje de la población afectada durante 1970–1996. (En el modelo también se utiliza una variante ficticia con valor 1 si el país es pequeño y valor 0 si no lo es.)

9. Utilizando datos de cada una de estas tres variables (y, según proceda, de la variable ficticia), del modelo econométrico surgieron niveles “previstos” de inestabilidad del producto en 110 países. Entre esos 110 países se incluían 10 países que se habían excluido de la muestra cuando se estimó el modelo. Este nivel “previsto” de inestabilidad del producto, combinado con el PIB como indicador de la capacidad de recuperación se denomina “índice de vulnerabilidad compuesto (IVC)”<sup>e</sup>.

10. A fin de decidir si el IVC mide la vulnerabilidad económica en forma apropiada hay que examinar algunas cuestiones metodológicas. La inestabilidad de las tasas de crecimiento anual del PIB per cápita tal vez no afecten forzosamente el nivel de desarrollo o la tasa de crecimiento a largo plazo del PIB per cápita. Las fluctuaciones en la tasa de crecimiento pueden presentarse con un PIB per cápita alto o bajo y con una trayectoria de crecimiento del PIB per cápita alta o baja. Por ejemplo, el estancamiento económico, característico de muchos países menos adelantados, entrañaría una menor vulnerabilidad, sin mayores modificaciones de otro tipo. Otra cuestión es que una variable independiente en

el modelo, la apertura comercial, es en gran medida el resultado de las políticas aplicadas.

11. El Comité sobre la base de la información existente, expresó dudas acerca de la lógica de la metodología y de los datos utilizados en la elaboración del IVC. La mayoría de los datos relacionados con el PIB se infieren o interpolan de datos del país sobre las paridades del poder adquisitivo (PPA) de la base de datos Penn, porque muchos países no participaron en el Proyecto de Comparación Internacional en el que se estimaron las PPA. Además, los datos sobre el número de “personas afectadas” por los desastres naturales no se pueden comparar entre países. Por otra parte, desde el punto de vista práctico, sería difícil aplicar el IVC para identificar a los países menos adelantados, habida cuenta de que existen resultados de sólo 110 países y territorios, en tanto todos los países en desarrollo deben ser examinados por el Comité para determinar si se han de incluir en la lista de países menos adelantados, y no se cuenta con los datos necesarios para hacer inferencias fidedignas sobre los países “no incluidos”<sup>f</sup>. Sobre esta base, el Comité consideró que el IVC no se podía utilizar como uno de los índices para determinar la inclusión de un país en la lista de los países menos adelantados ni su retiro de ella.

## Notas

<sup>a</sup> Véase Ursula Kaly y otros “Environmental vulnerability index (EVI) to summarise national environmental vulnerability profiles” (Suva: Secretaría de la Comisión de Geociencias Aplicadas del Pacífico Meridional, 4 de febrero de 1999, SOPAC Technical Report 275), pág. iii.

<sup>b</sup> Véase Tom Crowards, “An economic vulnerability index for developing countries, with special reference to the CARIBBEAN: alternative methodologies and provisional results” (Barbados, Banco de Desarrollo del Caribe, 25 de febrero de 1999). En el informe se aclara que las opiniones expresadas pertenecen al autor y que el Banco de Desarrollo del Caribe no asume ninguna responsabilidad al respecto.

<sup>c</sup> Loc. cit.

<sup>d</sup> Definido como “la desviación absoluta de la participación del país de la estructura mundial”. Como señaló la UNCTAD, este índice discrimina con más precisión que el índice de concentración entre los países relativamente más diversificados, y los demás.

<sup>e</sup> Jonathan Atkins, Sonia Mazzi y Carlyn Ramlogan, “A study of the vulnerability of developing and island states: a composite index” (Londres, secretaría del Commonwealth, agosto de 1998). Hasta fines de marzo de 1999 no estaba prevista la publicación de un documento técnico final. Las siguientes observaciones se basan en el informe de agosto de 1998. En “Small States: economic review and basic statistics” (secretaría del Commonwealth, diciembre de

1998), figura una segunda versión del índice y su metodología. En la reunión celebrada en Londres en marzo de 1999 se presentó una tercera versión pero no se publicó.

<sup>f</sup> Entre los países en desarrollo no incluidos figuran nueve de los países menos adelantados actuales (Afganistán, Burundi, Eritrea, Guinea-Bissau, Kiribati, Liberia, República Democrática Popular Lao, Somalia y Tuvalu).

## Anexo II

### Criterios para identificar a los países menos adelantados

<i>Criterios cuantitativos actuales</i>	<i>Criterios cuantitativos propuestos</i>
<p><b>PIB per cápita:</b> promedio de tres años, convertido al tipo oficial de cambio de cada año.</p> <p><b>Población de 75 millones o menos</b></p> <p>Índice ampliado de la calidad material de vida.</p> <p>Promedio de cuatro componentes:</p> <p><i>Educación</i>, medida por:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Las tasas de matriculación primaria y secundaria combinadas;</li> <li>La tasa de alfabetización de adultos;</li> </ul> <p><i>Nutrición</i>, medida por</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>La ingesta calórica diaria per cápita;</li> </ul> <p><i>Salud</i>, medida por:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>La esperanza de vida al nacer.</li> </ul> <p>Índice de diversificación económica (IDE).</p> <p>Promedio de cuatro componentes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Consumo de energía comercial per cápita;</li> <li>Concentración de las exportaciones (índice de la UNCTAD);</li> <li>Porcentaje de la industria manufacturera en el PIB;</li> <li>Porcentaje del empleo en la industria.</li> </ul>	<p><b>PIB per cápita:</b> de un año de referencia, convertido al del tipo de cambio medio durante tres años (método Atlas del Banco Mundial).</p> <p><b>Población de 75 millones o menos</b></p> <p>Índice ampliado de la calidad material de vida.</p> <p>Promedio de cuatro componentes:</p> <p><i>Educación</i>, medida por:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Las tasas de matriculación primaria y secundaria combinadas;</li> <li>La tasa de alfabetización de adultos;</li> </ul> <p><i>Nutrición</i>, medida por</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>La ingesta calórica diaria per cápita como porcentaje de las necesidades diarias;</li> </ul> <p><i>Salud</i>, medida por:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>La mortalidad infantil (niños menores de 5 años).</li> </ul> <p>Índice de vulnerabilidad económica (IVE).</p> <p>Promedio de cinco componentes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Concentración de las exportaciones (índice de la UNCTAD);</li> <li>Inestabilidad de las exportaciones de bienes y servicios;</li> <li>Inestabilidad de la producción agrícola;</li> <li>Porcentaje de la industria manufacturera y de los servicios modernos en el PIB;</li> <li>Número de habitantes (en logaritmos).</li> </ul>
<p>Para ser <b>incluido</b> en la lista de países menos adelantados un país debe:</p>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>Tener una población de 75 millones de habitantes o menos;</li> <li>Cumplir tres criterios: PIB per cápita, índice ampliado de la calidad material de vida e IDE inferiores a los límites respectivos.</li> <li>Cuando no se cumplen los criterios del índice ampliado de la calidad material de vida o del IDE se pueden considerar otros elementos cualitativos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tener una población de 75 millones de habitantes o menos;</li> <li>Cumplir tres criterios: PIB per cápita, índice ampliado de la calidad material de vida e IVE inferiores a los límites respectivos.</li> <li>En el caso de que cualquiera de estos tres criterios esté cerca del límite, se tendrá en cuenta la reseña de vulnerabilidad del país.</li> </ul>



*Criterios cuantitativos actuales**Criterios cuantitativos propuestos*

Para ser **excluido** de la lista de países menos adelantados un país debe:

- |   |  |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Exceder:<br/>Dos de los tres criterios (con límites superiores a los necesarios para ser incluido).</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Exceder:<br/>Dos de los tres criterios (con límites más elevados).</li> <li>• En el caso de que cualquiera de estos criterios esté cerca del límite, se tendrá en cuenta la reseña de vulnerabilidad del país.</li> </ul> |
|---|--|

## Programa

1. Aprobación del programa y organización de los trabajos, incluida la elección del Presidente, Vicepresidente, Relator y modalidades de redacción.
2. Debate sobre “el papel que desempeña el empleo y el trabajo en la erradicación de la pobreza en el contexto de la mundialización: la habilitación y el adelanto de la mujer”, asignado al Comité por el Consejo Económico y Social conjuntamente con la cuestión de la vulnerabilidad de los grupos sociales especiales.
3. Examen del informe de la Secretaría sobre la vulnerabilidad, incluidos los criterios y las metodologías para determinar la lista de los países menos adelantados, el examen de posibles índices de vulnerabilidad y la formulación de un índice de vulnerabilidad económica.
4. Formulación de recomendaciones (sobre los temas 2 y 3).
5. Sugerencias para la labor futura.
6. Debate y aprobación del informe del Comité de Políticas de Desarrollo sobre su primer período de sesiones.