

**Asamblea General**



Distr.  
GENERAL

A/48/367  
20 de septiembre de 1993  
ESPAÑOL  
ORIGINAL: INGLÉS

Cuadragésimo octavo período de sesiones  
Tema 98 del programa provisional\*

CONFERENCIA INTERNACIONAL SOBRE LA FINANCIACION DEL DESARROLLO

Fuentes de financiación del desarrollo

Informe del Secretario General

INDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
I. LA SITUACION CON RESPECTO A LA FINANCIACION DEL DESARROLLO . . . . .	1 - 47	3
A. Recursos nacionales para el desarrollo . . . . .	2 - 13	3
B. Recursos internacionales para el desarrollo . . . . .	14 - 47	7
1. Fuentes privadas de financiación . . . . .	19 - 28	9
2. Fuentes de financiación oficial en condiciones no favorables . . . . .	29 - 38	12
3. Fuentes de financiación oficial en condiciones favorables . . . . .	39 - 47	14
II. CUESTIONES ACTUALES QUE AFECTAN AL EXAMEN DE LAS POLITICAS . . . . .	48 - 67	18
A. Dimensiones nacionales de la política . . . . .	49 - 52	18
B. Dimensiones internacionales de la política . . . . .	53 - 67	19

Gráficos

I. Ahorros y crecimiento económico en los países en desarrollo . . . . .	5
II. Transferencias netas de recursos financieros hacia los países en desarrollo importadores de capital, 1982-1992 . . . . .	8
III. Compromisos multilaterales para el desarrollo, 1970-1992 . . . . .	15

\* A/48/150 y Corr.1.

#### ANTECEDENTES

En el segundo período ordinario de sesiones de 1991 del Consejo Económico y Social, el Secretario General instó a la comunidad internacional a que considerara la posibilidad de convocar una conferencia internacional sobre la financiación del desarrollo<sup>1</sup>. En aquel momento, era motivo de grave preocupación el hecho de que los recursos financieros parecían insuficientes para satisfacer la demanda mundial de inversión prevista. Se pensó que un foro internacional especial proporcionaría una oportunidad de adoptar iniciativas concertadas sobre políticas tendientes a aumentar el nivel de ahorros mundiales y elaborar modalidades de financiación que permitieran canalizar mejor dichos ahorros hacia la inversión, especialmente en los países en desarrollo.

La preocupación que subyacía a esta propuesta tenía su origen en varios acontecimientos. Por una parte, se habían añadido al programa mundial de inversión importantes necesidades nuevas, al iniciar varios países una transición desde una economía de planificación centralizada a una economía de mercado, al tiempo que se preveía que la reconstrucción posterior a la guerra en la región del Golfo Pérsico acarrearía elevados gastos. Por otra parte, la tasa mundial de ahorro sobre los ingresos corrientes parecía haber entrado en una tendencia de declive desde mediados del decenio de 1970 y los ingresos mismos estaban aumentando lentamente. El volumen total de ahorros, en otras palabras, no estaba creciendo de manera adecuada. Parecía pues probable que importantes necesidades de inversión no serían cubiertas, incluidos varios proyectos atrasados en países en desarrollo que habían estado inmersos en difíciles procesos de reajuste durante gran parte del decenio de 1980. Muchos inversores, especialmente en los países en desarrollo, encontrarían difícil pagar los altos tipos de interés reales que la escasez mundial de ahorros originaba. Con el correr del tiempo, el desarrollo mundial se vería en dificultades y la paz y la seguridad mundiales se verían amenazadas.

En atención a la propuesta del Secretario General, el Consejo Económico y Social, en su decisión 1991/274 de 26 de julio de 1991, decidió remitir la cuestión a la Asamblea General en su cuadragésimo sexto período de sesiones para su ulterior examen. La Asamblea, en su resolución 46/205 de 20 de diciembre de 1991, decidió por consenso examinar en su cuadragésimo séptimo período de sesiones la cuestión de la convocación de esa conferencia internacional. A tal fin, el Secretario General preparó un informe (A/47/575) para su examen por la Asamblea General en su cuadragésimo séptimo período de sesiones; en ese informe se concluyó, entre otras cosas, que algunas de las preocupaciones que habían motivado la propuesta original era injustificada, debido en parte al acusado (pero muy probablemente temporal) descenso del crecimiento de la economía mundial y por ende de la demanda de inversión durante el período 1991-1992. La Asamblea, en su decisión 47/436 de 18 de diciembre de 1992, decidió seguir estudiando la cuestión de convocar una conferencia internacional sobre la financiación del desarrollo, en estrecha consulta y cooperación con el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI), los bancos regionales de desarrollo y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y, con objeto de seguir examinando la cuestión, pidió al Secretario General que le informara en su cuadragésimo octavo período de sesiones sobre la situación de las posibles fuentes de financiación para el desarrollo. El presente informe ha sido preparado en atención a esa solicitud.

## I. LA SITUACION CON RESPECTO A LA FINANCIACION DEL DESARROLLO

1. Inicialmente, la financiación del desarrollo se definió como los recursos financieros para la inversión en los países en desarrollo. Subsiguientemente, comenzó a considerarse la inversión como la parte principal, pero no la totalidad, de los gastos de la financiación del desarrollo, puesto que era ampliamente aceptado que parte de los que se consideraban convencionalmente gastos corrientes eran también componentes cruciales del gasto del desarrollo. Un ejemplo es el apoyo económico de emergencia, como la ayuda alimentaria, que ha sido tradicionalmente contabilizado como parte de la asistencia al desarrollo, y por lo tanto como parte de la financiación del desarrollo en un sentido general, de la misma manera que la asistencia técnica. Hoy en día es corriente la concepción del desarrollo como la ampliación de las capacidades humanas de los países en desarrollo. Los salarios de los maestros, como la inversión en un nuevo recinto escolar, puede de esta manera considerarse parte de los gastos del desarrollo. Aunque los gastos para desarrollo de los recursos humanos son asumidos normalmente tanto de forma privada como por gobiernos, estos últimos tienen una importante responsabilidad en este ámbito. Así, el examen de la situación de la financiación del desarrollo tal como se entiende aquí hace necesario examinar la situación de la financiación de la inversión y de los recursos (nacionales y extranjeros) disponibles para hacer frente a los gastos corrientes de los gobiernos para el desarrollo de los recursos humanos.

### A. Recursos nacionales para el desarrollo

2. Los recursos nacionales representan la mayor parte de la financiación del desarrollo y el principal determinante de la cantidad de dichos recursos es la tendencia global de los ingresos per cápita. Una comparación entre el principio del decenio de 1980 y el comienzo del decenio de 1990 ilustra la cuestión.

3. A principios del decenio de 1980, los analistas dividían generalmente los países en desarrollo en dos grupos. Uno comprendía un pequeño número de países cuyos ahorros excedían sustancialmente de las necesidades nacionales de inversión debido al aumento del precio de sus exportaciones de petróleo, que había causado grandes ascensos de los ingresos nacionales. Esos países se denominaron los países en desarrollo con superávit de capital. El segundo grupo estaba integrado por el resto de los países en desarrollo. La mayor parte de las necesidades nacionales de inversión en el último grupo de países eran satisfechas por los ahorros locales, pero las entradas de capital extranjero también eran significativas. Estos países fueron por ello denominados los países en desarrollo importadores de capital.

4. El siguiente decenio fue tumultuoso para ambos grupos de países. Para el comienzo del decenio de 1990, después de cinco años de precios internacionales del petróleo comparativamente débiles y una prolongada guerra en la región del Golfo Pérsico, los países con superávit de capital en conjunto estaban ahorrando alrededor del 23% del producto interno bruto (PIB), una cifra que representaba menos de la mitad de la tasa de 1980 y la misma tasa de ahorros que la de los países importadores de capital<sup>2</sup>. La tasa de ahorro del 23% del último grupo de países era aproximadamente la misma que en 1980. No obstante, la tasa de ahorros nacionales brutos en los países importadores de capital de Asia había aumentado del 27% del PIB al 31%, a causa esencialmente del rápido crecimiento

de los ingresos en la región y de la tendencia a ahorrar e invertir localmente gran parte de los aumentos de ingresos. En Africa y en América Latina, sin embargo, las tasas de ahorro agregadas eran inferiores en 1990 que un decenio antes<sup>3</sup>.

5. Estos últimos resultados no pueden atribuirse a las patentes deficiencias de la política de ahorro per se. Más bien, los países con los peores resultados en relación con el ahorro eran por lo general aquéllos con el peor registro de crecimiento económico. La capacidad de la política de promover los ahorros, ya sean ahorros personales o ahorros del gobierno, en un entorno económico muy difícil es realmente pequeña. Por ejemplo, el promedio del PIB per cápita en Côte d'Ivoire durante el período 1989-1991 fue un 29% inferior en términos reales que el que había tenido durante el período 1979-1981. En este entorno, al margen de las reformas de política y las actividades de ajuste económico, los ahorros internos brutos representaron un promedio del 15% del PIB durante el último período en comparación con el 22% del PIB un decenio antes; hubo, por lo tanto, un descenso de siete puntos porcentuales<sup>4</sup>.

6. La relación es válida también en niveles de ingresos per cápita más altos. En Venezuela, por ejemplo, el PIB per cápita real descendió un 18% entre los períodos 1979-1981 (una época de precios internacionales del petróleo relativamente altos y fácil acceso al crédito internacional) y 1989-1991 (período de crisis de la deuda combinada con el ajuste). A lo largo del decenio, el porcentaje del PIB que se ahorró descendió casi seis puntos, del 32% a menos del 27%. La relación entre ahorros y crecimiento económico es válida también en el caso de un rendimiento económico alto. En Tailandia, por ejemplo, el PIB per cápita durante el período 1989-1991 fue un 75% superior al de 1979-1981; su tasa de ahorro durante el último período fue 10 puntos más alta (30% del PIB frente a un 20%).

7. Por supuesto, la relación entre ahorros y crecimiento económico no es de paridad, pero estos tres ejemplos, si bien espectaculares, son representativos del cuadro general. El gráfico I ilustra esta situación en relación con una muestra de 68 países sobre los cuales se disponía de información adecuada. Cada cuadrado en el gráfico representa el crecimiento total del PIB per cápita de un país a lo largo del período de 10 años abarcado (eje horizontal) y el cambio durante esos 10 años en el porcentaje del PIB ahorrado (eje vertical). Todos los países en la zona I del gráfico experimentaron un crecimiento del PIB per cápita y de la proporción de ahorros. Todos los países en la zona III sufrieron un descenso del PIB per cápita y de la proporción de ahorros. Aunque había 17 países en las zonas II y IV del gráfico, 51 países (tres cuartas partes del total) se encontraban en las zonas I y III.

Gráfico I

Ahorros y crecimiento económico en los países en desarrollo

---

Fuente: Departamento de Información Económica y Social y Análisis de Políticas de la Secretaría de las Naciones Unidas, sobre la base de información del Banco Mundial.

Nota: Muestra de 68 países sobre los cuales se disponía de información para los períodos 1979-1981 y 1989-1991. El eje horizontal muestra el porcentaje de crecimiento del PIB per cápita del primer período al segundo. El eje vertical muestra el cambio en puntos porcentuales de la proporción del PIB ahorrado entre los mismos dos períodos.

8. En la raíz de las dificultades de los países en la zona III se encontraba la necesidad en que se vieron al principio del decenio de 1980 de llevar a cabo programas de estabilización macroeconómica y ajuste estructural en un momento en el que estaban desapareciendo muchos de los apoyos económicos y financieros de los que esos países habían venido dependiendo, tales como precios remunerativos por sus exportaciones de bienes, bajos tipos de interés reales sobre la deuda externa, acceso a nuevas corrientes de financiación externa y creciente demanda en los mercados de exportación. La comunidad internacional amplió la asistencia financiera al apoyo a los programas de ajuste en los países afectados, pero estaba lejos de encontrarse en una situación que le permitiera compensar el mencionado deterioro del entorno internacional. Además, en varios países en desarrollo, se recrudecieron los conflictos internos o regionales y como consecuencia el desarrollo resultó eliminado por completo del programa político.

9. Aunque el ahorro interno en conjunto sufrió debido al constreñimiento de los ingresos, muchos gobiernos se enfrentaron a dificultades especiales en la aplicación de recursos adecuados para los programas de desarrollo en los

presupuestos. Por una parte, sistemas fiscales débiles y compromisos de subvencionar sectores concretos, que podrían haber sido ineficaces pero funcionales cuando los ingresos estaban aumentando, se convirtieron en una carga insostenible cuando las economías declinaron. Por otra parte, el control de ciertos gastos en aumento estaba fuera del alcance del gobierno.

10. Un ejemplo ha significado el aumento en pagos de intereses de los gobiernos, al aumentar la deuda externa (y por tanto los pagos por servicio de la deuda) y al aumentar a niveles muy altos los tipos de interés internos a consecuencia de la adopción de políticas monetarias más firmes<sup>5</sup>. En una muestra de 39 países en desarrollo, los pagos de intereses aumentaron por término medio de un 6,6% de los gastos del gobierno central en 1980 a un 12,8% un decenio más tarde<sup>6</sup>. En una muestra de nueve países fuertemente endeudados, los pagos de intereses alcanzaron casi el 19% de los gastos e incluso en una muestra de 11 países de bajos ingresos, casi el 14% de los gastos se destinaron a pagos de intereses. En el África subsahariana, en 14 de 29 países analizados el nivel de gastos del gobierno tras ajustarlos por la inflación y deducir los pagos de intereses era menor a final del decenio de 1980 que al principio.

11. Los gastos militares han continuado absorbiendo también grandes cantidades de recursos públicos en muchos países en desarrollo. En este caso, sin embargo, hubo una tendencia alentadora, consistente en que en 40 países de los 58 sobre los cuales se disponía de información se redujo la proporción de gastos del gobierno central asignados a defensa a lo largo de un período de 10 años que finalizó en 1990-1991. No obstante, la magnitud de la proporción de los gastos totales destinados a defensa indica que era todavía posible hacer mayores reducciones de los gastos militares, ya que algunos países informaron de que gastaban menos del 2% de sus presupuestos en defensa (por ejemplo, Barbados, Costa Rica y Mauricio), mientras que muchos otros gastaban el 25% o más<sup>7</sup>. En efecto, un objetivo fundamental de Un programa de paz<sup>8</sup> es reducir los conflictos y las tensiones en el mundo y permitir a los gobiernos relajar sus preocupaciones en materia de seguridad militar.

12. Dado que la mayoría de los países se han enfrentado con las realidades de gastos en intereses y defensa y con la necesidad de reducir los déficit presupuestarios de los gobiernos, los gastos de desarrollo de los gobiernos de muchos países han experimentado severas limitaciones. Los gobiernos han tratado de proteger el gasto en servicios de desarrollo humano, pero con diferentes resultados. En el África subsahariana, en especial, aunque los gastos reales en salud y educación aumentaron en el decenio de 1980, la población aumentó incluso más de prisa, especialmente en países de bajos ingresos. De manera más general, los gobiernos trataron de refrenar sus gastos limitando la reposición de suministros, posponiendo la inversión y disminuyendo sus facturas por salarios. Esta última meta fue alcanzada, especialmente en África y en América Latina, en mayor medida por medio de reducciones en los salarios reales, ya que los incrementos nominales de los salarios no mantuvieron el mismo ritmo que la inflación, que mediante reducciones de personal. Esto perjudicó la calidad de los servicios que se proporcionaban, puesto que el personal mejor calificado dejó la administración para incorporarse al sector privado o trasladarse al extranjero y la mayoría tuvo que emplear crecientes cantidades de tiempo suplementando sus ingresos en otras actividades.

13. Se reconoce cada vez más que una situación así es insostenible y, como se indica a continuación, hay ahora políticas ampliamente aceptadas encaminadas a fortalecer las finanzas del sector público y a dirigir mejor los recursos donde son más necesarios. Hay también un mayor reconocimiento de las distorsiones de la inversión y del desaprovechamiento de recursos que causa un sector financiero interno inadecuado y de las líneas maestras que debe seguir la reforma institucional y de política<sup>9</sup>. Sin embargo, es esencial que la cantidad de recursos asignados aumente también y la clave para generar a nivel nacional esos recursos (recursos públicos así como ahorros privados) sigue siendo el reforzamiento del crecimiento económico.

#### B. Recursos internacionales para el desarrollo

14. Hace tiempo que la comunidad internacional ha reconocido que los niveles apropiados de inversión interna superan a lo que la mayoría de los países en desarrollo pueden financiar con sus propios ahorros, y que, por consiguiente, se requieren transferencias netas de recursos financieros para cubrir el déficit. Los ahorros en los países en desarrollo sólo aumentan lo suficiente para cerrar la brecha de recursos tras largos períodos de crecimiento de los ingresos per cápita.

15. A este respecto, recientemente se han registrado algunos cambios importantes en las corrientes de recursos financieros internacionales. A efectos financieros, la suma total de todas las transferencias financieras hacia los países en desarrollo importadores de capital y de las provenientes de ellos - las corrientes de capital menos las utilidades, intereses u otras rentas devengadas por esos corrientes - constituye el total de transferencias netas de recursos financieros<sup>10</sup>. Como se aprecia en el gráfico II, ese indicador de las transferencias financieras había sido negativo durante la mayor parte del decenio de 1980, pero se volvió marcadamente positivo en el decenio de 1990. Esos recursos se emplean para aumentar las importaciones de bienes y una amplia gama de servicios por encima de lo que podría costearse con los ingresos por concepto de exportaciones, así como para acrecentar las reservas oficiales de divisas. En los últimos años, la mayoría de las transferencias positivas pasaron, de hecho, a incrementar las reservas, pero también se registraron aumentos importantes de los niveles de importación, sobre todo en América Latina. Efectivamente, 1992 fue el primer año desde hacía 10 en el que América Latina disfrutó de un superávit de importaciones financiado por una transferencia neta de recursos.

Gráfico II

Transferencias netas de recursos financieros hacia los países  
en desarrollo importadores de capital, 1982-1992<sup>a</sup>

---

Fuente: Estudio Económico Mundial, 1993 (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: E.93/II.C.1), anexo, cuadro A.27.

<sup>a</sup> Corrientes netas de capital menos rentas netas.

16. No obstante, gran parte del auge de las transferencias financieras netas en 1991 y 1992 reflejadas en el gráfico II fue el resultado de aumentos de la categoría residual de financiación, que agrupa en una sola partida las variaciones de los recursos a corto plazo y los movimientos de los activos mantenidos en el extranjero por residentes de los países en desarrollo. Al parecer gran parte de esa afluencia de recursos fue atraída por tipos de interés internos a corto plazo notablemente más altos que los tipos de interés vigentes internacionalmente. En efecto, el miedo a los tipos de interés internacionales elevados que dio lugar al llamamiento inicial para celebrar una conferencia oficial sobre financiación no se ha visto justificado ni mucho menos, ya que los tipos internacionales de interés han estado descendiendo y se ha producido una importante reasignación del ahorro mundial en beneficio de algunos países en desarrollo. Sin embargo, habida cuenta del carácter volátil de tantas afluencias de recursos y de su contexto internacional, pueden volver a salir al extranjero con la misma rapidez con la que entraron, si, por ejemplo, los diferenciales de intereses se vuelven menos atractivos. Además, la mayoría de los países ni siquiera han empezado a utilizar este suministro de recursos. Por consiguiente, buena parte de las nuevas afluencias no constituye una fuente estable de financiación para el desarrollo.

17. En otros términos, toda contribución a las transferencias finaiios locales, proveedores y subcontratistas. En realidad, estos factores son cruciales también para los inversores domésticos. Cuando no se dan, hay que crearlos, si se quiere que se produzca un crecimiento dinámico, y, en general, sólo una parte de esta tarea será realizada por el propio sector privado. Se espera que los gobiernos asuman el papel dirigente en la provisión del resto de estos recursos.

22. En los países industrializados, las principales inversiones gubernamentales suelen financiarse mediante emisiones de bonos que puede adquirir el público en general tanto en el país como en el extranjero. El acceso de los gobiernos de los países en desarrollo a los mercados de bonos internacionales para esa financiación tiene su origen en el siglo XIX (aunque, por supuesto, ese acceso se vio interrumpido en determinados períodos). Esta es una fuente que algunos países de América Latina, así como varias economías asiáticas, están promoviendo de nuevo. En 1992, América Latina (fundamentalmente la Argentina, el Brasil y México) obtuvieron casi 12.000 millones de dólares de los EE.UU. de la venta de bonos en estos mercados, junto con bonos emitidos por empresas privadas y estatales. Esta suma supuso más del doble de los préstamos obtenidos por los países asiáticos (básicamente China y la República de Corea). Tres años antes, América Latina no había obtenido prácticamente ningún recurso mediante este mecanismo. La mayoría de los países en desarrollo y casi toda Africa siguen sin conseguir fondos por este método<sup>11</sup>.

23. El mecanismo más corriente para obtener importantes sumas de créditos privados internacionales para los países en desarrollo en el decenio de 1970 y principios del de 1980 había sido el recurso a los préstamos de consorcios bancarios internacionales. Los mercados internacionales de bonos eran cautelosos, requiriendo una considerable familiaridad con el prestatario, por lo que sólo un pequeño número de países en desarrollo disfrutaba de acceso a ellos. Los préstamos bancarios requerían que un grupo de banqueros mucho más reducido que el integrado por los obligacionistas individuales o institucionales se familiarizara con el posible prestatario. Por consiguiente, un banco o grupo de bancos - que generalmente comprendía a los que operaban en el país en desarrollo y por lo tanto tenían una relación estable con él - se ocupaba de obtener y gestionar un importante préstamo utilizando fondos suministrados por muchos otros bancos (a veces cientos de ellos). Excepto en el caso de los países en desarrollo que se salvaron de la crisis dsión en América Latina, alrededor de un tercio más de la inversión fue atraída hacia la región de Asia y el Pacífico. Además, Africa no ha participado en absoluto en el aumento de la inversión directa: las corrientes hacia otras regiones crecieron notablemente durante esos años, pero las corrientes dirigidas a Africa se mantuvieron en la franja de los 2.000 millones a los 3.000 millones de dólares de los EE.UU. al año, y actualmente sólo ascienden al 5% de las corrientes brutas dirigidas hacia los países en desarrollo.

20. El atractivo de Asia para los inversores directos es fundamentalmente el mismo que ejerce la región para sus propios inversores domésticos: el atractivo relacionado con unas condiciones políticas y macroeconómicas relativamente estables, balanzas de pagos sostenibles, una orientación de la política hacia el exterior y el crecimiento en aumento de los ingresos reales. La afluencia de recursos a algunos países de América Latina encuentra su aliciente en fenómenos análogos, o en la expectativa de la proximidad de ese tipo de condiciones. Sin embargo, una parte sustancial de las recientes corrientes hacia América Latina

ha tenido su origen en la privatización de empresas estatales. Aunque aún quedan empresas cuya privatización está prevista, se trata de un fenómeno temporal y la continuación de las corrientes a largo plazo dependerá fundamentalmente de que se difunda una percepción positiva del clima empresarial reinante. De hecho, la ausencia de ese tipo de percepción con respecto a muchos países africanos explica buena parte de las dificultades que ha tenido Africa para atraer inversores directos.

21. Al elegir destino para sus inversiones, los inversores directos buscan también recursos productivos complementarios como la infraestructura, una fuerza de trabajo capacitada, servicios comerciales y bancarios locales, proveedores y subcontratistas. En realidad, estos factores son cruciales también para los inversores domésticos. Cuando no se dan, hay que crearlos, si se quiere que se produzca un crecimiento dinámico, y, en general, sólo una parte de esta tarea será realizada por el propio sector privado. Se espera que los gobiernos asuman el papel dirigente en la provisión del resto de estos recursos.

22. En los países industrializados, las principales inversiones gubernamentales suelen financiarse mediante emisiones de bonos que puede adquirir el público en general tanto en el país como en el extranjero. El acceso de los gobiernos de los países en desarrollo a los mercados de bonos internacionales para esa financiación tiene su origen en el siglo XIX (aunque, por supuesto, ese acceso se vio interrumpido en determinados períodos). Esta es una fuente que algunos países de América Latina, así como varias economías asiáticas, están promoviendo de nuevo. En 1992, América Latina (fundamentalmente la Argentina, el Brasil y México) obtuvieron casi 12.000 millones de dólares de los EE.UU. de la venta de bonos en estos mercados, junto con bonos emitidos por empresas privadas y estatales. Esta suma supuso más del doble de los préstamos obtenidos por los países asiáticos (básicamente China y la República de Corea). Tres años antes, América Latina no había obtenido prácticamente ningún recurso mediante este mecanismo. La mayoría de los países en desarrollo y casi toda Africa siguen sin conseguir fondos por este método<sup>12</sup>.

23. El mecanismo más corriente para obtener importantes sumas de créditos privados internacionales para los países en desarrollo en el decenio de 1970 y principios del de 1980 había sido el recurso a los préstamos de consorcios bancarios internacionales. Los mercados internacionales de bonos eran cautelosos, requiriendo una considerable familiaridad con el prestatario, por lo que sólo un pequeño número de países en desarrollo disfrutaba de acceso a ellos. Los préstamos bancarios requerían que un grupo de banqueros mucho más reducido que el integrado por los obligacionistas individuales o institucionales se familiarizara con el posible prestatario. Por consiguiente, un banco o grupo de bancos - que generalmente comprendía a los que operaban en el país en desarrollo y por lo tanto tenían una relación estable con él - se ocupaba de obtener y gestionar un importante préstamo utilizando fondos suministrados por muchos otros bancos (a veces cientos de ellos). Excepto en el caso de los países en desarrollo que se salvaron de la crisis de la deuda, esta vía de obtención de fondos se fue agotando en su mayor parte durante el decenio de 1980.

24. Por lo tanto, actualmente, corresponde a las economías asiáticas más del 70% de los préstamos bancarios internacionales a mediano y largo plazo que reciben los países en desarrollo (más del 80% en 1991 y 1992, años en que Kuwait y Arabia Saudita recurrieron a este mercado). A pesar de la recuperación del

mercado de bonos señalada anteriormente, el volumen de préstamos bancarios a América Latina sigue siendo exiguo. Los préstamos bancarios son especialmente limitados en el caso de Africa, en el que varios países obtuvieron en una época cuantiosos préstamos y se convirtieron en notables deudores.

25. Los grandes bancos comerciales de muchos países industrializados y centros extraterritoriales se excedieron en los préstamos especulativos en esferas como los bienes raíces y la financiación de fusiones de empresas, y, huelga mencionar, en la deuda de los países en desarrollo, por lo que tuvieron que replegarse y reconstruir su base de capital. Se encuentran todavía en el proceso de reducir sus cuentas acreedoras con respecto a los países en crisis crediticia mediante acuerdos negociados y pactos de recompra<sup>13</sup>. No tienen el deseo de reanudar los préstamos a esos países inmediatamente. Mientras tanto, el mercado de bonos se ha hecho más sofisticado y han aumentado las posibilidades de préstamos de carácter especulativo mediante bonos.

26. De hecho, los avances en las comunicaciones internacionales han mejorado tanto el estado de la información sobre el mundo en desarrollo y los mercados financieros internacionales que las empresas de los países en desarrollo se encuentran cada vez más capacitadas para realizar sus propias emisiones de acciones en los países industrializados. En 1991, esas empresas emitieron casi 5.000 millones de dólares de los EE.UU. en nuevas acciones en el mercado internacional y, en 1992, más de 7.000 millones de dólares de los EE.UU., si bien el grueso del total correspondió a las acciones resultantes de las medidas de privatización en México<sup>14</sup>.

27. En resumidas cuentas, los acontecimientos recientes dejan traslucir una creciente capacidad de los países en desarrollo para recurrir a la financiación privada internacional en su modalidad de inversiones directas o en cartera y seguir utilizando los préstamos bancarios internacionales fundamentalmente cuando están ya disponibles. El suministro de fondos disponibles para proyectos de inversiones que tienen perspectivas de beneficios razonables parece bastante abundante. Incluso en países cuya balanza de pagos está en una situación frágil, algunos proyectos pueden obtener créditos si se asignan para el servicio de la deuda los ingresos en divisas previstos.

28. A pesar de su atractivo, su acceso es todavía bastante limitado y muchos acreedores consideran sus préstamos como fundamentalmente especulativos. Los préstamos de riesgo político a los gobiernos afectados por la crisis de la deuda pueden ser difíciles de obtener. De hecho, algunos tipos de inversores institucionales de los países industrializados tienen restringida su adquisición de deuda fundamentalmente a la que está catalogada como de buena calidad por alguno de los organismos privados de clasificación de la deuda. A mediados de 1993, sólo habían obtenido esa clasificación los bonos en divisas de ocho países en desarrollo (Chile, China, Colombia, Indonesia, la República de Corea, Malasia, Tailandia y Turquía)<sup>15</sup>. Por otra parte, aunque los precios en los mercados secundarios para la deuda bancaria pendiente o los bonos sucesores de los países fuertemente endeudados han aumentado durante los últimos años, en todos los casos excepto en dos, la deuda se sigue cotizando todavía a más del 10% de descuento de su valor nominal<sup>16</sup>. En junio de 1993, la cotización de compra media de la deuda latinoamericana era de sólo un 55% de su valor nominal.

## 2. Fuentes de financiación oficial en condiciones no favorables

29. Algunas veces, las corrientes oficiales de financiación complementan o galvanizan la movilización de fondos del sector privado, y algunas veces las corrientes oficiales son la única fuente real de apoyo financiero internacional. Son pocos los países en desarrollo que, aunque gocen de amplio acceso a fuentes privadas de fondos, estén dispuestos a renunciar a la financiación procedente de fuentes oficiales. Incluso en el caso de los países de ingreso más alto, es ventajoso beneficiarse de la evaluación de proyectos y la asistencia técnica de las instituciones multilaterales y la reducción del costo del dinero prestado mediante el uso de créditos para las exportaciones con apoyo oficial, para no mencionar los recursos del FMI durante períodos de reajuste. En el caso de algunos países de ingreso más bajo, no hay alternativas del sector privado a gran parte de la financiación que necesitan y sólo pueden beneficiarse de la parte de financiación oficial que se suministra en condiciones altamente favorables o en forma de donaciones. Como se verá más adelante, las perspectivas de disponibilidad de fondos del último tipo son considerablemente inciertas; pero también son inciertas las perspectivas de algunas formas de financiación oficial de costo más elevado.

30. Los organismos que conceden créditos a las exportaciones son un caso interesante. El objetivo fundamental de esos organismos es promover las exportaciones de sus países de origen, frecuentemente de bienes de capital que requieren una financiación de mediano plazo a largo plazo. Normalmente, los organismos mencionados reducen el costo de los compradores asegurando los préstamos hechos por los bancos para una compra o los créditos ofrecidos directamente por los exportadores a los abastecedores. Se reducen los riesgos de los prestamistas y, en consecuencia, los tipos de interés devengados. Algunas veces, los organismos que conceden créditos para las exportaciones ofrecen también préstamos ellos mismos.

31. Se supone que los organismos que ofrecen créditos a las exportaciones sufragan sus costos mediante el cobro de derechos y cargos, pero debido a la crisis crediticia de los países en desarrollo y las economías en transición, los organismos que conceden créditos a las exportaciones han tenido que hacer frente a reclamaciones que exceden considerablemente del ingreso procedente de sus derechos. Los gobiernos sufragan las pérdidas y, en consecuencia, las autoridades que ejercen la vigilancia han ejercido presiones sobre los organismos que conceden créditos a las exportaciones para que actúen con más cautela que en el pasado al garantizar las exportaciones<sup>17</sup>. Significa esto que algunos proyectos que hubieran podido ser aceptados para su financiación mediante la concesión de crédito a las exportaciones en una época anterior tal vez no lo sean ahora, o que tal vez las condiciones de su financiación sean menos atractivas.

32. La tendencia natural de los organismos que conceden créditos a las exportaciones es competir entre sí mediante ofertas de crédito crecientemente subvencionado, pero esta tendencia ha venido estando contenida desde hace tiempo mediante un acuerdo periódicamente actualizado negociado en la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), denominado oficialmente el Arreglo sobre directrices para los créditos a las exportaciones con apoyo oficial. Por el efecto de las nuevas presiones, los subsidios a los tipos de interés han desaparecido gradualmente en gran medida del Arreglo de la OCDE, si bien los

países pueden suministrar todavía subsidios indirectamente utilizando la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) para cubrir una parte del costo de los bienes exportados. Ahora bien, se han hecho también esfuerzos para limitar el uso de estos "créditos mixtos". En las conversaciones celebradas en la OCDE, se ha hecho hincapié en que la AOD utilizada en créditos mixtos no debe perder su carácter de "asistencia" ni debe ser un sustituto de los fondos comerciales potencialmente disponibles<sup>18</sup>.

33. Las condiciones de los créditos a las exportaciones se han endurecido también en otro sentido. Algunos organismos que conceden créditos a las exportaciones han adoptado nuevos arreglos para reducir el riesgo de los prestamistas que parecen comprometer el carácter de la financiación en forma de créditos a las exportaciones. Un ejemplo consiste en exigir el establecimiento de cuentas de depósito en el extranjero que contengan los ingresos en divisas extranjeras procedentes de un proyecto que utilice los bienes de capital financiados mediante los créditos otorgados a las exportaciones. Un arreglo de esa índole se parece a lo que podría idear un banco comercial sin seguro de exportación y, desde el punto de vista del receptor del préstamo, ofrece muy poco en términos del mejoramiento de un préstamo obtenido sin apoyo oficial. Con factores como los señalados, y con la prolongada limitación de la tasa de inversión y, en consecuencia, de las importaciones de bienes de capital de muchos países en desarrollo, no es sorprendente que el valor en dólares de los créditos de mediano plazo y largo plazo otorgados a las exportaciones en el período 1991-1992 haya alcanzado una media de solamente 2.800 millones de dólares, cifra que representa aproximadamente la misma suma que en 1970<sup>19</sup>. De hecho, el problema de la reducción de la deuda pendiente de los países en desarrollo, principalmente en forma de créditos a las exportaciones, que originó una crisis crediticia, parece haber avanzado hacia una solución más lentamente que el del tratamiento de la deuda de los bancos comerciales, especialmente en lo relativo a los países de ingreso bajo<sup>20</sup>.

34. Las "ventanas" ordinarias de préstamos de las instituciones financieras internacionales son ahora la fuente principal de créditos oficiales no subvencionados para los países en desarrollo. En el caso del Banco Mundial y los otros bancos multilaterales de desarrollo, el prestatario se beneficia del pago de un tipo de interés que es sólo marginalmente superior al tipo al que la propia institución puede obtener dinero prestado con un riesgo sumamente bajo en los mercados internacionales de obligaciones. La institución obtiene préstamos en condiciones sumamente atractivas tanto porque su cartera de préstamos a los países en desarrollo está sumamente diversificada como porque el servicio de la deuda de la propia institución está garantizado eficazmente por los países industrializados y otros miembros financieramente poderosos de la institución. Los períodos de vencimiento son también más largos de los que pueden normalmente obtenerse acudiendo directamente a los mercados financieros<sup>21</sup>.

35. El FMI es un tipo especial de institución financiera multilateral. Sus préstamos están destinados a suministrar un apoyo temporal a la balanza de pagos durante un período de reajuste económico y son por ello principalmente de plazo más breve que los préstamos para el desarrollo per se, no relacionados con un proyecto. Los préstamos ordinarios del FMI tienen que devolverse en cinco años, pero los países pueden obtener préstamos a más largo plazo, con fechas de vencimiento de hasta 10 años (a comparar con los 20 años del Banco Mundial). Por lo demás, las condiciones de los préstamos del FMI son también marginalmente

superiores al costo de los préstamos obtenidos por la institución, aunque en sus operaciones ordinarias se considere al Fondo meramente como un fondo común de monedas, abonando el Fondo intereses a los países cuyos depósitos de moneda en el Fondo se prestan a países prestatarios. La diferencia financiera principal respecto de los bancos de desarrollo es que el FMI obtiene recursos solamente de los gobiernos, no de los mercados financieros.

36. Se estima en general que las dos instituciones multilaterales más grandes, el FMI y el Banco Mundial, poseen capacidad suficiente para atender a la demanda prevista de préstamos en condiciones no favorables durante los próximos años. El FMI aumentó su capacidad para otorgar préstamos en condiciones no favorables incrementando sus recursos en un 50% en 1992, mediante la aplicación de la novena revisión general de cuotas. En la situación actual, sin embargo, el Fondo recibe ahora de los países en desarrollo por concepto de devolución de créditos anteriores más de lo que desembolsa en nuevos préstamos<sup>22</sup>.

37. El Banco Mundial efectuó por última vez un aumento general del capital en 1988, elevando su capacidad de concesión de préstamos en condiciones no favorables en 75.000 millones de dólares. Si la tasa de concesión de préstamos hubiese aumentado entonces como se esperaba, el Banco necesitaría ahora recursos adicionales. Sin embargo, se estima que el Banco goza actualmente de un margen suficiente para la concesión de nuevos préstamos, si bien esto se debe a las dificultades y demoras experimentadas por muchos países en desarrollo en la organización de proyectos y programas en un ambiente de crecimiento económico lento, a la dificultad de las negociaciones sobre política que implican los conjuntos de préstamos, y al nivel bajo de las inversiones gubernamentales<sup>23</sup>.

38. En contraste, los bancos regionales de desarrollo están tratando de aumentar su capacidad de concesión de préstamos, en particular el Banco Asiático de Desarrollo y el Banco Interamericano de Desarrollo. El Banco Africano de Desarrollo tiene un problema diferente porque sólo un pequeño número de los países miembros de la región pueden hacer frente actualmente a las condiciones casi comerciales de sus arreglos ordinarios de concesión de préstamos. Por otra parte, las actividades de la subdivisión que otorga préstamos en condiciones altamente favorables, el Fondo Africano de Desarrollo (FAD), son actualmente considerablemente limitadas debido a la falta de recursos y a la necesidad de negociar la reposición y ampliación de esos recursos.

### 3. Fuentes de financiación oficial en condiciones favorables

39. Aparte de sus programas ordinarios, todos los bancos multilaterales y el FMI ofrecen préstamos en condiciones sumamente favorables a los países en desarrollo de bajo ingreso mediante servicios especiales tales como la Asociación Internacional de Fomento (AIF) del Banco Mundial, el FAD y otros servicios comparables de los bancos regionales, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola y el Servicio Financiero Reforzado de Ajuste Estructural (SRAE) del FMI. Juntamente con las subvenciones para asistencia técnica y ayuda alimentaria de las organizaciones operacionales de las Naciones Unidas (a saber, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el Programa Mundial de Alimentos (PMA)), estos servicios absorben la mayor parte de lo que se clasifica generalmente como AOD

multilateral. Hace 20 años, la AOD multilateral absorbía aproximadamente la mitad del total de los arreglos con recursos multilaterales. En años recientes absorbe menos de un tercio (véase el gráfico III).

Gráfico III

Compromisos multilaterales para el desarrollo, 1970-1992

(En miles de millones de dólares de 1980)

---

Fuente: Departamento de Información Económica y Social y Análisis de Políticas de la Secretaría de las Naciones Unidas, sobre la base de la información suministrada por distintas instituciones.

Nota: Compromisos reales son los valores en dólares de los compromisos deflactados con arreglo al índice de precios de las exportaciones de productos manufacturados de los países industrializados (con exclusión de los arreglos del FMI).

40. La AOD multilateral ha tropezado con la misma dificultad que la AOD en general para atraer el apoyo político que se traduce en consignaciones presupuestarias en apropiado aumento. A diferencia de la financiación oficial de los bancos multilaterales per se, en cuyo caso solamente se abona una pequeña parte del aumento del capital siendo el resto "exigible" - sin que hasta ahora se haya exigido nunca - los fondos para los programas de concesión de préstamos en condiciones favorables proceden por entero de los presupuestos de los países donantes.

41. Además, como los arreglos para la distribución equitativa del costo entre los países donantes determinan la parte proporcional aportada por cada uno para la reposición multilateral, un gran país que desea aportar una contribución relativamente pequeña puede estar en condiciones de limitar la magnitud del

/...

aumento total. Este depende de la capacidad de los gobiernos que deseen efectuar una reposición más grande para convencer al socio renuente a que aumente sus propuestas contribuciones. Este mecanismo limitó la magnitud de la reciente décima reposición de la AIF (AIF-10), que está suministrando los recursos para los préstamos de la AIF en el período comprendido entre el 1º de julio de 1993 y el 30 de junio de 1996. En virtud de esa reposición, 34 países donantes iban a aportar 18.000 millones de dólares que, juntamente con 4.000 millones de dólares procedentes del reembolso previsto de préstamos anteriores de la AIF, suministrarán los mismos recursos en términos reales que la AIF-9. El Banco Mundial había tratado de obtener una reposición mayor, especialmente a la luz del nuevo compromiso de la comunidad internacional de apoyar los programas para el desarrollo ecológicamente sostenible, de conformidad con la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo<sup>24</sup> y el Programa 21<sup>25</sup>. Además, habrá que distribuir los fondos entre un número mayor de países, pues varios países en transición de economías de planificación central a economías de mercado se han incorporado recientemente al Banco Mundial y son ahora elegibles para usar fondos de la AIF<sup>26</sup>.

42. Las Naciones Unidas recaudan fondos para sus actividades operacionales, que se suministran en forma de donaciones, mediante promesas anuales de contribuciones voluntarias sin un arreglo oficial para la distribución de la carga. Sin embargo, aquí también la experiencia reciente ha sido decepcionante y se ha reflejado rápidamente en las actividades de los programas. Así por ejemplo, los compromisos totales para actividades operacionales disminuyeron de 4.000 millones de dólares en 1991 a 3.600 millones de dólares en 1992, habiéndose efectuado aproximadamente la mitad de la reducción en el PNUD, el programa más grande<sup>27</sup>. Por lo que se refiere al futuro, algunos donantes han expresado la opinión de que los recursos adicionales requieren cambios en la supervisión y la coordinación de las actividades operacionales.

43. Aunque sea un medio particularmente deseable de lograr la cooperación internacional, la AOD desembolsada por conducto de canales multilaterales absorbe menos del 30% de la AOD recibida por los países en desarrollo. El resto se aporta en forma bilateral, y los donantes concentran sus programas de asistencia en los países con los que mantienen relaciones políticas o económicas relativamente sólidas y hacen uso principalmente de las modalidades en que tienen una capacidad abundante, como la ayuda alimentaria.

44. La agregación de la AOD bilateral y las contribuciones a operaciones concesionarias multilaterales origina el total de la AOD desde el punto de vista del proceso presupuestario del país donante y desde la perspectiva de los compromisos de AOD contraídos en las Naciones Unidas y de otro modo. Aunque los gobiernos donantes han mantenido esos compromisos, los ingresos totales de AOD en término reales se han estancado fundamentalmente desde mediados del decenio de 1980, en la cifra de aproximadamente 55.000 millones de dólares a precios de 1991<sup>28</sup>. La ayuda de los países miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la OCDE ha aumentado en ese período en aproximadamente un 2,5% anual en términos reales; pero otros donantes han reducido su AOD, en particular los países donantes exportadores de petróleo y las antiguas economías de planificación central de Europa oriental y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas. Dichos grupos de países no podían sostener sus esfuerzos anteriores de ayuda, que en el caso de los donantes árabes pertenecientes al grupo de los exportadores de petróleo ascendieron al 1,3% de su producto nacional bruto (PNB)

en 1985. En 1992, la ayuda árabe, estimada en 1.000 millones de dólares, se había reducido a menos de un tercio de su valor en dólares en 1985, habiendo perdido prácticamente para esa fecha toda su capacidad de ayuda el otro grupo de países.

45. El aumento de la AOD de los países del CAD impidió pues que disminuyese la cifra global de la asistencia, pero la AOD del Comité de Asistencia para el Desarrollo aumentó solamente a aproximadamente la tasa de crecimiento del PNB global. Esa tasa de crecimiento mantuvo la relación entre la AOD y el PNB de los países del CAD en un 0,33%, pero esa cifra, que ascendía a algo menos de la mitad de la meta del 0,7% del PNB fijada por las Naciones Unidas, no representaba un progreso hacia el logro de la meta en forma global. Aunque la relación entre la AOD y el PNB reflejó una cifra más alta en 1992 que a mediados del decenio de 1980 en el caso de Austria, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Luxemburgo, Noruega, Portugal, Suecia y Suiza, la AOD total de esos países representaba menos del 30% de la cifra total correspondiente al CAD. Solamente cuatro países alcanzaron o superaron la meta en 1992 (Dinamarca, los Países Bajos, Noruega y Suecia) absorbiendo esos países solamente el 13% de la AOD del Comité de Asistencia para el Desarrollo.

46. Inquieta cada vez más desde hace varios años la posibilidad de que los niveles de ayuda, lejos de alcanzar la meta de las Naciones Unidas, sean cada vez más insuficientes en términos de la satisfacción de las necesidades mundiales. Como ya señaló hace casi un año el Presidente del CAD,

"Las tendencias de la disponibilidad de la AOD son especialmente inquietantes si se consideran la demanda y las oportunidades crecientes del mundo rápidamente cambiante de hoy día. Los nuevos países receptores y las nuevas prioridades sectoriales como el medio ambiente originarán una competencia aún mayor por los recursos escasos de AOD en los próximos años ..."<sup>29</sup>

El Presidente del CAD pidió a continuación que se aumentase la eficiencia en la utilización de la asistencia, que sería importante incluso si los recursos de asistencia fuesen más abundantes, y sugirió que los países receptores podrían hallarse en la situación de tener que competir cada vez más por los recursos limitados de la asistencia. El análisis del Banco Mundial era más contundente en su evaluación de las tendencias de la asistencia:

"... Para los países en desarrollo receptores el mensaje es claro: demostrar una capacidad para utilizar la ayuda eficazmente - mediante una política económica acertada y un gobierno eficaz - o correr el riesgo de perderla."<sup>30</sup>

47. La inquietud que originan las perspectivas de las corrientes de asistencia es recientemente aún mayor. Italia, cuarto donante del CAD por orden de importancia, tuvo que reducir su presupuesto de ayuda de 1993 en un 40% y en los Estados Unidos de América, que compite con el Japón por el primer puesto, la Administración y el Congreso están considerando la posibilidad de introducir cambios globales en la asistencia exterior, incluidos los niveles presupuestarios. Por otra parte, el Japón ha adoptado recientemente una nueva meta quinquenal de crecimiento de su programa de asistencia, que aumentaría la AOD japonesa entre un 40% y un 50% en el período 1993-1997 en comparación con el período quinquenal anterior.

## II. CUESTIONES ACTUALES QUE AFECTAN AL EXAMEN DE LAS POLITICAS

48. La comunidad internacional ha aprobado varios textos en los últimos años que representan en su conjunto el consenso alcanzado respecto de los objetivos de desarrollo y del papel de la cooperación internacional en la consecución de esos objetivos, entre ellos, en particular, la financiación del desarrollo. Los textos fundamentales de las Naciones Unidas en ese sentido son la Declaración sobre la cooperación económica internacional y, en particular, la reactivación del crecimiento económico y el desarrollo de los países en desarrollo (contenida en el anexo de la resolución S-18/3 de la Asamblea General, de 1º de mayo de 1990) y la Estrategia Internacional del Desarrollo para el Cuarto Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo (contenida en el anexo de la resolución 45/199, de la Asamblea, de 21 de diciembre de 1990). El tema de la financiación del desarrollo ocupó también un lugar destacado en dos importantes reuniones internacionales celebradas en 1992, a saber, el octavo período de sesiones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, que aprobó el compromiso de Cartagena<sup>31</sup>, y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, que aprobó el Programa 21<sup>25</sup>. Más recientemente, el Comité Ministerial Conjunto de las Juntas de Gobernadores del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional para la Transferencia de Recursos Reales a los Países en Desarrollo (Comité para el Desarrollo) examinó la cuestión de la financiación del desarrollo en las reuniones celebradas en el otoño de 1992 y la primavera de 1993<sup>32</sup>. Los textos mencionados tienen en común una serie de principios e intereses, pero difieren en los matices. En el caso de celebrarse una conferencia internacional sobre la financiación del desarrollo, esos textos constituirían el punto de partida, sin perjuicio de que pudiesen examinarse algunos otros aspectos, que se mencionan más adelante.

### A. Dimensiones nacionales de la política

49. Según un amplio consenso internacional, los países en desarrollo deben encontrar en sí mismos la principal fuente de los recursos financieros que necesitan para el desarrollo. Asimismo, es prácticamente irrefutable la importancia que revisten para el desarrollo las políticas macroeconómicas sostenibles y las estructuras económicas flexibles, orientadas en gran medida por las señales que emite el mercado. Igualmente necesario es un marco jurídico e institucional adecuado en el que las obligaciones y los derechos de las empresas estén bien definidos si se quiere que la posibilidad de inversiones se concrete en una verdadera formación de capital. Por otra parte, está ampliamente difundida la idea de que un incremento relativamente importante del ahorro puede generarse con el aumento del ingreso per cápita en los países pobres, pero resultaría insólito que se aumentase el ahorro significativamente con una reasignación del gasto destinado al consumo cuando los ingresos están estancados.

50. Esos principios pueden relacionarse entre sí si se considera que la solución del problema del aumento del ahorro interno en los países con un crecimiento lento pasa por el ajuste y el crecimiento de la economía, dos elementos que son igualmente necesarios y que se apuntalan uno al otro. El ajuste ha de lograrse mediante la reorientación de las políticas y, de ser necesario, introduciendo reformas institucionales. El crecimiento en una economía estancada generalmente se ve estimulado por el aumento del gasto y por

un mejor rendimiento de las exportaciones o por nuevas inversiones, que suelen contener un componente significativo de financiación externa. En otras palabras, lo que debe lograrse es la reactivación del crecimiento económico cuando se encuentra estancado aplicando al mismo tiempo una serie de medidas que inspiren confianza a los agentes económicos internos<sup>33</sup>. Si las políticas surten efecto, las personas cuyos ingresos aumenten probablemente generarán un volumen considerable de ahorro que podría movilizarse internamente e invertirse en la economía nacional.

51. Por otra parte, la importancia de un sector financiero nacional cada vez más flexible que sirva de intermediario eficiente entre el ahorro y la inversión es muy estimada hoy en día. En consecuencia, en las políticas del sector financiero se hace hincapié en el fortalecimiento institucional, incluida la creación de mercados de capitales, y en la liberalización de los controles administrativos. Esto último, empero, debe ir unido a una prudente reglamentación y supervisión de las instituciones financieras. En la actualidad muchos países están tratando de resolver los problemas de instituciones financieras que perdieron solvencia a causa de préstamos incobrables. Igualmente importantes son las medidas destinadas a facilitar el acceso al crédito a pequeños empresarios y agricultores.

52. Otra dimensión que debe contemplarse si se quieren lograr buenos resultados tiene que ver con un sistema tributario equitativo y de amplia base que grave los ingresos crecientes y permita recaudar un volumen suficiente de fondos para financiar los servicios públicos esenciales, algunos de los cuales son complementos necesarios de la inversión privada. En la actualidad se considera que una adecuada financiación pública del desarrollo de los recursos humanos es un elemento de particular importancia en los planes de desarrollo. Asimismo, se va reconociendo cada vez más la necesidad de fortalecer la capacidad administrativa de las autoridades tributarias. Por otra parte, en muchos países se ha reexaminado la cuestión de prestar asistencia pública mediante actividades subvencionadas accesibles a todos en lugar de orientar la asistencia específicamente a los grupos vulnerables. En consecuencia, se ha tendido a procurar una mejor recuperación del costo de los servicios públicos y a suspender progresivamente los subsidios otorgados a las empresas del sector público.

#### B. Dimensiones internacionales de la política

53. Asimismo, es un hecho universalmente reconocido que los países en desarrollo dependen enormemente de la situación económica internacional y que, mientras que las políticas nacionales tienen que acrecentar la capacidad de esos países de aprovechar las oportunidades que ofrece esa situación, también necesitan la capacidad de soportar los acontecimientos adversos causados por ella. Los países pueden desarrollar ese tipo de capacidad por su cuenta únicamente en una etapa avanzada del desarrollo. Además, existe un supuesto prácticamente universal, incorporado en todos los textos básicos negociados a nivel internacional, según el cual los países que se encuentran en las primeras etapas o en las etapas intermedias del proceso de desarrollo deben tener acceso a transferencias netas de recursos financieros desde el exterior.

54. Según lo expuesto, la comunidad internacional reconoce la necesidad de apoyar los programas de desarrollo de los países en desarrollo, sobre todo en las primeras etapas y cuando ya se han iniciado el ajuste económico y las reformas de las políticas. Ahora bien, ese apoyo debe manifestarse en la prestación de asistencia financiera, la reestructuración de la deuda externa cuando sea necesario y el mantenimiento de relaciones comerciales internacionales libres.

55. Con respecto al comercio, el compromiso internacional proclamado reiteradamente de reducir el proteccionismo en los países industrializados choca espectacularmente con la práctica real de algunos países y con el grado de liberalización comercial que se está logrando en los países en desarrollo. En la actualidad no existe otra medida más importante para reanimar la confianza internacional en la liberalización del comercio de los países industrializados que la llegada a buen término de las negociaciones multilaterales del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio.

56. En el tratamiento de la deuda de los países que experimentan una crisis crediticia, la política internacional ha evolucionado notablemente, sobre todo con respecto a la deuda de la banca comercial. No obstante, queda mucho por hacer, en particular en el caso de los países de bajos ingresos que deben cuantiosas sumas a acreedores oficiales, tema examinado en un informe del Secretario General (A/48/345) sobre la estrategia internacional de la deuda a mediados de 1993.

57. Con respecto a las corrientes financieras, se ha prestado mucha atención a la creación de capacidad para captar un volumen cada vez mayor de la importante oferta de corrientes privadas internacionales. Los factores necesarios para crear el medio propicio para atraer corrientes privadas a largo plazo son esencialmente los mismos que hacen falta para estimular altas tasas de ahorro e inversión en la economía de los países en desarrollo: sobre todo, cierto grado de crecimiento económico sumado a la estabilidad económica y a un marco institucional y jurídico adecuado. Según datos registrados recientemente, la inversión extranjera afluye a los países en los que el ajuste económico ya ha alcanzado cierto grado de progreso y está ligado a un crecimiento económico importante y a una posición de balanza de pagos relativamente estable, sobre todo que no arrastre la carga de una deuda externa pendiente. Ese tipo de consideraciones son fundamentales para la adopción de decisiones en materia de inversión; el ofrecimiento de incentivos especiales, treguas tributarias, subvenciones del crédito, etc, con que los países en desarrollo suelen tratar de competir para atraer a los posibles inversionistas son, en cambio, factores periféricos.

58. Lo que se aplica a la inversión directa se aplica también a la de cartera y a las corrientes de crédito a largo y a mediano plazo. No obstante, la comunidad internacional puede desempeñar una función importante incrementando el acceso de los países en desarrollo a diversas fuentes de esos fondos con asistencia técnica y financiera y facilitando el acercamiento a los mercados financieros y la eliminación de los excesivos obstáculos reglamentarios existentes en los países industrializados para la colocación de fondos en países en desarrollo. Además, las corrientes privadas hacia los países en desarrollo pueden ser aumentadas con asistencia financiera oficial. A veces las corrientes de fondos oficiales constituyen la parte más importante de un programa de

financiación que comprende también corrientes privadas que, de otro modo, no participarían en el proyecto, como sucede en los acuerdos oficiales de cofinanciamiento.

59. La capacidad de las principales fuentes de corrientes oficiales para desempeñar esa función catalítica y para llevar adelante sus programas regulares de crédito sigue siendo indispensable. Si bien algunas de las instituciones multilaterales pueden tener suficiente margen en este momento, como se dijo con anterioridad, otras como el Banco Interamericano de Desarrollo o el Banco Asiático de Desarrollo están entablando importantes negociaciones para aumentar su base de capital. Estos arreglos deben llevarse a cabo en forma sincronizada, así como también las negociaciones aún pendientes de varios servicios en condiciones concesionarias, sobre todo las del FMI relativas al acuerdo que sucederá al Servicio reforzado de ajuste estructural (que finalizará en noviembre de 1993 según lo previsto) y la revisión y reposición del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (previstas para diciembre de 1993), así como también la reposición del Fondo Africano de Desarrollo mencionada anteriormente.

60. La última cuestión que debe abordar la comunidad internacional en materia de cooperación para el desarrollo y, tal vez, la más candente, se refiere a los resultados recientemente insatisfactorios y las perspectivas de la asistencia oficial para el desarrollo. Algunos países que han figurado entre los principales donantes ya no tienen la misma capacidad. En otros países, la asistencia oficial para el desarrollo se ve obligada a competir cada vez más arduamente con otras necesidades debido a la limitación de los recursos del presupuesto.

61. En algunos países donantes la asistencia oficial para el desarrollo ha sido víctima de las consecuencias presupuestarias de la recesión o la atonía económicas. La aceleración del crecimiento económico de esos países contribuiría a la solución de sus dificultades económicas y sociales y reduciría la competencia por los recursos del presupuesto; de ese modo podrían reducirse las limitaciones al crecimiento de la asistencia oficial para el desarrollo. (Esto pone de relieve las amplias ramificaciones que tiene el crecimiento económico insuficiente en el panorama mundial actual.)

62. La prioridad política de la asistencia oficial para el desarrollo está siendo también reexaminada en algunos países donantes. La asistencia oficial para el desarrollo ha cumplido diversas funciones para los donantes y sólo algunas de ellas se refieren al desarrollo económico y social. Como se señaló al examinarse los créditos para la exportación y los créditos mixtos, algunos motivos del ofrecimiento de asistencia son comerciales. En este caso, un país en desarrollo con un prolongado declive de su situación económica y una pobreza creciente sería un mercado menos promisorio y, por lo tanto, un receptor menos importante de asistencia oficial para el desarrollo justo cuando sus necesidades de ayuda serían mayores.

63. Otros motivos que han llevado a los países donantes a prestar ayuda han tenido que ver con el establecimiento de alianzas políticas, sobre todo en el contexto de la guerra fría, factor que ahora ha dejado de ser pertinente. El impulso humanitario sigue siendo una motivación importante, pero los diferentes criterios que mantienen los países respecto de los derechos humanos y la libertad política, para no mencionar el gasto militar, pueden hacer vacilar al

electorado de los países donantes respecto de la asistencia para el desarrollo. Además, en el panorama político de los países donantes, la asistencia para el desarrollo se ve afectada por el hecho de haber estado en vigencia durante más de 30 años y los ingresos per cápita de una cantidad considerable de países receptores son más bajos ahora que cuando se inició esa asistencia. El hecho de que una gran cantidad de países por lo general pequeños dependan enormemente de los recursos de la asistencia oficial para el desarrollo preocupa tanto a los países donantes como a los receptores<sup>34</sup>.

64. En muchos casos se ha esperado demasiado de un volumen relativamente pequeño de asistencia. Empero, la responsabilidad tanto de los donantes como de los receptores en lo que hace a mejorar la eficacia de la asistencia oficial para el desarrollo ha sido durante muchos años una preocupación fundamental de los países que reciben y prestan asistencia. Ultimamente, el Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE ha codificado su trabajo sobre las prácticas adecuadas de ayuda en un manual destinado a los donantes<sup>35</sup>. Asimismo, esta es una preocupación constante en las reuniones de los grupos de consulta y las mesas redondas de los donantes y de los receptores.

65. Una tendencia significativa relacionada con lo anterior registrada recientemente es la participación cada vez mayor de las organizaciones no gubernamentales en la cooperación internacional para el desarrollo. Las organizaciones no gubernamentales constituyen una alternativa significativa de la asistencia oficial para el desarrollo en la canalización de los sentimientos humanitarios que impulsan a muchas personas en todo el mundo, y tienden a reducir la intervención del gobierno tanto en los países donantes como en los receptores. Por otra parte, esas organizaciones movilizan recursos financieros en una escala mucho menor que los organismos públicos, aunque en los países donantes suelen desempeñar un papel importante como grupos de presión para obtener una mejor y mayor asistencia oficial.

66. Existen razones para tratar de fortalecer el compromiso de la asistencia oficial para el desarrollo. Una de ellas es el creciente reconocimiento de la solución global que requieren varios problemas sectoriales y ambientales como, por ejemplo, la reducción de las emisiones de dióxido de carbono para combatir el recalentamiento del planeta, la recuperación de la productividad de los recursos pesqueros marítimos, el ofrecimiento a los agricultores de bajos ingresos de una alternativa que pueda competir con los cultivos de drogas ilegales y la consolidación de la paz a nivel nacional y regional y de la seguridad mediante la prestación de asistencia económica para el desarrollo una vez finalizados los conflictos.

67. El principal argumento a favor de la asistencia oficial para el desarrollo sigue siendo el mismo de siempre: el mundo no puede darse el lujo de tener una parte importante de sí mismo perpetuamente fuera del sector en el que los ingresos aumentan significativamente y mejora el nivel de seguridad de los seres humanos. La asistencia oficial para el desarrollo ha sido fundamental en la cooperación económica internacional para el desarrollo y lo sigue siendo. El deseo de fortalecer esa cooperación nace de la reciprocidad reconocida de los intereses nacionales y de la necesidad de ser solidarios en un mundo interdependiente. El compromiso de la comunidad internacional con respecto a la asistencia oficial para el desarrollo sigue siendo una prueba fundamental de su compromiso con la cooperación internacional para el desarrollo.

Notas

<sup>1</sup> Véase Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo sexto período de sesiones, Suplemento No. 3 (A/46/3/Rev.1), cap. III, párrs. 6 a 14.

<sup>2</sup> Estimaciones agregadas del Departamento de Información Económica y Social y Análisis de Políticas de la Secretaría de las Naciones Unidas, Macroeconomic Data System (MEDS), una base de datos analítica de la División de Análisis de Políticas Macroeconómicas y Sociales.

<sup>3</sup> En Africa, los ahorros agregados descendieron del 26% del PIB en 1980 al 19% en 1990, mientras que en América Latina los ahorros disminuyeron del 23% del PIB al 21% a lo largo del mismo período.

<sup>4</sup> Se utilizan los promedios de períodos de tres años con objeto de reducir los efectos estadísticos de los cambios a corto plazo en las condiciones económicas de países concretos; la tasa de ahorros se calcula en términos nominales en moneda local a partir de las cuentas de ingresos nacionales; el PIB real está basado también en definiciones de monedas nacionales (información suministrada por el Banco Mundial, World Tables, edición de 1992 actualizada, de 28 de agosto de 1992).

<sup>5</sup> Sobre la relación entre pagos por servicio de la deuda externa y balance del presupuesto sin intereses, véase el informe del Secretario General (A/45/487) titulado "Transferencia neta de recursos de los países en desarrollo", secc. IV, y las referencias citadas en él.

<sup>6</sup> Las estadísticas que figuran en los párrafos siguientes están basadas en el Informe sobre la Situación Social en el Mundo, 1993 (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.93.IV.2), cap. VIII.

<sup>7</sup> Incluidos El Salvador, los Emiratos Arabes Unidos, Israel, Myanmar, Omán, el Pakistán, la República Arabe Siria, la República de Corea, Uganda y el Yemen.

<sup>8</sup> Véase el informe del Secretario General presentado de conformidad con la declaración aprobada el 31 de enero de 1992 en la Reunión en la Cumbre del Consejo de Seguridad relativo a la diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz (A/47/277-S/24111) titulado "Un programa de paz".

<sup>9</sup> Véase Savings and Credit for Development, Report of the International Conference on Savings and Credit for Development, Klarskovgard (Dinamarca), 28 a 31 de mayo de 1990 (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: E.92.II.A.1).

<sup>10</sup> El análisis que sigue se basa en el Estudio Económico Mundial, 1993 (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.93.II.C.1), cap. IV. En el anexo III del Estudio Económico Mundial, 1986 (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.86.II.C.1), figura una definición formal de la transferencia neta. La transferencia neta considerada como complemento del ahorro interno se definió formalmente como la transferencia neta en función de los gastos y se diferencia de la transferencia neta a efectos financieros definida en el presente informe como el monto neto de utilización o acumulación de reservas oficiales.

<sup>11</sup> Datos del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Mundial, que figuran en "Developing country access to private capital flows", Development Issues: Presentations to the 46th Meeting of the Development Committee (Washington, D.C., Banco Mundial, mayo de 1993), pág. 55.

<sup>12</sup> Datos del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Mundial, que figuran en "Developing country access to private capital flows", Development Issues: Presentations to the 46th Meeting of the Development Committee (Washington, D.C., Banco Mundial, mayo de 1993), pág. 55.

<sup>13</sup> Véase el informe del Secretario General (A/48/345) titulado "La estrategia internacional de la deuda a mediados de 1993".

<sup>14</sup> El total comprendía acciones emitidas mediante certificados de depósito en los que un banco actúa como intermediario y conserva las acciones emitidas originalmente y "acciones B" emitidas por empresas chinas (se ha utilizado como fuente la página 56 del documento "Developing country access to private capital flows" del FMI y el Banco Mundial).

<sup>15</sup> Cotizaciones de Standard & Poor's de 5 de julio de 1993, publicadas en Financial Flows to Developing Countries: Quarterly Review, julio de 1993, pág. 9, del Banco Mundial.

<sup>16</sup> De los 25 países en desarrollo de los que la Secretaría sigue la marcha de los precios, sólo Argelia y Chile han logrado cotizaciones del 90% de su valor nominal o más en la primera mitad de 1993 (según los datos facilitados por Merrill Lynch y Salomon Brothers, de Nueva York). Un aumento generalizado de las cotizaciones en el mercado refleja tanto una mejoría de las perspectivas para los países correspondientes como un descenso de los tipos de interés que devengan otros bonos internacionales.

<sup>17</sup> Véase Malcolm Stephens, "Export finance as a source of funding for developing countries" en Development Issues: Presentations to the 46th Meeting of the Development Committee (Washington, D.C., Banco Mundial, mayo de 1993), págs. 195 a 200.

<sup>18</sup> Este continúa siendo un tema importante del programa del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE (véase OCDE, Development Corporation, 1992 Report (París, OCDE, diciembre de 1992), págs. 10 y 11).

<sup>19</sup> Datos de la OCDE, "Financial resources for developing countries: 1992 and recent trends", comunicado de prensa SG/PRESS(93)41 de 29 de junio de 1993.

<sup>20</sup> Véase el documento A/48/345.

<sup>21</sup> Algunos países en desarrollo gozan sin embargo de acceso relativamente libre a la financiación privada y pueden recibir condiciones enteramente competitivas, especialmente si se tiene en cuenta el riesgo relacionado con el tipo de cambio de los préstamos en diversas monedas obtenidos de las instituciones multilaterales, para no mencionar la condicionalidad de índole política negociada como parte de un convenio multilateral de préstamo.

Notas (continuación)

<sup>22</sup> El Fondo recibió 200 millones de dólares con carácter neto de los países en desarrollo en 1992 y más de 50 millones de dólares en los seis primeros meses de 1993, a pesar de haber efectuado desembolsos netos de fondos en condiciones de favor por valor de 800 millones de dólares en ambos períodos (datos del FMI, International Financial Statistics).

<sup>23</sup> Una cuestión relacionada es el descenso en años recientes de la proporción de las operaciones que el propio Banco Mundial considera se han efectuado con éxito. Para examinar ese problema, el Presidente del Banco encargó un estudio interno (el Informe Wapenhans, que lleva el nombre del ex Vicepresidente del Banco que lo encabezó) y organizó posteriormente un nuevo programa para poner en práctica sus recomendaciones. Para una descripción de este último, véase Getting Results: the World Bank's Agenda for Improving Development Effectiveness (Washington, D.C., Banco Mundial, 1993).

<sup>24</sup> Véase Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Río de Janeiro, 3 a 14 de junio de 1992, vol. I, resolución aprobada por la Conferencia (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.93.I.8), resolución 1, anexo I.

<sup>25</sup> Ibíd., anexo II.

<sup>26</sup> Véase el informe del Secretario General titulado "Impacto de la reciente evolución de las economías en transición para la economía mundial" (A/48/33).

<sup>27</sup> Véase Estudio Económico Mundial, 1993, anexo, cuadro A.33.

<sup>28</sup> Para los datos preliminares detallados sobre asistencia en 1992, véase OCDE, "Recursos financieros para los países en desarrollo: 1992 y tendencias recientes".

<sup>29</sup> OCDE, Development Cooperation, pág. 23.

<sup>30</sup> Global Economic Prospects and the Developing Countries, 1993 (Washington, D.C., Banco Mundial, abril de 1993), pág. 50.

<sup>31</sup> Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, octavo período de sesiones, TD/364, primera parte, secc. A.

<sup>32</sup> Véanse el comunicado de prensa del Comité para el Desarrollo del 22 de septiembre de 1992 (reproducido en el Boletín del FMI del 19 de octubre de 1992, págs. 313 a 315) y del 1º de mayo de 1993 (reproducido en el Boletín del FMI del 24 de mayo de 1993, págs. 150 a 152).

<sup>33</sup> Las ideas actuales sobre esos conjuntos de medidas se examinan en otro informe del Secretario General (A/48/380), presentado ante la Asamblea General en su cuadragésimo octavo período de sesiones, titulado "Programas de estabilización económica en países en desarrollo".

Notas (continuación)

<sup>34</sup> En el período de 1986-1991 el valor de los ingresos por asistencia oficial para el desarrollo superaba el 10% del PNB en más de 30 países y el 20% del PNB en 19 países (según los indicadores del desarrollo mundial publicados en el Informe sobre el Desarrollo Mundial, 1993 (Washington, D.C., Banco Mundial, 1993)).

<sup>35</sup> Véase Development Assistance Manual: DAC Principles for Effective Aid (París, OCDE, 1992).

-----