



# Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

Distr. general  
5 de marzo de 2010  
Español  
Original: inglés

## Junta de Comercio y Desarrollo

Comisión de Comercio y Desarrollo

Comisión de la Inversión, la Empresa y el Desarrollo

Reunión de Expertos sobre contribución y uso eficiente de recursos externos para  
el desarrollo, en particular para el desarrollo de la capacidad productiva

Ginebra, 22 a 24 de febrero de 2010

## Informe de la Reunión de expertos sobre contribución y uso eficiente de recursos externos para el desarrollo, en particular para el desarrollo de la capacidad productiva

Celebrada en el Palacio de las Naciones, Ginebra, del 22 al 24 de febrero de 2010

### Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Resumen del Presidente .....	1–53	2
A. Sesión 1 – Flujos de capital contra corriente: repercusiones en las políticas macroeconómicas y las estrategias de desarrollo .....	2–13	2
B. Sesión 2 – Necesidad de asegurar la sostenibilidad de la deuda tras la crisis.	14–21	4
C. Sesión 3 – Inversión extranjera directa para el fomento de la capacidad productiva .....	22–30	6
D. Sesión 4 – Asistencia oficial para el desarrollo: necesidad de asegurar el crecimiento hasta 2015 y más allá .....	31–40	8
E. Sesión 5 – Fomento de la capacidad productiva en los países en desarrollo ..	41–48	10
F. Sesión 6 – Mesa redonda especial: seguimiento de las Conferencias de las Naciones Unidas sobre la Financiación para el Desarrollo y de la crisis financiera y económica mundial .....	49–53	12
II. Cuestiones de organización .....	54–57	13
A. Elección de la Mesa .....	54	13
B. Aprobación del programa y organización de los trabajos .....	55	13
C. Resultado de la reunión .....	56	13
D. Aprobación del informe .....	57	13
Anexo		
Participantes .....		14

## I. Resumen del Presidente

1. La Reunión de un solo año sobre la contribución y uso eficiente de recursos externos para el desarrollo, en particular para el desarrollo de la capacidad productiva, se celebró del 22 al 24 de febrero del 2010 en el Palacio de las Naciones, en Ginebra. El Dr. Supachai Panitchpakdi, Secretario General de la UNCTAD, pronunció una declaración inaugural, en la que elogió a los participantes en la reunión tanto por la excelencia y variedad de los expertos reunidos como por la pertinencia de los temas por tratar. Expresó que el propósito de la reunión de expertos era no sólo debatir y analizar la situación actual de los recursos externos en la era posterior a la crisis financiera, sino también plantear cuestiones y destacar los desafíos que enfrentarían las corrientes de recursos externos en el decenio venidero.

### A. Sesión 1 – Flujos de capital contra corriente: repercusiones en las políticas macroeconómicas y las estrategias de desarrollo

2. Los expertos consideraron que la actual crisis económica mundial no sólo planteaba a los países industrializados y a los países en desarrollo el desafío de combatir la reducción de la actividad económica general, sino que también brindaba la oportunidad de reconsiderar los diferentes paradigmas de las estrategias de desarrollo. Los debates se centraron en: a) la dinámica cambiante de las corrientes de capital; b) las respuestas normativas más recientes de los países en desarrollo para hacer frente a las presiones financieras y monetarias mundiales emergentes; y c) las consecuencias para las políticas macroeconómicas y las estrategias de desarrollo.

3. Los expertos examinaron en primer lugar la dinámica de los flujos de capital y la medida en que, a diferencia de las expectativas de la teoría económica convencional, los flujos habían cambiado hasta dirigirse de las economías pobres a las economías ricas ("contra corriente"). A nivel global, los datos disponibles demostraban que, en los 15 años anteriores, el flujo neto de capital se había dirigido de los países en desarrollo a los países desarrollados. Pero un experto sostuvo que ese efecto estaba influido principalmente por el desempeño de dos grandes economías, los Estados Unidos y China, dado que una considerable cantidad de capital había fluído de la segunda a la primera. Si se excluía ese caso especial, las corrientes netas de capital se habían dirigido hacia los países más pobres.

4. Sin embargo, se señaló que las comprobaciones en que se sustentaba esa conclusión eran válidas sólo hasta 2002. En muchas economías asiáticas con altas tasas de crecimiento, superiores a las de la mayoría de los países desarrollados, se manifestaban señales de que el equilibrio financiero mundial estaba cambiando. El *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, 2008* (UNCTAD/TDR/2008) demostró dicho cambio en la economía mundial: varios países de ingresos medios, principalmente en Asia, crecían mucho más rápidamente que otros países sin el beneficio de entradas netas de capital.

5. Durante los anteriores 50 años, los países en desarrollo tuvieron que enfrentarse a la presión de la liberalización mundial de las cuentas comerciales y a la idea de que el crecimiento podía lograrse mejor mediante la movilización del ahorro extranjero. La mayoría de los economistas especializados en el desarrollo compartían la firme creencia de que los países ricos en capital deberían transferir su excedente de capital a los países más pobres para colmar la disparidad en los ahorros. Esa idea fue puesta en entredicho desde el vuelco de la situación a comienzos del siglo, cuando dicha preferencia política comenzó a ser impugnada en la práctica en varias importantes economías en desarrollo emergentes.

6. Un experto recalcó que, aunque la actual crisis financiera demostraba la vulnerabilidad de los países en desarrollo al cambio de dirección de los flujos de capital, ello no significaba que había que evitar absolutamente las corrientes de capital. Por el contrario, era necesario idear condiciones en las cuales los flujos de capital se convirtieran en inversiones con el fin de dar lugar al crecimiento. Había que considerar muchos factores para manejar mejor la vulnerabilidad del cambio de dirección de los flujos de capital, o sea la composición de la entrada de capital y los marcos normativos e institucionales.

7. Otro experto observó que la dirección de esos flujos no era un tema esencial en sí mismo. En el debate sobre los flujos de capital y sus consecuencias macroeconómicas, era más importante evaluar si dichos flujos iban dirigidos a propósitos estratégicos, productivos y creadores de capacidad o meramente a la especulación y el lucro a corto plazo. Eso llevaba naturalmente a una evaluación de si había un vínculo sólido entre los flujos de capital y el crecimiento económico o si ese vínculo no existía.

8. Los expertos expusieron opiniones encontradas sobre esa cuestión, en función del período y la región que se examinaban. Un experto presentó la experiencia de tres regiones distintas que manifestaban altas tasas de crecimiento pero distintos patrones de ingreso de capital, lo cual parecía indicar un vínculo poco fuerte entre las entradas de capital y el crecimiento. Otro experto sostuvo que el aumento excepcional de los flujos netos de capital privado era un factor pertinente en el auge de crecimiento de varios países en desarrollo de 2003 a 2007. Desde ese punto de vista, estaban justificadas las preocupaciones relativas a las repercusiones de la crisis en los países en desarrollo causadas por la reducción de los volúmenes de los flujos de capital, tanto de las inversiones privadas como de la asistencia oficial.

9. Desde otro punto de vista se recalcó que el crecimiento a largo plazo de los países en desarrollo no dependía primordialmente de movilizar el ahorro extranjero. En cambio, la mayor importancia correspondía al crecimiento de la inversión, la responsabilidad fiscal, el espacio de la política monetaria y la función del Estado en la promoción de la inversión privada. Esto subrayaba la evolución del paradigma prevaleciente de política de desarrollo y la necesidad de construir un nuevo Estado "desarrollista".

10. Eso daba a entender que el alto crecimiento de los países de ingresos medios era consecuencia de dejar de lado el paradigma anterior. En efecto, ese resultado obedeció al hecho de que las economías asiáticas de rápido crecimiento comenzaron a aprender la forma de neutralizar la tendencia a la sobrevaluación del tipo de cambio. Del mismo modo, se recalcó que las economías asiáticas de rápido crecimiento tuvieron éxito al mantener un tipo de cambio competitivo y al financiar el crecimiento con la inversión interna. Por lo tanto, cuando estalló la crisis económica mundial las economías asiáticas de rápido crecimiento resultaron menos afectadas que las economías desarrolladas.

11. En cuanto a la experiencia de los países europeos emergentes antes de la crisis financiera mundial, un experto afirmó que la región constituía una excepción a los indicios existentes de un vínculo entre crecimiento y entrada de capital. Impulsada por una amplia integración financiera, la Europa emergente tuvo un provechoso período de crecimiento. Por lo tanto, la tarea que se presentaba a los responsables de las políticas era la de velar por una política de desarrollo que posibilitara beneficiarse de la entrada de capital mediante el crecimiento pero que previniera desequilibrios insostenibles, de modo que los beneficios de la integración financiera fueran más importantes que sus desventajas.

12. Varios expertos examinaron la relación entre el crecimiento y la asignación específica de los flujos de capital. Cuando se las utilizaba con propósitos especulativos, las grandes entradas de capital podían dar origen a situaciones insostenibles para ciertas economías. El auge y el reciente derrumbamiento de varias economías de Europa oriental era un ejemplo de ello. Esos países habían recibido cuantiosas entradas de capital que

crearon una sobrevaluación de sus monedas, lo cual llevó a una pérdida de la participación en el mercado. La combinación de grandes déficits de cuenta corriente y de sobrevaluación de la moneda creó una situación de especial vulnerabilidad. Debido a la falta de confianza de los participantes en el mercado ante una situación de crisis financiera, esos países debieron enfrentar repentinamente graves limitaciones para financiar déficits presupuestarios apremiantes y otras medidas anticíclicas.

13. En el debate sobre el modo de avanzar, diferentes análisis condujeron a conclusiones diferentes, en particular las siguientes:

a) Para los expertos que consideraban que la financiación extranjera tenía un efecto importante en el crecimiento, las respuestas de las políticas deberían basarse en alcanzar los niveles de entradas de capital anteriores a la crisis y en administrarlas mejor;

b) Desde el punto de vista de que el efecto de la entrada de capitales en el crecimiento sólo podría fortalecerse si estuviera dirigida a propósitos productivos, los encargados de formular políticas deberían ocuparse primordialmente de esta cuestión para fijar las estrategias de desarrollo;

c) Para los expertos que llegaron a la conclusión de que la entrada de capital era riesgosa y a menudo prescindible, las estrategias de política deberían centrarse en el fortalecimiento de la inversión interna;

d) Para quienes consideraban que el capital externo había sido marginal para el desarrollo económico, los responsables de la política deberían concentrar su atención en otros factores, como por ejemplo las instituciones y los gastos en educación y atención de la salud.

## **B. Sesión 2 – Necesidad de asegurar la sostenibilidad de la deuda tras la crisis**

14. Los expertos analizaron en primer lugar las repercusiones de la crisis actual en los países de bajos ingresos, estableciendo una diferencia entre los que se habían beneficiado de la Iniciativa para los países pobres muy endeudados (PPME) y los que no formaban parte de dicho grupo. Aunque las proyecciones indicaban que la tasa de crecimiento de los PPME disminuiría tras la crisis, el servicio de su deuda permanecería estable. En cambio, los países que no pertenecían a dicho grupo tendrían una tasa de crecimiento más sólida, acompañada del incremento del servicio de la deuda. Esas proyecciones variaban de país a país y cambiarían considerablemente si se incluyera la deuda interna. De hecho, la falta de datos fiables sobre la deuda interna constituía una grave limitación para llevar a cabo un análisis adecuado de la sostenibilidad de la deuda en los países de bajos ingresos. Los ejercicios sobre la sostenibilidad de la deuda deberían incluir información sobre la deuda interna.

15. Se observó que la crisis tenía pocas repercusiones en los países de bajos ingresos, debido a su integración más limitada en los mercados internacionales. Sin embargo, estos países habían experimentado valorización de sus tipos de cambio, flojedad de los flujos de capital y bajas corrientes de remesas a causa de políticas monetarias ineficaces. Los países de bajos ingresos de la región del Oriente medio y el África septentrional demostraron ser muy vulnerables a los riesgos de los tipos de cambio y de las tasas de interés. Se sugirió que esos países deberían modificar la estructura de su deuda para alargar los vencimientos, y posiblemente convertir su deuda externa en deuda en moneda nacional. También tendrían que administrar adecuadamente sus activos, mejorar los mercados de capital existentes y dar flexibilidad a su régimen de tipos de cambio. Se hizo una distinción entre los países productores de petróleo y los que no lo producían en esa región: los primeros necesitaban

continuar el gasto público y fortalecer los mercados de capital, en tanto que los segundos debían hacer uso del espacio fiscal y la política monetaria en la medida posible.

16. Con respecto a los PPME africanos, el caso de la sostenibilidad de la deuda del Chad subrayó la vulnerabilidad de muchos de ellos a las conmociones exógenas. El país sufrió en 2009 una reducción de más del 50% en sus ingresos por exportación de petróleo, pero su deuda se consideraba sostenible y se esperaba que continuara siéndolo por lo menos hasta que disminuyeran las reservas de petróleo. El país se esforzaba por mantener una política prudente de recurso a los préstamos y procuraba obtener recursos de los donantes multilaterales en términos favorables.

17. Varios expertos subrayaron la contribución de la comunidad internacional para ayudar a los países en desarrollo a lograr la sostenibilidad de la deuda en la situación actual de crisis. Se planteó una preocupación con respecto al marco de sostenibilidad de la deuda, que se basaba en un índice subjetivo de evaluación de las políticas e instituciones nacionales preparado por economistas del Banco Mundial. Dicho índice evaluaba las políticas e instituciones de los países, y sobre esa base se establecía el umbral de la deuda de un país. En 2009, dado que el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional reconocieron que los países de bajos ingresos necesitaban más ayuda, se introdujeron algunos ajustes al marco de sostenibilidad de la deuda para hacerlo más flexible. Las dos modificaciones principales fueron, en primer lugar, que dicho marco reconocería el efecto de la inversión pública en el crecimiento y, en segundo lugar, que en ciertas circunstancias podría excluir a las empresas de propiedad del Estado con el fin de reducir el umbral de la deuda externa privada. Se agregó que en cambio los gobiernos de los países de bajos ingresos podrían optar por un impuesto a la excesiva toma de préstamos externos por parte del sector empresarial. Esas dos modificaciones, aunque de poca importancia, demostraban la voluntad de las instituciones de Bretton Woods de cambiar su posición, aunque no siempre en la dirección correcta.

18. Otra preocupación que se planteó se refería a la capacidad de los países de bajos ingresos para reembolsar la deuda. Puesto que a menudo no podían hacerlo salvo recurriendo a nuevos préstamos, se recaló que esos países deberían recibir más donaciones de los países desarrollados. Otra solución podía ser una moratoria de la deuda como la que propuso la UNCTAD para algunos países de bajos ingresos aunque no para todos, puesto que podría exacerbar las desigualdades ya existentes como resultado de las iniciativas de alivio de la deuda. Se indicó que la moratoria de la deuda debería centrarse en el servicio de la deuda que excediera de cierto nivel. Otra solución consistiría en vincular la sostenibilidad de la deuda con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y las donaciones y préstamos utilizados para financiar dichos objetivos, puesto que los donantes prestarían menos y usarían en cambio los fondos restantes como donaciones. En muchos países africanos, como en el caso del Chad, los ODM ya estaban incluidos en las políticas económicas y presupuestarias nacionales. También se recomendó una nueva emisión de derechos especiales de giro (DEG), que proporcionaría a los países en desarrollo mayor liquidez y asistencia al desarrollo. Por último, se exhortó a hacer mejor uso de los organismos especializados de las Naciones Unidas, como por ejemplo la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola y el Instituto Internacional de Investigaciones sobre Política Alimentaria.

19. Varios expertos observaron que las economías en desarrollo emergentes de ingresos medios se habían recuperado de la crisis con mayor rapidez que los mercados desarrollados. Apenas pocos años antes de la crisis reciente, se dudaba de la sostenibilidad del crecimiento de los mercados emergentes.

20. Los expertos opinaron que la notable capacidad de algunos países de los mercados emergentes para sortear los escollos en la última tormenta financiera era la prueba definitiva de la naturaleza evolutiva de esos países. Subrayaron tres importantes cambios estructurales (es decir, permanentes) para explicar esta evolución: a) la acumulación de fondos específicos en varios países de los mercados emergentes durante los años de bonanza mediante la desdolarización y el desapalancamiento, acompañada del atesoramiento de activos externos líquidos; b) la adopción de la estabilidad macroeconómica y el mejoramiento del desempeño de las políticas monetarias y fiscales; y c) el surgimiento de China como superpotencia económica, de magnitud suficiente para convertirse en el impulsor mundial clave del crecimiento de los países de mercado emergentes en Asia y de los países exportadores de productos básicos. Estos cambios, motivados principalmente por las lecciones de las crisis precedentes, neutralizaron los amplificadores internos de las conmociones externas que en el pasado habían desencadenado crisis contagiosas en los mercados emergentes, y permitieron a muchos países de los mercados emergentes aplicar políticas anticíclicas por primera vez desde el comienzo de la clase de activos. Los expertos afirmaron que estos mercados emergentes "avanzados" estaban a mitad de camino entre los mercados emergentes tradicionales y las economías abiertas desarrolladas, como el caso de Australia o el Canadá, y que los inversores e investigadores tenían que examinarlos tomando en cuenta esas diferencias.

21. Ese contexto, acompañado de la utilización de políticas anticíclicas, explicaba por qué los mercados emergentes se recuperaron de la actual crisis antes y con mayor vigor que otras partes del mundo. Países como el Brasil mitigaron las repercusiones de los mercados mundiales utilizando reservas de divisas para atenuar la inestabilidad de los tipos de cambio y limitaron y controlaron de esta manera las perturbaciones financieras. Aunque el nivel total de la deuda de las economías emergentes había aumentado, su composición no sufrió cambios.

### **C. Sesión 3 – Inversión extranjera directa para el fomento de la capacidad productiva**

22. Los expertos consideraron desde distintos ángulos el vínculo entre la inversión extranjera directa (IED) y el fomento de la capacidad productiva, particularmente por conducto del potencial de dicha inversión como transmisora de capital, tecnología, conocimientos técnicos y acceso a los mercados. La experiencia había demostrado que las promesas de la IED no siempre se cumplieron. Varios países en desarrollo tenían dificultades no sólo para atraer dicha inversión sino también para aprovecharla.

23. En ciertos sectores, como por ejemplo la fabricación de maquinaria, los intentos de empresas extranjeras de absorber las principales empresas líderes chinas habían suscitado profunda preocupación con respecto al monopolio en el sector y el posible peligro para el desarrollo económico.

24. Hubo amplio consenso en que la falta de un nivel mínimo de capacidad interna limitaría la entrada de la IED y su efecto en el desarrollo. Los expertos estuvieron de acuerdo en opinar que las empresas transnacionales (ETN) eran compañías con fines de lucro cuya inversión no estaba encaminada a promover el desarrollo y el crecimiento. Su ingreso podía generar efectos positivos en algunos casos, pero en otros casos también podía agravar los problemas existentes o dar origen a nuevos problemas. Los expertos dieron ejemplos teóricos de casos en que el ingreso de las ETN podría inhibir el desarrollo de la capacidad local: a) su ingreso podría producir entornos competitivos adversos para las compañías locales y llevar a su desaparición; b) los regímenes estrictos de propiedad intelectual necesarios para atraer la IED podrían obstaculizar el aprendizaje local; c) las subvenciones e incentivos otorgados a las ETN podrían anular el rendimiento social de la

IED y discriminar contra las empresas locales; y d) la concentración de la IED en los recursos naturales podría ocasionar el "mal holandés", que debilitaba la competitividad de otros sectores y afectaba adversamente la diversificación económica.

25. Los expertos destacaron la responsabilidad de los gobiernos para crear un entorno propicio. Un experto indicó que la función de la IED debería considerarse como la de catalizadora del desarrollo, que podría aumentar la capacidad productiva local mediante la promoción de una mayor utilización y una asignación más eficiente de recursos así como el estímulo de la eficiencia tecnológica y organizativa.

26. Otro experto puso en tela de juicio el potencial de los mercados y de la estrategia de las empresas para promover el desarrollo, dado que lo que era conveniente para éstas no lo era necesariamente para los países. Subrayó la importancia de que los países tuvieran ante todo una política industrial que definiera las prioridades y modalidades de una estrategia en la materia. Aunque convino en que la IED podría desempeñar una función importante en la industrialización de los países en desarrollo, afirmó que el diseño de la política relativa a la IED debería hacerse posteriormente, como estrategia de "segundo orden" integrada a la estrategia general de desarrollo.

27. Otro experto interpretó estas opiniones en el sentido de que contraponían la política industrial a la política en materia de IED. Sostuvo que eso no reflejaba la buena experiencia de varios países de América Latina y Asia. Agregó que los países con la capacidad de llevar a cabo satisfactoriamente una política industrial eran precisamente los que podían atraer la IED y utilizarla en su beneficio, en tanto que los países que no tenían capacidad para administrar satisfactoriamente dicha inversión tampoco podían desarrollar con éxito una política industrial.

28. Los expertos también debatieron las políticas necesarias para maximizar la contribución de la IED al fomento de la capacidad productiva. Recalaron la importancia de invertir no sólo en la enseñanza de la ciencia, sino también en la educación secundaria y terciaria. Un experto sostuvo que debía prestarse especial atención a la IED de la diáspora dado que frecuentemente ofrecía mayores tasas de rendimiento social debido al conocimiento arraigado de las culturas y condiciones locales. Este experto destacó que las investigaciones demostraban cómo las ETN del Sur solían aportar mayores contribuciones que las del Norte a las economías de los países en desarrollo. Normalmente hacían un mayor abastecimiento de sus recursos esenciales en el mercado local y mejoraban el capital humano local. Una delegación afirmó que las compañías locales podrían tener un mejor desempeño que las extranjeras en cuanto a su efecto en el fomento de la capacidad productiva, indicó que debía evitarse la discriminación contra las empresas locales debida a un exceso de incentivos a las ETN y pidió que se concediera igualdad de trato a las empresas extranjeras y locales.

29. Adoptando esta opinión, un experto propugnó el establecimiento de una política tributaria común entre todos los países en desarrollo, con ayuda de las organizaciones internacionales. Sugirió que se incluyera a la IED, junto con el comercio, en las normas de la Organización Mundial del Comercio, con mecanismos de arreglo de diferencias; no obstante, expresó dudas en cuanto al apoyo que ese tipo de iniciativas recibiría de algunos países en desarrollo que se estaban convirtiendo en importantes inversores en el exterior. Por último, con respecto a la comparación entre las inversiones locales, extranjeras, de la diáspora, del Sur y del Norte, un experto puso de manifiesto la necesidad de evitar la discriminación y brindar igual trato a todas ellas.

30. Otro experto propuso que se emulara la experiencia de los países desarrollados y en desarrollo que lograban buenos resultados y señaló cuatro orientaciones principales de política que deberían adoptar los gobiernos para obtener una contribución positiva de la IED al fomento de la capacidad productiva y el desarrollo económico: a) evitar la adopción

de un régimen estricto de derechos de propiedad intelectual; b) aplicar una sólida política tecnológica; c) controlar los tipos de cambio para evitar la sobrevaluación; y d) brindar protección temporal a los sectores incipientes, porque el proceso de aprendizaje no era inmediato y las empresas locales necesitaban tiempo para crear y consolidar una nueva capacidad que pudiera aprovechar los beneficios de flujos posteriores de IED. Reconoció que una política para los sectores incipientes podría ser riesgosa al respecto, como adujo un experto, pero agregó que las políticas del Consenso de Washington no eran la respuesta adecuada.

#### **D. Sesión 4 – Asistencia oficial para el desarrollo: necesidad de asegurar el crecimiento hasta 2015 y más allá**

31. Resultó evidente para todos los participantes que el debate permanente sobre el vínculo entre la ayuda y el crecimiento se había visto debilitado por la carencia de análisis econométricos concluyentes y, lo que es aún más importante, de una base empírica definitiva. No obstante, se reconoció en general que la AOD aumentaba las importaciones de capital, daba lugar a efectos de difusión tecnológicos y desempeñaba una importante función humanitaria en épocas de crisis y catástrofes.

32. Aunque los niveles de la AOD habían venido aumentando desde 2004, se encontraban todavía muy por debajo de la meta del 0,7% del producto interno bruto de los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos. La composición de la AOD seguía siendo diversificada, con niveles crecientes de ayuda técnica encauzados hacia el gasto social, el crecimiento económico y el desarrollo de la infraestructura con el fin de apoyar el logro de los ODM. En los últimos años, la "ayuda para el desarrollo" había sido objeto de un análisis profundo debido a que no había alcanzado muchos de sus objetivos declarados en materia de desarrollo. Para responder a esta situación, se promovía cada vez más el sentido de propiedad nacional y la ayuda en términos favorables, y la UNCTAD pedía una combinación adecuada de asistencia para aumentar la productividad e impulsar el gasto social, con el argumento de que ambas categorías podían reforzarse entre sí.

33. La dependencia y la fatiga de la ayuda también se habían convertido en cuestiones importantes. El coeficiente de la AOD con respecto al ingreso nacional bruto era muy alto en algunos países en desarrollo, lo cual destacaba la importancia de la capacidad para absorber la ayuda. Con el fin de aumentar esta capacidad, era esencial que la asistencia fuera impulsada por las necesidades de los países receptores y no por las tendencias e intereses políticos e ideológicos de los donantes. La estrategia nacional de desarrollo del país receptor debería definir las prioridades estratégicas de la asistencia a ese país. La fatiga de la ayuda surgió particularmente después de la aparición de la crisis financiera, lo cual indicaba los peligros del carácter "procíclico" de la ayuda, dado que los ambiciosos compromisos de asistencia formulados en los "tiempos buenos" se veían debilitados por la falta de recursos financieros de los donantes en los "tiempos malos". Tenía importancia central la reducción de la inestabilidad de la AOD y la ruptura del carácter procíclico de la ayuda, en particular para proteger a los países en desarrollo en épocas de reducción de la actividad económica mundial.

34. Un experto declaró que el debate sobre la contribución de los recursos externos para el desarrollo se refería esencialmente al vínculo entre un medio (en este caso, la AOD) y un fin (el crecimiento). Con el fin de estudiar ese vínculo, era esencial un conocimiento profundo del fin. En ese contexto, la pregunta que había que plantearse no versaba sobre las repercusiones de la AOD por sí misma en el crecimiento, sino sobre lo que podrían hacer los agentes exteriores para fomentar el crecimiento.

35. En el momento actual, se aceptaba en general que el crecimiento a largo plazo dependía de varios factores: a) buenas instituciones para aumentar la inversión y la actividad económica; b) estabilidad macroeconómica; c) pasar de la agricultura a la industria y las exportaciones de productos manufacturados; y d) evitar la liberalización y la privatización al estilo del Consenso de Washington. Muchos de esos factores dependían de las circunstancias: por ejemplo, no se sabía mucho acerca de cómo crear buenas instituciones, qué instituciones fomentar, qué forma debían asumir, etc. Se trataba de factores muy específicos de cada país, que no podían aplicarse a todos los países en desarrollo. Por ejemplo, las empresas de los municipios y las aldeas de China no habrían sido recomendadas a ese país por el Consenso de Washington hace veinte años como estructura institucional preferida; no obstante, desempeñaron un papel importante en el desarrollo económico chino.

36. En ese contexto, no se disponía de datos concluyentes basados en la experiencia que indicaran que los recursos externos podían promover el crecimiento. De hecho, la historia económica mostraba que los países que exportaban capital privado y dependían de menos recursos extranjeros crecían con más rapidez. La realidad de los hechos parecía indicar que los recursos externos y la AOD podían demorar el proceso de crecimiento económico autóctono debido a dos factores principales:

a) La AOD cortaba el vínculo de rendición de cuentas entre el Estado y su pueblo. Además, los recursos internos que se gastaban para cumplir las condicionalidades y complementar los proyectos financiados por los donantes desviaban recursos de las prioridades del país en materia de desarrollo.

b) La AOD podía afectar negativamente el crecimiento al crear desincentivos para aumentar las exportaciones de productos manufacturados de los países receptores. La entrada de ayuda también producía tipos de cambio sobrevaluados que reducían la competitividad y los ingresos de las exportaciones del país.

37. Se indicó que el tema central de los estudios sobre la ayuda debería pasar del análisis de la "eficacia de la ayuda" al análisis de cómo los "agentes externos" podrían contribuir al crecimiento del país receptor o, simplemente, "no causar daño". Con ese fin, la manera de avanzar sería por conducto de un "programa de no ayuda", aunque fuera políticamente controvertido. Habría oposición política a tal programa, tanto de los países desarrollados cuyos intereses y actividades como donantes resultarían perjudicados, como de los países en desarrollo que no tenían el poder político para hacer avanzar dicho programa.

38. Otro experto brindó una amplia reseña del debate de los últimos decenios sobre la ayuda, señalando que desde los años sesenta los prejuicios, las ideologías y las percepciones fugaces habían sido los factores determinantes de la ayuda externa. Existía un consenso creciente sobre la necesidad de concentrarse en aumentar la eficacia de la asistencia e incrementar la ayuda destinada a alcanzar los ODM. Sin embargo, el consenso era menor en cuanto al efecto de la ayuda en entornos de política débiles. En este contexto, era esencial la ventajosa combinación de movilizar los ingresos internos (recursos) del gobierno y beneficiarse al mismo tiempo de los aspectos positivos de la financiación externa.

39. La reciente crisis financiera mundial brindó una oportunidad para volver a examinar la arquitectura de la asistencia y buscar nuevas formas y fuentes de financiación para el desarrollo. Sin embargo, era esencial reconocer que la ayuda entendida como simple transferencia de dinero y capital resultaba insuficiente para promover el crecimiento y la productividad, a menos que los desembolsos se hicieran con destinos específicos en consonancia con las necesidades y prioridades del país receptor. Ello era necesario para asegurar que la ayuda no demorara los esfuerzos de fortalecimiento de las instituciones

autóctonas del país ni su trayectoria de desarrollo. Esto resultaba particularmente importante en la época posterior a la crisis financiera, en que la inestabilidad e imprevisibilidad de la ayuda podían poner en riesgo los empeños del país por alcanzar los ODM.

40. Otro experto se refirió a las medidas de un país donante encaminadas a aumentar la eficacia de la asistencia a los países en desarrollo. Esas medidas incluían en particular: a) el mejoramiento de las directrices de la ayuda para el desarrollo; b) programas específicos por país destinados a satisfacer las prioridades de desarrollo del receptor; c) la ampliación de la coordinación y la cooperación entre los organismos donantes y de cooperación multilaterales; d) la simplificación de los procesos de ayuda; y e) la revisión de las directrices para la evaluación de la asistencia con el fin de velar por que los países asociados desempeñaran un papel activo en la evaluación de los proyectos de ayuda.

## **E. Sesión 5 – Fomento de la capacidad productiva en los países en desarrollo**

41. Se hizo hincapié en que el objetivo fundamental de la estrategia para el desarrollo era mantener a la economía lo más cerca posible del pleno empleo y la plena utilización de la capacidad, y simultáneamente fomentar la expansión a largo plazo de esa capacidad productiva. Al respecto, la inversión y la acumulación de capital desempeñaban un papel instrumental esencial. En vista de ello, el equilibrio de las cuentas públicas y externas, así como una inflación baja, no debían considerarse objetivos viables de política sino como posibles impedimentos al logro de un estado de pleno empleo y desarrollo.

42. Teniendo en cuenta ese proceso, la opinión ortodoxa resumida en el Consenso de Washington sostenía que el Estado debía minimizar las intervenciones causantes de distorsiones y concentrarse en "lograr precios correctos". Sin embargo, había dos problemas implícitos en ese criterio: a) ¿cómo debían determinarse los "precios correctos"?; y b) ¿conducían esos supuestos "precios correctos" al desarrollo y el aumento de los ingresos? Fuera de eso, las comprobaciones históricas chocaban con la opinión ortodoxa, puesto que la edad de oro del crecimiento ocurrió con arreglo al paradigma de desarrollo clásico, y por cierto no en los treinta años anteriores del Consenso de Washington. En muchos casos, la financiación externa que se proporcionó a los países en desarrollo no se utilizó para financiar la inversión en el sector real, sino el consumo y las actividades especulativas, con una repercusión negativa en los tipos de cambio y las tasas de interés.

43. Se subrayó que aumentar la tasa de inversión y acelerar la acumulación de capital no dependían primordialmente de la entrada de capital privado. En todo caso, el gasto interno para el fomento de la capacidad productiva podía y debería llevarse a cabo con financiación interna, en tanto que la toma de préstamos externos debería utilizarse solamente para financiar las importaciones de los bienes de capital necesarios para la creación y modernización de la capacidad productiva, y en situaciones en que no se pudieran generar las divisas necesarias mediante las exportaciones. La experiencia había demostrado que la propensión a invertir en los países en desarrollo no podía incrementarse manteniendo una baja inflación, reduciendo los impuestos y manteniendo el equilibrio presupuestario. En cambio, podría recibir una influencia positiva de las políticas monetarias y fiscales proactivas destinadas a estabilizar el tipo de cambio real y evitar la sobrevaluación de la moneda, así como de la estabilización anticíclica de la demanda interna. También podría apoyársela mediante el suministro de infraestructura y servicios públicos adecuados. Tanto las políticas monetarias orientadas al crecimiento como el desarrollo del sector financiero interno, descuidados en los tres decenios anteriores, se consideraban de importancia fundamental para obtener la financiación necesaria para la inversión y quizá también

tendrían que incluir la financiación pública de proyectos socialmente deseables para el fomento de la capacidad productiva.

44. Un experto sostuvo que, en consonancia con el análisis precedente, los medios tales como la búsqueda de una baja inflación y la reducción del déficit fiscal como parte de las políticas del Consenso de Washington no habían sido conducentes al fomento de la capacidad productiva. En lugar de ello, esas políticas a menudo reducían la propensión a invertir y contribuían a costos prohibitivos del crédito interno para la inversión. El experto afirmó que las organizaciones internacionales deberían apoyar las prioridades de política nacionales compatibles con las políticas macroeconómicas anticíclicas. En la sesión dedicada a las preguntas, se adujo que la monetización de la deuda pública incurrida para la financiación del gasto en inversión pública interna no debería ser tabú, puesto que no resultaba más inflacionaria que la financiación de dicho gasto con préstamos externos. También se alegó que, en todo caso, la teoría de la ventaja comparativa tendría sentido sólo en un mundo sin dinero. En el mundo real, la competitividad internacional y las modalidades del comercio estaban influidas marcadamente por los flujos financieros y sus repercusiones en los tipos de cambio.

45. Según otro experto, la crisis mundial provocó, como ocurría a menudo en la historia, que la economía modificara su propia definición como disciplina, y quienes la ejercían no deberían perder la oportunidad de avanzar a un enfoque verdaderamente basado en la experiencia. En el mismo orden de ideas, el experto sostuvo que la constancia histórica mostraba invariablemente que los relativamente pocos países que experimentaban una recuperación del retraso lo hacían fomentando el cambio estructural y estimulando la inversión productiva en el sector real. El aprovechamiento de las ventajas dinámicas de la competencia imperfecta schumpeteriana —cuyo ámbito residía principalmente en el sector industrial— representaba la cuestión esencial para que el desarrollo económico cosechara los beneficios de resultados crecientes mediante un proceso continuo de innovación y de emulación sucesiva.

46. El experto sostuvo que, dado que no todas las actividades económicas ofrecían el mismo ámbito para este proceso de aprendizaje permanente, era importante observar que el rendimiento social en algunos sectores podía diferir del lucro privado. Al respecto, los gobiernos podrían actuar de manera proactiva estableciendo instituciones schumpeterianas que aprovecharan el potencial del afán de lucro dinámico en lugar de centrarse en el afán de lucro estático, que podía resultar perjudicial para la diversificación económica.

47. Por último, el experto subrayó que el proceso schumpeteriano de "destrucción innovadora" requería una escala mínima eficiente para que pudiera tener lugar la emulación; por lo tanto, los países en desarrollo pequeños deberían buscar una integración regional más profunda preservando al mismo tiempo el espacio de política que les permitiera alentar a los sectores que presentaban el mayor potencial en términos de dinamismo innovador.

48. El grupo estuvo de acuerdo en cuanto a la importancia de reconocer que la Organización Mundial del Comercio tenía que ajustarse más al programa desarrollista de la Carta de La Habana (1948), en particular con respecto a la importancia del crecimiento del empleo y de la producción industrial, aun cuando fuera, a corto plazo, a costa del libre comercio.

## **F. Sesión 6 – Mesa redonda especial: seguimiento de las Conferencias de las Naciones Unidas sobre la Financiación para el Desarrollo y de la crisis financiera y económica mundial**

49. En una exposición sobre la cuestión de la financiación para el desarrollo en la época posterior a la crisis económica mundial, el Sr. Jomo Kwame Sundaram, Subsecretario General de Desarrollo Económico (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas), subrayó la importancia del Consenso de Monterrey para el debate sobre la contribución de los recursos externos para el desarrollo. El Consenso abarcó seis cuestiones importantes: la movilización de los recursos internos (cooperación en materia tributaria), los flujos de capital, el comercio, la AOD, la deuda, y una gama de otras cuestiones sistemáticas. El orador explicó que en todas las esferas los progresos realizados en cumplimiento de las promesas de Monterrey habían sido insuficientes para resolver los problemas fundamentales que seguían aquejando a la financiación para el desarrollo mundial.

50. El orador afirmó que seguía existiendo la necesidad de llevar a cabo una serie de reformas sistemáticas en consonancia con el Consenso de Monterrey con el fin de maximizar la contribución de los recursos externos para el desarrollo. Sostuvo que se trataba principalmente de un multilateralismo más incluyente que tomara en cuenta de manera más efectiva las prioridades y necesidades de las economías en desarrollo. En vista de ello y de la reciente crisis financiera, era importante velar por que los esfuerzos de reforma de las instituciones internacionales fueran exhaustivos para asegurar la creación de un sistema financiero mucho más desarrollista e incluyente y con mayor coherencia política. Al respecto, las reformas de la Junta de Estabilidad Financiera y de los instrumentos de financiación multilaterales constituían acontecimientos importantes. En años recientes, también había habido gran interés en la integración financiera regional, cuyo éxito sin embargo había sido limitado.

51. La actual crisis financiera era por lo tanto una oportunidad para reforzar la reforma regulatoria multilateral, que hasta entonces no había tenido un carácter desarrollista. Las medidas fundamentales que se tomaran en momentos de crisis deberían tener como objetivo: a) frenar la propagación de la crisis tanto a través de las fronteras (contagio) como a la economía real (garantizar la liquidez); b) reflacionar la economía con medidas fiscales (espacio fiscal) y monetarias (espacio monetario); y c) fortalecer una reforma regulatoria adecuada a nivel nacional e internacional. Se trataba, sin embargo, de tareas difíciles, particularmente debido a las grandes limitaciones de la capacidad de respuesta de los países en desarrollo causadas por el carácter procíclico sistémico del mercado y las instituciones, por la pérdida de capacidad productiva debida a la experiencia y la apertura de la liberalización, y por las condicionalidades fiscales que imponían los donantes.

52. Por consiguiente, en la actualidad un programa de reforma sistemática debería centrarse en: a) lograr la estabilidad macrofinanciera con políticas macroeconómicas anticíclicas; b) una gestión prudente del riesgo, en particular controles sobre el capital; c) el crecimiento financiero (producto y empleo) mediante un sistema financiero desarrollista; d) lograr un sistema financiero mundial más incluyente; e) mantener la coherencia de la política de Monterrey poniendo en consonancia al Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial con los objetivos de las Naciones Unidas en materia de desarrollo; y f) apoyar a las Naciones Unidas específicamente a fin de que continúen siendo un foro universal y legítimo para dirigir un proceso de reforma amplia del sistema multilateral.

53. Como respuesta a los comentarios y preguntas formulados luego de su presentación, el Sr. Kwame Sundaram subrayó la importancia de la reciente declaración del Presidente de Francia Nicolas Sarkozy con respecto a la necesidad de una nueva gobernanza monetaria

mundial. También encomió los primeros pasos hacia la regulación del sector financiero, en particular las propuestas del Presidente de los Estados Unidos Barack Obama basadas en la llamada "Norma de Volcker". Sostuvo que era importante que esas declaraciones ganaran espacio en el G-20 y fuera de él. Puesto que el G-20 no representaba adecuadamente a los países en desarrollo, el Sr. Kwame Sundaram exhortó a que se considerase seriamente la propuesta de la Canciller de Alemania Angela Merkel de crear un consejo económico mundial. Para que tal órgano formara parte del marco de las Naciones Unidas, se requeriría una modificación importante de la Carta; sin embargo, era posible prever medidas provisionales que podrían aplicarse muy rápidamente. Por ejemplo, la Mesa de la Asamblea General, que se reunía anualmente, estaba integrada por varios de los grandes países y por representantes de otros componentes clave de la comunidad internacional. Dado el nivel de su composición, la Mesa podría considerar esta función propuesta y, por ejemplo, reunirse en vísperas de la Asamblea General y en otros momentos cuando fuera necesario. Además, puesto que tales reuniones eran a nivel cumbre o de líderes, podrían complementar fácilmente al G-20 o a cualquier otro comité autoconstituido. Esos mecanismos alternativos disfrutarían de legitimidad y de un sólido sentido de representatividad.

## **II. Cuestiones de organización**

### **A. Elección de la Mesa**

54. En su sesión plenaria de apertura, celebrada el lunes 22 de febrero de 2010, la reunión de expertos eligió a los siguientes miembros de la Mesa:

*Presidente:* Sr. Mauricio Alfredo Pérez Zepeda (Honduras)

*Vicepresidente y Relator:* Sr. Semere Tesfaye (Etiopía)

### **B. Aprobación del programa y organización de los trabajos**

55. En su sesión plenaria de apertura, la reunión de expertos aprobó el programa provisional (TD/B/C.II/EM.1/1). El programa fue el siguiente:

1. Elección de la Mesa.
2. Aprobación del programa y organización de los trabajos.
3. Contribución y uso eficiente de recursos externos para el desarrollo, en particular para el desarrollo de la capacidad productiva.
4. Aprobación del informe de la reunión.

### **C. Resultado de la reunión**

56. En su sesión plenaria de clausura, celebrada el miércoles 24 de febrero de 2010, la reunión de expertos convino en que el Presidente debería resumir las deliberaciones (véase el capítulo I).

### **D. Aprobación del informe**

57. En su sesión plenaria de clausura, la reunión de expertos autorizó al Vicepresidente y Relator, bajo la autoridad del Presidente, a finalizar el informe tras la conclusión de la reunión.

## Anexo

### Participantes\*

1. Participaron en la reunión de expertos representantes de los siguientes Estados miembros de la UNCTAD:

Alemania	Italia
Arabia Saudita	Jordania
Argelia	Luxemburgo
Argentina	Malasia
Austria	Marruecos
Bangladesh	Myanmar
Brasil	Nigeria
Camerún	Perú
Canadá	Portugal
Chad	República Centroafricana
Cuba	República Dominicana
Djibouti	Santa Sede
España	Sudáfrica
Estados Unidos de América	Sudán
Etiopía	Swazilandia
Francia	Tailandia
Haití	Togo
Honduras	Turquía
India	Zimbabwe
Irán (República Islámica del)	

2. Estuvieron representadas en la reunión de expertos las siguientes organizaciones intergubernamentales:

Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo  
 Organización Internacional de la Francofonía  
 Organización Mundial de Aduanas  
 Unión Africana  
 Unión Europea

3. Estuvieron representadas en la reunión de expertos las siguientes organizaciones de las Naciones Unidas:

Comisión Económica para América Latina y el Caribe  
 Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas

4. Estuvieron representados en la reunión de expertos los siguientes organismos especializados y organizaciones conexas:

Banco Mundial  
 Organización Mundial del Comercio

---

\* Véase la lista de participantes en el documento TD/B/C.II/EM.1/Inf.1.

5. Estuvieron representadas en la reunión de expertos las siguientes organizaciones no gubernamentales:

Fundación Al Hakim  
Ingenieros del Mundo (Ingénieurs du Monde)  
Red del Tercer Mundo

6. Se invitó a la reunión a los siguientes expertos:

Sr. Dilek Aykut, economista principal, Banco Mundial, Washington, D.C.

Sr. Luiz Carlos Bresser-Pereira, profesor emérito, Fundação Getulio Vargas, São Paulo, Brasil

Sr. Jeromin Zettelmeyer, director de estudios de política, Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, Londres

Sr. Bernhard G. Günter, presidente del Centro de Investigación del Desarrollo de Bangladesh, Falls Church, VA, Estados Unidos

Sr. Simon Neaime, profesor y presidente, American University de Beirut

Sr. Eduardo Levy Yeyati, director del Centro de Investigación Financiera, Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires

Sr. Rubain Adoumtogue, economista, analista de evaluación de proyectos, Ministerio de Economía y Planificación, N'Djamena

Sr. V. N. Balasubramanyam, profesor, Departamento de Economía, Facultad de Administración, Universidad de Lancaster, Reino Unido

Sr. Stephen Gelb, Departamento de Economía, Universidad de Johannesburgo e Instituto EDGE, Johannesburgo, Sudáfrica

Sr. Mario Cimoli, director, División de Producción, Productividad y Administración, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile

Sr. Conrado Falco, jefe de información y estudios económicos de la Agenda Peruana de Promoción de la Inversión Privada, Lima

Sr. Arvind Subramanian, miembro principal del cuerpo docente, Instituto Peterson de Economía Internacional, Washington, D.C.

Sr. George Mavrotas, economista principal, Red de Desarrollo Mundial, Nueva Delhi

Sr. Donald Ndwandwe, economista principal, Sección de Gestión de la Coordinación de la Ayuda, Ministerio de Planificación Económica y Desarrollo, Mbabane

Sr. Eric Reinert, presidente, Fundación Other Canon, Oslo

Sr. John Weeks, profesor emérito, Facultad de Estudios Orientales y Africanos, Universidad de Londres

Sr. Ruhul Amin Sarker, cosecretario, Sección de Acuerdos de Comercio Exterior, Ministerio de Comercio, Dhaka

Sr. Jomo Kwame Sundaram, Subsecretario General de Desarrollo Económico, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (desde Nueva York mediante videoconferencia)

7. Se invitó a la reunión de expertos a la siguiente persona:  
Sr. Hourik Hayrbedian, profesor, Departamento de Economía, American University  
de Beirut

---