



## Consejo Económico y Social

Distr. general  
23 de mayo de 2007  
Español  
Original: inglés

---

### Período de sesiones sustantivo de 2007

Ginebra, 2 a 27 de julio de 2007

Serie de sesiones de alto nivel

Tema 2 a) del programa provisional\*

### **Fortalecimiento de la labor a todos los niveles para fomentar el crecimiento económico sostenido que favorezca a los pobres, entre otras cosas mediante políticas macroeconómicas equitativas**

#### **Informe del Secretario General**

#### *Resumen*

El Consejo Económico y Social, en su decisión 2007/206, de 2 de marzo de 2007, decidió que, en el debate temático de su serie de sesiones de alto nivel de 2007, examinaría el tema “fortalecimiento de la labor a todos los niveles para fomentar el crecimiento económico sostenido que favorezca a los pobres, entre otras cosas mediante políticas macroeconómicas equitativas”. El presente informe responde a esa decisión y aborda asuntos tanto conceptuales como de política sobre el tema.

Existen pruebas históricas contundentes de que el crecimiento económico sostenido es un factor importante para la reducción de la pobreza. Sin embargo, la relación entre crecimiento y reducción de la pobreza es compleja. El presente informe examina diversos enfoques del concepto de “crecimiento favorable a los pobres”. En él se propone que el objetivo de las políticas sea la promoción de un crecimiento de base amplia que contribuya al logro de los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente, incluidos los objetivos de desarrollo del Milenio.

Las experiencias de crecimiento económico sostenido y reducción de la pobreza han sido muy dispares de un país a otro. En la mayoría de las economías que han crecido con rapidez, las desigualdades se han acentuado. En el ámbito nacional, la principal justificación de un enfoque de base amplia para las políticas macroeconómicas es convertir ese enfoque en el instrumento fundamental de promoción del crecimiento económico sostenido favorable a los pobres.

---

\* E/2007/100.



La globalización, estimulada por la creciente interdependencia en los sectores de las finanzas, el comercio y la tecnología, requiere que las políticas internacionales se orienten a apoyar las iniciativas nacionales de promoción del crecimiento incluyente favorable a los pobres. En muchas economías, los efectos de ciertas fuerzas ajenas al control directo de los países hacen necesaria la adopción de medidas adicionales a fin de crear un entorno internacional que respalde las iniciativas nacionales. El presente informe subraya la necesidad de coordinar las políticas macroeconómicas a nivel internacional y regional para que haya condiciones más estables para el crecimiento.

## Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción . . . . .	1–3	3
II. El concepto de crecimiento económico sostenido favorable a los pobres . . . . .	4–9	3
III. Políticas para fomentar el crecimiento económico sostenido favorable a los pobres . . . . .	10–69	4
A. Ámbito nacional . . . . .	17–41	6
1. Establecer una estrategia nacional de desarrollo . . . . .	17	6
2. Adoptar un enfoque más amplio de las políticas macroeconómicas . . . . .	18–22	6
3. Crear un espacio para las políticas anticíclicas . . . . .	23–29	8
4. Conseguir objetivos de desarrollo de largo plazo y de base amplia . . . . .	30–41	10
B. Ámbitos internacional y regional . . . . .	42–69	12
1. Coordinación internacional de políticas macroeconómicas . . . . .	45–55	13
2. Coordinación regional de políticas macroeconómicas . . . . .	56–65	15
3. Cooperación internacional para el desarrollo . . . . .	66–69	17
IV. Conclusiones y recomendaciones . . . . .	70–71	19

## I. Introducción

1. En el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005 (resolución 60/1 de la Asamblea General), los Jefes de Estado y de Gobierno reafirmaron su compromiso de erradicar la pobreza y promover el crecimiento económico sostenido. El crecimiento económico sostenido es un factor importante en la reducción de la pobreza, pero la relación que existe entre ambos es compleja. Por esa razón se ha comenzado a emplear el término “crecimiento favorable a los pobres”, en diversos contextos, con la intención de concentrar la atención en el logro de un crecimiento económico que vaya acompañado por una reducción de la pobreza. El presente informe expone las distintas escuelas de pensamiento sobre el concepto y los diversos enfoques, estrategias y políticas nacionales de desarrollo que se utilizan para alcanzar los objetivos del crecimiento incluyente favorable a los pobres.

2. Las experiencias de crecimiento económico posteriores a la segunda crisis del petróleo de 1979 y al aumento súbito de los tipos de interés en todo el mundo hacia 1980 han sido bastante dispares de un país a otro. A partir de esas experiencias, el presente informe justifica la adopción de un enfoque de base amplia para lograr el crecimiento favorable a los pobres, cuyo marco principal, en el ámbito nacional, estaría constituido por las políticas macroeconómicas. En el informe se examinan diversas políticas que podrían aplicarse a fin de que el crecimiento vaya acompañado por una reducción de la pobreza.

3. Con el aumento de la integración y la interdependencia económicas y financieras en todo el mundo, las condiciones externas afectan directamente a la eficacia de las políticas y al margen de maniobra disponible para la formulación de las estrategias nacionales de desarrollo de cada país. En ese sentido, el presente informe pone de manifiesto la necesidad de una coordinación internacional y regional de las políticas macroeconómicas para que haya condiciones más estables para el crecimiento.

## II. El concepto de crecimiento económico sostenido favorable a los pobres

4. El término “crecimiento favorable a los pobres” tiene dos definiciones generales. La primera y más evidente se centra en la relación entre el crecimiento económico y el nivel absoluto de pobreza y considera que el crecimiento es favorable a los pobres si reduce la pobreza. A efectos de esa definición, por “pobreza” se puede entender cualquier medición convenida pero, por conveniencia, lo habitual es que se refiera a la pobreza económica. La segunda definición del crecimiento favorable a los pobres se basa en el concepto relativo de la desigualdad y lo define como todo crecimiento que reduzca la brecha (relativa) entre ricos y pobres. Según esta definición, se consideraría que el crecimiento favorece a los pobres siempre que el incremento porcentual de sus ingresos sea, en promedio, superior al de quienes no son pobres.

5. Las dos definiciones tienen sus limitaciones. La primera no tiene en cuenta el tema de la desigualdad, por lo que el crecimiento se consideraría favorable a los pobres siempre que hiciera aumentar los ingresos de los más pobres, aun cuando incrementara la desigualdad. En un caso extremo, por ejemplo, podría considerarse que el crecimiento es favorable a los pobres siempre que sus ingresos sigan

creciendo, incluso con incrementos minúsculos, mientras el del resto crece muchísimo más. En contraste, en la segunda definición un crecimiento rápido que hubiera reducido considerablemente la pobreza absoluta podría considerarse menos favorable a los pobres que un crecimiento lento en el que los pobres obtuvieran mayores beneficios que quienes no lo son.

6. Frente a estas dos perspectivas, hay una tercera definición que se centra en los cambios absolutos de los ingresos y establece como condición que se produzca un aumento del porcentaje correspondiente a los pobres de los ingresos adicionales generados del crecimiento en términos absolutos. En ese caso, habría un incremento absoluto mayor de los ingresos per cápita de los pobres.

7. Sin embargo, el debate sobre las definiciones no debería ir en detrimento de las iniciativas encaminadas a lograr un crecimiento económico sostenido. El punto de partida no es la definición, sino la situación de cada país, los objetivos que trata de alcanzar cada gobierno y las políticas que se aplican para ese fin. Si uno de los objetivos principales de un gobierno es lograr la meta 1 del objetivo de desarrollo del Milenio 1, es decir, reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a 1 dólar por día, bastaría con la primera definición. Sin embargo, es de suponer que los gobiernos, en sus estrategias nacionales de desarrollo, aborden otros objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente. Por lo tanto, la estrategia nacional de desarrollo de cada gobierno será la que determine si sus políticas favorecen a los pobres. Posteriormente, el grado en que los resultados favorecen a los pobres podrá medirse en relación con los objetivos de la estrategia inicial, así como con otros parámetros implícitos en las definiciones.

8. Puede resultar útil establecer una interpretación común del concepto de crecimiento favorable a los pobres a fin de que la evaluación y la medición puedan realizarse de forma coherente, y que el estudio de opciones de política eficaces para lograr ese crecimiento esté mejor orientado. La diferencia de resultados en la reducción de la pobreza no se debe exclusivamente al uso de distintos patrones de crecimiento, sino también a las diferencias en materia de enfoques y políticas.

9. El objetivo de las Naciones Unidas no consiste solo en erradicar la pobreza, sino también en cumplir los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente como un todo y promover un crecimiento económico sostenido que apoye ese objetivo general. En consecuencia, para la comunidad internacional, el método de crecimiento deseable podría denominarse “crecimiento favorable a los pobres” o crecimiento de base amplia que contribuya al logro de los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente, incluidos los objetivos de desarrollo del Milenio.

### **III. Políticas para fomentar el crecimiento económico sostenido favorable a los pobres**

10. Las experiencias exitosas de crecimiento económico sostenido y reducción de la pobreza han sido muy dispares de un país a otro. En general, el crecimiento económico estable sostenido durante un largo período ha resultado beneficioso para los pobres. Sin embargo, los efectos del crecimiento en la pobreza dependen de las condiciones socioeconómicas, incluida la magnitud de la desigualdad de ingresos. A un mismo nivel medio de ingresos, cuanto más desigual sea una sociedad, mayor

será la tasa de crecimiento necesaria para reducir la pobreza absoluta, en particular si no existen políticas de redistribución progresiva. Por consiguiente, la desigualdad económica, independientemente de su consideración como tema de las políticas públicas, tendrá consecuencias directas en las iniciativas encaminadas a reducir la pobreza.

11. Las experiencias recientes parecen indicar que, pese al crecimiento, se ha producido un aumento de la desigualdad. Por ejemplo, el crecimiento económico en el África subsahariana ha mejorado desde mediados de la década de 1990, pero la incidencia de la pobreza económica extrema en esa región se ha mantenido alrededor del 44% debido al rápido crecimiento de la población, la elevada y creciente desigualdad y la limitada creación de empleo. Durante la década de 1990, el valor medio del coeficiente de Gini de los países del África subsahariana fue de 47,1, mientras que en Asia fue de 35,6.

12. Incluso en Asia, donde muchos países experimentan un crecimiento rápido, el aumento de la desigualdad es motivo de preocupación. Además de las desigualdades económicas, hay cada vez más desigualdades sociales relacionadas con el acceso a la salud y la educación y que, en muchos países, se complican por la escasez de servicios estatales, así como por los sesgos étnicos, culturales y de género.

13. América Latina terminó la década de 1980 con un ingreso per cápita inferior en un 10% al de principios de ese decenio y con un 47% más de población en situación de pobreza. Para América Latina, la primera parte de la década de 1990 fue un período relativamente favorable, con mejoras en el crecimiento económico e inflación a la baja. El aumento del gasto público en salud y educación hizo que la pobreza disminuyera. Sin embargo, aunque en la mayoría de los países se produjo en mayor o menor grado una reducción de la pobreza durante esa década, también en la mayoría de los casos aumentó la desigualdad.

14. En Europa central y oriental, por su parte, ha habido más crecimiento desde 2002. Tras una “década perdida” durante los años noventa, en general el crecimiento ha sido de base amplia y ha contribuido a reducir la pobreza por varios conductos, entre ellos la generación de empleo, la creación de ingresos tributarios y el crecimiento de los salarios.

15. Los vínculos entre la pobreza y los factores socioeconómicos, entre ellos el crecimiento económico, son polifacéticos. Los análisis comparativos de países reafirman que el crecimiento es fundamental para lograr una reducción sostenida de la pobreza, pero que ese crecimiento por sí solo no parece reducir la desigualdad. Obviamente, un crecimiento acompañado por un cambio progresivo de la distribución es mejor que el mero crecimiento cuando se trata de reducir la pobreza. Al parecer, la elevada desigualdad inicial afecta negativamente a la tasa de crecimiento y a su sostenibilidad, así como a su eficiencia para reducir la pobreza en el futuro. El análisis indica también que la educación, la infraestructura y la estabilidad macroeconómica tendrían efectos favorables tanto en el crecimiento como en la distribución de los ingresos. Los resultados de las reformas de las políticas no son tan evidentes: a reformas similares pueden corresponder consecuencias distintas en países distintos, según las circunstancias concretas de cada uno. La desigualdad entre los géneros también afecta al crecimiento favorable a los pobres: la desigualdad en materia de educación y empleo tiene consecuencias negativas tanto en el crecimiento como en su capacidad para reducir la pobreza, mientras que la desigualdad en el acceso a los bienes y recursos de producción

limita el crecimiento favorable a los pobres. El empleo desempeña asimismo una función crucial en el crecimiento favorable a los pobres, dado que los ingresos de los pobres dependen en gran medida de la cantidad y el tipo de empleo que genera el crecimiento económico.

16. Como puede verse, es necesario analizar detenidamente las circunstancias específicas de un país antes de emprender cualquier iniciativa de política a gran escala, por lo que resultaría impropio recomendar en el presente informe una posible combinación eficaz de políticas. En consecuencia, las siguientes secciones del informe se centrarán en un marco general que se somete a la consideración de los países en desarrollo, así como en varios enfoques de política que han demostrado su eficacia para lograr el “crecimiento favorable a los pobres”<sup>1</sup>.

## **A. Ámbito nacional**

### **1. Establecer una estrategia nacional de desarrollo**

17. Una estrategia nacional de desarrollo bien definida puede contribuir al éxito de las iniciativas de un país para erradicar la pobreza. En la Cumbre Mundial 2005, los Jefes de Estado y de Gobierno convinieron en aprobar y aplicar, para 2006, estrategias nacionales amplias de desarrollo. A fin de que esas estrategias reflejaran las preocupaciones de todos los sectores de la sociedad, deberían elaborarse mediante consultas con múltiples partes interesadas. Las estrategias se utilizarían como marco general de largo plazo para integrar todas las políticas de desarrollo de corto, mediano y largo plazo, incluidas las políticas macroeconómicas, de educación y desarrollo humano, de salud, otras políticas sociales y las políticas de medio ambiente, así como para el desarrollo de las infraestructuras básicas de energía, transporte, agua y saneamiento, entre otras. Se debería prestar la debida atención a la dimensión de género y a los efectos de todas esas políticas.

### **2. Adoptar un enfoque más amplio de las políticas macroeconómicas**

18. Hay acuerdo en general en que el crecimiento económico sostenido beneficia a los pobres. También se acepta en general que un entorno macroeconómico estable propicia el crecimiento económico de largo plazo y, por ende, reduce la pobreza. Esa afirmación también se cumple a la inversa: los desequilibrios macroeconómicos que se manifiestan en una alta tasa de inflación o en una crisis de balanza de pagos suelen tener un desmesurado efecto negativo en los pobres, lo que se debe en gran medida a que éstos carecen de los recursos necesarios para sobrellevar esos trastornos.

19. Por lo tanto, las políticas centradas en la creación y el mantenimiento de un entorno macroeconómico estable deberían ser un componente esencial de cualquier marco de reducción de la pobreza mediante el crecimiento económico sostenido. Al mismo tiempo, algunas de esas políticas, a pesar de haberse elaborado con la mejor intención, podrían tener efectos negativos más acusados para los pobres que

---

<sup>1</sup> En el informe del Secretario General titulado “Fortalecimiento de la labor para erradicar la pobreza y el hambre, entre otras cosas mediante la alianza mundial para el desarrollo”, que se presentará al actual período de sesiones del Consejo Económico y Social, se examina la iniciativa amplia para erradicar la pobreza y el hambre y lograr los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente.

para el resto de la población, en términos relativos, bien debido a su formulación, bien a la forma en que se aplican. Por ejemplo, aunque la estabilidad de precios puede favorecer a los pobres, una gestión excesivamente simplista o prolija de la política monetaria para lograr esa estabilidad podría afectar negativamente a los pobres al elevar las tasas de interés y limitar su acceso a la financiación. De manera similar, las políticas fiscales restrictivas podrían reducir el gasto en bienestar social. Al examinar las opciones de política macroeconómica, siempre es necesario tener en cuenta sus efectos de corto plazo en los pobres. El concepto de “políticas macroeconómicas equitativas” se refiere a las políticas macroeconómicas cuyos efectos favorecen a todos los sectores sociales. Ese tipo de políticas presta la debida atención a los efectos distributivos e incorpora consideraciones de equidad<sup>2</sup>.

20. A partir de las experiencias de inestabilidad macroeconómica registradas en muchos países en desarrollo a principios de la década de 1980, las instituciones de Bretton Woods han venido promoviendo una serie de políticas que han dado en denominarse Consenso de Washington. Los denominados “programas de ajuste” estaban compuestos habitualmente por programas de estabilización respaldados por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y programas de ajuste estructural respaldados por el Banco Mundial. El Banco Mundial lanzó los préstamos para el ajuste estructural en 1980 y el FMI amplió el número y las modalidades de sus préstamos para el ajuste durante la década de 1980. Esos préstamos del FMI, que con frecuencia constituían un requisito previo para obtener préstamos para el ajuste del Banco Mundial, hacían hincapié en la estabilización macroeconómica, en particular en el ajuste fiscal y la estabilización de la inflación, así como en la devaluación del tipo de cambio. En la década de 1990 se prestó más atención a la reducción de la pobreza y se empezó a dar apoyo a programas permanentes de políticas sociales y estructurales, a la creación de capacidad y al fomento institucional. Sin embargo, continuó haciéndose excesivo hincapié en la estabilización de precios, mientras que la inflación dejó de considerarse problemática. Ese enfoque tan limitado hizo que no se prestara suficiente atención a los objetivos de desarrollo más amplios en materia de desarrollo humano y otras metas sociales. Esos programas también dejaron de lado ciertos objetivos fundamentales, como la generación de empleo, que son el núcleo de las iniciativas encaminadas a erradicar la pobreza.

21. Las experiencias de las dos últimas décadas han dado pie a una perspectiva más amplia de la estabilidad macroeconómica que, a su vez, ha llevado a la adopción de un enfoque de base amplia para las políticas macroeconómicas. En el Consenso de Monterrey<sup>3</sup> se propugnaron políticas macroeconómicas racionales encaminadas a mantener índices altos de crecimiento económico, el pleno empleo, la erradicación de la pobreza, la estabilidad de los precios y saldos fiscales y externos sostenibles a fin de que el crecimiento beneficiara a todos, en particular los pobres. Para lograr esos objetivos es necesario redefinir un enfoque de desarrollo de base amplia y largo plazo. Un enfoque de ese tipo debe tener como eje central el crecimiento, definir el pleno empleo como objetivo primordial e integrar medidas

<sup>2</sup> Véase “Macroeconomic and growth policies background note” (<http://esa.un.org/techcoop/policynotes.asp>).

<sup>3</sup> *Informe de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, Monterrey (México), 18 a 22 de marzo de 2002* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.02.II.A.7), cap. I, resolución 1, anexo.

fiscales y monetarias anticíclicas de corto plazo en las políticas de desarrollo de largo plazo. En un marco de esas características, la política macroeconómica debería prepararse de forma coordinada a fin de que las políticas fiscal, monetaria, cambiaria y de gestión de las corrientes de capitales sean coherentes con los objetivos de crecimiento y con las estrategias de inversión pública.

22. Los efectos en el crecimiento dependerán además de las interconexiones entre la política macroeconómica y las políticas de los sectores productivos y el comercio. Partiendo de esa perspectiva amplia de la estabilidad macroeconómica y sus múltiples dimensiones conexas, en la elaboración del marco macroeconómico deben abordarse múltiples objetivos y sopesarse numerosas situaciones que requerirán soluciones de compromiso, entre ellas los efectos para los pobres. A fin de evitar consecuencias adversas para los pobres, es necesario evaluar los efectos potenciales de los cambios en las políticas sobre la pobreza y otras variables sociales antes, durante y después de llevar a la práctica esos cambios. El análisis de impacto social y la pobreza creado por el Banco Mundial ejemplifica ese tipo de evaluación. Esos análisis pueden ayudar a abordar los problemas sociales para su tratamiento e integración en las políticas y las medidas.

### **3. Crear un espacio para las políticas anticíclicas**

23. Las políticas anticíclicas influyen directamente en el crecimiento a largo plazo. Hay una marcada correlación negativa entre el comportamiento fiscal procíclico y la tasa de crecimiento a largo plazo. Además, para muchos países en desarrollo, las consecuencias negativas de las políticas procíclicas tienen un costo muy elevado. Por ejemplo, en los repuntes, el gasto fiscal imprudente puede ocasionar una asignación ineficaz de los recursos que contribuiría a sobrecalentar la economía. En las crisis, ciertas políticas procíclicas como el control monetario excesivo y los ajustes fiscales indiscriminados pueden provocar pérdidas considerables en muchos proyectos sociales valiosos y debilitar así la acumulación de infraestructuras y capital humano.

24. Los préstamos de ajuste estructural se concedían a condición de que los países adoptaran programas restrictivos de estabilización macroeconómica en los que los ajustes fiscal y de la cuenta corriente se conseguían principalmente recortando el gasto. En muchos países, esos programas de estabilización generaron una tendencia a la contracción que se agudizó por el patrón procíclico de los ingresos estatales (debido a la enorme dependencia de los productos básicos) y de las corrientes financieras. En las crisis se adoptan políticas de austeridad que se corresponden con los mayores niveles de gasto que se registran en los repuntes, cuando vuelve a haber disponibilidad de crédito.

25. Desde 1960, la política fiscal en África y América Latina ha sido marcadamente procíclica. En cambio, en las economías de crecimiento rápido del Asia oriental las políticas fiscales han sido neutras respecto del ciclo económico, o bien anticíclicas. Esas diferencias regionales se reflejan en los resultados de sus respectivos crecimientos: la naturaleza procíclica de las políticas macroeconómicas de algunos países en desarrollo ha tendido a agudizar, y no a moderar, el efecto adverso de las etapas de crisis en el crecimiento de largo plazo.

26. La política fiscal también puede constituir un útil dispositivo anticíclico. Sin embargo, si se pretende tener el margen de maniobra suficiente para aplicar políticas fiscales anticíclicas, es necesario que la flexibilidad fiscal se ejerza de forma que



garantice, por una parte, la credibilidad de esas políticas y, por otra, la sostenibilidad fiscal. Algunos países en desarrollo, como Chile durante la década de 1990, han podido cumplir sus metas fiscales con independencia de las fluctuaciones del crecimiento económico a corto plazo. La adopción de ese enfoque de política anticíclica es uno de los factores que explica los excelentes resultados de Chile en materia de crecimiento en el contexto regional. La gestión eficaz de un sistema como ese requiere un enfoque prudente y coherente, además de apoyo político.

27. Los fondos de estabilización fiscal pueden ayudar a nivelar durante largos períodos los ingresos tributarios derivados de fuentes inestables, como los provenientes de la exportación de bienes primarios. Algunos países han usado fondos de estabilización de productos básicos para mitigar los efectos de la inestabilidad de los precios de esos productos en los ingresos fiscales. Entre ellos están el fondo de compensación para los ingresos del cobre de Chile, los fondos de estabilización del café y el petróleo de Colombia y el fondo de apoyo al algodón de Burkina Faso. El impuesto sobre los capitales entrantes y las alzas temporales de los tipos del impuesto sobre el valor añadido (IVA) durante los repuntes también podrían considerarse políticas tributarias anticíclicas. Los países que tienen limitaciones en materia de préstamos también podrían utilizar estímulos de bajo costo, como la reducción temporal de los impuestos de ventas y el incremento de las prestaciones de desempleo para los trabajadores de bajos ingresos<sup>4</sup>. La capacidad institucional para administrar correctamente estos instrumentos es un factor importante de su eficacia.

28. Los gobiernos deben retener cierto grado de discrecionalidad. Desde la década de 1980 se ha evolucionado de las políticas macroeconómicas discrecionales a las políticas basadas en normas. En general, las políticas basadas en normas pueden dar buenos resultados en circunstancias normales; sin embargo, conforme la estructura económica va cambiando y cuando se producen trastornos, las normas predefinidas de las políticas pueden ir perdiendo relevancia o resultar demasiado rígidas. Algunos regímenes basados en normas, como los esquemas de metas de inflación, pueden inclinar la estabilización macroeconómica hacia una meta demasiado limitada, como podría ser un bajo nivel de inflación, y alejarla de otras metas de desarrollo más amplias, como el empleo y el crecimiento.

29. En la economía abierta actual, es fundamental contar con un tipo de cambio competitivo para lograr objetivos de desarrollo cruciales como la promoción del crecimiento y el empleo mediante la diversificación de la producción y las exportaciones. Los países en desarrollo que han sido capaces de mantener un tipo de cambio real competitivo han tendido a obtener mejores resultados en materia de crecimiento económico. La elección de un régimen y una política de tipo de cambio convenientes para un país concreto en un período determinado depende del marco general de la política macroeconómica de ese país. Muchos países han elegido un régimen intermedio que combina cierto control del tipo de cambio real, como el de flotación controlada o el de paridad móvil, con algunas normas aplicables a las cuentas de capital y medidas de política bancaria.

---

<sup>4</sup> Véase “Macroeconomic and growth policies” (<http://esa.un.org/techcoop/policynotes.asp>).

#### **4. Conseguir objetivos de desarrollo de largo plazo y de base amplia**

30. Las políticas macroeconómicas deben concebirse como uno de los componentes de una estrategia de desarrollo más amplia e integrarse por completo en otros ámbitos de la política económica y social que son necesarios para promover el crecimiento económico sostenido favorable a los pobres. Las políticas sociales también son instrumentos esenciales para fomentar el empleo y el desarrollo, erradicar la marginación y superar los conflictos. Por lo tanto, las políticas sociales deberían formar parte de las estrategias nacionales de desarrollo para lograr el crecimiento y resultados sociales equitativos<sup>5</sup>.

31. En las economías del Asia oriental, este enfoque ha contribuido a lograr un crecimiento de largo plazo con una reducción considerable de la pobreza. En esas economías, las políticas fiscales han dado prioridad a los gastos orientados hacia el desarrollo, no sólo en educación, salud e infraestructura, sino también en subvenciones y garantías de crédito para las industrias de exportación. La política monetaria se ha coordinado con políticas para los sectores financiero e industrial. En general, se han adoptado esquemas de crédito subsidiado y tipos de interés controlados, que influyen directamente en las inversiones y el ahorro, y al mismo tiempo se ha considerado esencial mantener un tipo de cambio competitivo para incentivar las exportaciones y su diversificación.

32. En cambio, las políticas macroeconómicas aplicadas desde la década de 1980 por muchos países de América Latina y de África se han centrado en objetivos de estabilización a corto plazo mucho más limitados y han conducido en muchos casos a la sobrevaloración del tipo de cambio. Este énfasis estricto en las políticas de estabilización ha tenido una tendencia procíclica y no ha generado una corriente estable de recursos para el gasto social.

##### **a) Inversión pública en infraestructura y en desarrollo humano**

33. La inversión pública en infraestructura y desarrollo humano desempeña una función importante en el crecimiento económico de largo plazo. Es necesario que haya una infraestructura adecuada para que las empresas puedan aumentar su productividad. Los países deben construir una masa crítica de infraestructura, para lo cual tienen que mantener un nivel sustancial de inversión pública durante un cierto período. Los proyectos de infraestructura pueden crear empleo, en particular si se ejecutan con una gran cantidad de mano de obra. Las diferencias en materia de inversión en infraestructura pueden ser uno de los factores causantes de la disparidad de las experiencias de crecimiento en los países del Asia oriental (con inversión pública sostenida) y de América Latina y el África subsahariana.

34. Los países con carencias importantes en materia de infraestructura y desarrollo humano tendrán que aumentar el espacio fiscal para realizar los desembolsos necesarios en esas esferas. Por lo tanto, deberán movilizar un gran volumen de recursos públicos para hacer las inversiones necesarias en infraestructura y para la prestación de servicios sociales. Es fundamental fortalecer la base impositiva, especialmente en los países con bajos ingresos públicos. Además, es necesario que los bancos del sector público y el mercado interno de bonos ofrezcan financiación de bajo costo y largo plazo en moneda nacional. Esos mismos intermediarios financieros también deberían satisfacer las necesidades de inversión en capital del

---

<sup>5</sup> Véase "Social policy" (<http://esa.un.org/techcoop/policynotes.asp>).

sector privado. En general, el desarrollo de las instituciones financieras no sólo ayudará a favorecer la inversión, sino que también generará una mayor propensión al ahorro, lo cual conducirá a una expansión más generalizada de las corrientes de financiación.

35. En el ámbito del gasto en educación y salud, se pueden lograr progresos considerables si se aumenta su eficacia asignando más racionalmente los presupuestos correspondientes, actuando de forma más concentrada en las esferas prioritarias de cada sector social y comprobando la eficacia de los programas públicos en relación con sus costos. La mejora de los mecanismos financieros para infraestructuras y la lucha contra irregularidades tales como la corrupción en la adjudicación de los contratos de obras contribuirían a reducir los costos. Sin embargo, los recursos necesarios para tales mejoras pueden ser muy superiores a los aumentos de eficiencia obtenidos.

36. En los países de bajos ingresos, lo más probable es que la movilización de recursos internos no alcance a satisfacer las necesidades de inversión, por lo que la asistencia oficial para el desarrollo tendrá que desempeñar la función crucial de cubrir esa brecha. Sin embargo, el temor a los efectos adversos de la apreciación de la moneda y la impresión de que es necesario mantener un nivel alto de reservas internacionales como medida precautoria ante posibles crisis financieras hacen que en muchos países en desarrollo no se haga un uso eficaz de las corrientes de asistencia. Es importante asegurarse de que la asistencia oficial para el desarrollo se traduzca en un aumento de la inversión pública.

37. Una fuente adicional de financiación son las alianzas entre los sectores público y privado, en forma de fondos para infraestructura. Los bancos regionales de desarrollo están promoviendo ese tipo de alianzas mediante instituciones que facilitan el intercambio de información, mejoran la creación de capacidad y financian proyectos, como el Consorcio de Infraestructura para África, el Fondo Asiático de Infraestructura y el Fondo de Infraestructura de América Latina. También hay iniciativas de donantes múltiples, como el Mecanismo consultivo sobre infraestructuras públicas y privadas y el Grupo de Desarrollo de Infraestructuras del Sector Privado.

#### **b) Políticas para empoderar a los desfavorecidos**

38. Para que el crecimiento favorezca a los pobres se precisan políticas que promuevan de forma explícita la inclusión económica y social, el empoderamiento de los desfavorecidos y la inversión social. La atención a la dimensión de género es particularmente importante. La presupuestación con perspectiva de género, en la que el gasto y los ingresos se desglosan conforme a los efectos diferentes que tienen en hombres y mujeres, puede ser una herramienta útil a este respecto. Aparte de las transferencias de efectivo, deben examinarse las siguientes políticas, entre otras: reforma agraria, transferencia de activos tales como terrenos agrícolas familiares, planes de empleo, planes de microcrédito, reforma de las pensiones y la seguridad social, y legislación para empoderar a los desfavorecidos, incluso reformas jurídicas y garantías constitucionales relativas a los servicios básicos de salud y educación y al aumento de la participación ciudadana.

**c) Aumento de la capacidad institucional**

39. La capacidad institucional es la clave para formular, recomendar y ejecutar políticas con eficacia. La capacidad institucional determina en qué medida los gobiernos son capaces de conseguir que los pobres se beneficien del crecimiento y que la inversión pública vincule eficazmente a los pobres con el crecimiento. También son condiciones necesarias para establecer ese vínculo la responsabilidad democrática y la existencia de derechos y obligaciones claramente definidos para los ciudadanos.

40. La capacidad institucional abarca una amplia gama de aspectos de gobernanza, desde la formulación y la fiscalización de leyes y reglamentos hasta la capacidad de administración y gestión públicas, lo cual incluye la provisión de bienes y servicios públicos. La aplicación eficaz de un enfoque macroeconómico de base amplia requiere una amplia variedad de aptitudes, entre ellas una gestión macroeconómica eficaz, una sólida gestión de las finanzas públicas, programas de gasto plurianuales, una supervisión eficaz del gasto, una administración fiscal estricta, capacidad estadística y la facultad de proveer servicios públicos eficientes y eficaces. También es necesario crear instituciones como los intermediarios financieros y los fondos para infraestructura.

41. También se necesita capacidad institucional para administrar eficazmente la asistencia y para gestionar los bienes públicos mundiales, como la lucha contra las enfermedades infecciosas, incluido el VIH/SIDA, y la conservación del medio ambiente, incluidas las iniciativas relacionadas con el cambio climático. Por ejemplo, la capacidad de los países en desarrollo de aprovechar los posibles incentivos internacionales para la fabricación de medicamentos o vacunas de bajo costo para el VIH y de canalizar esos productos hacia la población pobre más necesitada dependerá de su capacidad institucional para afrontar esas situaciones.

**B. Ámbitos internacional y regional**

42. La creciente interdependencia de los sectores de las finanzas, el comercio y la tecnología requiere que las políticas internacionales se orienten a respaldar las iniciativas nacionales de promoción del crecimiento favorable a los pobres. Cada vez hay más pruebas de las consecuencias que tienen las políticas nacionales en otros países. Con los actuales desequilibrios en los pagos externos a nivel mundial, existe el riesgo de que se produzca un ajuste desordenado de la economía mundial.

43. Esas circunstancias hacen necesario que haya una coordinación internacional de las políticas macroeconómicas a fin de aumentar la estabilidad y la eficiencia de la economía mundial. Además, como han demostrado las crisis financieras, es necesario aumentar la eficacia de los actuales mecanismos de coordinación internacional.

44. La naturaleza regional de las crisis financieras más recientes y un proceso de globalización del que forma parte el “regionalismo abierto” han hecho que aumente el interés por la cooperación regional. La cooperación regional podría contribuir a subsanar las deficiencias de la coordinación internacional y podría desempeñar una función importante como promotora de la estabilidad regional y, por ende, contribuir al crecimiento.

## 1. Coordinación internacional de políticas macroeconómicas

45. Algunas de las crisis financieras de las últimas dos décadas han afectado a gran cantidad de países en desarrollo y han provocado un aumento de la pobreza debido a la pérdida de empleos e ingresos. Esos episodios de inestabilidad financiera, agudizados por la naturaleza procíclica de las políticas de estabilización macroeconómica, han interrumpido las iniciativas encaminadas a lograr el crecimiento económico sostenido favorable a los pobres.

46. La inestabilidad de las corrientes de capital ha generado ciclos de auge y recesión en las cuentas de capital de los países en desarrollo. Por otra parte, esos ciclos se han contagiado con frecuencia y han afectado a países vecinos, incluso a aquellos cuyas variables macroeconómicas fundamentales eran satisfactorias. Se han registrado dos ciclos de este tipo en el mediano plazo: un auge de la financiación externa en la década de 1970, principalmente en forma de préstamos bancarios sindicados, seguido por una crisis de deuda en la mayor parte del mundo en desarrollo durante la década siguiente, y otro auge en los años noventa, sobre todo en forma de corrientes de inversión de cartera, al que siguió una drástica reducción de las corrientes netas de inversión tras la crisis asiática de 1997.

47. Los mercados financieros tendieron a considerar que todos los países en desarrollo eran similares, en especial los países vecinos, y aplicaron primas de riesgo similares a todos ellos. Las clasificaciones de crédito tendieron a ser procíclicas e hicieron que las corrientes financieras se comportaran de la misma manera. Además, el capital de corto plazo es muy volátil y resulta arriesgado depender de ese tipo de financiación, como ya puso de manifiesto la crisis asiática. Esta serie de acontecimientos va más allá de la jurisdicción de las políticas nacionales y hace necesario coordinar más estrechamente la política macroeconómica en el plano internacional y vigilarla más estrictamente por medio de un órgano autorizado.

48. De conformidad con el artículo IV de su Convenio Constitutivo, el FMI tiene el mandato de asegurar el buen funcionamiento del sistema monetario internacional y que las políticas de cada uno de sus miembros estén orientadas al objetivo de estimular un crecimiento económico ordenado. El Fondo realiza labores de “vigilancia” mediante supervisión y consultas. Sin embargo, la experiencia de los 60 años transcurridos indica que es necesario perfeccionar esa labor. La Oficina de Evaluación Independiente del Fondo ha señalado que el actual proceso de vigilancia multilateral carece de una estrategia clara y general, otorga muy poca ponderación al examen de las vinculaciones de la política económica y no ha explorado lo suficiente las opciones para abordar los efectos mundiales que producen las políticas nacionales. Se ha observado también la ausencia de iniciativas orientadas a lograr la participación activa de los grupos intergubernamentales relevantes<sup>6</sup>.

49. En respuesta, durante la primavera de 2006 el Fondo se dedicó a redefinir las actividades de vigilancia modernizando el marco y mejorando su aplicación. Con ese fin, el Fondo ha iniciado una serie de consultas multilaterales propuestas. La primera de ellas contó con cinco participantes (China, la zona euro, el Japón, la Arabia Saudita y los Estados Unidos de América) y se centró en los desequilibrios mundiales. La finalidad de las consultas es ofrecer un foro de debate sobre un tema

---

<sup>6</sup> Oficina de Evaluación Independiente del Fondo Monetario Internacional, *Evaluation summary: Multilateral surveillance*, 2006.

de interés general. Sin embargo, es necesario que esos encuentros sean más eficaces y que demuestren su capacidad para contribuir a mejorar la estabilidad y el equilibrio de la economía mundial. El Fondo debería asumir una responsabilidad mayor en la coordinación de la política macroeconómica internacional.

50. A fin de dar más legitimidad a las instituciones multilaterales y perfeccionar su función mediadora, existe un consenso general en que también habría que mejorar la estructura de gobierno del Fondo. La primera medida en esa dirección se dio en 2006, cuando los Estados miembros del Fondo convinieron en aumentar las cuotas y los votos de cuatro países cuya representación es muy insuficiente (China, México, la República de Corea y Turquía). Se ha pasado ahora a la segunda fase, durante la que se preparará una nueva fórmula de cuotas que pueda funcionar como guía para una segunda ronda de incrementos de cuotas específicas que terminaría a más tardar en el segundo trimestre de 2008. Continúa también la labor encaminada a potenciar la voz y la participación de los países de bajos ingresos. Sin embargo, este enfoque especial ha generado cierto escepticismo, puesto que es poco probable que modifique lo suficiente la sesgada situación actual. Los países desarrollados, con tan sólo una sexta parte de la población mundial, tienen más del 60% del total de votos del Fondo, y la economía más importante tiene derecho de veto en asuntos para cuya aprobación se exige una mayoría del 85%. A pesar del esfuerzo encomiable de proteger los votos básicos para garantizar, como mínimo, la proporción de voto de los países de bajos ingresos, esos votos sólo representan el 2% de la capacidad total de voto, ya que han sufrido una reducción progresiva a partir del 11% original. Aun así, todos están de acuerdo en que es importante garantizar que todos tengan una representación adecuada. Se espera que la nueva fórmula de cuotas solucione el problema de la representación insuficiente de los países en desarrollo, en especial de aquellos que están creciendo con rapidez.

51. El aumento de los desequilibrios de la cuenta corriente es motivo de preocupación, ya que se corre el riesgo de un ajuste desordenado. Para ajustar esos desequilibrios, es preferible adoptar un enfoque gradual. A fin de dar confianza a los inversionistas y evitar una gran fluctuación de las corrientes financieras, los gobiernos deben asumir compromisos creíbles respecto de la aplicación de ese ajuste gradual. Ese problema del compromiso podría solucionarse con un calendario de ajuste plurianual. Los calendarios que surjan de las consultas con el Fondo podrían concebirse como una “declaración de intenciones multilateral” en la que se describe una secuencia de ajustes de política vinculados a fechas específicas. Tal declaración de intenciones multilateral al término de la ronda multilateral se haría pública.

52. A la larga, lo único que contribuirá a evitar que vuelvan a producirse desequilibrios mundiales de la magnitud actual será que se hagan reformas más profundas y de mayor alcance en el sistema monetario y financiero mundial en su conjunto. La situación actual se debe en gran medida a la dependencia excesiva de una sola divisa. A la larga, se debería examinar la posibilidad de utilizar una nueva divisa supranacional basada en los derechos especiales de giro pero, como solución más inmediata, se podría adoptar un sistema de reservas en múltiples divisas que cuente con apoyo oficial.

53. Tal como sucede con las normas del sistema de comercio internacional, un sistema financiero multilateral bien diseñado debería establecer condiciones de igualdad para todos los socios y evitar la competencia desleal. También se debería

dar más estabilidad al sistema financiero internacional evitando la probabilidad de que se produzcan grandes fugas de capitales ocasionadas por una dependencia excesiva de una única divisa de reserva.

54. El Grupo de los Ocho ha tratado el asunto de la estabilidad del sistema financiero mundial y los temas de desarrollo. En la actualidad, ese Grupo se ha convertido en un mecanismo más permanente de coordinación acerca de temas amplios, desde la política exterior y la seguridad internacional hasta las políticas ambientales y de desarrollo. En 1985, los cinco miembros económicamente más importantes del Grupo lanzaron una notoria iniciativa, conocida como el Acuerdo del Plaza, para ajustar los desequilibrios mundiales de aquel entonces. En virtud del Acuerdo, el Grupo convino en devaluar el dólar de los Estados Unidos de América respecto del yen japonés y el marco alemán mediante intervenciones de gran volumen de sus bancos centrales en los mercados de divisas.

55. Sin embargo, a partir de entonces la evolución de la economía mundial, a la que se han incorporado numerosas economías emergentes, ha sido tal que, a pesar de las recomendaciones de prudencia del Grupo en momentos de desequilibrio, su grado de influencia para lograr que se ajusten los desequilibrios se ha reducido considerablemente, sobre todo en vista de que el problema actual tiene un alcance mucho más amplio. El Grupo podría continuar explorando posibles medios para ampliar la cooperación, aumentar la estabilidad de los mercados financieros mundiales y fortalecer la coordinación macroeconómica internacional a fin de alcanzar ese objetivo.

## **2. Coordinación regional de políticas macroeconómicas**

56. Sigue habiendo muchos aspectos mejorables en el ámbito de la cooperación económica internacional y, aunque la labor ya ha comenzado, pasará algún tiempo hasta que el sistema logre funcionar con eficacia. Entretanto, las crisis financieras pasadas han demostrado que los mecanismos internacionales no han sido eficaces y que los países afectados han tenido que someterse a ajustes muy severos con costos descomunales, que han llegado a perturbar sus esfuerzos por reducir la pobreza. Dada la naturaleza regional de esas crisis financieras, se ha reavivado el interés por la función que podría desempeñar la coordinación regional de las políticas macroeconómicas.

57. Se ha intentado varias veces establecer una cooperación regional de ese tipo. El caso de la Unión Europea ilustra el éxito, por una parte, de una integración comercial plena mediante la creación del Mercado Único Europeo y, por otra, de una cooperación macroeconómica y financiera en su forma más evolucionada mediante la creación de la Unión Económica y Monetaria europea. Durante todo ese proceso se prestó particular atención al desarrollo de instituciones fuertes y a la estabilidad del tipo de cambio, medidas que se consideraban ideales para fomentar la integración comercial. Más adelante se establecieron criterios explícitos de convergencia, en forma de metas de inflación, tipos de interés de largo plazo, déficit presupuestario nacional, deuda pública y tipo de cambio (los criterios de Maastricht), para los países candidatos a formar parte de la Unión Económica y Monetaria.

58. Para los países en desarrollo, al igual que para la Unión Europea, uno de los incentivos principales para la cooperación macroeconómica es la vinculación de esa cooperación con el comercio. Al mismo tiempo, esos países tienen otras dos razones

para cooperar: crear muros de contención más sólidos frente a las crisis económicas y evitar la competencia desenfrenada o el uso de políticas de empobrecer al vecino entre las economías orientadas a la exportación.

59. Aunque hay una enérgica cooperación regional en el ámbito de la financiación para el desarrollo, sobre todo por conducto de los bancos multilaterales de desarrollo, hasta el momento sólo se ha avanzado moderadamente en materia de cooperación macroeconómica regional y otros tipos conexos de cooperación financiera. Las iniciativas actuales tienen tres componentes básicos: diálogo de políticas macroeconómicas y, en definitiva, vigilancia de las políticas y consultas al respecto; apoyo de la liquidez durante las crisis; y coordinación del tipo de cambio.

60. Con respecto al último objetivo, y en vista de que la magnitud de los trastornos suele ser mayor en los países en desarrollo, hay una tendencia a eliminar o posponer la coordinación en materia de tipos de cambio, a excepción de unos pocos ejemplos de uniones monetarias. Entre ellos destacan los compromisos formales del Consejo de Cooperación del Golfo y de la Comunidad del Caribe de constituir uniones monetarias, aunque no se han observado grandes progresos. Las uniones monetarias existentes, como la de los países africanos de la zona del franco, la Unión Económica y Monetaria del África Occidental y la Unión Económica y Monetaria del África Central, demuestran las dificultades que conllevan esos arreglos en situaciones de crisis financieras y políticas. En 2000, cinco miembros de la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO) convinieron en crear una zona monetaria del África occidental y fusionarla con la Unión Económica y Monetaria del África Occidental en diciembre de 2005, para más tarde postergar esa medida hasta diciembre de 2009. La experiencia en la zona del franco demuestra que la estabilidad de precios entre sus Estados miembros fue mejor que la de sus países vecinos de la región, pero sólo actuó como débil mecanismo externo de contención y no logró evitar las crisis bancarias de la década de 1980 ni la devaluación del franco CFA en un 50% en 1994.

61. En el caso de las uniones monetarias, una de las escasas experiencias exitosas del mundo en desarrollo es la Unión Monetaria del Caribe Oriental, compuesta por economías muy pequeñas con sistemas bancarios nacionales bien desarrollados. El régimen de cuasi-convertibilidad, en paridad móvil con el dólar de los Estados Unidos de América, está respaldado por una eficaz cobertura de las reservas. La Comunidad del Caribe se comprometió a crear una unión monetaria en 1990, pero no ha hecho progresos significativos.

62. Los tres principales procesos de integración de América Latina (el MERCOSUR, la Comunidad Andina y el Mercado Común Centroamericano) son ejemplos de mecanismos de diálogo en materia de política macroeconómica. Esas iniciativas han convenido en adoptar criterios similares a los de Maastricht para la convergencia económica. Aunque el comercio intrarregional sigue siendo limitado y no se ha avanzado en la integración de los mercados financieros nacionales, estos países han sufrido efectos de contagio muy considerables derivados de las políticas macroeconómicas de sus países vecinos. En ese sentido destaca el caso del MERCOSUR a fines de la década de 1990. Los mecanismos de coordinación más explícitos, como la coordinación del tipo de cambio y la celebración de consultas en épocas de crisis, habrían coadyuvado a evitar la propagación de esos efectos al exterior.



63. En términos de financiación de la liquidez, el Fondo Latinoamericano de Reservas provee un incentivo importante para la cooperación macroeconómica y demuestra que incluso un fondo modesto puede contribuir a financiar la balanza de pagos mediante la provisión de desembolsos anticíclicos. Además, un mecanismo de ese tipo puede coadyuvar a hacer frente a los trastornos del comercio e incluso mitigar los efectos negativos de una inversión brusca de las corrientes de capital.

64. Entre las iniciativas de esta naturaleza, la que más ha evolucionado, a raíz de la crisis asiática, es la iniciativa de Chiang Mai, convenida en 2000 por los países de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN), China, el Japón y la República de Corea. Los países miembros se comprometieron a establecer acuerdos de crédito recíproco entre sus bancos centrales en épocas de crisis; en la actualidad se realizan intercambios por valor de 80.000 millones de dólares de los EE.UU. en virtud de 16 acuerdos bilaterales entre ocho países. Esos países acordaron también utilizar formas más explícitas de diálogo en materia de políticas y se está preparando un mecanismo de vigilancia. Se pretende que la iniciativa desempeñe una función complementaria a los servicios que presta el Fondo Monetario Internacional mediante la vinculación de los acuerdos al programa del Fondo. En la reunión celebrada a principios de mayo de 2007, los ministros de finanzas de los Estados miembros acordaron combinar una parte de sus reservas internacionales y establecer un plan multilateral de intercambio de divisas. El mecanismo por el que se creará esa reserva combinada será autogestionado y estará regido por un arreglo contractual único. Con la integración de la coordinación explícita de políticas y la estabilización del tipo de cambio, esta iniciativa podría llegar a convertirse en un auténtico sistema monetario.

65. En el actual sistema financiero internacional, sólo unos cuantos organismos multilaterales prestan los servicios necesarios en materia de reservas de liquidez y financiación del desarrollo, vigilancia y consultas sobre la política macroeconómica, y examen entre pares de las normas prudenciales. Aunque no hay muchas experiencias, las iniciativas citadas demuestran que esos arreglos pueden desempeñar una función importante en el fortalecimiento de la estructura financiera internacional. Como el comercio y las corrientes de inversión intrarregionales han ido consolidando los vínculos macroeconómicos entre países vecinos, el establecimiento de mecanismos regionales más explícitos de cooperación macroeconómica podría limitar los efectos de contagio de las políticas nacionales. Aunque el Fondo debe continuar teniendo un papel central en el ámbito mundial, sus servicios podrían complementarse mediante una red de instituciones que presten esos servicios en el ámbito regional. Además, los fondos regionales pueden proporcionar mecanismos eficaces de rescate para crisis financieras menores y más localizadas.

### **3. Cooperación internacional para el desarrollo<sup>7</sup>**

66. La asistencia oficial para el desarrollo constituye una fuente importante de recursos financieros para los países en desarrollo, en particular para los de bajos ingresos. Aunque no estén directamente relacionados, la asistencia ha sido uno de

---

<sup>7</sup> La función de la alianza mundial para el desarrollo en la reducción de la pobreza y el hambre se describe con más detalle en el informe del Secretario General titulado "Fortalecimiento de la labor para erradicar la pobreza y el hambre, entre otras cosas mediante la alianza mundial para el desarrollo", que se presenta también en el presente período de sesiones del Consejo.

los factores que han contribuido al desarrollo de largo plazo en muchos países. Los programas orientados a objetivos acertados y respaldados por este tipo de asistencia, en especial en los sectores de infraestructura, educación y salud, pueden ayudar a los países de bajos ingresos a mejorar el crecimiento económico y progresar en la reducción de la pobreza.

67. El objetivo de esa asistencia es alcanzar un nivel específico de infraestructuras y desarrollo humano mediante la inversión pública orientada a objetivos concretos, tras lo cual se espera que el efecto combinado de economías de escala, complementariedades y vínculos genere un crecimiento autosostenido y que el sector privado tome la iniciativa. A fin de que la asistencia funcione con eficacia, es necesario canalizar eficazmente esos recursos en el contexto de cada país. Al mismo tiempo, los gobiernos de los países beneficiarios deben tener la capacidad de gestión necesaria para administrar activos y recursos productivos de forma que generen mejoras acumulativas en los ingresos y la productividad.

68. En los últimos años los países desarrollados han asumido notables compromisos relativos al aumento de su asistencia oficial para el desarrollo. Sin embargo, según las últimas estimaciones del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)<sup>8</sup>, es necesario tomar medidas contundentes si se pretende cumplir con los compromisos asumidos en la Cumbre de Gleneagles del Grupo de los Ocho y en la Cumbre Mundial 2005, a saber, aumentar la asistencia en 50.000 millones de dólares en términos reales entre 2004 y 2010 y duplicar la asistencia a África en el mismo período. Para cumplir las promesas de asistencia, en los próximos cuatro años habrá que incrementar los programas básicos de desarrollo a una tasa tres veces mayor que la actual del 4% anual, teniendo en cuenta que se prevé una disminución del alivio de la deuda y la asistencia humanitaria. Para África, esas partidas prácticamente no han aumentado desde 2004, lo cual señala la necesidad urgente de que los donantes actúen con más celeridad. Se necesita un seguimiento y una supervisión efectivos que garanticen el cumplimiento de esos compromisos. Además, las políticas macroeconómicas de los países desarrollados, incluidas las relativas al comercio y la inversión extranjera, tienen que ser coherentes con sus políticas de asistencia a fin de evitar consecuencias no deseadas en los intentos de los países en desarrollo de aplicar la agenda de desarrollo de las Naciones Unidas, incluido el logro de los objetivos de desarrollo del Milenio.

69. Es necesario crear corrientes de asistencia estables hacia países concretos para facilitar la aplicación coherente de las estrategias nacionales de desarrollo. Se podría mejorar la estabilidad de la asistencia con acuerdos plurianuales o mediante una previsibilidad multianual, canalizando la asistencia a través de los presupuestos nacionales. La programación plurianual debería garantizar la aplicación continua de las estrategias nacionales de desarrollo y dar a los países beneficiarios más margen de maniobra en materia fiscal, la que podría utilizarse bien para adoptar medidas anticíclicas, bien para fines de desarrollo, según las circunstancias. Un elemento adicional de esta programación plurianual podría ser un seguro financiero que cubriera los riesgos macroeconómicos, incluida la posibilidad de un desplome de los precios de los productos básicos o de un déficit de la asistencia.

---

<sup>8</sup> Declaración del Secretario General de la OCDE, y el Director del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE, durante la reunión del Comité de Desarrollo del Banco Mundial y el FMI en Washington, D.C., el 15 de abril de 2007.

## IV. Conclusiones y recomendaciones

70. Hay cuatro consideraciones clave para garantizar que el crecimiento económico sostenido favorezca a los pobres y conduzca al logro de los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente. En primer lugar, las políticas macroeconómicas deben tener un enfoque de base amplia. El punto de partida de un enfoque de esas características es adoptar una política o una estrategia nacional de desarrollo incluyente y de largo plazo. En segundo lugar, esa estrategia de largo plazo debe incluir políticas anticíclicas de corto plazo que actúen como protección ante los ciclos económicos y generen un espacio fiscal. En tercer lugar, las estrategias y políticas macroeconómicas de largo plazo deben ir respaldadas por corrientes financieras previsibles. Por último, es esencial coordinar la política macroeconómica a nivel internacional y regional para dar apoyo a las iniciativas de ámbito nacional de los países en desarrollo encaminadas a lograr el crecimiento económico sostenido favorable a los pobres. No solo es necesario mejorar los mecanismos existentes, sino también de crear otros nuevos.

71. En la búsqueda de un crecimiento económico sostenido que sea favorable a los pobres, deben tenerse en cuenta las medidas siguientes:

a) Los países deberían aplicar a sus políticas macroeconómicas un enfoque equilibrado y de base amplia, incluso mediante la preparación y aplicación de estrategias nacionales de desarrollo como las que se propusieron en la Cumbre Mundial 2005;

b) Deben tomarse medidas concretas para crear capacidad institucional en los países en desarrollo. Al prestar apoyo a los países en desarrollo, los asociados internacionales para el desarrollo, incluido el sistema de las Naciones Unidas, deben colaborar a fin de que su asistencia para la creación de capacidad institucional se adapte a las necesidades específicas de cada país;

c) Es necesario aumentar el acceso de los países en desarrollo a la financiación de bajo costo para que puedan satisfacer sus necesidades de inversión en infraestructura y desarrollo humano. Una de las medidas propuestas es el desarrollo de los mercados de seguros, que pueden contribuir a proteger la economía de los efectos de las fluctuaciones del tipo de cambio, las tasas de interés y los precios de los productos básicos;

d) Es preciso fortalecer la coordinación internacional de políticas macroeconómicas para aumentar la estabilidad y la eficacia de la economía mundial. Es necesario reforzar la función que desempeña el Fondo Monetario Internacional como promotor de consultas multilaterales y mediador, incluso mejorando su estructura de gobernanza;

e) La función central y global del Fondo debería complementarse con mecanismos de coordinación regional y fondos regionales de reserva;

f) A fin de evitar grandes desequilibrios en los pagos internacionales, debería examinarse a largo plazo la posibilidad de adoptar una divisa supranacional basada en los derechos especiales de giro. Como solución más inmediata, se podría promover un sistema de reserva en divisas múltiples que tenga apoyo oficial;

g) Es preciso mejorar el seguimiento y la supervisión para garantizar el cumplimiento de los compromisos en materia de asistencia oficial para el desarrollo;

h) El Consejo Económico y Social debería promover el perfeccionamiento del concepto de “crecimiento favorable a los pobres” y la selección y aplicación de medidas que promuevan ese tipo de crecimiento de forma sostenida;

i) El Consejo también debería facilitar el intercambio de experiencias relativas a la promoción del crecimiento económico favorable a los pobres en el ámbito nacional y en el marco del sistema de las Naciones Unidas. El intercambio de experiencias podría llevarse a cabo por conducto del examen ministerial anual.

---