



# Asamblea General

Distr. general  
1° de septiembre de 2005  
Español  
Original: inglés

---

## Sexagésimo período de sesiones

Tema 56 a) del programa provisional\*

### Globalización e interdependencia: Globalización interdependencia

## Creación de instituciones para lograr los objetivos de desarrollo y la integración en la economía mundial

### Informe del Secretario General

#### *Resumen*

En su resolución 59/240, de 22 de diciembre de 2004, la Asamblea General reconoció la importancia de las políticas nacionales, un entorno internacional propicio y la coherencia normativa para la integración beneficiosa de los países, en particular los países en desarrollo, en una economía mundial en proceso de globalización, y puso de relieve la importancia fundamental de las instituciones y la coherencia institucional en esta labor. En el presente informe se examina la dimensión institucional de los problemas que plantea la integración en la economía mundial. Para lograr esa integración es indispensable alcanzar un crecimiento económico máximo, promoviendo al mismo tiempo los objetivos sociales y la protección del medio ambiente, todas ellas cuestiones complejas y relacionadas entre sí que exigen una considerable mediación institucional.

La necesidad de crear instituciones y adaptar las existentes constituye un problema permanente. Una visión limitada de las reformas institucionales, en particular una visión centrada exclusivamente en la función de los mercados y en salvaguardar los derechos de propiedad privada que no preste la debida atención a un resultado holístico y óptimo desde el punto de vista del desarrollo y de la sociedad, puede resultar inadecuada. Aunque la función de los mercados es crucial, debe verse dentro del contexto de objetivos sociales más amplios: la equidad social y la sostenibilidad ambiental.

---

\* A/60/150.



La principal dificultad que afrontan los países en desarrollo es crear una base institucional sólida para el funcionamiento eficaz y eficiente de los mercados. En el marco de los objetivos sociales y ambientales. Los mecanismos institucionales de apoyo más adecuados pueden variar en función del nivel de desarrollo y de los contextos nacionales y regionales concretos. No obstante, la experiencia demuestra que la creación de instituciones y su fortalecimiento son esenciales en los esfuerzos de los países en desarrollo por lograr el desarrollo sostenible y una integración beneficiosa en la economía mundial.

Uno de los objetivos fundamentales debería ser que las reformas institucionales respondieran a las necesidades de los pobres como prioridad clave de las estrategias de lucha contra la pobreza y, por cierto, de las estrategias globales, con miras a fomentar un crecimiento y un desarrollo más rápidos, sostenibles y de base más amplia.

## Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Antecedentes .....	1–3	4
II. Introducción .....	4–5	4
III. Definición de instituciones .....	6–11	5
IV. Características esenciales de un cambio institucional eficaz .....	12–21	7
V. Dificultades .....	22–26	9
VI. Gestión de la integración y realización del desarrollo sostenible .....	27–56	10
A. Logro de un crecimiento económico sostenido .....	27–38	10
B. Satisfacer las necesidades básicas y promover la igualdad .....	39–47	15
C. Promoción de la sostenibilidad ambiental .....	48–56	17
VII. Conclusiones y recomendaciones .....	57–62	19

## I. Antecedentes

1. La integración en la economía mundial exige diversas medidas estratégicas y en materia de política. Uno de los instrumentos más importantes para profundizar la integración ha sido la adopción de diferentes modelos de reformas orientadas al mercado y distintos grados de apertura apropiados para cada uno de los países. Lo principal que se espera de esta integración es lograr el desarrollo. Sin embargo, esta expectativa no se ha cumplido en muchos países en desarrollo, lo cual suscita preguntas sobre cuáles son las circunstancias que hacen posible una integración beneficiosa.

2. La experiencia demuestra que para lograr esos objetivos hace falta una sólida base institucional que guíe y sustente las actividades económicas y sirva de intermediaria entre los intereses encontrados que, en ocasiones, surgen en el proceso de desarrollo. Por ejemplo, los mercados no pueden funcionar si no existen instituciones que apoyen las transacciones entre los agentes, incluso haciendo cumplir los contratos. Las instituciones contribuyen también a ordenar las necesidades contrapuestas del crecimiento económico, el desarrollo social y la protección del medio ambiente y a tender puentes entre ellas. A otro nivel, hacen falta instituciones que respondan a los cambios en la economía mundial y al surgimiento de regímenes internacionales normativos en las esferas del medio ambiente, las finanzas y el comercio que imponen nuevas obligaciones a los gobiernos nacionales. Dicho de otro modo, la búsqueda del crecimiento económico y de las metas del desarrollo en un entorno económico mundial cambiante y dinámico exige una constante adaptación y modificación de las instituciones para responder a las nuevas circunstancias. Por último, en los países en desarrollo, la reestructuración y las reformas económicas no siempre han sido un proceso fácil. Además, con frecuencia el tamaño de sus mercados y la imperfección del flujo de información hacen que los mercados no funcionen de manera óptima. Todos esos factores suponen un mayor papel de los gobiernos para llenar las lagunas que, de otro modo, dificultarían el correcto desempeño de las funciones de los agentes sociales y económicos privados. No obstante, a menudo se ha dado por sentada la dimensión institucional en las estrategias de desarrollo de muchos países en desarrollo, y por ello es necesario volver a examinar la cuestión con la esperanza de reavivar la actividad en este ámbito en los próximos años.

3. En su resolución 59/240, de 22 de diciembre de 2004, la Asamblea General reconoció la importancia de las políticas nacionales, un entorno internacional propicio y la coherencia normativa para la integración beneficiosa de los países, en particular los países en desarrollo, en una economía mundial en proceso de globalización, y puso de relieve la importancia fundamental de las instituciones y la coherencia institucional en esta labor. En el presente informe se examina la dimensión institucional de los problemas que plantea la integración en la economía mundial. Para lograr esa integración es indispensable alcanzar un crecimiento económico máximo, promoviendo al mismo tiempo los objetivos sociales y la protección del medio ambiente, todas ellas cuestiones complejas y relacionadas entre sí que exigen una considerable mediación institucional.

## II. Introducción

4. El proceso de globalización e interdependencia, fruto de las reformas y la apertura de los mercados, ha vuelto imprescindible la integración en la economía

mundial. Esto es particularmente cierto para los países en desarrollo, cuyo nivel de endeudamiento externo suele ser muy elevado. La integración en la economía mundial también ha pasado a estar asociada a la expectativa de lograr tasas más elevadas de crecimiento económico, por medio de la expansión comercial y el acceso a la tecnología y las inversiones directas extranjeras que son esenciales para lograr los objetivos de la erradicación de la pobreza y el desarrollo sostenible. En muchos casos, en particular en África y América Latina, los resultados de los esfuerzos en pro de la integración, incluidos los años de experimentación con reformas económicas y políticas, no han respondido a las expectativas. Muchos factores han contribuido a este resultado, pero la falta de instituciones apropiadas y eficaces en torno a las cuales puedan florecer la actividad económica y el desarrollo es, por cierto, importante.

5. El éxito en la creación de instituciones que pongan a los países en desarrollo en la senda hacia el crecimiento económico no es suficiente para erradicar la pobreza y lograr el desarrollo sostenible. Igualmente necesaria es la existencia de instituciones que faciliten el logro de los objetivos de equidad social y la sostenibilidad ambiental. Está surgiendo un consenso sobre la importancia de instituciones de calidad para lograr la transición hacia una mayor productividad, un crecimiento más rápido y un desarrollo sostenible. En este sentido, hay abundantes pruebas de que las diferencias institucionales entre los países se cuentan entre los factores fundamentales que explican las diferencias de ingresos y nivel de vida entre los distintos países.

### **III. Definición de instituciones**

6. Las instituciones se pueden entender como las reglas de organización y normas sociales, formales o no, que facilitan la interacción humana, incluidas las que estructuran las interacciones políticas, económicas y sociales. En la esfera de las actividades económicas, abarcan las normas, procedimientos y marcos reguladores que guían las transacciones en ámbitos como las finanzas, el comercio, las inversiones o la tecnología, y encuadran la información sobre los mercados, sus participantes y los bienes y servicios disponibles, ya sea a escala nacional, regional o mundial. La necesidad de convertir esas normas en políticas y de aplicarlas y hacerlas cumplir da lugar a entidades (tales como los bancos centrales, y los órganos reguladores), estructuras (como las cajas de pensiones) y mecanismos (como los regímenes cambiarios) que pueden ser formales o no formales, públicos o privados.

7. Se puede establecer una distinción útil entre instituciones formales e instituciones no formales. Las primeras son normas o entidades establecidas por políticas públicas o codificadas. Comprenden las constituciones, las leyes y los reglamentos, así como las entidades que supervisan su cumplimiento, desde las asambleas legislativas hasta los bancos centrales. Las segundas son las convenciones, códigos de conducta o normas sociales ampliamente aceptados, con frecuencia incorporados a la textura misma de la sociedad y respetados en general voluntariamente. Las instituciones no formales son importantes porque crean un clima de seguridad y previsibilidad para las transacciones sociales y económicas cuando no existen normas formales. Además, crean y promueven valores sobre los que sería más difícil convenir en contextos más formales. De este modo, sirven de complemento a las instituciones formales y constituyen los cimientos sobre los que éstas se levantan y alimentan.

8. Las redes no formales contribuyen también a moldear las instituciones. Estas redes voluntarias, que o bien promueven normas y valores existentes o procuran establecer y defender diferentes causas y valores, están cobrando cada vez más importancia. El Pacto Mundial de las Naciones Unidas es un ejemplo de una innovación institucional no negociada que ha ido evolucionando en el sentido de promover el comportamiento responsable de las empresas, a las que pide que incorporen en sus prácticas diez principios relacionados con los derechos humanos, el trabajo, el medio ambiente y la lucha contra la corrupción. El Pacto ilustra la manera en que las redes no formales pueden consolidarse en torno a las normas y valores fundamentales existentes y darles una traducción práctica en casos en que una aplicación más formal habría sido muy complicada.

9. La forma de las instituciones es importante, pero también lo es su calidad. En general, la calidad de las instituciones se determina basándose en factores como la buena gobernanza, en particular el grado de corrupción, la eficiencia del sector público y la idoneidad de las normas; el alcance de la protección jurídica y la aplicación de los derechos de propiedad, tanto pública como privada, y, en muchas sociedades, los derechos de propiedad colectiva; y los mecanismos de control de las élites, los dirigentes políticos y otros grupos de intereses poderosos. Estas normas mínimas que deben cumplir las buenas instituciones se consideran necesarias para reducir la carga de los costos de transacción que pesan sobre las innovaciones y el espíritu de empresa, evitar afectar los derechos y la propiedad ajena, e impedir la distorsión de las estructuras de incentivos de la sociedad.

10. A lo largo de la historia, los países han ido modificando sus instituciones, no sólo para adecuarlas a su propio desarrollo, sino también para responder a la evolución de las normas y reglas regionales y mundiales (véase el recuadro I).

**Recuadro I**  
**El programa de desarrollo de las Naciones Unidas**  
**y la globalización inclusiva**

Las conclusiones de las grandes conferencias y cumbres de las Naciones Unidas del decenio de 1990 y años posteriores y los compromisos asumidos en ellas —que constituyen el programa de desarrollo de las Naciones Unidas, que abarca muy diversas cuestiones y objetivos relacionados con el desarrollo— se han convertido en el marco organizador de la cooperación internacional para el desarrollo. De hecho, los objetivos de desarrollo del Milenio, los ocho objetivos que incluyen el compromiso de la comunidad internacional de reducir a la mitad el número de personas que viven en la pobreza extrema para el año 2015, han sido adoptados por todas las instituciones de desarrollo como punto de referencia para sus tareas. Este logro ilustra acertadamente la forma en que las instituciones evolucionan y se adaptan a las exigencias cambiantes. Cada vez se está más de acuerdo en que las estrategias de lucha contra la pobreza se deben formular basándose en los objetivos de desarrollo del Milenio, lo cual servirá para institucionalizar aún más el programa de desarrollo de las Naciones Unidas. Los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente son el instrumento más certero para lograr un equilibrio entre los objetivos económicos, sociales y ambientales y fomentar al mismo tiempo una globalización inclusiva y con rostro humano.

Esta necesidad es más evidente en el contexto de la rápida globalización e interdependencia actuales. Las estrategias para la creación y el fortalecimiento de mecanismos institucionales a escala nacional deben tener en cuenta, pues, este factor. La importancia de las dimensiones regional y mundial depende de la cuestión de que se trate. En la esfera del comercio, las normas acordadas en la Organización Internacional del Comercio han sido formuladas mediante negociaciones multilaterales, su aplicación es prácticamente universal y tienen carácter obligatorio. En la esfera del medio ambiente, se ha concertado una serie de acuerdos multilaterales que abarcan también una amplia gama de cuestiones de interés mundial. En algunas regiones, el deseo de ampliar los mercados ha impulsado el regionalismo. A veces, la combinación de la geografía, la historia, la cultura, los intereses nacionales entrelazados y la necesidad de cooperación dicta el desarrollo institucional a escala regional. Por eso, en el diseño de nuevas instituciones y el fortalecimiento de las existentes, la dimensión espacial es importante para garantizar que se tengan en cuenta e incorporen los efectos indirectos y los factores externos, tanto positivos como negativos, derivados de las medidas nacionales y locales y la legislación multilateral.

11. En el presente informe se utilizan todas estas dimensiones definitorias y se sustenta la norma general de que las formas institucionales deben derivarse, en la medida de lo posible, de atributos funcionales claramente establecidos. La responsabilidad fundamental de la creación de instituciones nacionales sólidas recae sobre los países y sus dirigentes. No obstante, para cada sector y cada país hay multitud de opciones sobre la forma concreta que pueden adoptar las instituciones. A la hora de crear instituciones y adaptar las existentes, los países deben tener en cuenta sus circunstancias, su historia y sus objetivos de desarrollo.

#### **IV. Características esenciales de un cambio institucional eficaz**

12. Si bien cada país debe desarrollar instituciones que respondan a sus necesidades específicas para lograr los objetivos de desarrollo, adaptarse a la integración en la economía mundial y gestionar dicha integración, hay determinadas características esenciales que son imprescindibles para crear instituciones eficaces. Es imposible e innecesario elaborar una lista exhaustiva de esas características, pero en la presente sección se ofrecen algunos ejemplos ilustrativos.

13. Promoción del carácter inclusivo. Las buenas instituciones fomentan la inclusión social, política y económica, y sobre esa base llegan a ser aceptadas en general por toda la sociedad. Este criterio sólo se puede satisfacer cuando existe una participación amplia en la toma de decisiones sobre el desarrollo institucional que garantice la consideración equilibrada de los intereses de las distintas partes. La capacidad de un país para permitir, generar y coordinar los diferentes intereses y opiniones y establecer un equilibrio entre ellos es prueba de su éxito en el proceso de desarrollo institucional. Es importante que existan instituciones que coordinen intereses contrapuestos y tiendan puentes entre ellos a fin de crear una atmósfera que favorezca la estabilidad y un crecimiento y desarrollo económico amplio, lo cual repercute también de manera directa en la distribución de los beneficios. La prueba del carácter inclusivo también es aplicable a escala mundial. Dentro del contexto del logro de los objetivos de desarrollo y la integración en la economía mundial, las instituciones deben evolucionar y responder a las preocupaciones e intereses de todos los países.

14. *Mejora de la rendición de cuentas y la transparencia.* La rendición de cuentas y la transparencia son los garantes de la objetividad y la imparcialidad de las instituciones. Además, sirven para frenar la tendencia de los intereses muy afianzados a oponer resistencia a los cambios institucionales que responden a las nuevas dificultades o promueven la equidad y el desarrollo sostenible cuando esos cambios amenazan su posición. Un instrumento eficaz para mejorar la rendición de cuentas y la transparencia son los informes sobre los resultados obtenidos que pueden ayudar a los diversos agentes a comprender los efectos de las distintas opciones a su alcance. Otro es la existencia de frenos y contrapesos eficaces dentro de las estructuras institucionales y en el entorno en el que funcionan.

15. *Innovación y aprendizaje.* Las buenas instituciones deben facilitar una adaptación fluida a las circunstancias cambiantes, tanto en un país como en su entorno exterior. Sin una capacidad intrínseca de aprendizaje y adaptación, las instituciones pueden perder su pertinencia ante las situaciones cambiantes y producir así resultados inaceptables. El cambio institucional es un proceso laborioso y caro. Los cambios en el entorno económico y social, que son costosos y conllevan incertidumbre, obligan a los países a adaptar sus instituciones si quieren minimizar los resultados adversos y generar un máximo de beneficios para su pueblo. Este dinamismo y agilidad también hacen falta a escala mundial.

16. *Complementariedad.* Las instituciones deben complementarse entre sí. Por lo general, para que una institución funcione de manera eficaz es necesario que otras funcionen de manera apropiada. Por ejemplo, el buen funcionamiento de una institución formal, como una constitución, depende, a título crítico, de una institución no formal, como las normas sociales. Sin una complementariedad funcional y estructural entre las instituciones relacionadas con los ámbitos económico, social y ambiental resultará difícil lograr los objetivos de erradicación de la pobreza y desarrollo sostenible.

17. La innovación institucional se debe basar, en la medida de lo posible, en las instituciones existentes, para asegurarse así de que los cambios se comprendan y sea más probable su aceptación por el mayor número posible de estratos de la sociedad.

18. La calidad de las instituciones depende de las personas que las diseñan, crean y manejan. Por ello, además de prestar la debida atención a la creación y la modificación de las instituciones, es imprescindible que en su diseño se tenga en cuenta la capacidad humana para ponerlas en práctica. Cada institución tiene características únicas que determinan su viabilidad y eficacia. La capacidad institucional incluye, si bien no exclusivamente, los conocimientos y aptitudes de todos los participantes, y sobre todo los compromisos que asumen, en particular las personas responsables de la gestión de los asuntos relacionados con las instituciones, así como sus beneficiarios.

19. El capital humano afecta a la calidad de las normas que rigen las transacciones de los mercados y a la aplicación de dichas normas. Los niveles de alfabetización y los conocimientos técnicos varían enormemente de un país a otro y dentro de los propios países e influyen en la facilidad con que la población utiliza las instituciones formales. Las normas y organizaciones que rigen los mercados deben permitir que los agentes pertinentes las utilicen con facilidad. Esta consideración también es válida dentro de los países, por ejemplo, en las zonas rurales más pobres y las zonas urbanas más ricas.

20. La utilidad de las instituciones depende también de la capacidad de sus administradores. Por ejemplo, los jueces sin idoneidad en derecho de sociedades y contabilidad quizá no sean los mejores árbitros en casos de quiebra. Las instituciones que han logrado éxito han sido, o bien las adaptadas a la capacidad administrativa existente (utilizando, por ejemplo, normas más sencillas en materia de quiebras) o bien las complementadas impartiendo simultáneamente conocimientos técnicos especializados para la formación de administradores (desde conocimientos de contabilidad hasta conocimientos sobre economía de la regulación).

21. A su vez, la eficacia de las instituciones depende también del sistema de frenos y contrapesos que debe promover su responsabilidad ante la población.

## V. Dificultades

22. Todos los países, en particular los países en desarrollo, afrontan grandes dificultades en su intento de crear instituciones y fortalecerlas. En lo que se refiere a las instituciones, públicas o privadas, formales o no formales, no hay una solución universal válida para todos los países. Así, por ejemplo, aunque en general se reconoce la necesidad de un régimen normativo y de derechos de propiedad adecuados para el buen funcionamiento de los mercados, lo mismo que el carácter indispensable de la buena gobernanza como piedra angular del desarrollo económico y social, estas necesidades no se manifiestan ni afectan a todos los países de la misma manera. Por esta razón, las instituciones han de estar concebidas para atender las necesidades específicas de un país y deben adaptarse y actualizarse como y cuando sea necesario. Los países en desarrollo tienen que disponer del margen y la autonomía necesarios para experimentar y hallar las innovaciones institucionales que mejor se ajusten a sus necesidades. Lo ideal sería que la interacción mundial en esta esfera sirviera para promover las relaciones mutuas entre los sistemas institucionales nacionales y no para eliminar las diferencias entre las distintas instituciones.

23. En segundo lugar, la economía mundial y el entorno sociopolítico de los países están en constante evolución. Lo que es más, también los países van pasando por diferentes fases de desarrollo que requieren distintos tipos de instituciones. Por ejemplo, la importancia atribuida a la sostenibilidad medioambiental y al mercado libre es bastante reciente y continúa exigiendo nuevas respuestas institucionales a nivel nacional, regional y mundial. Resulta difícil hacer frente a estos cambios en los distintos sectores porque con frecuencia las medidas necesarias no acaban de comprenderse, generan incertidumbre, entrañan riesgos, son costosas y desencadenan una dinámica de ganadores y perdedores.

24. En tercer lugar, hay regímenes y normas mundiales que imponen obligaciones adicionales a todos los países y plantean dificultades especiales a los países en desarrollo, que a veces ven constreñidas sus actividades de desarrollo por las normas y patrones comunes del contexto mundial general, por ejemplo, en ámbitos como el comercio, las finanzas, el medio ambiente y la tecnología. Éstos, a su vez, condicionan en grado considerable la creación de instituciones a nivel nacional y otras respuestas normativas. Por esa razón, los países deben tratar constantemente de encontrar soluciones institucionales para los nuevos y múltiples problemas que dificultan el desarrollo y que, casi siempre, trascienden su jurisdicción nacional y su capacidad general.

25. El proceso de globalización de la economía mundial conlleva, por un lado, exigencias contrapuestas derivadas de los esfuerzos para alcanzar las metas de la productividad, la equidad y la sostenibilidad, y, por otro, de la competencia entre rivales desiguales. Por consiguiente, es necesario velar por que, por ejemplo, las instituciones que rigen las finanzas y el comercio no sólo persigan la obtención de resultados equitativos sino que también fomenten el crecimiento económico integrador y el desarrollo sostenible. Son estas cuestiones institucionales de difícil solución que exigen la voluntad política de actuar movidos por el bien común.

26. Por último, otro factor decisivo que ha de considerarse es la sostenibilidad de las reformas institucionales. Nada socava más el entusiasmo popular por los cambios que un arranque de actividad seguido de un período prolongado de incertidumbre del que, a la postre, se obtienen resultados escasos o nulos. Los procesos de cambio impuestos por las autoridades que la población observa con profundo recelo o considera una posible fuente de tensiones y riesgos, suelen correr esa suerte. De ahí que sea esencial la participación de todos los interesados en el curso del proceso, desde la conceptualización y el análisis de riesgos a la concepción y la ejecución de los componentes fundamentales del cambio institucional. De ahí la importancia decisiva de la participación sistemática de los diversos interesados en la creación de instituciones a todos los niveles. La participación de múltiples interesados puede contribuir a asegurar la responsabilidad y la sostenibilidad del sistema. La responsabilidad de los regímenes políticos nacionales y locales ante los ciudadanos es lo único que garantiza la creación y el mantenimiento de las instituciones necesarias. Debe fomentarse la institucionalización de las consultas con los múltiples interesados para lograr su participación sistemática y la viabilidad y durabilidad del cambio institucional. La inclusión de los grupos vulnerables es de especial importancia porque conocen de primera mano sus propias necesidades. También es fundamental que la mujer participe en la adopción de decisiones en todas las etapas y a todos los niveles en pie de igualdad con el hombre.

## **VI. Gestión de la integración y realización del desarrollo sostenible**

### **A. Logro de un crecimiento económico sostenido**

27. La competitividad de los países en desarrollo en los mercados mundiales financieros, de bienes y servicios, de capital y de tecnología ha adquirido una mayor importancia para el crecimiento económico sostenido, lo que ha hecho necesarios algunos cambios, en particular en relación con instituciones como los marcos normativos y con la función del Gobierno, el sector privado y la sociedad civil. Los países han reaccionado ante esta situación con resultados desiguales. Actualmente, se reconoce en general que una razón por la que algunos países son incapaces de sacar provecho de la globalización es que no disponen de una capacidad institucional adecuada para alcanzar un crecimiento económico sostenido. La cuestión que se plantea, dada la mediocre evolución de la economía en varios países en desarrollo, es: ¿qué habría que hacer para promover el crecimiento económico? En primer lugar, crear una base institucional sólida para las empresas, fundada en el imperio de la ley, la transparencia y la rendición de cuentas, y en conciliar el interés público con el privado. Ello exige, por ejemplo, que la reforma y la apertura de los mercados respondan a las necesidades de toda la sociedad y, en consecuencia, que también

tengan en cuenta el objetivo de promover la obtención de resultados óptimos desde el punto de vista social y ecológicamente sostenibles. En segundo lugar, velar por que el contexto mundial general del desarrollo, en el que todos los países en desarrollo tratan de alcanzar sus intereses económicos y el desarrollo, sea favorable. Ello exige también reglas equitativas que faciliten la participación provechosa de los países en desarrollo en la economía mundial. La clave para salvar estos escollos estriba en idear respuestas en materia de instituciones y políticas de desarrollo que sean lo suficientemente flexibles para compatibilizar los objetivos económicos, sociales ambientales y promover la cooperación entre todos los países para que compartan los conocimientos técnicos necesarios para alcanzar los objetivos de desarrollo.

28. A este respecto, es preciso continuar mejorando las instituciones en ámbitos fundamentales de la economía, como la estabilidad macroeconómica, las finanzas, el comercio, la inversión, la tecnología, las infraestructuras y la utilización de la asistencia para el desarrollo.

29. Una de las condiciones indispensables para lograr buenos resultados económicos y para el desarrollo es la adopción de políticas macroeconómicas eficaces. Las políticas macroeconómicas eficaces se asocian a saldos fiscales y externos sostenibles, una inflación moderada, tipos de interés bajos y estables, tipos de cambio estables y precios de los activos cada vez más estables. Las distorsiones y la volatilidad de estos precios y saldos pueden reducir las tasas de crecimiento y desalentar las inversiones. Lo ideal sería que las políticas concebidas para lograr la estabilidad macroeconómica favorecieran también la estabilidad y el crecimiento económicos, que generen empleo. La adopción de políticas macroeconómicas sólidas y predecibles es más factible en un contexto institucional adecuado, en que la adopción de decisiones sea transparente. Por ejemplo, en el ámbito de las finanzas, la movilización de los recursos nacionales y su utilización eficiente pueden promoverse mediante un sistema eficaz de intermediación financiera, mercados de deuda y de valores adecuados y un sector de seguros que funcione debidamente. Ello, a su vez, puede facilitarse por medio de marcos normativos y de supervisión independientes, transparentes, responsables y adaptados a cada país. Tales marcos deben ajustarse a las condiciones locales y facilitar, en vez de dificultar, las transacciones comerciales sin imponer costos innecesarios, aumentar los riesgos ni poner obstáculos no deseados a la competencia. Del mismo modo, la liberalización de los mercados financieros ha de ir acompañada necesariamente de exigencias de transparencia financiera y de una supervisión financiera.

30. El entorno económico externo debe, además, favorecer las medidas encaminadas a lograr un crecimiento económico sostenido, en particular en el caso de las economías más pequeñas. En consecuencia, la estrecha coordinación de las políticas macroeconómicas de los principales países industrializados podría contribuir a estabilizar y promover el crecimiento equilibrado y la estabilidad de la economía mundial, favoreciendo con ello las medidas adoptadas para alcanzar unas tasas elevadas de crecimiento económico que puedan traducirse en avances en materia de desarrollo.

31. Las condiciones macroeconómicas sólidas tienen que estar respaldadas por unas buenas infraestructuras físicas, en especial en materia de suministro eléctrico, telecomunicaciones y transportes, ya que las infraestructuras deficientes, que aumentan los costos de producción, representan grandes obstáculos para la inversión,

el comercio y la competitividad. Muchas infraestructuras importantes son monopolios naturales, mientras que otras no atraen fácilmente el capital privado, especialmente en los países económicamente débiles. Cuando los fondos públicos son limitados, a menudo el gasto público en inversiones de infraestructuras es insuficiente. Podría promoverse la colaboración entre el sector público y el privado mediante mecanismos con los que los gobiernos y sus asociados para el desarrollo favorecieran la inversión en infraestructuras por medio de acuerdos en materia de fijación de precios y concesiones y otros recursos análogos. Se trata de cuestiones delicadas desde el punto de vista político, ya que atañen al acceso a bienes de interés social —es decir, servicios esenciales como el agua, la energía y el transporte—, cuyo suministro atendiendo a fórmulas puramente de mercado podría tener repercusiones adversas no planeadas sobre las personas que viven en condiciones de pobreza. Dadas las reducidas dimensiones de los mercados de muchos países en desarrollo, la cooperación regional e internacional en la promoción y financiación del desarrollo de las infraestructuras y el intercambio de conocimientos e investigaciones conexos presentan perspectivas alentadoras. Para que esos arreglos inspiren confianza al inversor privado, deben articularse en torno a normas y reglamentos prácticos y transparentes. Aunque muchos países en desarrollo están estableciendo los marcos institucionales necesarios, todavía es mucho lo que queda por hacer, habida cuenta de la complejidad de las cuestiones en juego.

32. El cumplimiento de algunas de las condiciones anteriores, entre otras cosas, permitirá promover las inversiones, incluidas las inversiones extranjeras directas, y contribuirá al aumento del empleo, la productividad, la transferencia de tecnologías y conocimientos y al fomento de una competencia vigorosa, todo lo cual favorece la actividad empresarial. En ese sentido, tienen importancia crítica las condiciones que establezcan un equilibrio entre los derechos y obligaciones de los inversores extranjeros y los del país receptor, e instituciones y servicios eficaces que promuevan la inversión.

33. Es muy difícil que un país pueda sacar provecho de las oportunidades comerciales sin haber desarrollado la capacidad apropiada. Los países en desarrollo de bajos ingresos, en particular los países menos adelantados, se ven afectados, además, por numerosas limitaciones relacionadas con la oferta. Hasta que no se superen esas limitaciones, los países menos adelantados no podrán aprovechar plenamente las oportunidades de exportar. Los países tienen que aumentar sus capacidades productivas y comerciales, incluidas las relativas al desarrollo agrícola y agroindustrial. Los gobiernos pueden colaborar contribuyendo a determinar e impulsar nuevas esferas de actividad en las que el país tenga, o pueda llegar a tener, una ventaja comparativa. Sin embargo, la capacidad para el comercio internacional puede llegar a ser un instrumento para el logro de los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente sólo si el sistema de comercio internacional está orientado hacia el desarrollo. Para hacer del comercio un instrumento de desarrollo es indispensable que exista un sistema de comercio universal, equitativo, basado en normas y que permita a los países en desarrollo beneficiarse plenamente del comercio internacional. Además, de él depende el éxito de la creación de capacidad productiva.

34. La capacidad de generar y aplicar tecnologías es un factor importante para la consecución de los objetivos de desarrollo. La mayoría de los países en desarrollo no tiene o no puede financiar los mecanismos institucionales precisos para asimilar y generar tecnologías, como las instituciones de investigación y desarrollo, ni las estructuras de incentivos para superar el problema que plantea la reducida

dimensión de sus mercados. Lamentablemente, la falta de mercados viables en el mundo en desarrollo hace que las empresas privadas no tengan alicientes para desarrollar tecnologías adaptadas a las necesidades de los países en desarrollo. Éstos se ven coartados también por regímenes restrictivos como el de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio, que limitan en la práctica el acceso a las tecnologías necesarias para una integración ventajosa en la economía mundial. Esos países necesitan crear marcos institucionales que faciliten y promuevan el desarrollo tecnológico, y para ello deberían contar, además, con el respaldo de respuestas institucionales mundiales. El problema del acceso tiene que solucionarse haciendo que los regímenes existentes sean más favorables al desarrollo, y hay varias formas de resolver el problema de la generación de las tecnologías pertinentes. Cabría considerar la adopción de planes innovadores para subvencionar la adaptación y generación de tecnologías, al igual que el compromiso de los gobiernos de recompensar contractualmente la creación de esas nuevas tecnologías destinadas a los países en desarrollo con acuerdos de compra garantizada<sup>1</sup>. De este modo asegurarían un rédito mínimo a la investigación privada realizada en beneficio de los países en desarrollo. Éste es el tipo de innovaciones institucionales y normativas que se necesitan para aprovechar al máximo las posibilidades que ofrecen las fuerzas del mercado para alcanzar los objetivos de desarrollo.

35. La migración es otra cuestión que requiere una mayor atención. El aumento de los movimientos transfronterizos de trabajadores es una característica distintiva de la globalización que tiene ventajas y desventajas. Ante la ausencia de un marco de migración más ordenado además de los convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), han proliferado la trata de seres humanos, en particular mujeres y niños, el trato abusivo a los refugiados y los solicitantes de asilo y la violación general de los derechos de los migrantes. Un marco mundial de gestión de la migración contribuiría a mejorar las relaciones entre los migrantes, los países de destino y los países de origen, y, con ello, a facilitar la circulación de trabajadores cualificados y recursos humanos en general. Se trata de una de las esferas en que es preciso introducir un cambio institucional radical, o de lo contrario los problemas podrían tornarse incontrolables. En el informe que el Secretario General presentó a la Asamblea General en su sexagésimo período de sesiones sobre el desarrollo de los recursos humanos se examinan con mayor detalle las posibles innovaciones institucionales en este ámbito.

36. La asistencia internacional para el desarrollo es crucial para el cumplimiento del programa de desarrollo de las Naciones Unidas, incluidos los objetivos de desarrollo del Milenio. Sin embargo, la prestación de la ayuda y su utilización siguen planteando considerables dificultades. La utilización eficaz de la ayuda requiere esfuerzos concertados para comprender su interacción con la economía nacional (véase el recuadro II). La calidad de las instituciones de los países en desarrollo es indispensable para aumentar la capacidad de absorción y de gestión del desarrollo de los países receptores. La ayuda puede también llegar a ser un factor decisivo para promover el cambio institucional.

37. Si bien se han hecho avances alentadores con respecto al logro de los objetivos en materia de asistencia oficial para el desarrollo, la globalización también ha creado nuevas oportunidades de explorar cauces innovadores de financiación del desarrollo. Estas innovaciones institucionales pueden contribuir en gran medida a asegurar la consecución de los objetivos de desarrollo en los plazos previstos. Los mecanismos innovadores de financiación, como el mecanismo internacional de

financiación que se propuso para hacer posible la prefinanciación del desembolso de la asistencia oficial para el desarrollo, son iniciativas institucionales que podrían beneficiarse de un entorno en que la ayuda fuera más eficaz.

## **Recuadro II**

### **Marco de evaluación de la actuación de los donantes de Mozambique**

El Gobierno y los donantes de Mozambique acordaron establecer un marco de evaluación de la actuación de la comunidad de donantes. Su finalidad es controlar el cumplimiento por parte de los donantes de los compromisos asumidos, poner en descubierto ante terceros los incumplimientos y deficiencias y aumentar el grado de responsabilidad de los donantes ante el Gobierno. Las principales características de este acuerdo son, entre otras, las siguientes:

- Los donantes determinarán los indicadores que se evaluarán, los que posteriormente se expondrán al Gobierno para que los examine.
- La actuación de cada donante será evaluada por un equipo independiente y examinada periódicamente por el Gobierno y por otros donantes.
- El marco de evaluación de la actuación de los donantes irá asociado a un plan de acción y un calendario de ejecución.
- Los informes anuales sobre la actuación de los donantes se harán públicos.
- El marco se irá adaptando continuamente sobre la base de las evaluaciones colectivas e individuales de los donantes.

*Fuente:* Richard Gerster y Alan Harding, "Baseline survey on programme and partners' performance in 2003", informe presentado a los asociados del programa de ayuda del Grupo de los 15 y al Gobierno de Mozambique, 2004. Véase también *Global Monitoring Report 2005: Millenium Development Goals: From Consensus to Momentum* (Washington, D.C., Banco Mundial, 2005), recuadro 5.6.

38. Lo expuesto precedentemente parece indicar importantes deficiencias institucionales a nivel mundial. En primer lugar, es necesario modificar las normas y reglas que establecen normas de competencia, reglamentos financieros y expectativas de sostenibilidad iguales entre asociados desiguales. El principio del trato especial y diferenciado y la aplicación flexible de disposiciones transitorias permitiría a los países en desarrollo lograr avances considerables en materia de desarrollo. En segundo lugar, debe darse mayor voz y participación a los países en desarrollo en las instituciones mundiales encargadas de la adopción de decisiones y el establecimiento de normas. Estas cuestiones han empezado a tratarse en las instituciones de Bretton Woods, pero los progresos siguen siendo lentos. Es necesario, asimismo, lograr que la gobernanza económica mundial sea más abierta, transparente y representativa de las nuevas realidades que están surgiendo. Los países en desarrollo deberían tener una representación adecuada no sólo en las instituciones de Bretton Woods sino también en mecanismos como el Banco de Pagos Internacionales, el Foro sobre Estabilidad Financiera y el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea. Dicha representación aseguraría la comprensión clara de los problemas de los países en desarrollo. El respeto a la diversidad de modelos institucionales debería ser el pilar de los mecanismos de gobernanza mundiales. Por último, los intereses defendidos por los países en los

diferentes foros multilaterales deberían ser más compatibles con los compromisos que han asumido públicamente en favor del desarrollo, tal como han quedado plasmados en los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente.

## **B. Satisfacer las necesidades básicas y promover la igualdad**

39. El desarrollo social ocupa un lugar central en los esfuerzos dirigidos a hacer que la globalización sea útil para todos. Se trata del bienestar, la dignidad y las aspiraciones de los pueblos. Esas aspiraciones se han incluido en los objetivos de desarrollo acordados internacionalmente, tal como figuran en los resultados de las conferencias y cumbres de las Naciones Unidas, y abarcan una gran variedad de cuestiones, desde los compromisos contraídos en materia de derechos humanos, educación, salud, igualdad entre los géneros, erradicación de la pobreza y el hambre, integración social y acceso al empleo productivo. Ese programa de desarrollo proporciona un marco normativo que puede facilitar que el proceso de integración sea beneficioso para todos los países, ya que se refiere al desarrollo de las sociedades.

40. No obstante, por lo que se refiere al logro real de objetivos concretos, los resultados obtenidos en los países en desarrollo en general han sido desiguales y los más deficientes se han dado en África. Una de las razones de la falta de progresos es la tensión entre el logro de objetivos de desarrollo social y un contexto económico determinado cada vez más por la liberalización selectiva, rasgo definitorio de la globalización. Por ejemplo, una de las características de la economía mundial, probablemente vinculada a la liberalización económica, ha sido un aumento general de la desigualdad de ingresos entre los países en desarrollo y los desarrollados, así como dentro de muchos de los países de uno y otro tipo. En este proceso, el capital ha medrado a costa del trabajo. Las mujeres se han visto especialmente afectadas en un sistema que no concede una importancia adecuada a las contribuciones al desarrollo ajenas al mercado. Además, los países desarrollados se han enfrentado a las dificultades causadas por las perturbaciones sociales pero, en la mayoría de casos, la institucionalización de los programas de bienestar social y los sistemas de protección social han logrado que las personas marginadas tengan la satisfacción de las necesidades básicas mínimas para una existencia digna. No obstante, muchos habitantes de países pobres carecen de esos sistemas de protección social.

41. Por esa razón, la realidad de la integración mundial ha ido acompañada de lagunas institucionales cada vez mayores en la sociedad, especialmente en servicios tan esenciales como la educación, la salud, el agua, el saneamiento y la vivienda, en los que el dilema fundamental de encontrar el equilibrio entre el criterio mercantil de la rentabilidad y el objetivo social de la igualdad llega a dominar el debate institucional. Hay que examinar y definir de nuevo los pilares de la inclusión y la integración sociales, que se han visto socavados por la dinámica socioeconómica mundial de los dos últimos decenios. Todos y cada uno de los países deben llevar a cabo ese proceso de redefinición de manera conforme a sus propias circunstancias. Un examen más detallado de algunos sectores fundamentales puede ilustrar esa necesidad.

42. La salud es un objetivo de desarrollo social fundamental e indispensable para el crecimiento y el desarrollo económicos. La provisión de servicios de salud gratuitos, subvencionados en alto grado o financiados con fondos públicos es un instrumento importante de la política y la equidad sociales en muchos países, si no en

todos. Garantizar a las personas que viven en la pobreza extrema un acceso mínimo a servicios de salud les permite tener vidas productivas. En muchos países en desarrollo, se han deteriorado los servicios de salud accesibles así como la disponibilidad de personal capacitado, en varios casos como resultado de la migración de ese personal a países desarrollados, situación agravada por la propagación del VIH/SIDA y la reaparición del paludismo y la tuberculosis. Para alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio de reducir en dos terceras partes la mortalidad de los niños menores de 5 años y en tres cuartas partes la mortalidad materna, y haber detenido y comenzado a reducir la propagación del VIH/SIDA y la incidencia del paludismo y otras enfermedades graves, todo ello para el año 2015, se necesitarán grandes inversiones destinadas a la reconstrucción y el fortalecimiento de los sistemas de salud.

43. Por su pertenencia al sector de los servicios, los servicios de salud están cada vez más abiertos al comercio internacional. Por eso, la ingente tarea de mejorar los sistemas de salud y su infraestructura exigirá respuestas institucionales nuevas y flexibles que permitan la contribución de los sectores privado y público, apoyándose mutuamente, y tener en cuenta la cuestión del acceso de los pobres. Las propuestas de eliminar las tarifas que se cobran a los usuarios por la prestación de servicios sanitarios básicos y proporcionar mosquiteros gratuitos son medidas alentadoras dirigidas al restablecimiento de los servicios de salud para los pobres. Esto, sin embargo, debe cimentarse en instituciones sólidas. En consecuencia, habrá que fortalecer a largo plazo los sistemas de salud de los países en desarrollo, que exigen también una mayor inversión en capital humano. Asimismo, hay que adoptar medidas apropiadas en el plano mundial para apoyar iniciativas encaminadas a fortalecer las instituciones e invertir en recursos humanos en el sector de la salud.

44. Un problema importante en el ámbito de la salud es proporcionar acceso a medicamentos asequibles. Dado el papel primordial del sector privado en la producción de medicamentos y en las investigaciones en la materia y teniendo en cuenta las normas mundiales que rigen el acceso a dichos medicamentos, se necesitan respuestas institucionales innovadoras para hacer frente a esa cuestión. Un enfoque posible es promover asociaciones de colaboración entre los sectores privado y público para apoyar la prestación de servicios de salud en los países en desarrollo y realizar actividades de investigación y desarrollo, especialmente en relación con las enfermedades que afligen a los pobres y carecen de financiación suficiente.

45. La educación y la capacitación es otro instrumento fundamental para la erradicación de la pobreza, la inclusión social y la transición hacia una productividad más elevada, ya que la adquisición de conocimientos especializados es esencial para conseguir un empleo productivo y bien remunerado. Además, la educación es la base sobre la que se asienta la sociedad del conocimiento y la información. La calidad y la profundidad de la educación son también importantes como base de la competitividad y la inclusión mundiales.

46. La prestación de servicios educativos ha llegado a interesar igualmente a las inversiones del sector privado. Muchos países en desarrollo se encuentran ante el dilema de que la creciente privatización del sector conlleva grandes costos sociales que pueden amenazar la estabilidad política. Por ejemplo, en la India, a pesar del aumento del número de escuelas privadas en todo el país, las escuelas públicas siguen proporcionando la mayor parte de la educación básica. Por esa razón, mejorar la calidad de la educación pública es tan importante como tratar los problemas de

equidad derivados de la privatización creciente de la educación. En ese sentido, los programas para financiar la enseñanza primaria pública universal, apoyados por donantes asociados en muchos países en desarrollo, deberían complementarse con iniciativas para introducir e incorporar una educación accesible y de calidad a todos los niveles.

47. El empleo es un elemento esencial para llevar una vida digna y debería formar parte integrante del marco de políticas para la integración. La generación de empleo debería ocupar un lugar primordial en las políticas macroeconómicas y sociales. Los gobiernos deben velar por que los intentos de reducir costos de las empresas no entrañen la explotación de los trabajadores. Ese debe ser el objetivo de la legislación laboral, pero teniendo cuidado de no ahogar el crecimiento legítimo de las empresas y la creación de empleo. La protección social de los trabajadores a través de sistemas que se adapten a las condiciones locales forma parte de una base institucional propicia en ese ámbito. Además, deberían promoverse todas las posibilidades del sector no estructurado de la economía y de las pequeñas y medianas empresas, con el objetivo de desarrollar plenamente su capacidad empresarial, incluso utilizando métodos innovadores para otorgar derechos de propiedad y ofreciendo un acceso más amplio al crédito. Debería hacerse hincapié en las necesidades de las mujeres y otros grupos vulnerables en relación con las actividades dirigidas a promover la financiación inclusiva.

### **C. Promoción de la sostenibilidad ambiental**

48. La globalización conlleva dificultades y oportunidades multifacéticas en la búsqueda de la sostenibilidad ambiental y el desarrollo sostenible. El reconocimiento de que los problemas ambientales son problemas que afectan a todos ha dado lugar a la multiplicación de acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente, de aplicación obligatoria para todas las partes. Ello representa una carga cada vez mayor para muchos países en desarrollo, ya que el cumplimiento de las reglas y normas establecidas en esos acuerdos a menudo supone estructuras gubernamentales y mecanismos de presentación de informes de alto costo. Además, a veces no se ha tenido en cuenta la necesidad de garantizar que dichos acuerdos y otros objetivos, como la tecnología, el comercio, la inversión y la movilización de recursos, se apoyen mutuamente.

49. Con frecuencia, la competencia en incentivos dirigidos a atraer las escasas corrientes de capital disponibles reduce el contenido tecnológico y otras ventajas de las inversiones extranjeras directas y agravan de ese modo el deterioro ambiental<sup>2</sup>. La rápida expansión del comercio mundial de recursos naturales como la madera, los minerales y otras materias primas representan una amenaza creciente para los ecosistemas de algunos de los lugares de la tierra que contienen una mayor diversidad biológica. A menudo, los mercados no reconocen todo el valor de los ecosistemas naturales y no hay mecanismos institucionales para conciliar el afán de lucro y los servicios gratuitos, no compensados en la actualidad, que prestan especialmente los países en desarrollo.

50. Un problema conexo es el de los subsidios y la protección a la producción, especialmente agrícola, de los países desarrollados, lo que socava la seguridad alimentarias y la producción y las exportaciones de alimentos de los países en desarrollo. Ello promueve una utilización excesiva del agua, los fertilizantes y los pesticidas en los países desarrollados, limita las posibilidades de modernización rentable de la agricultura en los países en desarrollo y es en parte la razón por la que los agricultores de los países en desarrollo sobreexplotan, al parecer, la tierra cultivable. Problemas similares de sobre explotación se crean con los subsidios a la pesca, la minería y otros sectores económicos basados en los recursos naturales. Un resultado fundamental de la ronda de Doha en materia de desarrollo debería ser poner fin a esos subsidios y apoyo que se conceden en los países desarrollados y distorsionan los precios y ocasionan una mala asignación de recursos y daños ambientales.

51. Las cuencas hidrográficas internacionales, la pesca, la lluvia ácida, la contaminación atmosférica y el cambio climático son problemas ambientales transfronterizos, y para afrontarlos de manera eficaz se necesita la cooperación entre los países. Cuando las fronteras políticas no coinciden con ecosistemas compartidos, la promoción de instituciones regionales para la ordenación de los ecosistemas transfronterizos ofrece grandes ventajas económicas y ambientales.

52. El desarrollo de fuentes de financiación innovadoras y de mercados que incorporen los costos ambientales mundiales y proporcionen beneficios puede aportar recursos financieros adicionales para financiar el desarrollo sostenible. El Fondo para el Medio Ambiente Mundial, el Fondo Multilateral del Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono<sup>3</sup>, el mecanismo de desarrollo no contaminante, los planes de intercambio de derechos de emisión y la aplicación conjunta del Protocolo de Kyoto<sup>4</sup> de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático<sup>5</sup> constituyen innovaciones institucionales importantes en los programas de financiación de inversiones mundiales relacionadas con el medio ambiente. Podrían estudiarse otras ideas innovadoras a más largo plazo para financiar el desarrollo y complementar la asistencia oficial para el desarrollo, incluidos los canjes de deuda por proyectos de protección de la naturaleza. Pese a que la comunidad internacional suscribió el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, sigue sin solucionarse la brecha institucional que existe en el proceso de aplicación por lo que respecta a la provisión de recursos financieros suficientes, el acceso a mecanismos financieros especialmente destinados, una mejor comprensión científica de los problemas y mecanismos más sólidos para supervisar y garantizar la aplicación.

53. La sostenibilidad del medio ambiente natural tiene importantes consecuencias para el bienestar de todos los pueblos y para la realización del programa de desarrollo de las Naciones Unidas, incluidos los objetivos de desarrollo del Milenio. Las personas que viven en la pobreza explotan en exceso los recursos naturales y el ecosistema para sobrevivir, y perjudican con ello al medio ambiente. La degradación de los recursos naturales y los ecosistemas consolida la pobreza y socava los medios de vida, con lo que es fuente de vulnerabilidad. Además, las pautas de producción y consumo insostenibles, especialmente en los países desarrollados, aumentan la vulnerabilidad ambiental de todos los países al incrementar el uso de agua, la pérdida de biodiversidad, la contaminación atmosférica, las emisiones de gases de efecto invernadero y el cambio climático. La cooperación regional y mundial en la gestión y el intercambio de recursos, conocimientos y tecnología es fundamental para hacer frente a esos problemas y requiere respuestas y apoyo institucionales. Ejemplos de

ello son los acuerdos institucionales relativos a cuencas y lagos internacionales, como la cuenca del mar de Aral, la cuenca del río Danubio y el lago Victoria, que tratan cuestiones como el acceso al agua, su calidad y la ordenación del ecosistema mediante la cooperación entre los Estados ribereños.

54. Es especialmente difícil la transición de una productividad baja a una elevada y a una producción menos contaminante y sostenible desde el punto de vista ambiental. Los principales obstáculos que se oponen a esa transición derivan de una combinación de factores internos y externos, como el reducido tamaño de los mercados internos y el limitado acceso a la tecnología y a los mercados externos. El resultado ha sido la sobreexplotación de sus recursos naturales, con efectos adversos como la deforestación, la desertificación, el agotamiento de las aguas subterráneas, la contaminación y la reducción de la diversidad biológica. Las soluciones a esos problemas exceden frecuentemente a la jurisdicción y las estrategias nacionales. Los sistemas mundiales que rigen la tecnología y la ordenación de los ecosistemas deben promover reglas y normas propicias al desarrollo y que den a los países en desarrollo un margen de flexibilidad para avanzar hacia una productividad más elevada y hacia el desarrollo sostenible.

55. Aunque los efectos indirectos de los principales problemas ambientales determinan los enfoques regionales y mundiales, las medidas más tangibles se siguen adoptando en el plano nacional. En la mayoría de países, ministerios diferentes se ocupan de gestionar distintos aspectos de los ecosistemas, como el medio ambiente, las tierras, los bosques y las pesquerías. En la mayoría de casos, la sostenibilidad del medio ambiente no forma parte del mandato de muchos de los órganos reguladores existentes, como ocurre con los reguladores independientes de los sistemas privatizados de suministro de agua y energía. En tales casos, no siempre se promueve el acceso a los recursos naturales ni se garantiza su utilización sostenible, y no se incorpora plenamente la cuestión de las repercusiones sobre el medio ambiente. Pese a la importancia que sigue teniendo la dirección política en el proceso de adopción de marcos institucionales para el desarrollo sostenible, cada país adoptará las disposiciones que respondan mejor a sus demandas específicas.

56. Aunque la formulación de enfoques integrados es la mejor opción, ha sido muy limitada debido a las tensiones que surgen entre la búsqueda de la supervivencia, el desarrollo y los objetivos relativos a la sostenibilidad ambiental. Para garantizar que los beneficios que aporta a largo plazo la sostenibilidad ambiental se tengan en cuenta en la etapa de la formulación de las políticas, hay que alcanzar un delicado equilibrio entre los objetivos sociales, económicos y ambientales. Dichas tensiones deben abordarse de frente en la etapa de la planificación.

## VII. Conclusiones y recomendaciones

57. La necesidad de desarrollo y adaptación institucionales constituye un problema permanente. Una visión limitada de las reformas institucionales, especialmente si éstas sólo se centran en el papel de los mercados y en garantizar los derechos de la propiedad privada, sin prestar la debida atención a la obtención de resultados integrales y óptimos desde el punto de vista del desarrollo y la sociedad, puede no ser adecuada. Aunque el papel de los mercados es crítico, debe considerarse en el contexto de los objetivos sociales más amplios de la igualdad social y la sostenibilidad ambiental. La principal dificultad que afrontan los países en desarrollo es sentar las

bases institucionales sólidas para el funcionamiento eficaz y eficiente de los mercados en el marco de sus objetivos sociales y ambientales. Los acuerdos institucionales de apoyo pueden variar según el nivel de desarrollo y los contextos nacionales y regionales específicos. A pesar de ello, hay pruebas concretas de que la consolidación y el fortalecimiento de las instituciones son fundamentales para la búsqueda por los países en desarrollo del desarrollo sostenible y la integración beneficiosa en la economía mundial. Un objetivo central debería ser lograr que las reformas institucionales respondieran a las necesidades de los pobres, como una prioridad clave de las estrategias de reducción de la pobreza, en rigor, de las estrategias generales para promover un crecimiento y un desarrollo más rápidos y sostenibles y de base más amplia.

58. Para reducir la pobreza y lograr el desarrollo rápidamente, es fundamental la existencia de instituciones sólidas y ampliamente aceptadas (los reglamentos y las normas, así como las organizaciones, privadas o públicas, oficiales y no oficiales, que las expresan), que respondan a las necesidades y las prioridades de los grupos pobres, especialmente las mujeres y los pobres del campo. Las instituciones débiles, ineficaces, corruptas, de base muy limitada o sometidas a intereses determinados, crean incertidumbre e injusticia, desalientan el ahorro y la inversión y producen tasas de crecimiento bajas.

59. Las instituciones que favorecen a los mercados son muy bien conocidas. Las razones de que no funcionen en algunos países se relacionan con sus flaquezas desde el punto de vista del capital humano, la base social y la adhesión política a las normas. Volver a conceptualizar y situar dichas instituciones en los diferentes contextos es una tarea considerable que es preciso realizar en el marco de las estrategias de desarrollo de todos los países en desarrollo.

60. Se han logrado progresos considerables en la comprensión de la relación entre el desarrollo económico y la sostenibilidad del medio ambiente, esferas en las que ya no basta la actuación en el plano nacional. Para conciliar las aspiraciones de desarrollo de los países en desarrollo y las necesidades que comporta la sostenibilidad del medio ambiente, se necesita la cooperación mundial. Pese a la gran cantidad de acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente, sigue existiendo una laguna institucional en los mecanismos de aplicación, hecho que reclama medidas urgentes.

61. Por último, hay que introducir cambios dirigidos a que la globalización sea útil para todos. Para tal fin, es preciso reformular las normas que rigen el comercio, las finanzas y la transferencia de tecnología, salvar las lagunas institucionales en ámbitos como las inversiones y las migraciones, y dar a los países en desarrollo una participación más eficaz en la adopción de las decisiones mundiales que los afectan y medios para intervenir en ese proceso. En primer lugar, hay que reestructurar las normas y reglas para que fijen criterios más equitativos en materia de competitividad, financiación y medio ambiente entre asociados que se encuentren en desigualdad de condiciones. Aplicando con flexibilidad los principios del tratamiento especial y diferenciado y las disposiciones transitorias, se conseguirán grandes avances en el desarrollo de los países en desarrollo. En segundo lugar, hay que intensificar la intervención y participación de esos países en las instituciones mundiales responsables de la adopción de decisiones y el establecimiento de normas. En las instituciones de Bretton Woods ha comenzado el examen de esa cuestión, pero el progreso es lento. Además, no existe actualmente participación oficial de los países en desarrollo en otros órganos encargados de la formulación de políticas y la fijación

de criterios, como el Banco de Pagos Internacionales, el Foro sobre Estabilidad Financiera o el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea. Son motivo de satisfacción los intentos recientes de dar participación a los países en desarrollo en dichos grupos internacionales exclusivos mediante acuerdos no oficiales, pero dicha participación debe establecerse de manera más oficial.

**62. Merecen atención las siguientes recomendaciones:**

**a) Los países en desarrollo deberían estudiar la posibilidad de hacer del fortalecimiento institucional una de sus principales prioridades de desarrollo, en particular en los sectores de importancia crítica para el logro de los objetivos de desarrollo internacionales. Esas estrategias deberían garantizar el desarrollo de instituciones flexibles y receptivas a las nuevas necesidades;**

**b) Los gobiernos deberían concebir sus políticas y sus regímenes y organismos reguladores de manera que establecieran un equilibrio flexible entre los objetivos sociales, económicos y ambientales. A su vez, ello exige un enfoque transparente y participativo en el que intervengan todas las partes interesadas;**

**c) Al sector privado, la sociedad civil y las asociaciones entre los sectores público y privado les corresponde un papel fundamental en la prestación de ayuda para el desarrollo dentro de la nueva dinámica de interdependencia. Por lo tanto, es altamente prioritario el desarrollo de marcos reguladores flexibles que rijan los acuerdos entre gobiernos, el sector privado y los consumidores;**

**d) Los esfuerzos para ampliar el empleo productivo y el trabajo digno deben comprender la adopción de medidas para organizar, apoyar y regular el sector no estructurado de la economía con normas y acuerdos que abran posibilidades en el sector, en lugar de limitarlo;**

**e) Los países podrían estudiar la posibilidad de establecer acuerdos de cooperación regionales e internacionales o intensificarlos, como un medio de mancomunar sus recursos y utilizar las sinergias regionales en los ámbitos del medio ambiente, la ordenación de los recursos, el comercio y los conocimientos, así como el intercambio de información sobre las principales cuestiones relativas al desarrollo;**

**f) Se necesita una capacidad mundial permanente y una labor de desarrollo institucional, con el apoyo de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, las instituciones de Bretton Woods y la Organización Mundial del Comercio, así como otras organizaciones internacionales pertinentes para promover la difusión de innovaciones institucionales en sus ámbitos de competencia que los países en desarrollo puedan adaptar en función de sus necesidades y prioridades. Para ello, el desarrollo institucional nacional debería constituir un elemento central del apoyo al desarrollo prestado a los países en desarrollo;**

**g) Hay que examinar de nuevo los problemas institucionales mundiales en los ámbitos del comercio, las finanzas, la inversión y la tecnología con el objetivo de promover reglamentos y normas mundiales en favor del desarrollo que den a los países en desarrollo mayores posibilidades de integrarse de manera beneficiosa en la economía mundial. Esa tarea de generar la comprensión y la voluntad política para trabajar en un programa de esa índole, podría emprenderse en un principio utilizando los mecanismos existentes para el diálogo sobre políticas y la coherencia institucional;**

**h) Podría considerarse la posibilidad de organizar reuniones de expertos para analizar y examinar en profundidad, entre otras cosas, las principales cuestiones institucionales en los planos nacional, regional y mundial planteadas en el presente informe (aunque el análisis y examen no deben limitarse a esas cuestiones), como un medio de arrojar mayor claridad sobre las complejas dificultades que entraña consolidar instituciones inclusivas, responsables y dinámicas que trabajen en favor de los pobres y del desarrollo.**

*Notas*

- <sup>1</sup> Nancy Birdsall, Dani Rodrik y Arvind Subramanian, "How to Help Poor Countries" (Cómo ayudar a los países pobres), en *Foreign Affairs*, julio/agosto de 2005, vol. 84, No. 4.
- <sup>2</sup> Véase World Commission on the Social Dimension of Globalization, *A Fair Globalization: Creative Opportunities for All* (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2004). Disponible también en <http://www.ilo.org/public/english/wcsdg/docs/report.pdf>.
- <sup>3</sup> United Nations, *Treaty Series*, vol. 1527, No. 26369.
- <sup>4</sup> FCCC/CP/1997/7/Add.1, decisión 1/CP.3, anexo.
- <sup>5</sup> United Nations, *Treaty Series*, vol. 1771, No. 30822.