



Naciones Unidas

Comité de Planificación del Desarrollo

Informe sobre el 29º período de sesiones

(12 a 14 de enero de 1994)

Consejo Económico y Social

Documentos Oficiales, 1994

Suplemento No. 2

Comité de Planificación del Desarrollo

Informe sobre el 29º período de sesiones

(12 a 14 de enero de 1994)

Consejo Económico y Social
Documentos Oficiales, 1994
Suplemento No. 2



Naciones Unidas · Nueva York, 1994

NOTA

Las firmas de los documentos de las Naciones Unidas se componen de letras mayúsculas y cifras.

E/1994/22

ISSN 0257-0963

ÍNDICE

| <u>Capítulo</u> | <u>Párrafos</u> | <u>Página</u> |
|--|-----------------|---------------|
| I. INTRODUCCIÓN | 1 - 36 | 1 |
| A. Perspectivas de desarrollo | 6 - 18 | 2 |
| B. Expansión demográfica y movilidad | 19 - 26 | 4 |
| C. Replanteamiento del marco de la cooperación para el desarrollo | 27 - 36 | 6 |
| II. PERSPECTIVAS ECONÓMICAS MUNDIALES, 1994-2002 | 37 - 78 | 8 |
| A. Introducción | 37 - 43 | 8 |
| B. Perspectivas a corto plazo: 1994 | 44 - 49 | 8 |
| C. Importancia de la deflación de los precios de los activos | 50 - 53 | 9 |
| D. Perspectivas a mediano plazo, 1995-2002 | 54 - 59 | 11 |
| E. Preocupaciones de política | 60 - 71 | 13 |
| F. Cuestiones de política relativas a la mundialización de los mercados de capital | 72 - 78 | 17 |
| III. CRECIMIENTO DEMOGRÁFICO Y MIGRACIÓN EN RELACIÓN CON LOS RECURSOS NATURALES, EL MEDIO AMBIENTE Y EL DESARROLLO | 79 - 174 | 19 |
| A. Introducción | 79 - 81 | 19 |
| B. Tendencias de la población mundial | 82 - 123 | 19 |
| C. Movilidad y migración internacional | 124 - 145 | 30 |
| D. Pobreza, degradación ambiental y tendencias demográficas | 146 - 172 | 36 |
| E. Políticas en materia de población, medio ambiente y desarrollo | 173 - 174 | 41 |
| IV. COOPERACIÓN TÉCNICA PARA EL DESARROLLO | 175 - 251 | 43 |
| A. Consideraciones generales | 175 - 194 | 43 |
| B. Introducción | 195 - 196 | 46 |
| C. Principales tendencias en la estructura de la cooperación técnica en los últimos años | 197 - 200 | 46 |
| D. Finalidades de la cooperación técnica | 201 - 203 | 47 |
| E. Condiciones para el éxito de la cooperación técnica y deficiencias observadas | 204 - 223 | 48 |

ÍNDICE (continuación)

| <u>Capítulo</u> | <u>Párrafos</u> | <u>Página</u> |
|---|-----------------|---------------|
| F. Cuestiones metodológicas: eficiencia del personal de cooperación técnica y eficacia de la cooperación técnica | 224 - 226 | 54 |
| G. Medidas para aumentar la eficacia | 227 - 242 | 54 |
| H. Necesidades en materia de cooperación técnica en el decenio de 1990 | 243 - 251 | 60 |
| V. EXAMEN GENERAL DE LA LISTA DE PAÍSES MENOS ADELANTADOS | 252 - 265 | 66 |
| A. Introducción | 252 | 66 |
| B. Recomendaciones | 253 - 265 | 66 |
| VI. ORGANIZACIÓN DEL PERÍODO DE SESIONES | 266 - 271 | 72 |
| <u>Anexos</u> | | |
| I. Programa | | 77 |
| II. Lista de los países en desarrollo menos adelantados | | 78 |
| <u>Cuadros</u> | | |
| 1. Producto interno bruto mundial (en dólares EE.UU. de 1988) | | 10 |
| 2. Tasas de desempleo en los países desarrollados con economía de mercado | | 12 |
| 3. Producto interno bruto mundial per cápita (en dólares EE.UU.) de 1988 | | 14 |
| 4. Población total y tasas medias de crecimiento anual por decenios, 1960-2025 | | 21 |
| 5. La población como porcentaje del total mundial, 1960-2025 . | | 21 |
| 6. Porcentaje de la cooperación técnica (CT) en la AOD bilateral total y en la concedida a título de donación o cuasi donación de los países miembros del CAD, 1990 | | 63 |
| 7. Distribución de la AOD neta y de las donaciones para cooperación técnica: desembolsos netos, 1987 y 1990 | | 64 |
| 8. Porcentaje de la cooperación técnica, la ayuda alimentaria y la ayuda de emergencia en la financiación oficial para el desarrollo | | 65 |
| 9. Criterios para identificar a los países menos adelantados . | | 68 |

I. INTRODUCCIÓN

1. Los objetivos últimos del desarrollo son fáciles de enunciar. Queremos aminorar la pobreza en el mundo entero y elevar el nivel de vida de millones de personas cuyo nivel de bienestar material es sumamente bajo. Nos interesa ampliar la gama de opciones que tienen ante sí las personas para que puedan elegir por sí mismas formas de vida más satisfactorias y queremos acrecentar la capacidad de la gente en todas partes para que mujeres y hombres se aproximen más al pleno cumplimiento de sus potencialidades. El desarrollo, en consecuencia, se propone situar a la persona en el primer lugar: las políticas y las iniciativas han de centrarse como propósito final en el desarrollo humano.

2. El desarrollo, no obstante, es una acción de muy largo alcance, lo que convierte a la sostenibilidad del proceso de desarrollo y la protección del medio ambiente en cuestiones de central importancia. No hay conflictos entre el desarrollo humano y el desarrollo sostenible. A la inversa, el desarrollo sostenible es esencial para que a la larga el desarrollo humano se haga realidad. El hincapié que recientemente se hace en la sostenibilidad es, por consiguiente, un enriquecimiento y profundización del concepto de desarrollo.

3. La preocupación por la equidad y por la distribución de los ingresos y de la riqueza ha acompañado siempre al debate sobre la política de desarrollo. Ahora bien, la introducción de la idea de sostenibilidad arroja nueva luz sobre ese viejo debate. La necesidad de asegurar que el proceso de desarrollo pueda continuar indefinidamente tiene implicaciones tanto para la equidad en el seno de una misma generación, es decir, la distribución de las oportunidades entre la población que ahora vive, como para la equidad entre las generaciones, respecto de los recursos, oportunidades y gama de opciones que los que ahora vivimos debemos transmitir a nuestros sucesores.

4. El fin de la guerra fría hizo surgir inmensas oportunidades y graves problemas. Han salido a la luz nuevos conflictos, a menudo centrados en diferencias étnicas, que pueden ser entendidos en parte como una pugna de las personas por redefinir su identidad y descubrir nuevas formas de relación recíproca. Aunque esto tiene sus aspectos positivos, el potencial de violencia crece con el aumento en diversos países en desarrollo de los gastos militares, alimentados por la asistencia militar de los países desarrollados y por los subsidios a la exportación de armamento. El conflicto ideológico mundial y la confrontación nuclear entre dos superpotencias han dado paso a la desintegración de Estados e imperios, guerras civiles y conflictos internacionales localizados. Ante el número creciente de situaciones de emergencia, se ha hecho necesario para proteger a seres humanos inocentes y estimular el arreglo pacífico de esos conflictos aumentar correlativamente el número de operaciones internacionales de mantenimiento de la paz. Por más que esas actividades resten de inmediato recursos al desarrollo económico y social y en algunos casos mengüen el desarrollo humano, sería insostenible el proceso de desarrollo sin unos nuevos y fiables mecanismos de seguridad.

5. Sin embargo, también se han producido cambios positivos. El fin de la guerra fría ha venido acompañado de relaciones más abiertas entre los países. Siempre debemos estar en guardia contra el peligro de que el progreso hacia una apertura mayor se detenga o incluso dé marcha hacia atrás, pero hasta ahora esto no ha sucedido. Los mercados de productos básicos se han abierto más; los mercados de capitales se han liberalizado; ha aumentado la competencia mundial y son más los países que han empezado a aprovechar las ventajas dimanantes de una mayor especialización. El paso siguiente para crear una economía mundial verdaderamente abierta es liberalizar los mercados laborales internacionales.

A. Perspectivas de desarrollo

6. Existen en el mundo amplias posibilidades de crecimiento económico acelerado pero, aunque se han acumulado a un ritmo sin precedente tecnologías y conocimientos susceptibles de aplicación, hay todavía una enorme brecha entre los conocimientos disponibles y los conocimientos que de hecho se utilizan. Cerrar esa brecha, hacer en todo el mundo más accesibles los conocimientos útiles existentes es una fuente importante de crecimiento en el futuro. Otra fuente es explotar aún más las posibilidades de un comercio mundial mutuamente ventajoso, posibilidades que se han acrecentado gracias a los recién concluidos acuerdos del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). Una fuente más de crecimiento acelerado está en hacer mayor uso de las fuerzas del mercado y continuar restringiendo el empleo de procedimientos administrativos para la asignación de los recursos.

7. Son muchos los países en desarrollo que han emprendido importantes programas de ajuste en años recientes y hemos observado cómo se reforzaba la tendencia a basarse en las fuerzas del mercado. El comercio internacional se ha liberalizado, los contingentes han sido sustituidos por aranceles y se han reducido los niveles de éstos. Se ha reestructurado la producción y modificado la composición de ésta para hacer más eficiente el uso global de los recursos. Se han privatizado empresas estatales y se ha reexaminado el papel del Estado en el fomento del desarrollo.

8. Pero se puede y se debe hacer más. Se debe dar a la gente un peso mayor en los asuntos que la conciernen y los gobiernos deben rendir más puntualmente cuentas a los gobernados. Se debe poner coto a la corrupción en su sentido más amplio y a la erosión de la confianza en las instituciones públicas para que no se acabe cuestionando la legitimidad del propio Estado. Para que el declive de los regímenes autoritarios y la difusión de la democracia no queden en fenómenos efímeros, es preciso institucionalizar la participación de la gente en la vida pública hasta que se vea como algo absolutamente normal. Uno de los frutos del desarrollo es la libertad de elegir, pero, si es verdad que algunas cosas se eligen en el marco de la economía de mercado, otras se eligen en los foros políticos.

9. También los países desarrollados necesitan reestructurar sus economías para crear condiciones favorables a un crecimiento acelerado. El acuerdo del GATT brinda oportunidades para una mayor liberalización del comercio, pero la protección de la agricultura en los países desarrollados sigue siendo fuerte, en detrimento de los consumidores de los propios países desarrollados y de algunos exportadores potenciales de países en desarrollo y desarrollados. En algunas regiones del mundo, sobre todo en Asia, temen que, si flaquea el crecimiento, se refuercen las actitudes proteccionistas y la Unión Europea, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte y tal vez otras agrupaciones regionales acaben transformándose en instituciones que pongan trabas al comercio. Perdura la tensión entre proteccionismo y liberalización del comercio y la comunidad internacional debe estar vigilante para salvaguardar los frutos de esa liberalización. Un asunto de importancia vital para Europa oriental y central es el acceso a los mercados de Europa occidental. Es preciso que los países desarrollados reestructuren su producción para dar amplia entrada a exportaciones de los países de Europa oriental y central que se encuentran en la vía de tránsito a una economía más orientada al mercado. La ayuda no puede sustituir al comercio; es un hecho que, a falta de un comercio más libre, la ayuda extranjera hará poco más que perpetuar la ineficiencia en el uso de los recursos.

10. Es necesario que los países desarrollados reestructuren además sus economías para combatir el deterioro ambiental, lo que implica cambiar los precios relativos, desarrollar nuevas tecnologías que economícen energía y materias primas, cambiar los patrones de producción y consumo, en una palabra, adoptar un nuevo estilo de vida.

11. Por último los países desarrollados tienen que reestructurar sus economías para dar nacimiento a un mercado laboral internacional más libre, tema al que volverá el informe más adelante.

12. A pesar de los numerosos y evidentes problemas que aquejan a la economía mundial, las perspectivas actuales de crecimiento se pueden comparar con un vaso medio lleno. Ha sido muy rápido el crecimiento en Asia oriental, sobre todo en China con su inmensa población. Ha habido un crecimiento rápido en Asia sudoriental, en particular en la populosa Indonesia. Se ha acelerado el crecimiento en Asia meridional, lo cual es tanto más importante en Bangladesh, la India y el Pakistán, países muy poblados. También se ha recuperado el crecimiento en América Latina. Entre las regiones en desarrollo, África se distingue por la lentitud de su crecimiento.

13. De hecho, los países en desarrollo son ahora el motor del crecimiento mundial. Países que albergan a aproximadamente la mitad de la población mundial han experimentado una mejora apreciable de su nivel medio de vida. En esos países, por añadidura, viven muchos de los habitantes más pobres del planeta. En consecuencia, las modalidades del crecimiento mundial, en contra de una opinión muy generalizada, han ayudado a reducir la desigualdad en la distribución de los ingresos. Por una vez, los pobres han acumulado ganancias proporcionalmente mayores que los ricos. El aminoramiento de las desigualdades de ingresos en el mundo se ha acompañado de la disminución de las diferencias en los indicadores del desarrollo humano, por lo que cabe decir que a nivel mundial la polarización entre las personas ha disminuido.

14. La marginalización de África y los resultados insatisfactorios en Asia occidental son dos de los fenómenos más inquietantes del presente decenio. También preocupan mucho las crecientes desigualdades internas en algunos países en desarrollo. Pese a estas importantes reservas, no deja de ser verdad que la mayoría de la gente en los países en desarrollo goza de mayor prosperidad.

15. Ahora bien, los países en desarrollo representan poco más del 34% de la producción mundial (en términos de paridad del poder adquisitivo). Eso significa que casi los dos tercios de la producción y de los ingresos mundiales se generan en los países desarrollados y en los antiguos países socialistas de la Unión Soviética y de Europa oriental y central. Visto desde el ángulo de la producción mundial, las perspectivas actuales de crecimiento se asemejan a un vaso medio vacío. Europa occidental y el Japón están en plena recesión. Ha habido un brusco descenso de la producción y de los ingresos en la Federación de Rusia y ciertas partes de Europa oriental y central. La recuperación cíclica en los Estados Unidos de América es, según criterios históricos, de una lentitud inhabitual. En los países desarrollados, se han polarizado los niveles de ingresos, el desempleo (en Europa) se ha mantenido elevado y en los Estados Unidos de América la creación de empleos (al menos de dedicación completa) es motivo de frustración.

16. En el cuerpo del informe se destacan tres rasgos que caracterizan la fase actual del ciclo respecto de contracciones de la actividad económica anteriores. Primeramente, en el Japón y en algunos otros países desarrollados la recesión vino acompañada de una deflación en el precio de los activos. El descenso en el precio real de los activos redujo la riqueza, deprimió la demanda y contribuyó a

que se prolongara la recesión. En segundo lugar, la recesión tuvo lugar en momentos en que los gobiernos de los países desarrollados afrontaban graves problemas fiscales y tenían cuantiosos déficit presupuestarios. Esto impedía a los gobiernos adoptar las medidas anticíclicas acostumbradas (reducción de impuestos y expansión del gasto público) y ha prolongado aún más la recesión. De hecho, en países donde el gobierno respondió al déficit presupuestario reduciendo el gasto público, la recesión se recrudeció. De resultados de la deflación en los precios de los activos y de la crisis fiscal del Estado, se centraron los esfuerzos en la política monetaria para estimular la expansión económica. La bajada de los tipos de interés ha contribuido a la recuperación, sobre todo en los Estados Unidos de América, pero la respuesta a esa bajada ha tardado mucho en hacerse notar y el efecto en la tasa de crecimiento ha sido moderado.

17. Las corrientes internacionales de capital privado, en América Latina y parte de Asia, han ejercido una influencia externa considerable en las economías de varios países en desarrollo. Los movimientos de capitales al conjunto de los países en desarrollo se paralizaron durante el período comprendido entre 1982 y 1990, pero se han reanimado en los últimos tres años, concentrándose en unos pocos países. Aunque esos movimientos tal vez sean volátiles o muy inestables, han sido de cuantía considerable. Por ejemplo, en países que padecían penuria de divisas, las entradas de capital aliviaron una necesidad perentoria y permitieron acelerar el crecimiento aun cuando la contribución a las tasas globales de inversión fuera relativamente pequeña. En otros países, dichas entradas ayudaron a suscitar expectativas favorables que, al menos a la corta, inducían su propio cumplimiento.

18. La afluencia de capitales plantea, no obstante, un problema a la política cambiaria. Si no interviene el gobierno, la entrada de capitales extranjeros conduciría a una apreciación del tipo de cambio y tal vez aceleraría la inflación, al encarecerse los bienes y servicios no comerciables. Pero si la liberalización de la cuenta de capital se acompañase de reducciones arancelarias y una liberalización del comercio, como sucede con frecuencia, entonces la política apropiada sería depreciar el tipo de cambio para asegurar el equilibrio de la balanza de pagos. Esto no quiere decir que la entrada de capitales exteriores sea perjudicial, sino que es importante que los países se atengan a largo plazo a lo fundamental. La política cambiaria no debe guiarse por consideraciones de corto plazo; deben instaurarse medidas para estimular la inversión privada nacional y una asignación eficiente de la inversión pública; conviene corregir las deficiencias del sistema educativo y las carencias en cuanto a la formación de capital humano, poniendo remedio al descuido imperante en los años ochenta.

B. Expansión demográfica y movilidad

19. Frente a los que temen una explosión malthusiana, las tasas de crecimiento demográfico están descendiendo. Aumenta el capital humano, hay desarrollo humano, pero el número absoluto de seres humanos continúa creciendo, si bien a un ritmo menor. Mientras que este fenómeno se da en el mundo entero, tal vez sea más importante para las tendencias futuras el que las tasas de fecundidad en los países en desarrollo han comenzado a bajar en prácticamente todas las regiones, mientras que en los países desarrollados son tan bajas que asoma por el horizonte una era de crecimiento nulo de la población.

20. El problema de la población resulta así ser un problema de desarrollo. Está estrechamente vinculado con amplias tendencias sociales y con la emancipación de la mujer. El desarrollo humano y las tasas de fecundidad

guardan entre sí una correlación estrecha e inversa. En los países donde las tasas de mortalidad infantil son bajas, las familias están menos incentivadas a tener muchos hijos. En los países donde son altos los índices de alfabetismo y donde las mujeres tienen las mismas oportunidades de educarse y se les permite buscar un empleo retribuido, se incrementa el costo de oportunidad de tener hijos, las mujeres están más capacitadas para obtener mayores ingresos y disminuye el número de nacimientos por mujer. En los países con mecanismos de previsión social y con sistemas de seguridad para los ancianos, los padres son menos dependientes de sus hijos cuando llegan a una edad avanzada y el tamaño promedio de la familia tiende, por lo tanto, a ser menor.

21. Algunos critican que esta descripción peca de optimismo. Evocan a los llamados "refugiados ambientales" irrumpiendo en las ciudades y el peligro, incluso la probabilidad de colapso de algunas megaurbes en los países en desarrollo. La urbanización rápida, según ellos, lejos de constituir una fuente de dinamismo y expansión es una gran catástrofe demográfica y ambiental al acecho.

22. En los países desarrollados, el cambio demográfico más destacado en los últimos decenios ha sido el cambio de la estructura por edad. El aumento de la esperanza de vida sumado a las bajas tasas de fecundidad está dando lugar al envejecimiento gradual de la población y a que aumente la proporción entre jubilados y población activa. Es decir, la población en edad de trabajar se está haciendo más escasa en relación con el conjunto de la población.

23. Una solución obvia a este problema sería importar mano de obra de los países donde ésta abunda, y aquí es donde se entrecruzan la liberalización del mercado laboral internacional, el cambio de estructuras en los países desarrollados y el envejecimiento de la población. La liberalización de dicho mercado podría acarrear mejoras del bienestar que en principio serían tan grandes o mayores (ya que las restricciones lo son) que las resultantes de la liberalización de los mercados de capitales y de bienes y servicios.

24. Una mayor movilidad de la fuerza laboral elevaría la producción total en los países desarrollados y contribuiría a que aumentara la eficiencia en el uso de los recursos mundiales; aumentaría la oferta de personal empresarial, estimularía a las pequeñas empresas y aceleraría la innovación; incrementaría el ahorro y la inversión en los países desarrollados (incluso teniendo en cuenta las remesas de fondos) y contribuiría a un crecimiento más rápido; éste, a su vez, facilitaría a los países desarrollados la reestructuración de sus economías y, por último, al importar mano de obra de países donde la propia población es joven, mitigaría los problemas asociados con el envejecimiento de la propia población.

25. Las corrientes internacionales de mano de obra tropiezan sin duda con mayores limitaciones que las de bienes y capitales, pero el objetivo de la política pública debería ser permitir la migración en la medida en que la gente la desea y mejorar simultáneamente la seguridad y prosperidad de los trabajadores y de la población en general en los propios países en desarrollo. Asimismo, la integración y asimilación de los inmigrantes en la marcha general de la economía y de la sociedad plantean problemas (tanto a los inmigrantes mismos como al país receptor), pero estos problemas los han de afrontar los responsables de las políticas y no deben ser excusas para la inacción.

26. Las ventajas de liberalizar el mercado laboral serían ciertamente tanto mayores cuanto más rápido sea el crecimiento en los países desarrollados y menor la tasa de desempleo. Sin embargo, el estancamiento y el desempleo no son argumentos contra la liberalización, sino argumentos a favor de que se

reestructure la producción, se eliminen obstáculos en los rígidos mercados laborales internos y se estimule la expansión. El mal funcionamiento de la economía no debe ser un pretexto para poner barreras a la migración; al contrario, debe verse en él una señal de alerta a la necesidad de adoptar políticas que permitan la liberalización y la consiguiente expansión económica.

C. Replanteamiento del marco de la cooperación para el desarrollo

27. El fin de la guerra fría brinda la oportunidad de replantear el marco de la cooperación para el desarrollo. La ayuda exterior se utilizaba en otros tiempos, al menos en parte, para reforzar la seguridad estratégica de los Estados, alcanzar objetivos diplomáticos y promover determinadas ideologías. Esto ya no es necesario, si alguna vez lo fue, y la cooperación puede centrarse ahora en promover la seguridad económica de las personas, en particular de las más pobres. La cooperación para el desarrollo necesita un nuevo marco que vaya frontalmente enderezado a reducir la pobreza en todo el mundo, fomentar el desarrollo humano y proteger a la gente contra el infortunio.

28. Estos objetivos pueden alcanzarse en parte dando a la ayuda exterior una orientación distinta de la que tenía tradicionalmente: mejorar la distribución entre los países beneficiarios, reducir los condicionamientos, encauzar con mayor precisión las ayudas, etc. Pero la cooperación para el desarrollo debe también entenderse en un contexto mucho más amplio que incluya el acceso de los países en desarrollo a los mercados, mejores mecanismos para la transferencia de tecnología, una mayor movilidad internacional de la fuerza laboral y cooperación en los problemas del medio ambiente. En ese contexto, la ayuda exterior, aunque importante, tal vez tenga un papel menos destacado.

29. En el cuerpo del presente informe incluimos un capítulo sobre la cooperación técnica. Es este un tema muy descuidado, a pesar de que a ella se consagra hoy día un tercio aproximadamente de toda la ayuda para el desarrollo. Los análisis muestran que en realidad gran parte de la cooperación técnica no puede ser llamada propiamente ayuda ni contribuye al desarrollo. La cooperación técnica va en buena medida a remolque de los objetivos de los donantes; está muy condicionada; y se utiliza entre otras cosas para promover las exportaciones, para fomentar la difusión de ciertas lenguas y culturas, para dar empleo a técnicos y profesionales de los países donadores y para que los donantes puedan supervisar y vigilar los proyectos financiados con la ayuda. Si hay de todos modos desarrollo, éste representa en buena parte un subproducto accidental.

30. La situación no es mucho mejor en los países receptores. No existen mecanismos para averiguar las verdaderas necesidades de cooperación técnica. Los servicios de expertos extranjeros se aprovechan de forma deficiente; la cooperación técnica se considera un bien de libre disposición; no mejora la capacidad de las instituciones y, por ende, la necesidad de cooperación técnica se mantiene indefinidamente e incluso aumenta. Al cabo de 45 años de cooperación técnica y de un gasto anual de 12.000 a 15.000 millones de dólares no hay muestras de que los objetivos iniciales proclamados públicamente estén más cerca de hacerse realidad.

31. En principio la cooperación técnica debería contribuir a la transferencia de tecnología y a la formación de capital humano. En la práctica, parece haberlo conseguido tan sólo en medida limitada. Aunque nuestra intención es más analizar la cooperación técnica que proponer reformas, el análisis hace aflorar varias posibilidades.

32. En primer lugar, la mayoría de los expertos en cooperación técnica proceden de los países desarrollados: menos del 10% son del país anfitrión o de otros países en desarrollo. Este porcentaje se podría aumentar considerablemente y así se reducirían los costos de la cooperación técnica y, más importante aún, se reforzaría la capacidad nacional en los países en desarrollo.

33. En segundo lugar, a los expertos extranjeros en cooperación técnica se les paga por término medio 15 veces más que a los contratados localmente, aun cuando éstos tengan las mismas calificaciones. Esto es poco equitativo, además de ineficiente, y hace pensar que queda un amplio margen para hacer más con menos.

34. En tercer lugar, proliferan los canales para prestar cooperación técnica. La cooperación técnica multilateral se encomendó inicialmente a las Naciones Unidas, pero éstas proporcionan actualmente sólo una cuarta parte de toda la cooperación técnica; el resto se hace por conducto del Banco Mundial, los bancos regionales de desarrollo y, desde luego, las entidades de ayuda bilateral. La proliferación de canales sugiere que es posible una mayor especialización y división del trabajo.

35. Por último, la necesidad de cooperación técnica al parecer no termina jamás. Pocos países han salido de la lista de los menesterosos. Desde 1972, sin embargo, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha clasificado a 21 países en desarrollo como contribuyentes netos en base principalmente al producto nacional bruto (PNB) per cápita. La mayoría de estos países tienen programas de cooperación técnica con el PNUD, pero pagan los servicios que reciben. En fechas más recientes, en su reunión de alto nivel celebrada en diciembre de 1993, el Comité de Ayuda para el Desarrollo de la OCDE acordó que a partir de 1996 la ayuda en condiciones de favor a 16 países en desarrollo de altos ingresos ya no se contabilizaría como asistencia oficial para el desarrollo al registrar las corrientes financieras hacia los beneficiarios de la ayuda. También convinieron en intensificar la concentración de su ayuda en aquellos países cuyo PNB per cápita está por debajo del límite fijado por el Banco Mundial para la concesión de préstamos¹. Tal vez haya llegado el momento de fijar parámetros para medir el progreso, afinar los criterios de elegibilidad y mejorar los mecanismos para borrar de la lista mencionada a los países que lo ameriten.

36. En vista del fracaso de las reformas fragmentarias, tal vez sea preferible asignar a cada país beneficiario un tanto fijo con el que pueda comprar servicios de cooperación técnica. Así se traspasaría la responsabilidad a los beneficiarios, incentivándolos a tratar los fondos de cooperación técnica como un bien escaso y estimulándolos a formular las prioridades para la cooperación técnica por sectores, donantes y tipos de servicio. El empleo de los recursos podría entonces ser vigilado con regularidad por los países y entidades donantes.

II. PERSPECTIVAS ECONÓMICAS MUNDIALES, 1994-2002

A. Introducción

37. El crecimiento económico mundial está ahora concentrado en los países en desarrollo. En particular, China y Asia meridional y oriental, donde vive más del 50% de la población mundial, siguen teniendo economías muy dinámicas. Al estar concentrada en esta región una proporción considerable de la población pobre que hay en el mundo, su crecimiento significa que la pobreza está probablemente disminuyendo ahora con mayor rapidez que en cualquier otro momento de los últimos tres decenios.

38. El rápido crecimiento en algunos países en desarrollo se ha producido en condiciones de crecimiento lento en los países industrializados y una depresión profunda en las economías en transición.

39. El comercio mundial ha aumentado más rápidamente que el producto interno bruto (PIB) mundial y el comercio entre los países en desarrollo de la misma región también se ha mostrado aún más dinámico que en el pasado. Si las negociaciones del GATT continúan con éxito, el comercio podrá sin duda mantener su dinamismo.

40. En contraste con esos signos esperanzadores, el crecimiento negativo por habitante en África sigue representando el gran reto para el desarrollo.

41. Los países en desarrollo cuya economía está creciendo con rapidez se benefician ahora de las reformas estructurales acometidas que les han facilitado la adopción en gran escala del cúmulo de tecnología disponible en el mundo. Para que este crecimiento sea sostenible es preciso que el sistema comercial mundial se mantenga abierto o se abra todavía más.

42. Para intensificar el crecimiento mundial, los países industrializados deben acelerar o, en algunos casos, iniciar procesos de reforma estructural e instaurar políticas que den mayor flexibilidad a sus economías, lo que facilitará el crecimiento a largo plazo con empleo y el mantenimiento de un sistema comercial abierto. Como las economías industrializadas están en la frontera de la tecnología, la flexibilidad estructural es un prerequisite para acelerar su desarrollo.

43. El ajuste estructural y el crecimiento en los países industrializados es indispensable para evitar que los precios de los productos básicos sigan siendo bajos debido a la debilidad de la demanda, fenómeno que ha perjudicado a algunos de los países en desarrollo más pobres.

B. Perspectivas a corto plazo: 1994

44. La lentitud de la recuperación en los Estados Unidos de América y la recesión en otros importantes países industrializados se han prolongado más de lo que se había previsto, con la consecuencia de que en 1993 la tasa de crecimiento en los países desarrollados con economías de mercado haya sido de sólo 0,4% aproximadamente.

45. El crecimiento del PIB en el conjunto de los países en desarrollo fue mayor en 1993 que en 1991 y 1992, pero eso en gran parte se debió a las altas y aceleradas tasas de crecimiento en China (donde pasaron del 7% en 1990 al 13,4% en 1993) y entre los países en desarrollo exportadores netos de energía al

recuperarse de la Guerra del Golfo. Cabe, sin embargo, dudar que China pueda continuar exhibiendo a mediano plazo tasas de crecimiento económico tan elevadas.

46. China y los países de Asia oriental y sudoriental mantienen un gran dinamismo económico. Las tasas de crecimiento en los demás países en desarrollo siguen siendo en general insatisfactorias. El descenso de la producción en las economías en transición ha seguido siendo muy marcado, como se desprende del cuadro 1. El descenso de la producción industrial ha sido especialmente brusco y muy superior a lo inicialmente previsto.

47. En 1993, por razones de reajuste fiscal y del crecimiento más lento en Alemania, bajaron los tipos de interés alemanes y europeos, lo que mejorará ligeramente el crecimiento económico en Europa en 1994. Lo mismo es valedero para el Japón. La recuperación en los Estados Unidos de América ha seguido siendo lenta, pero parece que se mantendrá.

48. Lo precedente permite mayores esperanzas para 1994, si bien la recuperación en los países industrializados continuará siendo lenta y dependerá de que sigan adelante los cambios estructurales en los mercados industriales; las perspectivas en África distan mucho de ser satisfactorias.

49. Los países de Europa central (la República Checa, Hungría, Polonia y Eslovaquia) parecen haber tocado el fondo de la depresión causada por la transición en 1993 y tal vez registren cierto crecimiento en 1994 y años venideros. La baja de la producción fue en 1993 considerable en los países de la antigua Unión Soviética, siendo improbable que estos países tengan próximamente un crecimiento per cápita positivo.

C. Importancia de la deflación de los precios de los activos

50. Una característica singular de la recesión y la lenta recuperación en los países industrializados fueron los efectos que tuvieron los esfuerzos de las unidades familiares y las empresas por mejorar los balances tras la brusca disminución del valor mercantil de los activos financieros y los bienes inmuebles.

51. Los intentos de los bancos comerciales por mejorar la calidad de sus activos condujeron a un volumen de préstamos menor del que hubiera estado normalmente asociado con la baja de los tipos de interés a corto plazo en algunas grandes economías. Las unidades familiares respondieron a la disminución del valor del capital inmobiliario y de las acciones con un crecimiento más lento de la deuda para consumo, lo cual se intensificó a medida que aumentaban las tasas de desempleo. Las empresas no financieras estaban gravadas por las deudas contraídas durante el período de grandes fusiones y adquisiciones, con la consecuencia de que procuraran mejorar el flujo de efectivo a corto plazo recortando gastos con el fin en algunos casos de efectuar inversiones que aumentaran la productividad.

Cuadro 1

Producto interno bruto mundial^a (en dólares EE.UU. de 1988)

(Variación porcentual)

| Países o regiones | 1993 | 1994 | 1995-2002 |
|--|-------|------|-----------|
| Total mundial | 1,0 | 2,3 | 3,1 |
| Países desarrollados con economía de mercado | 1,0 | 2,3 | 2,6 |
| América del Norte | 2,9 | 3,6 | 2,8 |
| Estados Unidos | 3,0 | 3,5 | 2,8 |
| Países desarrollados de Oriente | 0,4 | 1,3 | 2,3 |
| Japón | 0,1 | 1,0 | 2,3 |
| Unión Europea | -0,4 | 1,7 | 2,6 |
| Alemania | -1,2 | 1,3 | 2,2 |
| Francia | -0,8 | 1,4 | 2,7 |
| Reino Unido | 1,9 | 2,6 | 2,6 |
| Otros países industrializados | -1,4 | 1,8 | 2,6 |
| Países en desarrollo | 5,2 | 5,2 | 5,5 |
| América Latina y el Caribe | 3,4 | 2,7 | 4,7 |
| Argentina | 6,0 | 4,5 | 3,5 |
| Brasil | 5,0 | 2,4 | 3,9 |
| México | 0,4 | 3,2 | 6,8 |
| Venezuela | -1,1 | -2,2 | 5,4 |
| África | 1,3 | 2,1 | 3,1 |
| África septentrional | 1,1 | 2,6 | 3,3 |
| Argelia | 1,3 | 1,8 | 2,8 |
| Egipto | 1,5 | 2,0 | 3,5 |
| África subsahariana | 2,5 | 1,8 | 2,9 |
| Nigeria | 4,0 | 1,9 | 2,6 |
| Asia meridional y oriental | 5,4 | 6,3 | 6,3 |
| Hong Kong | 5,2 | 5,2 | 5,1 |
| India | 3,5 | 5,1 | 5,3 |
| Indonesia | 6,6 | 6,9 | 6,9 |
| República de Corea | 5,9 | 7,3 | 7,0 |
| Taiwán, provincia de China | 6,2 | 6,3 | 6,9 |
| Tailandia | 7,7 | 8,3 | 7,9 |
| China | 13,4 | 10,3 | 8,1 |
| Asia occidental | 3,6 | 3,8 | 4,1 |
| Países exportadores de petróleo | 3,8 | 3,7 | 4,3 |
| Países importadores de petróleo | 2,4 | 2,4 | 2,4 |
| Mediterráneo | 0,0 | 3,9 | 4,7 |
| Europa oriental | 0,6 | 2,4 | 3,2 |
| Ex Unión Soviética | -13,2 | -9,3 | 3,7 |
| Varios | | | |
| Europa oriental y ex URSS | -9,4 | -5,7 | 3,6 |
| Países en desarrollo ^b | 3,8 | 4,2 | 5,1 |
| Asia meridional y oriental y China | 7,9 | 7,6 | 6,8 |
| Países menos adelantados | 4,2 | 3,6 | 4,2 |
| Países exportadores netos de energía | 6,7 | 6,1 | 6,0 |
| Países importadores netos de energía | 4,2 | 4,5 | 5,1 |

Fuente: Departamento de Información Económica y Social y Análisis de Políticas de la Secretaría de las Naciones Unidas, pronóstico del Proyecto Link, 19 de abril de 1994.

^a PNB de algunos países.

^b Excluida China.

52. Estos ajustes de balances que tenían por objeto reducir la deuda a niveles más en concordancia con las valoraciones, muy disminuidas, de los activos o las futuras corrientes de ingresos, parecen haber avanzado mucho en los Estados Unidos de América y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, pero siguen constituyendo un serio problema en el Japón. Ello sugiere que el consumo privado, la construcción de viviendas y la inversión de las empresas en capital fijo seguirán creciendo a un ritmo más lento de lo que sería normalmente de esperar si la recuperación se hubiera extendido por el mundo industrializado. Los continuados esfuerzos de la mayoría de los países industrializados por reducir aún más el déficit público general reforzarán esos factores que amortiguan el crecimiento y pondrán un "freno fiscal" al proceso de recuperación.

53. Se ha generalizado la opinión de que los necesarios ajustes financieros antes descritos han sido la causa de que se prolongara la recesión, siendo de prever que lleven a tasas bajas o moderadas de crecimiento durante la recuperación que ya está en marcha en los países industrializados.

D. Perspectivas a mediano plazo, 1995-2002

54. Las previsiones económicas para 1995 y años subsiguientes sugieren una recuperación bastante endeble del crecimiento. El crecimiento del PNB mundial podría subir al 2,3% en 1994 y permanecer por encima de esa tasa hasta 2002, a condición de que haya una importante recuperación en los Estados Unidos de América y en el Japón y de que continúe el crecimiento rápido en China y en Asia oriental y sudoriental. Es de prever que las tasas de crecimiento en América Latina se mantendrán en más del 3% y que en África continuarán en un nivel insatisfactorio de aproximadamente el 3% durante todo lo que queda del decenio. Las proyecciones a mediano plazo examinadas por el Comité no son en realidad pronósticos, sino futuros plausibles basados en hipótesis sobre las políticas y el comportamiento característico de los agentes económicos. Sirven principalmente para organizar debates y poner de relieve posibles esferas de acción normativa. Algunas tendencias positivas son evidentes: las reformas de política de los años ochenta en los países en desarrollo, las reformas económicas más recientes en las economías en transición, los efectos de la unificación de mercados de la Unión Europea (UE) en 1992, las negociaciones complementarias sobre cooperación económica europea, la creación de una zona de libre comercio en América del Norte con la posible participación de México y la culminación de la Ronda Uruguay deberían agilizar los flujos de bienes, servicios, mano de obra y capital, con las concomitantes economías de escala y una mayor competitividad.

55. Suponiendo que no se produzcan grandes convulsiones políticas, una tasa media real básica de crecimiento anual del PIB del 2,6% parece ser asequible para los países industrializados con economía de mercado durante el resto de los años noventa, no contando, sin embargo, con un eventual descenso cíclico de la actividad hacia el término del período. A juzgar por indicaciones anteriores, esto podría ir asociado con una tasa media real de crecimiento anual del comercio de aproximadamente el 5,5%. Estas tendencias de la economía internacional permitirían reestructurar la producción de bienes y servicios, dando cabida a proveedores de los países mejor situados de Europa oriental y de los países en desarrollo. Ahora bien, el crecimiento relativamente lento en los países desarrollados con economía de mercado ha dado lugar al fenómeno del "crecimiento sin creación de empleo", que dejará las tasas de desempleo en un nivel relativamente elevado, con mejoras de aproximadamente sólo el 1,5% entre 1994 y 2002. Las tasas de desempleo previstas para la UE en

el cuadro 2 no parecen políticamente sostenibles y destacan la necesidad de reformas estructurales en los países industrializados.

56. En el mediano plazo, se prevé que el ajuste fiscal en Alemania permita cierta relajación monetaria que reduzca las diferencias de tipos de interés frente al dólar. Se espera que esto dé lugar a cierta apreciación del dólar frente al marco alemán. Sin embargo, no se prevén mayores cambios en las diferencias de tipos de interés entre el Japón y los Estados Unidos de América y, por ende, en el tipo de cambio dólar/yen. Se prevé que persista el valor actual relativamente bajo del dólar, lo que facilitaría nuevos ajustes en las balanzas comerciales.

57. Las perspectivas de la producción y el comercio a mediano y largo plazo en Europa central y oriental permiten albergar un optimismo precavido a pesar de las malas perspectivas a corto plazo. Se considera en general que el tiempo necesario para la transición y la reconstrucción en los cuatro países de Europa central que más han avanzado en el proceso de reforma (la República Checa, Hungría, Polonia y Eslovaquia) es de cinco a diez años. Es decir, deberían ser perceptibles cambios importantes en estos países para fines de los años noventa. Sin embargo, el proceso de reestructuración podría requerir más tiempo. Las cuestiones cruciales son de índole política, a saber, si la población de esos cuatro países será capaz de asumir, y durante cuánto tiempo, la pérdida de nivel de vida, el desempleo y otros costos sociales de la transición. Es mucho lo que los países industrializados con economía de mercado y las organizaciones multilaterales podrán hacer durante el período de mediano plazo para aliviar las dificultades del proceso de transición en esos países, pero con mucho lo más importante será dar a sus exportaciones acceso a los propios mercados.

Cuadro 2

Tasas de desempleo en los países desarrollados con economía de mercado

| | 1993 | 1994 | 1995- 2002 |
|--|------|------|---------------|
| Países desarrollados con economía de mercado | 8,3 | 8,4 | 7,4 |
| América del Norte | 7,2 | 6,7 | 6,4 |
| Países desarrollados de Oriente | 3,6 | 3,9 | 3,6 |
| Europa occidental | 12,5 | 13,3 | 11,4 |
| Unión Europea | 12,8 | 13,6 | 11,6 |
| Otros países de Europa occidental | 9,6 | 9,9 | 9,2 |

Fuente: La misma que en el cuadro 1.

58. En los demás países de Europa central y oriental el proceso de cambio no está tan avanzado. Es probable que requiera más tiempo y también que conlleve costos considerablemente mayores. El conjunto de la región tiene una enorme necesidad de inversiones en agricultura, industria, infraestructura y vivienda para lograr niveles de vida comparables a los de los países industrializados con economía de mercado. El aflujo de capital externo y la tecnología del extranjero serán de gran utilidad, pero es evidente que la mayor parte de esas inversiones, como ha sucedido en los países en desarrollo que han tenido éxito, debe provenir del esfuerzo interno y, en particular, del ahorro interno. Hará

falta tiempo para superar el desmoronamiento de los antiguos sistemas de planificación, pagos y comercio. Instaurar una estructura jurídica básica, especialmente en lo referente a la propiedad de la tierra y de otros bienes, introducir las instituciones que permiten a los mercados operar, privatizar las principales empresas estatales productivas, así como la masa de empresas pequeñas y medianas, administrar las infraestructuras y establecer empresas de servicios, como bancos, todo ello constituye una vasta tarea. Sin embargo, todas estas medidas son necesarias para una gestión macroeconómica y microeconómica eficaz.

59. La proyección de las perspectivas de crecimiento para los países en desarrollo, que parecen más bien positivas cuando se las compara con el decenio de 1980, sugieren que la tasa de crecimiento del PIB agregado, que pasó del 3% en 1991 a aproximadamente el 5% en 1992 y 1993, podría mantenerse en un promedio del 5,5% hasta el año 2002. Los países de Asia meridional, sudoriental y oriental podrían seguir prosperando, con un crecimiento rápido continuado que fluctuaría entre el 5% y el 8% en los países de reciente industrialización, al igual que en Indonesia, Malasia y Tailandia, y alrededor del 5% en la India y del 8% en China. La tasa de crecimiento del PIB agregado en América Latina podría aumentar del 2% en 1992 a aproximadamente el 3% en 1993 y 1994 y luego mantenerse en un promedio de alrededor del 4,5% hasta el año 2002. Estas proyecciones reflejan principalmente una aceleración del crecimiento en el Brasil y México, y la persistencia del crecimiento moderado en Chile, Colombia y Venezuela. En el África subsahariana, las tasas de crecimiento del PIB podrían llegar al 3%, lo que, por desgracia, apenas superaría las tasas de crecimiento demográfico (véase el cuadro 3).

E. Preocupaciones de política

60. La mayoría de los países industrializados están funcionando por debajo de su potencial de crecimiento y sería posible estimular la recuperación en algunos países incrementando los gastos gubernamentales en inversiones que potencien la productividad y haciendo que todos los gobiernos instauren programas de mediano plazo de ajuste estructural.

61. Es preciso que continúe el ajuste fiscal en algunos países desarrollados con economía de mercado. Es evidente la necesidad de reducir a mediano plazo los déficit fiscales en varios de esos países. Sin tal ajuste, pueden descender sus tasas de crecimiento a largo plazo. En particular, sin ajuste fiscal, las tasas de ahorro serán en ellos insuficientes para financiar las inversiones necesarias, lo que puede obstaculizar el crecimiento mundial sea reduciendo la tasa futura de crecimiento de sus propias economías o acaparando las inversiones mediante tipos más elevados de interés en detrimento de los países en desarrollo y las economías en transición.

62. Tanto en los países en desarrollo como en las economías en transición, las políticas de liberalización del comercio harán que aumente la proporción de éste en el PNB, lo que permitirá que el crecimiento del comercio mundial pueda seguir siendo mayor que el de la producción mundial. Este aumento del comercio, gracias a su liberalización unilateral en los países en desarrollo, será un factor importante de crecimiento de la productividad causado por la mayor especialización y las economías de escala en los países en desarrollo y en los industrializados. El cambio de las modalidades de comercio en las economías en transición de Europa y Asia puede también hacer que aumente la productividad en estas economías. No obstante, para que así suceda es importante que los países desarrollados con economía de mercado hagan progresos hacia la apertura de sus mercados cuando el resto del mundo proceda a la liberalización.

Cuadro 3

Producto interno bruto mundial per cápita (en dólares EE.UU. de 1988)

(Variación porcentual)

| Países o regiones | 1993 | 1994 | 1995-2002 |
|--|-------|------|-----------|
| Total mundial | -0,7 | 0,6 | 1,5 |
| Países desarrollados con economía de mercado | 0,4 | 1,7 | 2,0 |
| América del Norte | 1,9 | 2,5 | 1,9 |
| Estados Unidos | 2,0 | 2,5 | 1,9 |
| Países desarrollados de Oriente | -0,1 | 0,8 | 1,8 |
| Japón | -0,3 | 0,7 | 2,3 |
| Unión Europea | -0,7 | 1,4 | 1,9 |
| Alemania | -1,7 | 0,9 | 2,4 |
| Francia | -1,2 | 1,0 | 2,4 |
| Reino Unido | 1,7 | 2,4 | 2,4 |
| Otros países industrializados | -1,9 | 1,3 | 1,1 |
| Países en desarrollo | 3,2 | 3,2 | 3,6 |
| América Latina y el Caribe | 1,6 | 0,8 | 3,0 |
| Argentina | 4,8 | 3,3 | 2,4 |
| Brasil | 3,4 | 0,8 | 2,6 |
| México | -1,6 | 1,1 | 5,0 |
| Venezuela | -3,2 | -4,2 | 3,5 |
| África | -1,6 | -0,8 | 0,2 |
| África septentrional | -1,3 | 0,2 | 1,0 |
| Argelia | -1,4 | -0,8 | 0,1 |
| Egipto | -0,7 | -0,2 | 1,5 |
| África subsahariana | -0,6 | -1,2 | -0,1 |
| Nigeria | 0,8 | -1,2 | -0,4 |
| Asia meridional y oriental | 3,3 | 4,2 | 4,5 |
| Hong Kong | 4,4 | 4,4 | 4,5 |
| India | 1,5 | 3,2 | 5,5 |
| Indonesia | 4,7 | 5,1 | 5,3 |
| República de Corea | 5,0 | 6,4 | 6,3 |
| Taiwán, provincia de China | 4,9 | 5,0 | 5,7 |
| Tailandia | 6,4 | 6,9 | 6,8 |
| China | 11,8 | 8,8 | 6,9 |
| Asia occidental | 0,5 | 0,7 | 1,0 |
| Países exportadores de petróleo | 0,9 | 0,8 | 1,2 |
| Países importadores de petróleo | -1,0 | -1,0 | -1,0 |
| Mediterráneo | -1,5 | 2,3 | 3,2 |
| Europa oriental | 0,4 | 2,2 | 3,1 |
| Ex Unión Soviética | -13,6 | -9,7 | 3,1 |
| Varios | | | |
| Europa oriental y ex URSS | -9,8 | -6,1 | 3,1 |
| Países en desarrollo ^a | 1,5 | 2,0 | 2,9 |
| Asia meridional y oriental y China | 4,1 | 3,7 | 6,8 |
| Países menos adelantados | 1,1 | 0,5 | 1,2 |
| Países exportadores netos de energía | 4,9 | 4,3 | 4,4 |
| Países importadores netos de energía | 2,0 | 2,3 | 3,0 |

Fuente: La misma que en el cuadro 1.

^a Excluida China.

63. Los países industrializados no deben reaccionar con el proteccionismo ante el fenómeno del "crecimiento sin creación de empleo" y los problemas de desempleo. Deben más bien introducir los cambios estructurales indispensables en su economía y en sus mercados laborales. Es preciso instaurar políticas para estimular la inversión.

64. La culminación de las negociaciones del GATT en la Ronda Uruguay permite esperar que continuará la integración mundial del comercio. El Comité convino, no obstante, en que los planes de integración regional que no estén motivados por consideraciones defensivas y sean compatibles con las reglas del comercio multilateral pueden también contribuir a que en algunos países en desarrollo aumente la proporción del comercio en el PNB y en que también esto sería un factor que aceleraría el crecimiento. No obstante, se expresó inquietud ante la posible pérdida de bienestar social en los países excluidos de los acuerdos comerciales regionales, en especial los relativos a las tres grandes zonas económicas industrializadas. En particular, los costos podrían ser elevados para los países de África y Asia meridional si en los acuerdos regionales sobre comercio concertados por iniciativa de Europa y América del Norte se excluyera del trato comercial preferencial a los países de aquellas regiones. En una palabra, los acuerdos regionales sobre comercio deben funcionar como garantías de acceso, no como barreras comerciales proteccionistas.

65. Algunos de los países en desarrollo amenazados por la proliferación de nuevos sistemas de preferencias han adoptado otras medidas para mantener su competitividad. Se han puesto a la cabeza de los países que propugnan una mayor liberalización del comercio, sustituyendo en esto a los países industrializados con economía de mercado. La experiencia de los principales exportadores en los decenios de 1970 y 1980 sugiere que la aplicación de políticas macroeconómicas apropiadas y una elevada productividad de las empresas son más eficaces como instrumentos vigorosos de penetración comercial que el acceso privilegiado a los mercados. La convergencia de las políticas macroeconómicas entre los países que han concertado acuerdos regionales de comercio puede hacer que se aminore la inestabilidad cambiaria entre los países de la misma área económica regional, mejorando así la asignación de los recursos.

66. Las corrientes de capitales a los países en desarrollo y a los países de Europa central y oriental son pequeñas en relación con las existentes entre los países industrializados con economía de mercado; sin embargo crecen los temores de que el ahorro mundial será insuficiente para satisfacer las necesidades de los países en desarrollo y de Europa oriental en los años noventa, siendo algunos grupos de países desbancados por otros países de crecimiento más rápido. La presión consiguiente sobre los tipos de interés elevaría el costo del capital, en particular para los países pobres. En toda evaluación de las perspectivas de que haya corrientes de capitales netas a los países en desarrollo se deben tener en cuenta los factores que determinan los diversos componentes oficiales y privados de esas corrientes. Según una reciente evaluación del Banco Mundial, es de prever que los subsidios oficiales y los préstamos bilaterales se incrementen a un ritmo aproximadamente igual que el PNB nominal en los países desarrollados con economía de mercado. Para que aumenten en notable cuantía las tasas de crecimiento, o si se conciertan acuerdos para proteger los bienes comunes de la humanidad, lo que elevaría apreciablemente las necesidades de capital, se necesitarían, evidentemente, medios de financiación adicionales. Las pocas perspectivas de que aumenten los préstamos y los subsidios concedidos a título de asistencia oficial para el desarrollo (AOD) son especialmente preocupantes para aquellos países para los que la AOD es la principal fuente de los fondos externos que reciben para el desarrollo. Para ellos reviste importancia especial que el desembolso de asistencia en condiciones de favor a los países con economías en transición lo financien los

países donantes incrementando sus presupuestos para ayuda, lo cual aumentaría sustancialmente la proporción de la AOD en su PNB. Para los países que financian la mayor parte de sus necesidades de fondos externos a los tipos de interés comerciales, es preocupante que éstos puedan subir a medida que se acelere el crecimiento económico en los países industrializados, ya que ello afectaría no sólo al costo de los préstamos en los mercados de capital privados, sino también al tipo de interés cobrado por las instituciones financieras internacionales.

67. Aunque las perspectivas económicas a corto plazo no son excelentes, las reformas estructurales efectuadas por los países en desarrollo en los últimos 10 años, si se mantienen y llevan a término, habrán puesto los cimientos para un crecimiento rápido en muchos países en la segunda mitad del decenio. En algunos casos, se ha incurrido en altos costos sociales que nada habrán reportado si se interrumpen las políticas justo en el momento en que se empiezan a notar los beneficios. En otros países, las reformas no han mejorado todavía las condiciones de vida de la población pobre y han reducido las inversiones en productividad y en recursos humanos, en detrimento algunas veces de la equidad y la eficiencia.

68. Como se expuso detenidamente en un informe anterior del Comité², hay un consenso creciente acerca del tipo de políticas que contribuyen a que los ajustes sean equitativos. Tales políticas combinan las políticas de ajuste macroeconómico para promover el cambio tecnológico con un desarrollo humano mayor y de orientación más específica.

69. Parece que las economías en desarrollo no han estado integradas en los ciclos económicos de las economías de mercado desarrolladas tan íntimamente como en el pasado. Durante la presente recesión, muchos países en desarrollo han conseguido tasas de crecimiento más elevadas que los países industrializados. Así y todo, aunque las políticas macroeconómicas de los países desarrollados afectan cada vez más a los países en desarrollo por intermedio de las corrientes de capitales y los tipos de interés, la coordinación internacional de esas políticas sigue siendo insuficiente.

70. El calendario de las reformas y su aplicación gradual en las economías en desarrollo y en las economías en transición tienen importancia capital ya que es limitada la cantidad de cambios súbitos que una economía puede absorber. Hay argumentos de peso para esa introducción gradual, pero en las economías con poca experiencia en el funcionamiento del mercado los incentivos económicos necesitan para ser eficaces un amplio sistema de reformas anunciadas con simultaneidad. Es evidente que la reforma de los precios y el desmantelamiento de las barreras no arancelarias deben hacerse con rapidez para establecer incentivos que propicien la eficiencia. También deben dictarse pronto las normas sobre derecho de propiedad y legislación comercial. En cambio, puede ser prudente introducir de manera más gradual aspectos como la liberalización financiera, la privatización y la liberalización del crédito³.

71. La reanudación de las corrientes de capitales privados a los países en desarrollo ha contribuido a que se recuperasen la producción y la inversión en algunos países. Plantean, sin embargo, algunos problemas macroeconómicos y han afluído a un número limitado de países.

F. Cuestiones de política relativas a la mundialización de los mercados de capital

72. En las publicaciones sobre liberalización, basándose más en el estudio de los casos en que han fracasado los esfuerzos por conseguirla que en la teoría, se ha llegado a la conclusión, de que liberar las corrientes externas de capitales debería ser el último estadio de toda estrategia de ajuste y liberalización. Esta conclusión refleja el hecho de que en algunos episodios infructuosos de liberalización, las corrientes externas de capitales han causado serios trastornos. Esas corrientes tendían a financiar más el consumo que la inversión y con frecuencia provocaban crisis financieras que terminaban en operaciones masivas de salvamento de bancos. Asimismo, esos movimientos de capitales ejercían fuertes presiones hacia una apreciación excesiva de los tipos de cambio que luego paralizaba los esfuerzos por liberalizar el comercio al generar déficit comerciales cada vez mayores.

73. En el presente decenio algunos países en desarrollo, sobre todo en América Latina, están de nuevo teniendo entradas de capitales que dificultan llevar una política monetaria y ejercen presiones a corto plazo sobre los tipos efectivos de interés. Lo publicado sobre la introducción gradual y oportuna de amplios programas de ajuste estructural y la experiencia de los países que han liberalizado con éxito sugieren la posibilidad de instaurar controles de capital en los países en desarrollo que estén aplicando programas de ajuste, de manera que se reduzcan al mínimo los movimientos perturbadores de capital sin ahuyentar la financiación externa de la inversión.

74. Sin embargo, la mundialización de los mercados de capital y de la industria bancaria ha restado progresivamente eficacia a esos controles. Se observa la presencia de voluminosas corrientes de capital en países con controles de cambio rígidos. Es especialmente difícil contener tanto la fuga de capitales como su reintroducción por los propios ciudadanos del país. Así y todo parece posible evitar mediante medidas apropiadas ciertas formas importantes de entrada de capitales a corto plazo, en especial depósitos bancarios, cuando esas entradas puedan contribuir a la inflación o a una apreciación inoportuna del tipo de cambio.

75. En todo caso se reconoce cada vez más la importancia de una prudente reglamentación de la actividad bancaria durante el proceso de liberalización - y de su cuidadosa introducción gradual - con el fin de evitar la asignación inadecuada de las corrientes financieras externas, la especulación y los peligros de crisis financiera. Es importante que el gobierno y el banco central no garanticen, ni siquiera de forma implícita, la indemnización de las pérdidas financieras resultantes de fluctuaciones cambiarias causadas por los movimientos de capitales.

76. Tanto en los países en desarrollo como en los desarrollados ha de haber normas estrictas que eviten la distribución completa por bancos o fondos de inversión de plusvalías o ganancias de capital no realizadas. Tales ganancias no deben contabilizarse totalmente como capital bancario a efectos de calcular las proporciones exigidas entre el capital y el pasivo. Esta prudente reglamentación ayudaría a disminuir el riesgo de crisis financieras generadas por movimientos de capitales.

77. Se debe hacer menos hincapié en la política monetaria, que da excesiva importancia en los programas de ajuste a las metas relativas a la oferta de dinero. Con frecuencia ha sucedido que la liberalización acompañada de ajuste ha cambiado radicalmente las pautas de demanda monetaria y generado fuertes incrementos no inflacionistas de la circulación monetaria mediante la entrada de

capitales. Una política monetaria rigurosa aumenta los tipos de interés, lo cual estimula la entrada ulterior de capitales. Como estas entradas a corto plazo son difíciles de controlar y pueden resultar desestabilizadoras y habida cuenta de que en todo caso los tipos de interés efectivos elevados desalientan la inversión fija, la política fiscal debe desempeñar mayor papel en la estabilización de los precios y ser respaldada por una política monetaria apropiada. Con una combinación más equilibrada de políticas fiscales y monetarias, es factible evitar los movimientos de capital desestabilizadores.

78. Dados los efectos perturbadores de la inestabilidad de los tipos efectivos de cambio generada por los movimientos de capitales en el crecimiento y diversificación a largo plazo de las exportaciones, parece aconsejable que los bancos centrales intervengan reduciendo la variación a corto plazo de los tipos de cambio. Ahora bien, tal intervención sólo será eficaz a corto plazo y no debe persistir cuando los movimientos de capitales estén indicando la existencia de desequilibrios fundamentales. Es difícil pero no imposible para los gobiernos y los bancos centrales distinguir cuándo se dan desequilibrios fundamentales que obliguen a realinear los tipos de cambio.

III. CRECIMIENTO DEMOGRÁFICO Y MIGRACIÓN EN RELACIÓN CON LOS RECURSOS NATURALES, EL MEDIO AMBIENTE Y EL DESARROLLO

A. Introducción

79. Al examinar el crecimiento demográfico y la migración en relación con los recursos naturales, el medio ambiente y el desarrollo, el presente capítulo da especial relieve a los movimientos de población, en particular a la migración internacional, y a los vínculos entre la dinámica demográfica y las consideraciones ambientales.

80. Lo más importante que se desprende de ese examen es que las tasas de fecundidad, según las proyecciones, decrecerán entre 1995 y 2025. No obstante, los movimientos de población por motivos económicos, políticos o ambientales seguirán constituyendo una fuerza social considerable. Esos movimientos no deben sorprendernos. El énfasis en la liberalización del comercio y de las corrientes de capitales en el último decenio ha tenido su contrapartida en el número de personas que buscan un lugar mejor para ganarse la vida. Las conmociones sociales y la inestabilidad política en algunos países han dado mayor auge a los movimientos de mano de obra. Al derrumbarse los antiguos regímenes, se han descompuesto los forzados acomodos étnicos a que se había llegado. También han contribuido a los movimientos de población los trastornos políticos y los problemas ambientales.

81. Sin embargo el entusiasmo de los países desarrollados por la liberalización del comercio y de la inversión no se ha extendido a la liberalización del movimiento de las personas, en particular de las no calificadas. Es verdad que el elevado desempleo que están padeciendo muchos países desarrollados, sumado a la incertidumbre acerca del impacto que tendrá el cambio de los patrones económicos mundiales, lleva exactamente a la reacción opuesta: una fuerte presión para que se cierre el paso a la inmigración y miedo a que la población se haga racial y culturalmente aún más diversa. Asimismo, si el desempleo se mantiene elevado, será muy difícil convencer a la gente de que conviene liberalizar más el comercio para dar cabida a la creciente capacidad exportadora de los países en desarrollo y de que los países desarrollados deben ayuda a los países en desarrollo a evitar el deterioro del medio ambiente, a menos que se desplieguen considerables esfuerzos políticos para convencer a los votantes de los países desarrollados de que ello se haría en su propio beneficio.

B. Tendencias de la población mundial

1. Crecimiento demográfico

82. Se prevé que la fecundidad disminuirá un 34% en el período comprendido entre 1995 y 2025, un cambio considerable respecto de las tendencias anteriores.

83. Si la variante intermedia calculada por las Naciones Unidas resulta correcta, la población mundial alcanzará la cifra de 8.500 millones de habitantes para el año 2025, o sea unos 3.000 millones más que en el momento actual. Para dar el margen de resultados posibles, las Naciones Unidas han calculado también una variante alta, que parte del supuesto de que la fecundidad disminuyera menos, y una variante baja, que se basa en una disminución más rápida de la fecundidad. Según la variante alta, la población media sería de 9.100 millones en 2025, mientras que según la variante baja sería todavía superior a los 7.900 millones.

84. A pesar de la disminución de las tasas de fecundidad, el impulso demográfico, o inercia demográfica, implica que el incremento anual de la población mundial con arreglo a la variante intermedia alcanzará un máximo histórico de casi 100 millones en los últimos años del presente siglo y sólo comenzará a disminuir a comienzos del próximo siglo, bajando a 85 millones entre 2020 y 2025, o sea el mismo crecimiento anual que había a mediados de los ochenta. La mayor parte de este aumento se producirá en las ciudades de los países en desarrollo.

85. Una consecuencia importante de la inercia demográfica en los países en desarrollo es que cada vez son más las mujeres que están llegando a la edad reproductiva, con lo que la necesidad de servicios de planificación de la familia en esos países seguirá aumentando rápidamente. Durante el decenio de 1990, tan sólo para mantener los niveles actuales de uso de anticonceptivos, será preciso que aproximadamente 100 millones más de parejas recurran a los servicios de planificación familiar. Para dar validez al supuesto de que disminuyeran las tasas de fecundidad según la variante intermedia de las proyecciones demográficas hechas por las Naciones Unidas, 75 millones más de parejas necesitarían acceso para el año 2000 a información y servicios en materia de planificación de la familia.

86. En los años sesenta, había una dicotomía nítida entre la lentitud con que crecía la población en los países desarrollados (la tasa anual media era del 1,1%) y la rapidez con que lo hacía en los países en desarrollo (la tasa media anual era de aproximadamente el 2,5%), siendo pequeña la diferencia entre las grandes regiones en desarrollo, donde oscilaban entre el 2,4% en Asia y el 2,7% en América Latina (véase el cuadro 4). Ahora bien, desde entonces las tasas de crecimiento demográfico se han diversificado entre unas y otras regiones en desarrollo y entre los países de una misma región, diversidad que aumentará previsiblemente en los años noventa. El crecimiento demográfico en África comenzó a acelerarse en los años cincuenta y siguió haciéndolo así hasta los años ochenta, mientras que en la mayoría de las demás regiones en desarrollo comenzó a desacelerarse en los años setenta. El descenso de la tasa de crecimiento fue especialmente marcado en China y en los países asiáticos de economía planificada; se prevé que el descenso continúe en los años noventa, hasta que sea poco superior a la mitad de la tasa que había en los años sesenta. Actualmente, las tasas de crecimiento demográficos proyectadas para los años noventa y para el período comprendido entre 2000 y 2025 son de aproximadamente 3% y 2,7%, respectivamente, en África y Asia occidental, de 2% y 1,3% en Asia meridional y sudoriental, de 1,7% y de 1,2% en América Latina y de 1,3% y 0,6% en China. La tasa de crecimiento en el conjunto de los países desarrollados bajó al 0,7% en los años ochenta y se prevé que será sólo de 0,4% en el período comprendido entre 2000 y 2025. Estas diferentes tasas de crecimiento darán lugar a estructuras por edad totalmente diferentes, las cuales, a su vez, afectarán a numerosos aspectos del desarrollo⁴.

87. En los países menos adelantados, el crecimiento demográfico ha pasado de una tasa media del 2,5% en los años sesenta al 2,7% en los años ochenta, mientras que ha bajado fuertemente en China, del 2,4% al 1,5%, y ha disminuido ligeramente en el conjunto de los demás países en desarrollo. La diferencia será previsiblemente aún mayor en los años noventa: 2,8% en los países menos adelantados frente a 1,5% en China y 1,9% en el conjunto de los países en desarrollo. Incluso durante el cuarto de siglo anterior al año 2025 se prevé que el crecimiento demográfico en los países menos adelantados descenderá tan solo al 2,4%, en comparación con un promedio del 1,4% en los países en desarrollo.

Cuadro 4

Población total y tasas medias de crecimiento anual
por decenios, 1960-2025

| Países o zonas | 1960 | 1960- | 1970 | 1970- | 1980 | 1980- | 1990 | 1990- | 2000 | 2000- | 2025 |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| | _a | _b | _a |
| Países en desarrollo | | | | | | | | | | | |
| África septentrional | 54 | 2,5 | 69 | 2,6 | 89 | 2,6 | 115 | 2,4 | 146 | 1,7 | 220 |
| África subsahariana | 209 | 2,6 | 271 | 2,9 | 361 | 3,1 | 489 | 3,1 | 663 | 2,7 | 1 290 |
| Asia meridional y oriental y Oceanía | 842 | 2,4 | 1 069 | 2,3 | 1 338 | 2,2 | 1 657 | 2,0 | 2 012 | 1,3 | 2 814 |
| China | 657 | 2,4 | 831 | 1,8 | 996 | 1,5 | 1 153 | 1,3 | 1 310 | 0,6 | 1 540 |
| Asia occidental | 47 | 3,0 | 63 | 3,5 | 89 | 3,8 | 129 | 3,0 | 174 | 2,6 | 329 |
| Mediterráneo | 47 | 1,9 | 57 | 1,8 | 68 | 1,8 | 81 | 1,5 | 94 | 1,0 | 120 |
| América Latina y el Caribe | 217 | 2,7 | 283 | 2,4 | 359 | 2,1 | 441 | 1,7 | 523 | 1,2 | 702 |
| Total parcial | 2 069 | 2,5 | 2 639 | 2,2 | 3 295 | 2,1 | 4 059 | 1,9 | 4 914 | 1,4 | 7 003 |
| Países desarrollados con economía de mercado | | | | | | | | | | | |
| Europa oriental y ex URSS | 295 | 1,1 | 329 | 0,8 | 358 | 0,8 | 387 | 0,4 | 404 | 0,5 | 460 |
| Países menos desarrollados | 238 | 2,5 | 304 | 2,6 | 392 | 2,7 | 510 | 2,8 | 675 | 2,4 | 1 215 |
| Total mundial | 3 019 | 2,0 | 3 697 | 1,9 | 4 447 | 1,8 | 5 295 | 1,6 | 6 228 | 1,2 | 8 472 |

Fuente: Departamento de Coordinación de Políticas y Desarrollo Sostenible de la Secretaría de las Naciones Unidas; cálculo basado en los datos publicados en *World Population Prospects: The 1992 Revision, Statistical Papers, Series A, No. 135* (publicación de las Naciones Unidas; número de venta: E.93.XIII.7); las proyecciones están basadas en la hipótesis de la "variante intermedia" aplicada a cada país.

^a Población en millones.

^b Variación porcentual de la tasa media de crecimiento anual.

Cuadro 5

La población como porcentaje del total mundial, 1960-2025

| Países o zonas | Número de países | | | | | | |
|--|------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| | 1960 | 1970 | 1980 | 1990 | 2000 | 2025 | |
| Países en desarrollo | | | | | | | |
| África septentrional | 6 | 1,8 | 1,9 | 2,0 | 2,2 | 2,3 | 2,6 |
| África subsahariana | 49 | 6,9 | 7,3 | 8,1 | 9,2 | 10,6 | 15,2 |
| Asia meridional y oriental y Oceanía | 46 | 27,9 | 28,9 | 30,1 | 31,3 | 32,3 | 33,2 |
| China | 1 | 21,8 | 22,5 | 22,4 | 21,8 | 21,0 | 18,2 |
| Asia occidental | 12 | 1,6 | 1,7 | 2,0 | 2,4 | 2,8 | 3,9 |
| Mediterráneo | 4 | 1,6 | 1,5 | 1,5 | 1,5 | 1,5 | 1,4 |
| América Latina y el Caribe | 49 | 7,2 | 7,7 | 8,3 | 8,3 | 8,4 | 8,3 |
| Total parcial | 167 | 68,5 | 71,4 | 74,1 | 76,7 | 78,9 | 82,7 |
| Países desarrollados con economía de mercado | | | | | | | |
| Europa oriental y ex URSS | 10 | 9,8 | 8,9 | 8,1 | 7,3 | 6,5 | 5,4 |
| Países menos desarrollados | 47 | 7,9 | 8,2 | 8,8 | 9,6 | 10,8 | 14,3 |
| Total mundial ^a | 211 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

Fuente: Datos basados en el cuadro 4.

^a Los porcentajes atribuidos a los grupos de países pueden no sumar 100% por que se han redondeado las cifras.

88. La variación en cuanto a los porcentajes regionales de la población mundial está marcada por el aumento de la parte correspondiente a los países en desarrollo de África y Asia occidental. Sus porcentajes sumados, que alcanzaban el 10% en 1960 y el 12% en 1980, llegarán al 22% en 2025. En cambio, la proporción de la población mundial correspondiente a los países desarrollados bajó del 22% en 1960 al 18% en 1980 y será previsiblemente de sólo el 12% en 2025.

89. Particularmente preocupantes son las proyecciones demográficas para el África subsahariana cuando se las coteja con la rezagada producción agrícola de esa región y su actual déficit alimentario. En 1990, los 489 millones de habitantes del África subsahariana produjeron unos 90 millones de toneladas métricas de alimentos (equivalente en maíz). Con un consumo de 100 millones de toneladas, quedaba un hueco de 10 millones que se llenó con importaciones.

2. Mortalidad y esperanza de vida

90. Las tasas de crecimiento demográfico dependen de la mortalidad y la fecundidad. La mortalidad ha descendido en la mayoría de los países en el curso de los últimos decenios, si bien de manera dispar. Aunque se mantiene elevada en la mayoría de los países en desarrollo, la tasa de mortalidad ha disminuido muy rápidamente en algunos hasta llegar a niveles tan bajos, o casi tan bajos, como los de los países desarrollados. En el último decenio, han disminuido las tasas de mortalidad infantil en casi todos los países, pero más de la cuarta parte de ellos, que representan el 29% de la población mundial, tienen todavía tasas superiores a 100 por 1.000 nacidos vivos. Se estima que, entre 1985 y 1990, el promedio en los países menos adelantados fue de 120 por 1.000 y en el conjunto de África fue de 103, mientras que el promedio en los países desarrollados (excluida Sudáfrica) es de unos 15.

91. En las tasas y tendencias de la mortalidad influyen numerosos factores sociales, económicos y culturales, además de políticas y programas ajenos al sector sanitario. El desarrollo económico suele ir asociado con el descenso de la mortalidad, ya que al mejorar la situación económica se eleva el nivel de vida y aumentan los recursos financieros disponibles para servicios de salud. Pero, también se han logrado bajas tasas de mortalidad en algunos países de escasos ingresos donde los gobiernos han adoptado las medidas apropiadas; China, Sri Lanka y el Estado de Kerala en la India son ejemplos sobradamente conocidos, al igual que Cuba y Costa Rica entre los países de ingresos intermedios.

92. En los países en desarrollo, las muertes de niños de corta edad representan un porcentaje considerable de todas las defunciones y se presta mucha atención a los niños en los esfuerzos por reducir la mortalidad general. Los factores que más influyen en la mortalidad infantil son los relacionados con la educación de los progenitores, en especial la de las madres. El análisis de los datos obtenidos en los Estudios Mundiales sobre la Fecundidad muestra que la mortalidad de lactantes y niños pequeños disminuye por lo general según aumenta el promedio de años de escolarización de la madre⁵. Los resultados de esos estudios hacen pensar que la educación de los progenitores tal vez tenga mayor impacto que los efectos sumados de los factores relacionados con los ingresos y el acceso a los servicios de salud⁶.

93. Las tasas de mortalidad materna son un buen indicador de la situación sanitaria y de la situación social y jurídica de la mujer. La mortalidad materna es la mayor causa de defunción entre las mujeres de edad reproductiva en la mayoría de los países en desarrollo⁷. En las regiones menos desarrolladas hubo por término medio 450 defunciones por 100.000 nacidos vivos entre 1980 y

1985, frente a 30 en los países desarrollados⁸. Como estas tasas son más elevadas en los países con tasas brutas de mortalidad altas, es de suponer que seguirán la tendencia general de la mortalidad y mejorarán para el año 2000. Pero no es probable que desaparezca la gran disparidad entre los países, sobre todo si se considera que el aumento de la esperanza de vida será previsiblemente más lento en África, por ejemplo, donde se produce el 30% del total de defunciones maternas, frente al 18% de los nacimientos.

94. Entre los factores que contribuyen a que sean tan elevadas las tasas de mortalidad materna en los países en desarrollo están los embarazos en los primeros y últimos años del período reproductivo, el debilitamiento de las madres a causa de embarazos poco espaciados, los nacimientos en múltiparas (es decir, en mujeres que ya han tenido numerosos partos), la falta de acceso a los servicios de salud y la falta de parteras capacitadas, sobre todo cuando el fracaso de los métodos anticonceptivos ha dado lugar a embarazos no planeados. La nutrición insuficiente es una causa que contribuye considerablemente a la mortalidad materna. Diversos estudios han mostrado que las muertes resultantes de complicaciones de abortos practicados en condiciones deficientes constituyen una proporción significativa del total de muertes maternas. La planificación de la familia y una atención primaria de salud adecuada antes y durante el embarazo podrían reducir mucho el número de complicaciones potencialmente mortales. Sin embargo, como una proporción considerable de las complicaciones no se pueden prever ni evitar, es también de suma importancia tener rápido acceso a cuidados de urgencia. Las instalaciones asistenciales inadecuadas y las redes de transporte deficientes son factores importantes de mortalidad materna entre las mujeres rurales de los países en desarrollo⁹.

95. Uno de los datos más importantes de los Estudios Mundiales sobre la Fecundidad se refiere a la mortalidad excepcionalmente elevada entre los niños nacidos con un intervalo muy breve respecto del parto anterior¹⁰. Ello sugiere que los programas de planificación familiar encaminados a espaciar los embarazos y evitar los embarazos de alto riesgo podrían ayudar a reducir la mortalidad infantil y también la materna. Otras intervenciones que pueden aminorar la mortalidad en los países en desarrollo son el mejoramiento del estado nutricional de la población, los programas de inmunización y otras medidas sanitarias.

96. Los supuestos en los que, en lo referente a la mortalidad, se basan las proyecciones demográficas se expresan en forma de esperanza de vida al nacer y distribución de las probabilidades de supervivencia según la edad y el sexo. En las modificaciones de la esperanza de vida al nacer influyen más los cambios en las tasas de mortalidad de lactantes y niños que cualquier otro factor, pero también tiene su importancia el cambio en las tasas de mortalidad correspondientes a otras cohortes de la población. En las proyecciones demográficas en general, las tendencias de la mortalidad se acomodaban al supuesto de que cada cinco años la esperanza de vida al nacer se alargaba 2,5 años hasta que la esperanza de vida llegaba a 62,5 años, tras lo cual el aumento de ésta seguía a un ritmo más lento. Sin embargo, en el caso de algunos países en desarrollo en los que se han registrado recientemente datos indicativos de un retraso o una aceleración en el mejoramiento de las tasas de mortalidad, se ajustaron en consecuencia los aumentos quinquenales supuestos para el futuro. Por ejemplo, el aumento quinquenal previsto de la esperanza de vida se redujo de 2,5 años a 2 años o menos para algunos países del África subsahariana. En los países donde la esperanza de vida al nacer ha alcanzado ya un nivel elevado, se ha supuesto que el valor máximo de la esperanza de vida es de 82,5 años en los varones y 87,5 años en las mujeres⁴. Puede suceder que la mortalidad se incremente significativamente en el futuro por razón de la mayor incidencia del síndrome de inmunodeficiencia adquirida (SIDA), factor que se ha

tenido en cuenta en las proyecciones hechas para los países donde es más elevada la prevalencia del virus de la inmunodeficiencia humana (VIH).

97. En los países desarrollados, la esperanza de vida al nacer ha pasado de 66 años al comienzo de los años cincuenta a 74 años en los últimos años ochenta, mientras que en el conjunto de los países en desarrollo (incluida China) ha subido de 41 a 60. El aumento fue enorme en China (de 41 años al comienzo de los años cincuenta a 61 al final de los ochenta), mientras que en África pasó de 38 años a 52. El promedio de la esperanza de vida en los países menos adelantados en el período comprendido entre 1985 y 1990 fue de unos 49 años.

98. La esperanza de vida al nacer es por lo común varios años mayor entre las mujeres que entre los hombres, especialmente en los países desarrollados: 77 años entre las mujeres frente a 70 años entre los hombres al final de los años ochenta; en los países en desarrollo (incluida China) es de unos 62 años entre las mujeres y 60 años entre los hombres. La región donde la esperanza media de vida para las mujeres es la misma que para los hombres es Asia meridional, si bien el aumento de la esperanza de vida entre las mujeres en Sri Lanka en los dos últimos decenios ha dado lugar a una distribución más normal en ese país. Se prevé que para el año 2000 la diferencia aumente a tres años en el conjunto de los países en desarrollo y que se mantenga constante en los países desarrollados.

3. Factores que afectan a las tendencias de la fecundidad

99. En los decenios de 1950 y 1960, las tasas de fecundidad constituían un medio generalmente válido para distinguir los países en desarrollo de los desarrollados, pero en los dos o tres últimos decenios, la distribución se ha hecho menos marcadamente bimodal. Al descender considerablemente la fecundidad en diversos países en desarrollo de América Latina y Asia y mantenerse elevada en la mayor parte de África y Asia occidental, ahora se observan entre países en desarrollo diferencias de fecundidad tan grandes como las que antes se registraban entre los países en desarrollo y los desarrollados⁹.

100. Las disminuciones más rápidas de la fecundidad se han producido en los países en desarrollo gracias a la combinación siguiente: una gran mejora de la supervivencia infantil, elevación del nivel educativo y programas vigorosos de planificación familiar. Desde los últimos años cincuenta, las tasas globales de fecundidad han descendido en dos o tres hijos por mujer en China, la República de Corea, Tailandia, Malasia, Sri Lanka, Brasil, México y Colombia. En todos estos países, la proporción de mujeres casadas en edad reproductiva que utilizaban métodos anticonceptivos aumentó rápidamente desde por lo menos la mitad del decenio de 1960, ganando de dos a tres puntos porcentuales por año hasta alcanzar en los años ochenta niveles de 50% a 70%. Simultáneamente, la mortalidad total de lactantes y niños menores de 5 años bajó en China de 240 por 1.000 a 55 y de un margen de variación de 120 a 190 por 1.000 en los otros siete países a un margen de 40 a 90. El porcentaje bruto de mujeres que iniciaban estudios de enseñanza secundaria subió de menos del 15% en todos esos países a entre 30% y 35% en Tailandia, Brasil y China, aproximadamente el 50% en Sri Lanka, Malasia, México y Colombia y el 90% en la República de Corea.

101. A la inversa, las tasas bajas de supervivencia infantil, los niveles educativos bajos y el acceso insuficiente a métodos de regulación de la natalidad impiden el paso a tasas inferiores de fecundidad en la mayoría de los países del África subsahariana, al igual que en países asiáticos como el Pakistán, Bangladesh, Nepal y Afganistán. En muchos de estos países, las tasas

totales de fecundidad promedian seis o siete niños por mujer y dan pocas muestras de disminuir⁹, a pesar de las intervenciones emprendidas por los gobiernos en materia de vacunación y planificación familiar. La mortalidad entre los niños menores de cinco años es todavía muy superior a 150 por mil en la mayoría de ellos y con frecuencia supera los 250; la proporción bruta de mujeres que inician estudios secundarios y la de mujeres casadas que utilizan métodos anticonceptivos no suelen llegar al 10% y raras veces superan el 20%.

102. Estudios recientes confirman la fuerte relación negativa entre el desarrollo y la fecundidad, pero también muestran que, en grupos de países con un nivel similar de desarrollo, la fecundidad ha disminuido en general más en los países donde se han organizado programas nacionales activos de planificación de la familia¹¹. Sin estos programas, es probable que la difusión del desarrollo propicie el descenso de la fecundidad primeramente entre los grupos de población económicamente más prósperos; en fase posterior, se observa esa reducción en todos los grupos. Las diferencias entre países que se encuentran en parecido nivel del desarrollo también guardan relación probablemente con diferencias en la situación social en cuanto a organización de la familia y facilidades institucionales para la crianza de los hijos.

103. La actual política demográfica de los países en desarrollo viene expuesta en un estudio reciente hecho por las Naciones Unidas. En él se indica que 74 países en desarrollo, o sea más del 50% de los países en desarrollo estudiados, consideraban demasiado alta su tasa de fecundidad. De un total de 131 países en desarrollo, 10 han establecido políticas para elevar la fecundidad, 12 intervienen para mantener la tasa en el mismo nivel, 64 tienen políticas para reducirla y 45 no intervienen. En los países que han establecido políticas para aminorar la tasa de fecundidad, la aplicación de esas políticas tropieza con diversas limitaciones culturales, financieras y administrativas. Estas limitaciones son más acusadas en los países más pobres, evidentemente por falta de recursos financieros y de personal para establecer las medidas institucionales necesarias para una acción eficaz en materia de población.

104. El mejoramiento de la supervivencia de los niños hace más previsible el ciclo biológico de la familia y crea así un entorno apropiado para la adopción de prácticas de planificación familiar¹². El "efecto de seguro" se hace sentir en un momento posterior de la transición demográfica, cuando se formulan claramente los deseos en lo relativo al tamaño de la familia. Puesto que en muchos países todavía no son de fácil acceso métodos de planificación familiar distintos de la esterilización, son todavía muy grandes las posibilidades de conseguir apreciables reducciones de la fecundidad¹³.

105. El nivel de educación puede influir en la fecundidad mediante las aptitudes y conocimientos adquiridos, en particular la capacidad de prestar a los niños una atención adecuada y de utilizar con eficacia los métodos anticonceptivos. Un nivel educativo superior demora por lo común el matrimonio y acorta así el período de vida en que se tienen hijos. En los países en desarrollo, las que han estado escolarizadas durante siete o más años se casan por término medio con casi cuatro años más de edad que las mujeres que no tienen estudios. El nivel educativo puede estar asociado también con el influjo del lugar donde se reside, los ingresos o la situación socioeconómica o ser determinado conjuntamente con variables de este tipo. Además, el nivel educativo en la mujer está a menudo asociado positivamente con el costo de oportunidad de tener hijos. Cabe aumentar este costo haciendo obligatoria la enseñanza primaria para todos los niños independientemente de su sexo; hay que contar en este caso con la necesidad de comprar calzado, ropa apropiada y material escolar, así como con la pérdida de trabajo no retribuido para actividades económicas domésticas.

106. Las modificaciones en los patrones de nupcialidad o la prolongación del amamantamiento pueden ayudar a que decrezca la fecundidad, pero para lograr y mantener niveles bajos de reproducción es indispensable una práctica eficaz de la regulación de los nacimientos. Las divergencias entre unos y otros países en cuanto a las actuales tasas nacionales de fecundidad se explican en su mayor parte por diferencias en el uso de métodos anticonceptivos. Aunque este uso varía según el grado de desarrollo, las políticas sanitarias y demográfica surten un efecto independiente muy notable, como lo demuestra el uso frecuente de métodos anticonceptivos en algunos países pobres con programas vigorosos de planificación familiar una vez que la política sanitaria ha logrado reducir considerablemente la mortalidad infantil¹⁴. Se requiere con urgencia una investigación orientada a mejorar la eficiencia de los métodos anticonceptivos, reducir los efectos secundarios adversos de éstos y abaratarlos.

107. Al preparar las proyecciones demográficas que figuran en el cuadro 4, se ha evaluado las tendencias pasada y presente de la fecundidad en cada país y se las ha situado en el marco social, económico y político nacional. Las tendencias y los cambios previstos en la estructura socioeconómica y los valores culturales de la sociedad, así como las políticas y programas enderezados a la planificación de la familia, son objeto de examen en correspondencia con las tendencias previstas de la fecundidad. En muchos países de baja fecundidad, se supone que las tasas de ésta descenderán o permanecerán por debajo del nivel de sustitución durante algunos decenios. En los países de fecundidad alta o moderada, se prevé que el nivel bajará a medida que los países se desarrollen social y económicamente, lo cual se supone que sucederá en general con el paso del tiempo. También se da por supuesto que en esos países las políticas y programas gubernamentales existentes o previstos de planificación familiar y otras actividades gubernamentales conexas acelerarían y agilizarían el proceso de descenso de la fecundidad⁴.

4. Tasas de dependencia y crecimiento de la población activa

108. En la variante intermedia de las proyecciones demográficas para el año 2025 preparadas por la División de Población de las Naciones Unidas, según la cual la población mundial aumentaría en un 60% y la mayor parte de este aumento se produciría en los países en desarrollo, cuya población total aumentaría un 73%, las tasas de dependencia (la proporción de las personas sin ingresos propios respecto de las que obtienen ingresos) siguen tendencias muy diferentes entre los países en desarrollo y los desarrollados. Se prevé que, en las economías de mercado desarrolladas las tasas de dependencia, que bajaron del 55% al 50% entre 1975 y 1990, aumentarán al 58% para el año 2025, invirtiéndose así una vieja tendencia histórica. Más interesante aún es observar que las disminuciones anteriores de las tasas de dependencia estaban asociadas con la disminución de la proporción de niños que pasaban a formar parte de la fuerza laboral o con la reducción de la fecundidad y que su tasa de disminución superaba la tasa de aumento de los ancianos. En los próximos 25 años, mientras que la proporción de niños a cargo seguirá decreciendo, aunque con lentitud, la población anciana a cargo aumentará en más del 50%. Puesto que, como se indica más adelante, se prevé que la población activa crecerá muy lentamente, se requerirá una proporción aún mayor de lo que se produzca para mantener a un número de ancianos creciente.

109. En los países en desarrollo, se prevé una situación muy diferente. Se espera que en ellos la elevadísima proporción de niños a cargo, que en 1990 era de aproximadamente 60, descienda a unos 40, sobre todo en virtud de las cohortes de niños que entrarán en la población activa y en mucho menor grado por disminución de la fecundidad. Al mismo tiempo, las tasas de dependencia

para los ancianos aumentarán al igual que en los países desarrollados, pero subirán a sólo 12 para el año 2025. Estas tendencias harán que la tasa total de dependencia en los países en desarrollo decrezca de aproximadamente el 67% en 1990 al 52% en 2025.

110. Lo anterior pone de manifiesto que en los países en desarrollo el envejecimiento de la población, medido por el aumento del número de personas de edad, reviste importancia secundaria en comparación con el alto porcentaje de personas que entrarán en el mercado laboral. Aun cuando mejore la tasa de dependencia, el resultado es ambiguo porque, aunque se dispone de una abundante mano de obra, también hay mayor desempleo. Por otra parte, disminuirá la fecundidad, pero la fuerza de trabajo seguirá creciendo por el efecto retardado de la elevada fecundidad anterior, de manera que la menor fecundidad no hará que mejore de inmediato la situación del mercado laboral. La presión sobre las finanzas públicas ejercida por los gastos en educación y salud podría aligerarse un tanto cuando empiece a moderarse la tasa de aumento de los lactantes y niños dependientes.

111. El aumento de las tasas de dependencia en los países desarrollados con economía de mercado puede repercutir negativamente en el ahorro nacional y, por ende, en el mundial. A nivel microeconómico, la hipótesis de los ciclos biológicos destaca que al aumentar la edad decrece la necesidad de seguir ahorrando. En consecuencia, es de prever que en una población en proceso de envejecimiento el consumo crezca más rápidamente que los ingresos. El incremento de la tasa de dependencia puede también implicar una fuerza laboral menor y, por lo tanto, una producción menor. Además, obviamente cambiará la composición del gasto público (así como el porcentaje total de éste en el PIB) en lo referente a enseñanza, readiestramiento y atención médica, así como la magnitud de pagos por transferencia como las pensiones. Habida cuenta de que la situación de la cuenta corriente de un país puede expresarse como la diferencia entre el ahorro nacional y la inversión nacional, es probable que los países donde el envejecimiento de la población sea más pronunciado tiendan a tener cuentas corrientes deficitarias. En ese supuesto, las diferencias en el aumento de la tasa de dependencia entre los grandes países industrializados en los años venideros podrían tener importantes implicaciones para la balanza mundial de pagos¹⁵.

112. Las tendencias del crecimiento de la fuerza de trabajo vienen determinadas por las variaciones que registran la estructura demográfica y las tasas de participación. Se prevé que en los años ochenta el crecimiento de la fuerza de trabajo se desacelerará bastante en las regiones desarrolladas y en China, pero se mantendrá relativamente estable en las regiones en desarrollo. Por lo que toca al mundo en su conjunto, la tasa anual media de incremento de la fuerza de trabajo experimentará un descenso notable ya que bajará al 1,5% en el período comprendido entre 1990 y 2000, en comparación con el 2,1% entre 1970 y 1980 y el 1,9% entre 1980 y 1990. En los países en desarrollo distintos de China, se prevé que la fuerza de trabajo aumentará alrededor del 2,3% en el decenio de 1990. Una importante cuestión de política para los años noventa será si la demanda de mano de obra podrá o no absorber esta oferta creciente.

113. En 1980, alrededor del 58% de la población mundial de 10 años o más formaba parte de la fuerza de trabajo (incluidas las personas que carecían de trabajo y buscaban empleo); en total, la tasa de participación era del 73% entre los varones y del 43% entre las mujeres. Las tasas variaban de manera significativa entre las distintas regiones, especialmente en el caso de las mujeres, y fluctuaban entre aproximadamente el 60% en las economías de planificación centralizada y el 10% en el norte de África y Asia occidental. Es posible que la manifiesta disparidad entre la elevada tasa de participación de las mujeres

en el África subsahariana (51%) y las tasas más bajas registradas en América Latina y Asia meridional (25%) reflejen diferencias culturales en cuanto a la definición del trabajo femenino.

114. El 65% de la fuerza laboral de todo el mundo estaba formado en 1985 por personas de 25 a 59 años, grupo de edad al que corresponderá prácticamente la totalidad del incremento de la mano de obra en los años noventa. De acuerdo con las proyecciones, en el decenio de 1990 este grupo aumentará a un ritmo igual o mayor que en el decenio de 1980, en la mayoría de las regiones salvo en América Latina, donde se prevé que la tasa anual de crecimiento disminuirá del 3,2% al 2,9%. La tasa anual prevista de incremento correspondiente a las demás regiones fluctúa entre 2,7% en los países en desarrollo de Asia y 3% en África. La mayor concentración de la fuerza de trabajo en ese grupo hará que aumente la productividad global de la mano de obra, ya que, en promedio, dicho grupo posee mayor experiencia que la fuerza de trabajo menor de 25 años.

115. En las regiones desarrolladas la proporción de la fuerza de trabajo perteneciente al grupo de edades de 10 a 14 años es insignificante, pero en las regiones en desarrollo alcanza un promedio del 5% y en África llega al 7,9%. Esta proporción está disminuyendo marcadamente en todas las regiones del mundo salvo en África, y se prevé que esta tendencia persistirá a lo largo del decenio de 1990.

116. Un fenómeno nuevo en varias regiones del mundo será la desaceleración en el decenio de 1990 del crecimiento del número de jóvenes (de grupos de edades de 15 a 24 años) incorporados a la fuerza de trabajo, número que en algunos países disminuirá en cifras absolutas. Ello obedecerá más que nada a la reducción del tamaño de la población joven y también a su tasa cada vez menor de participación de la fuerza de trabajo. Según las proyecciones de la participación laboral hechas por la Oficina Internacional del Trabajo¹⁶, el número de jóvenes incorporados a la población activa en Asia oriental (incluidos el Japón y China) disminuirá en los años noventa un 3% anual frente a una tasa de crecimiento del 2,3% en los ochenta. En Asia meridional (incluidas Asia occidental y Asia sudoriental), la tasa anual de crecimiento bajará del 2% en los ochenta al 1,1% en los noventa. En las regiones más desarrolladas, la fuerza de trabajo integrada por jóvenes descenderá 0,2% al año en los años noventa, en comparación con el incremento anual de 1,0% en los años ochenta. En general, en el decenio de 1990 el total de jóvenes en la población activa de todo el mundo aumentará en forma mucho más pausada (a una tasa media del 0,5%) que en los años ochenta, cuando la tasa fue del 1,1%.

117. Lo más probable es que el envejecimiento acelerado de la población en los países desarrollados con economía de mercado y la creciente proporción de jóvenes desempleados en los países en desarrollo y en los desarrollados agudizan la preocupación por los problemas de seguridad personal en ambos grupos de países.

5. Cuestiones conceptuales y analíticas

118. Los efectos relativos que el crecimiento, el tamaño y la distribución espacial de la población y las modalidades de consumo surten en el agotamiento de los recursos y la degradación del medio ambiente, así como las posibilidades de anular los daños ocasionados al medio ambiente son motivo de grandes controversias. Incluso se debate acaloradamente la cuestión más restringida de la interrelación entre el crecimiento de la población y el desarrollo. Gran parte de la controversia dimana de la incertidumbre acerca de las preguntas que se deberán hacer y los indicadores que sería preciso analizar.

119. Varios estudios recientes, incluido el realizado en 1992 por la Reunión Consultiva de Economistas del Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP), han hecho una reseña del debate académico habido en los últimos tres decenios sobre las consecuencias económicas del crecimiento rápido de la población en los países en desarrollo. Las principales conclusiones son las siguientes:

a) Las investigaciones económico-demográficas no han revelado nada que desmienta el postulado de que en los países de bajos ingresos con grandes rezagos en materia de desarrollo humano, condiciones de vida e infraestructura, uno de los factores estructurales que impiden alcanzar una amplia gama de objetivos de desarrollo es el crecimiento de la población superior a un 2% al año;

b) En muchos países, son graves las consecuencias a largo plazo del crecimiento rápido de la población, en especial las presiones ejercidas sobre los recursos renovables. Las presiones ambientales varían en la medida en que son impulsadas por el crecimiento demográfico en contraposición a otros factores como la tecnología, el crecimiento del ingreso, las políticas, etc. Sin embargo, la relación entre alimentos, suelos y agua está vinculada estrechamente con la población, siendo lo más probable que aquellos países que ya confrontan desequilibrios en esas esferas se vean profundamente afectados en el futuro. En tales circunstancias, un decenio de retraso en el comienzo de la transición a un crecimiento demográfico más lento puede tener repercusiones apreciables e incluso fundamentales;

c) En las economías escasas de capital, el crecimiento rápido del número de personas que se incorporan a la población activa es fuente de tensiones, en los países en que también el aumento acelerado de la población de edad escolar ha contribuido a la erosión de las inversiones en recursos humanos, las ventajas que ofrecen el incremento rápido del número de trabajadores jóvenes disponibles se contrarrestan por la menor productividad de los trabajadores y la menor competitividad en una economía mundial en que los ingresos del comercio dependen sobre todo de la productividad. Cuando la baja productividad se acompaña de ingresos bajos, se socavan los esfuerzos por mitigar la pobreza. Es fácil recomendar que para remediar la pobreza se invierta más en los sectores sociales, pero, si la productividad es muy baja, difícilmente podrán los trabajadores y los gobiernos acumular los excedentes necesarios para tales inversiones;

d) Reconocer los efectos adversos del crecimiento rápido de la población no significa que con solo acelerar la transición a un crecimiento más lento se vayan a resolver todos los problemas relacionados con el desarrollo; en el mejor de los casos se ganaría tiempo para abordar estos problemas o impedir que empeoren aún más. La mayor parte de las ventajas inmediatas de la desaceleración del crecimiento demográfico mediante un mayor acceso a la planificación de la familia benefician a las personas al permitirles programar y espaciar mejor los nacimientos y con menores riesgos para la salud. El otorgamiento de subsidios a los servicios de planificación de la familia también puede contribuir a equiparar mejor los costos individuales de tener un hijo más con los costos que ello entraña para la sociedad, reduciendo así las "externalidades" (en este caso, el costo de los hijos sufragado por la sociedad en general y no sólo por la familia). Cuando las intervenciones obedezcan a la vez a objetivos del individuo y de la sociedad, debe prestarse atención también al respeto de los derechos reproductivos y la salud de los individuos¹⁷.

120. Otro enfoque de la relación entre el crecimiento demográfico y el desarrollo, que los demógrafos conocen como "teoría de la transición"¹⁸, postula una relación causal entre el desarrollo y el crecimiento de la población: según avanza el desarrollo económico disminuyen las tasas de mortalidad, lo que al

comercio se traduce en un aumento del crecimiento de la población. En respuesta al descenso de las tasas de mortalidad infantil acompañado de urbanización, educación, cambios en la división del trabajo e incremento de los ingresos, las tasas de fecundidad se reducen, a menudo con un rezago apreciable, lo que con el tiempo hace que decrezca el crecimiento global de la población.

121. Estos puntos de vista divergentes acerca de la dirección de la causalidad han llevado a adoptar supuestos de política diferentes. Algunos han propugnado vigorosos programas de planificación familiar independientemente de la orientación general de la política socioeconómica en ciertos países en desarrollo. Otros han promovido amplias estrategias de desarrollo, dando menos importancia a los programas de planificación de la familia en sí mismos. Al parecer, es ésta una dicotomía engañosa. Más valdría distinguir entre los factores que llevan a los hogares a desear familias menos numerosas, por una parte, y, por otra, aquellos que influyen en la disponibilidad de medios baratos para disminuir realmente la fecundidad.

122. Muchos de los cambios socioeconómicos e institucionales que suelen acompañar el desarrollo económico y social tienden a hacer que se desee reducir el tamaño de la familia y de esta manera aumenta la demanda de servicios de planificación familiar. La lista es bastante extensa y comienza con la reducción de la mortalidad infantil, como ya se ha mencionado, pero también incluye las políticas encaminadas a mejorar la situación de la mujer en general, en particular su acceso a los servicios de salud y la educación, la eliminación de las barreras legales, etc. Las políticas que mejoran la situación de la mujer a la par que aumentan de manera significativa los costos de oportunidad de la crianza de los hijos son particularmente eficaces para reducir las tasas de fecundidad, por ejemplo, el acceso de las mujeres a oportunidades de obtener ingresos en dinero en el mercado laboral y el acceso al crédito para establecer pequeñas empresas, la enseñanza obligatoria y la modificación de los sistemas de tenencia de la tierra. Algunos elementos de los programas de planificación familiar pueden reforzar los efectos de los factores antes mencionados, haciendo, por ejemplo, que tanto los varones como las mujeres adquieran pronto conciencia del costo de oportunidad elevado y probablemente creciente de las familias numerosas.

123. Los programas de planificación de la familia apuntan principalmente a aumentar la oferta de servicios de planificación familiar y reducir su costo. De las reflexiones anteriores se desprende claramente que no hay que ver en solo esos programas la principal medida para acelerar el crecimiento y el desarrollo. Sin embargo, hay que considerarlos como un componente fundamental y eficiente dentro de un conjunto mucho más amplio de políticas destinado a mejorar la situación de la mujer, en especial por lo que respecta al acceso a los servicios de salud y a la educación. Los programas de planificación familiar suelen tener más éxito cuando las condiciones sociales y económicas incitan a adoptar las pautas propias de las familias pequeñas. Sin embargo, la experiencia reciente ha demostrado que incluso en condiciones socioeconómicas deficientes existe el deseo de regular el tamaño de la familia y la fecundidad ha disminuido en los países que cuentan con programas bien organizados.

C. Movilidad y migración internacional

1. Evolución reciente

124. Como ya se ha indicado, las motivaciones económicas de los movimientos internos de personas y de las migraciones internacionales son bastante similares, si no idénticas. En términos cuantitativos, la migración interna es mucho más importante que la migración internacional. Como no se dispone de

mucha información sistemática sobre los traslados de una zona rural a otra dentro de los países en desarrollo, uno de los indicadores pertinentes es la tendencia hacia el aumento de la urbanización. En el período comprendido entre 1985 y 1990, el incremento anual estimado de la población urbana en los países en desarrollo fue de aproximadamente 39 millones de personas lo que refleja una tasa de crecimiento de 3,4%. En comparación con este promedio, el crecimiento de la población urbana en diversas regiones osciló entre 4,9% en África, 3,8% en Asia (excluida China), 3% en América Latina y alrededor de 2% en China. Teniendo presente el crecimiento demográfico natural en las zonas urbanas, el traslado de las zonas rurales a las urbanas en los países en desarrollo probablemente constituye cerca del 40% de ese aumento, lo que representa alrededor de 15 millones de personas al año.

125. En comparación con este orden de magnitud, las corrientes de migrantes internacionales de los países en desarrollo, y más recientemente de los países de Europa oriental y la ex Unión Soviética, a las economías de mercado desarrolladas, son más bien reducidas.

126. Tras un decenio en que las corrientes se intensificaron y diversificaron, se produjo entre 1975 y 1985 un cambio profundo con un descenso considerable del número de migrantes internacionales, que parecía indicar que la era de las grandes migraciones había llegado a su fin. El cierre de las fronteras en Europa occidental (Alemania en noviembre de 1973, Francia en julio de 1974, y Bélgica en agosto del mismo año), la reducción de la demanda de mano de obra extranjera en los Estados del Golfo (en 1983 y 1984) y la promulgación de la Ley de reforma y control de la inmigración en los Estados Unidos de América (Immigration Reform and Control Act (IRCA)) en 1986 pareció señalar el punto de reflexión. Sin embargo, antes de no mucho tiempo pudo comprobarse que, en realidad, se había iniciado una nueva era de mayor migración internacional. En Europa, la inmigración hacia los países de acogida tradicionales ha seguido siendo importante, pese al cierre legal de las fronteras; los países de emigración tradicionales de Europa meridional (Italia, España, Grecia y Portugal), tras experimentar una migración de retorno neta a fines de los años setenta están atrayendo emigrantes tanto de fuera como de dentro de Europa; la apertura de las fronteras del antiguo bloque de países de Europa oriental y la reunificación de Alemania fueron precedidas de una importante migración de este a oeste. En los grandes países de asentamiento tradicionales (los Estados Unidos de América, el Canadá y Australia), la inmigración también está aumentando. En los Estados Unidos de América, contrariamente a las opiniones que se vierten en público sobre el problema inmigratorio, la Ley de inmigración de 1990, que reemplazó a la Ley de 1965, fija un nivel elevado y creciente. En el Canadá, la nueva ley, que reemplaza a la Ley de inmigración de 1976 y refuerza el sistema de puntaje, confirma y en cierto modo aumenta el ya elevado nivel de entradas al país, con lo que el Canadá, en cuanto a la proporción entre inmigrantes y población receptora, se sitúa en primer lugar entre los países de inmigración¹⁹.

127. Más significativo aún es el cambio que se ha producido en los canales de ingreso. En especial cabe destacar el marcado incremento de los solicitantes de asilo, sobre todo en Europa, donde las solicitudes han aumentado enormemente, así como la migración ilegal, que, si bien es difícil de medir, está ampliamente documentada en muchos países de todos los continentes. En realidad, cuando la inmigración legal está restringida (se impide que se reúna la familia) la entrada y el asentamiento por el procedimiento aplicable a los refugiados se ha convertido en el principal canal de inmigración. Esto es valedero para la migración ilegal debida a discrepancias entre las fuerzas del mercado (oferta y demanda) y las restricciones legales a la entrada. De esta manera, la reformulación por los principales países de inmigración, de las políticas de

control en el sentido de aceptar únicamente las entradas legales, como en la IRCA de los Estados Unidos, o detener por completo la inmigración de mano de obra, como en Europa tras la prohibición impuesta en 1974, ha aumentado muchísimo la corriente de migrantes ilegales, en especial cuando la inestabilidad política y los desniveles de ingresos son mayores. Los programas de amnistía, la IRCA de 1986, la regularización de situaciones de ilegalidad en Francia (1982), España, los Países Bajos e Italia, destacan la doble cara de la migración ilegal. Estos programas constituyen por definición un reconocimiento del hecho de que la inmigración se ha escapado de las manos pero, al mismo tiempo, quieren dar a entender que de ahora en adelante los controles se aplicarán eficazmente y no se aceptarán más entradas espontáneas²⁰.

128. El promedio anual de inmigrantes permanentes de países en desarrollo admitidos por los principales países receptores fue entre 1985 y 1989 de aproximadamente 2,2 millones de personas. Otro indicador son las estadísticas sobre los solicitantes de asilo en algunos países europeos. Entre 1983 y 1989 el promedio no llegó a 200.000 al año, de los cuales 130.000 provenían de países en desarrollo. Ahora bien, de 1989 a 1992, el total de solicitantes de asilo aumentó rápidamente, pasando de unos 310.000 en 1989 a unos 686.000 en 1992²¹. Descontando la inmigración procedente de otros países desarrollados con economía de mercado, la División de Población de las Naciones Unidas ha calculado en aproximadamente 1,5 millones al año la migración neta entre 1985 y 1990 desde los países en desarrollo, Europa oriental y la ex Unión Soviética a las economías de mercado desarrolladas⁴.

129. Una tendencia inquietante es que, al mismo tiempo que los países donantes están reduciendo la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) con el fin de aminorar el déficit fiscal, parte de esa asistencia se está utilizando para asentar a refugiados procedentes de países en desarrollo. En comparación con la actual corriente de AOD de unos 55.000 millones de dólares al año, asentar a los refugiados está costando a los países donantes desarrollados aproximadamente 9.000 millones de dólares al año. Es importante la decisión adoptada por los países que participan en las consultas intergubernamentales sobre políticas de asilo, refugiados y migración de Europa, América del Norte y Australia de aplicar un enfoque basado en una evaluación por países. El propósito de este enfoque es llevar a cabo un esfuerzo conjunto en algunos países de origen de solicitantes de asilo o de migrantes, a fin de estudiar las posibilidades de diálogo y acción conjuntamente con esos países acerca de diversas medidas relacionadas con el desarrollo que podrían ofrecer una alternativa a la emigración o facilitar la repatriación²².

130. Predecir la evolución probable de las migraciones internacionales es una labor precaria porque dichas migraciones se ven muy afectadas por circunstancias políticas, económicas y sociales impredecibles tanto en los países de origen como en los de destino. Las migraciones internacionales pueden variar de manera espectacular e incluso cambiar de dirección en lapsos relativamente breves. En algunos países, la migración neta es relativamente reducida y, en consecuencia, cuando se hicieron las estimaciones y proyecciones a nivel nacional, se partió del supuesto de que no había migración. En el caso de los países que tienen una larga trayectoria de migración internacional, se partió de la base de que existía una corriente neta constante de migración. En cuanto a los demás países, por lo general se supuso que la actual corriente migratoria descendería y llegaría a cero alrededor del año 2005. Por lo que respecta a los países en que la migración ha sido un fenómeno transitorio y ha obedecido ya sea a conflictos civiles, a cambios repentinos en la economía nacional o a políticas gubernamentales concretas, se partió del supuesto de que la migración era en ellos un fenómeno excepcional y no se postula migración en el futuro⁴. Así pues, en comparación con la cifra antes mencionada de 1,5 millones de personas

al año, se supone que la migración neta a los países desarrollados con economía de mercado bajará a 1,1 millones para el año 2025.

131. El movimiento de refugiados constituye una forma muy particular de migración internacional. Tradicionalmente los refugiados son personas que han cruzado una frontera internacional para evitar ser perseguidos o para escapar de situaciones bélicas en sus países de origen. Los refugiados de facto incluyen a quienes se han ido de su país siguiendo procedimientos normales pero no pueden regresar sin poner en peligro su vida debido a sucesos acaecidos con posterioridad a su salida.

132. Se estima que en la actualidad la población mundial de refugiados se aproxima a los 19 millones²³. De ellos, se encuentran en países en desarrollo cuatro quintas partes, de las cuales casi un tercio está en África. En los últimos años algunos países occidentales han propendido a restringir el otorgamiento de asilo y hay razones para pensar que aumentará en los próximos años la proporción de refugiados instalados en los países en desarrollo, pese a los graves problemas socioeconómicos que les ha causado albergar a tantos refugiados.

133. Actualmente, alrededor de la mitad de la población mundial de refugiados recibe asistencia por conducto de programas oficiales, tales como centros de acogida, centros de espera, campamentos o aldeas y asentamientos rurales designados. Los demás, han encontrado por su cuenta un lugar donde permanecer, a veces en forma ilegal o en consulta con los habitantes y las autoridades de la localidad, a menudo en zonas colindantes con sus países de origen. Estos programas de ayuda a los refugiados con frecuencia incluyen además de socorros, infraestructuras sociales, por ejemplo, colegios y centros sanitarios, a las que a veces también tienen acceso los habitantes locales. En cambio, la distribución de alimentos y otros socorros se limita a los refugiados, incluso en aquellos lugares en que hay grupos de personas indigentes en la localidad. Salvo el caso de los asentamientos rurales, en que los refugiados reciben parcelas para cultivar, la mayoría de los programas oficiales sólo contemplan actividades generadoras de ingresos para un porcentaje reducido de los refugiados. En algunos casos, los refugiados comprendidos en los programas oficiales no siempre reciben las prestaciones a que tienen derecho. La distribución es irregular y deben encontrar fuentes de ingresos complementarios. Por esta razón, a menudo proporcionan mano de obra y servicios a la población circundante. En algunos lugares se ha desarrollado entre los refugiados y esta población sistemas de trueque que comprenden el intercambio de artículos de ayuda donados por artículos de producción local. Una encuesta en gran escala de las condiciones socioeconómicas de los refugiados realizada últimamente en el Pakistán, que alberga alrededor de un quinto de la población mundial estimada de refugiados, reveló que los recién llegados disponen de menos medios por miembro del hogar que aquellos que llegaron antes, y son los que con mayor frecuencia se ven afectados por la distribución irregular de los alimentos. Algunos refugiados han tenido problemas con ciudadanos locales al buscar empleo o terrenos agrícolas o al recolectar leña y otros recursos naturales²⁴. En otros países también se han registrado roces similares.

134. En las regiones en que los recursos son relativamente abundantes y la economía local próspera, muchos acogen bien a los refugiados. Éstos están dispuestos a realizar tareas que otros desprecian, incluso trabajos manuales no especializados para los agricultores locales. Los refugiados procuran encontrar terrenos baldíos y desarrollar su propia agricultura, o proporcionan mano de obra no calificada o semicalificada a contratistas y fabricantes locales. Algunos se dedican a la artesanía y al comercio y aumentan la variedad y cantidad de bienes que pueden obtenerse localmente. Sin embargo, debido a que

una proporción mayor de los trabajos ocasionales y no especializados son realizados por refugiados, puede ser que indirectamente sus actividades empeoren la situación de algunos miembros de los grupos vulnerables de la localidad, tales como las mujeres cabeza de familia, los discapacitados y los ancianos, que dependen de estos trabajos para obtener ingresos. Con el tiempo, es posible que se produzcan roces entre los refugiados y estos grupos y que algunos refugiados o grupos locales indigentes acaben abandonando la región. No obstante, en conjunto la afluencia de refugiados contribuye positivamente al desarrollo general de las regiones bien dotadas en recursos y con crecimiento económico.

135. En las regiones más pobres, muchos ven con malos ojos a los refugiados. Como inundan el mercado laboral, bajan los salarios de los trabajadores ocasionales e incluso de los calificados y semicalificados. En ocasiones se encarecen los alimentos, combustibles, suministros médicos y bienes de consumo. Puede suceder que los refugiados recolecten leña en las inmediaciones y en lugares más distantes, contribuyan a la deforestación de algunas regiones e impidan el acceso de los lugareños a los recursos de dominio común. Los empleadores se benefician de la mano de obra que proporcionan los refugiados, pero no sucede lo mismo con muchos trabajadores y grupos necesitados. El resentimiento puede conducir a la violencia y a la consiguiente reubicación de parte de los refugiados, que tendrán que volver a empezar en un nuevo entorno.

136. Naturalmente, es imposible predecir si el número de refugiados aumentará o no con el tiempo, ya que también son impredecibles los conflictos que los originan y las soluciones que se darán a los actuales conflictos. En todo caso, los países que albergan un elevado número de refugiados tendrán que habilitar en sus presupuestos los fondos necesarios para prestarles asistencia en el futuro previsible.

2. Cuestiones conceptuales y analíticas

137. Tanto los movimientos de personas dentro de los países como la migración internacional forman parte del proceso de desarrollo. Como las oportunidades de acrecentar el bienestar individual o de la familia no aumentan por doquier al mismo ritmo, en cuanto surgen diferencias de ingresos marcadas sobreviene el incentivo a trasladarse de lugar. Además, los incentivos relativos pueden aumentar rápidamente cuando las condiciones de vida mejoran con rapidez en un lugar de "destino" o cuando se estancan e incluso deterioran en una región "de envío" como consecuencia de desastres naturales, conflictos civiles o un retroceso económico importante. Si la migración fuera suficientemente grandes, se elevarían los salarios en las regiones de envío y disminuirían en las regiones receptoras. De esta manera, al reducir las diferencias de ingresos, la migración eliminaría a la larga las propias causas que le habían dado lugar.

138. Uno de los procesos que pueden fortalecer el incentivo a migrar es la primera fase de la transición demográfica. Cuando la población local aumenta a un ritmo elevado sostenido a causa de una anterior reducción de la mortalidad, las personas reaccionarán de diversas maneras para tratar de restablecer los niveles de bienestar per cápita iniciales. Una de las reacciones de ajuste es el descenso de la fecundidad logrado por cualquiera de los medios siguientes: aumento del celibato, aplazamiento del matrimonio, abstinencia, anticoncepción, esterilización o aborto. Otra forma de ajuste es la migración, ya sea transitoria o permanente²⁵. Estas son por cierto reacciones recíprocamente excluyentes puesto que las personas que optan por migrar tenderán además a tener tasas de fecundidad más bajas que las de aquellos que deciden no mudarse de lugar. Lo importante es observar que a nivel individual o familiar la decisión de migrar constituye una estrategia eficiente para aumentar el bienestar.

139. Las políticas económicas también pueden tener efectos impremeditados en la tasa de migración interna. Por ejemplo, durante el decenio de 1970 se aceleró la migración de las zonas rurales a las urbanas debido a que muchos países aplicaron una política económica favorable al sector urbano. Esta adoptó la forma de una elevada protección a la industria urbana y la tendencia a restringir la exportación de productos agrícolas (por ejemplo, gravando fuertemente su exportación y sobrevalorando la moneda).

140. Hubiera sido de esperar que algunas políticas de ajuste estructural aminorasen el sesgo urbano, puesto que si se reducen simultáneamente la protección y los impuestos a las exportaciones, la relación de intercambio entre las zonas rurales y las zonas urbanas de un país cambiará en favor de los productores rurales. Sin embargo es posible que en el decenio pasado el efecto de estas reformas haya sido contrarrestado totalmente por el notable deterioro de la relación de intercambio externa para los productos básicos.

141. Las políticas fiscales también son importantes. Las alzas de los impuestos que gravan el sector moderno tienden a reducir la propensión a favorecer el sector urbano. La disminución del número de funcionarios públicos y el aumento de la productividad de las empresas paraestatales apuntarían en la misma dirección. Los cambios en el nivel y estructura del gasto público también puede ser importantes.

142. Cuando hay grandes corrientes de migración, sus efectos macroeconómicos en las regiones receptoras y de envío pueden ser considerables. Es posible que la emigración merme la fuerza de trabajo lo suficiente como para que suba la productividad marginal de los trabajadores que no emigran. Las remesas pueden aumentar directamente y los ingresos de los miembros de la familia radicados en la zona de envío e indirectamente los de otras personas que residen en la región mediante el efecto multiplicador. Además, puede que los migrantes inviertan en actividades directamente productivas en sus países de origen, con lo cual aumenta la formación de capital. Por lo que respecta a los que optan por regresar, la experiencia y las técnicas adquiridas aumentan el acervo de capital humano, y los contactos que hayan establecido en el extranjero pueden contribuir a facilitar la transferencia de tecnología y abrir cauces a la comercialización de las exportaciones. La magnitud de los efectos a que dan lugar estos factores depende mucho de lo adecuados que sean los mercados de bienes, mano de obra y recursos financieros, las reglamentaciones en vigor y otros factores socioeconómicos que influyen en la facilidad con que nuevas empresas puedan ingresar a diversas líneas de producción. Cuando las fallas del mercado y otras trabas a las empresas son graves y generalizadas, e incluso han sido la razón principal para emigrar, es muy poco probable que la emigración tenga fuertes repercusiones positivas en favor del desarrollo.

143. Recientemente, la migración ha sido bien acogida en los países receptores, sobre todo por las empresas comerciales, a las que el creciente costo de la mano de obra poco calificada o la simple escasez de mano de obra calificada en ciertas especializaciones amenazan cada vez más con restarles competitividad. Los efectos de la inmigración en el costo unitario de la mano de obra casi siempre son beneficiosos para el país receptor. Sin embargo, es posible que su efecto en las finanzas públicas sea negativo, especialmente en el plano local, y las tensiones sociales y étnicas que a menudo acompañan a la inmigración tienden cada vez más a considerarse como costos elevados. Esto explica que muchos países desarrollados con economía de mercado tiendan a restringir cada vez más la inmigración.

144. Las medidas para disminuir directamente las corrientes inmigratorias han dado escaso resultado. Una de las razones de ello es que no influyeron mucho,

ni pueden influir en las causas básicas que suscitan o refuerzan los incentivos a migrar tal como se perciben a nivel microeconómico. A ello hay que agregar la dificultad de distinguir válidamente entre distintas categorías de inmigrantes, como entre refugiados políticos y refugiados económicos. Por ejemplo, cuando las políticas de inmigración se tornan más severas, el número de solicitantes de asilo se incrementa, a menudo de manera espectacular. En consecuencia, cuando en los países desarrollados con economía de mercado el volumen de inmigración legal e ilegal plantea un problema político de solución compleja, hay que ver en ello un argumento adicional de peso para abrir más el mercado a las importaciones, en especial de bienes manufacturados, procedentes de los países en desarrollo y de las economías en transición y para aumentar la ayuda y otras corrientes de capital que se les otorgan a fin de que se reduzcan más rápidamente los factores que impulsan a emigrar, es decir las diferencias actuales y previstas entre las condiciones de vida.

145. Habida cuenta de que las corrientes inmigratorias seguirán siendo importantes, acrecentándose a menudo temporalmente con refugiados políticos o víctimas de conflictos civiles y desastres naturales, incluso con personas desplazadas por razones ambientales, habrá que esforzarse más por resolver los problemas que acarrea la integración de los inmigrantes en la sociedad de las regiones receptoras.

D. Pobreza, degradación ambiental y tendencias demográficas

146. La pobreza en las zonas rurales y la degradación ambiental están estrechamente relacionadas pues una alta proporción de los pobres en el medio rural viven en zonas de bajo potencial agrícola, donde por necesidad agotan los nutrientes del suelo, cultivan laderas escarpadas donde la erosión es inevitable y someten los pastizales a pastoreo excesivo.

147. Es digno de notar que un 60% de la población más pobre del mundo en desarrollo, es decir, unos 470 millones de personas, vive en zonas altamente vulnerables, tierras áridas y semiáridas, laderas escarpadas y terrenos urbanos con servicios deficientes. A nivel regional, un 80% de la población más pobre de América Latina, o sea, unos 63 millones de personas; un 60% de los pobres de Asia, es decir, unos 327 millones, y un 51% de los pobres de África, es decir, unas 80 millones de personas, viven en zonas que son muy susceptibles a la erosión y a la infertilidad del suelo, a las crecidas y otros desastres ecológicos²⁶. El hecho de que los pobres se hayan replegado a tierras delicadas con bajo potencial agrícola es consecuencia de una combinación de factores - la explotación de zonas de alto potencial agrícola que se caracteriza por la consolidación de tierras; la privatización y la comercialización de tierras previamente comunitarias; la modernización de la agricultura, que ha disminuido las necesidades de mano de obra; la presión demográfica en zonas que previamente estaban escasamente pobladas, y políticas macroeconómicas desacertadas, que han alterado los precios relativos frente a tecnologías y cultivos de gran densidad de mano de obra.

148. La productividad de la tierra ha disminuido en enormes extensiones en muchos países en desarrollo debido a la desertificación, el anegamiento y la salinización de grandes proporciones. La desertificación obedece en gran parte a prácticas agrícolas inadecuadas, entre ellas, el pastoreo y el cultivo excesivos de tierras marginales por parte de los pobres. El anegamiento y la salinización son consecuencia de la falta de dispositivos adecuados de drenaje en grandes proyectos de riego y la utilización excesiva de agua para el riego.

149. Una indicación aún más importante del efecto de la desertificación es su dimensión humana. Se estima que, a nivel mundial, de 850 millones de personas que viven en zonas secas, unos 300 millones se han visto directamente afectadas por la desertificación, es decir, ocupan actualmente tierra desertificada, y la mayor proporción de éstos, unos 150 millones de personas, se encuentran en la región de la Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (CESPAP)²⁷. Ese factor tiene una alta relación con la proporción de la población más pobre que se ha concentrado cada vez en mayor medida en tierras delicadas.

150. Motivo de mayor inquietud es la tasa de desertificación que continúa acelerándose en partes del África sudanosaheliana, el Cercano Oriente, el Irán, el Pakistán, y en la región nororiental de la India. La zona semiárida de la parte nororiental del Brasil y partes de la Argentina están sujetas a condiciones análogas. En África, hay partes en Marruecos, Túnez y la Jamahiriya Árabe Libia en que se pierden unas 100.000 hectáreas de tierras de pastoreo y tierras agrícolas cada año debido a la desertificación²⁸. A nivel mundial, se estima que 6 millones de hectáreas cada año sufren desertificación irreversible²⁹.

151. En muchos países en desarrollo, la deforestación ha estado aumentando debido a que se han destinado más tierras a la producción agrícola. Sin embargo, gran parte de la tierra deforestada se ha sometido a usos no sostenibles, lo que ha exacerbado el proceso de desertificación debido a la erosión del suelo. Además, la creciente deforestación ha alterado el ciclo hidrológico con lo que aumenta la gravedad de las crecidas en muchas partes del mundo en desarrollo.

152. Otro motivo de inquietud con la deforestación es la creciente escasez de suministro de energía para los pobres. La leña y el carbón aportan más de un 75% del total de energía utilizada en varios países en desarrollo, como Bangladesh, Etiopía o incluso países productores de petróleo como Nigeria. En América Central representan más de un 50% del total del consumo de energía en los hogares y superan un 72% en las zonas rurales. A comienzos del decenio de 1980, la proporción correspondiente a la leña en el total del consumo de energía era de un 74% en el Sudán, un 92% en Tanzania y un 96% en Burkina Faso. En lo que respecta a la población, más de 2.000 millones de personas utilizan la leña para calentarse y cocinar en el hogar. Las proyecciones para el año 2000 indican que si no se adoptan medidas para mejorar la situación, 2.400 millones de personas no podrán satisfacer sus necesidades básicas de energía (A/CONF.151/PC/64, págs. 25 y 26). Si bien puede ser posible aumentar el rendimiento energético, el problema es obviamente enorme. Tampoco son muy abundantes otras fuentes baratas de combustible para los pobres, como el estiércol y otras formas de biomasa, y su utilización priva de nutrientes indispensables a la tierra agrícola. Otras fuentes, como la energía solar y la eólica y el biogás son de gran densidad de tecnología y ofrecen poca esperanza de que lleguen a estar al alcance de los pobres en el medio rural en un futuro previsible.

153. Según la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), la tasa anual de deforestación en 90 países en desarrollo, incluidos todos los países medianos y grandes, en el período 1981-1990 fue de 15,4 millones de hectáreas - 7,4 millones de hectáreas en América Latina, 4,1 millones en África y 3,9 millones de hectáreas en Asia³⁰. Una comparación de esas evaluaciones con la realizada por la FAO y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) en 1980 indica que la deforestación se ha acelerado en 76 de los países incluidos en ambas evaluaciones en el período 1981-1990 con respecto al período 1976-1980, cuando la tasa anual de deforestación se estimaba en 11,3 millones de hectáreas³⁰. Sin embargo, parte de

la diferencia en la tasa de deforestación entre ambos períodos obedece a una evaluación más completa a nivel nacional y a los datos más exactos disponibles en el último período.

154. Se están talando los bosques tropicales para obtener madera, lo que trae como consecuencia la prolongación de caminos en bosques previamente impenetrables y también para hacer lugar para plantaciones, tierras de pastoreo y cultivos. En algunos países en desarrollo se ha alentado el reasentamiento en zonas tropicales en el marco de programas de transmigración, pero la agricultura estable ha dejado el suelo muy empobrecido después de tan sólo algunas cosechas.

155. La deforestación en las zonas tropicales ha recibido gran atención a nivel internacional en los últimos años, principalmente en relación con la pérdida de la diversidad biológica y la reducción del volumen de los sumideros del carbono. Ha estado aumentando, en cifras absolutas, la población que vive en las zonas de bosques tropicales en el mundo. Según estimaciones, actualmente son 200 millones de personas³¹. Los bosques tropicales han pasado a ser válvulas de seguridad para los países que confrontan un aumento del número de campesinos sin tierra debido a la presión demográfica en buenas zonas agrícolas, sumada a una distribución muy poco equitativa de la tierra agrícola existente. Un 80% de la deforestación anual de los bosques tropicales se debe a la agricultura de corta y quema que practican colonos pobres³².

156. El agua escasea cada vez más en la mayoría de los países en desarrollo principalmente debido a la mayor demanda de agua de la población que va en aumento, la expansión del riego y una menor escorrentía como consecuencia de la deforestación. El número de países que confronta problemas de grave escasez de agua ya es enorme y seguirá aumentando.

157. Muchas zonas del mundo en desarrollo son áridas y semiáridas con un clima en que la variabilidad de las lluvias es sumamente alta y hay sequías periódicas. La variabilidad de las lluvias es superior a un 40% en la región contigua más grande que consta del África al norte y al sur del Sáhara, la península árabe, la región meridional del Irán, el Pakistán y la región occidental de la India. Una variabilidad igualmente alta es característica de la región septentrional de México, el África sudoccidental, la región oriental del Brasil y Chile y gran parte del África tropical y subtropical. En el Sahel, la lluvia no sólo es incierta sino que ha estado disminuyendo. La precipitación es mucho menor hoy día que hace 50 o aun 30 años atrás³³.

158. Otro importante elemento que hace que cada vez más países experimenten escasez de agua es el rápido crecimiento de la población, puesto que el caudal general del agua es más o menos constante, aunque cambia la disponibilidad a nivel local. Entre 15 y 25 países subsaharianos y del norte de África pueden confrontar graves problemas de escasez de agua para el año 2025. En total, unos 53 países en desarrollo podrían confrontar graves problemas de escasez de agua para el año 2025 y 19 de ellos tienen ya ese problema³⁴. La mayoría de esos países son también países cuyo sector agrícola necesita insumos de agua superiores al promedio para aumentar la producción de alimentos. En esos casos, la demanda industrial y doméstica de agua competirá fuertemente con el sector agrícola para obtener el reducido volumen de agua disponible, con lo que resulta cada vez más difícil el objetivo de aumentar la productividad agrícola y erradicar la pobreza.

159. Si bien la escasez de agua es un problema cada vez mayor en todo el mundo en desarrollo, es aún más grave en las regiones áridas y semiáridas del mundo donde, según los párrafos anteriores, se ha concentrado la mayoría de la población más pobre del mundo en desarrollo. En esas zonas en que el potencial

agrícola ya es bajo disminuirán aún más las perspectivas de aumentar la producción de alimentos a medida que el suelo se continúa degradando y el agua se hace cada vez más escasa. No resulta probable que ayuden las tecnologías de la revolución verde, especialmente la utilización de variedades de semillas de mayor rendimiento y los fertilizantes, a menos que se disponga de agua suficiente.

160. Los pobres de las zonas rurales por lo general tienen mala salud debido a la desnutrición o a la malnutrición. Además, sufren diversas formas de contaminación y riesgos en la agricultura, especialmente la contaminación del agua, la contaminación del aire en el interior y la exposición directa a plaguicidas y herbicidas.

161. La contaminación del agua representa la amenaza más grave para la salud de los habitantes de las zonas rurales. Pese a los avances realizados durante el Decenio Internacional del Agua Potable y del Saneamiento Ambiental en el decenio de 1980, una elevada proporción de los pobres en las zonas rurales todavía no tiene servicios e instalaciones de agua apta para el consumo ni de saneamiento. Para el abastecimiento de agua en el hogar y el agua potable dependen de masas de agua interiores contaminadas por diversas sustancias. Las enfermedades provocadas por la contaminación microbiana del agua, transmitidas por vectores relacionados con el agua y con servicios inadecuados de saneamiento y falta de agua limpia, están generalizadas en todo el mundo en desarrollo.

162. Nuevos avances en la esfera agrícola también han contribuido a menoscabar la salud de los pobres en las zonas rurales. El efecto más grave de estos nuevos avances está vinculado a los proyectos de riego. La bilharziasis, el paludismo y la fiebre amarilla menoscaban la salud de la población rural en muchas zonas regadas del mundo en desarrollo.

163. Si bien la contaminación atmosférica es un problema creciente en las zonas urbanas, los pobres de las zonas rurales también se ven afectados por ella. La mayoría de la población de las zonas rurales de los países en desarrollo utiliza excesiva o exclusivamente combustibles de biomasa para sus necesidades diarias en materia de energía. En muchos países en desarrollo también se utiliza el carbón. La combinación de hornillos de bajo rendimiento en que se queman esos combustibles y ventilación deficiente provoca una gran contaminación interior que tiene efectos nocivos para la salud, especialmente de las mujeres y también de los niños pequeños.

164. El problema de la intoxicación directa de los trabajadores agrícolas por plaguicidas al parecer es grave en el mundo en desarrollo, aunque las evaluaciones cuantitativas son fragmentarias.

165. La urbanización ha avanzado rápidamente en el mundo en desarrollo en el período posterior a la segunda guerra mundial y se prevé que continuará en los decenios siguientes. Al aumento de la urbanización se ha sumado el incremento del número de los pobres de las zonas urbanas, que se han visto obligados cada vez en mayor medida a asentarse en la periferia urbana, debido a escasez absoluta de tierra o a alquileres elevados en terrenos urbanizados. Viven y trabajan expuestos a riesgos.

166. La salud de los pobres de las zonas urbanas se ve afectada por la contaminación del agua, servicios poco adecuados de saneamiento, servicios deficientes de recolección y eliminación de desechos industriales sólidos y tóxicos y contaminación del aire a nivel interno y externo.

167. En lo que respecta al abastecimiento de agua para el hogar, los pobres de las zonas urbanas dependen de masas de agua interiores contaminadas por excrementos humanos y desechos tóxicos industriales. Una gran proporción de los pobres de las zonas urbanas dependen para su subsistencia de desechos urbanos, pues recogen materiales de vertederos y en las calles, con lo que se exponen a diversos riesgos - bacterias, enfermedades y, lo que es más importante, desechos tóxicos industriales. Si bien en general la calidad de los combustibles para la preparación de comidas en las zonas urbanas es mejor que la de los utilizados en los hogares de zonas rurales, los hogares de los pobres de las zonas urbanas siguen dependiendo de combustibles tradicionales de biomasa que quemar en viviendas sin ventilación y sufren de los mismos problemas provocados por la contaminación del aire interior como los pobres de las zonas rurales. En las zonas urbanas de muchos países en desarrollo una proporción creciente de la población, y no sólo los pobres, se ve expuesta cada vez en mayor medida a la contaminación atmosférica externa provocada por emisiones de industrias y automóviles.

168. La principal cuestión internacional relacionada con los bienes comunes de la humanidad es el calentamiento de la Tierra. El problema, que se atribuye a la emisión de los gases de efecto invernadero, como el dióxido de carbono (CO_2), los clorofluorocarbonos (CFC), el metano, el óxido nitroso y el ozono, ha sido creado principalmente por los países industrializados mediante la quema de enormes cantidades de combustibles fósiles y la utilización generalizada de CFC. Las estimaciones existentes de dos de los gases más peligrosos, a saber, el dióxido de carbono y los clorofluorocarbonos, indican que en el decenio de 1980 los países desarrollados fueron la causa de un 75% de la emisión del primero y más del 90% del segundo³⁵. Sin embargo, a menos que se adopten medidas de prevención, aumentará la contribución de los países en desarrollo al problema del calentamiento de la Tierra.

169. Una alta proporción de la emisión de dióxido de carbono, principal gas de efecto invernadero, en los países en desarrollo es consecuencia de la deforestación y la quema de combustibles de biomasa. Las emisiones de dióxido de carbono relacionadas con la deforestación son un problema de corto a mediano plazo, porque la deforestación no puede continuar indefinidamente. Gran parte del dióxido de carbono emitido en los países desarrollados es resultado de la quema de gran cantidad de combustibles fósiles para satisfacer las necesidades de energía de las industrias manufactureras, del transporte y los hogares, de manera que la emisión de dióxido de carbono en los países en desarrollo es una cuestión de pobreza y necesidad, en tanto que en el mundo desarrollado es consecuencia del crecimiento económico y la prosperidad.

170. A nivel internacional, la inquietud por la deforestación en los países en desarrollo se ha centrado en torno a dos cuestiones principales, la pérdida de la diversidad biológica y la disminución del volumen de los sumideros del carbono. Los bosques naturales contienen una amplia variedad de especies de plantas y animales, incluidos microorganismos y especies silvestres de importantes variedades de cultivos. Se estima que esas especies genéticas pueden tener posibles beneficios para la humanidad aunque actualmente no resultan claros los beneficios de la conservación de la diversidad biológica. Los beneficios de una diversidad biológica adecuada se aprecian en la posibilidad que ofrecen de que la humanidad pueda hacer frente a los problemas provocados por nuevas plagas y enfermedades de las plantas y en la posible necesidad de desarrollar nuevas variedades de plantas como consecuencia del empeoramiento de las condiciones de crecimiento y de cambios climáticos y otro tipo de cambios ambientales. La preservación de la diversidad biológica ha asumido creciente importancia a la luz de los avances recientes realizados en la biotecnología. Aunque hasta la fecha ha sido difícil aplicarla a las plantas,

se espera que la biotecnología pueda contribuir a que se lleguen a desarrollar variedades mejores obtenidas por selección, para lo que se requiere la existencia de suficiente diversidad genética natural. Los bosques contribuyen también a retardar el ritmo de los cambios climáticos pues sirven como sumideros del carbono. Las actividades internacionales que se desarrollan actualmente para preservar los bosques tropicales y en la esfera de la forestación y la reforestación en los países en desarrollo se han centrado principalmente en esa función de los bosques.

171. La interacción de la población, las modalidades de consumo y la tecnología en la producción de efectos ambientales negativos se puede expresar en la ecuación:

$$I = PAT,$$

en que I es el efecto ambiental, P es la población, A es el consumo per cápita y T es una medida del daño ambiental provocado por la tecnología empleada en la producción de cada unidad de consumo. También se puede interpretar la ecuación como el concepto de que las modalidades de producción y consumo son factores próximos del deterioro del medio ambiente, que canalizan los efectos básicos de las causas últimas, que son el número de consumidores y la demanda real de bienes y servicios.

172. Para niveles de ingreso y métodos de producción de valor constante, cuanto mayor es la población tanto mayor es la proporción anual de contaminantes y otros efectos ambientales negativos. A la combinación del aumento de ingresos y altas tasas de crecimiento demográfico en los países en desarrollo corresponderá aproximadamente un 83% de la contaminación producida durante el período 1985-2025 en comparación con cerca de un 25% en 1985³⁶. Sin duda, el nivel más alto de ingresos permitirá disminuir el efecto unitario del daño ambiental. A largo plazo, las regiones desarrolladas con bajas tasas de crecimiento demográfico y niveles elevados de ingresos tendrán un efecto menor sobre la contaminación y en consecuencia sobre el medio ambiente. En las regiones en desarrollo, las bajas tasas de aumento del ingreso y las altas tasas de crecimiento demográfico también afectarán al medio ambiente al aumentar la pobreza y sus consiguientes efectos negativos sobre el medio ambiente.

E. Políticas en materia de población, medio ambiente y desarrollo

173. Antes de la celebración de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, se han elaborado diversas propuestas de política en numerosos seminarios, grupos de expertos y órganos intergubernamentales.

174. Sin embargo, al estudiar la relación que existe entre la población, la migración, el medio ambiente y el desarrollo, el objetivo fundamental de la política oficial debe ser mejorar la capacidad de la población para vivir en forma más sana por más largo tiempo sin destruir el medio ambiente. Teniendo presente ese objetivo así como la conclusión generalmente aceptada de que la pobreza y la falta de acceso a los servicios de salud y otros servicios sociales son factores determinantes de la alta tasa de fecundidad y de la salud y nutrición deficientes de mujeres y niños, el Comité recomienda que se asigne un orden de prioridad especialmente alto a lo siguiente:

a) Juzgar la eficacia de la política de desarrollo (económico y social) por la medida en que permite mejorar la salud, la educación y el ingreso de la población (desarrollo humano). A ese respecto, la sistemática falta de poder de

la mujer en las relaciones personales en muchas partes del mundo, el escaso dominio que tiene sobre su propia vida y la pobreza consiguiente exigirán esfuerzos especiales para cambiar la situación, como mayores inversiones en educación y salud y eliminación de la desigualdad jurídica;

b) Los gobiernos deberán adoptar activamente medidas, con carácter de urgencia, para asegurar que las mujeres y los hombres tengan derecho por igual a decidir libre y responsablemente el número de hijos y el espaciamiento de los nacimientos, así como acceso a la información, la educación y los medios que les permitan ejercer este derecho de conformidad con su libertad, dignidad y valores personales;

c) Habida cuenta de los riesgos que presentan algunos embarazos y el alto nivel de mortalidad derivada de la maternidad que se ha observado en los abortos ilegales realizados en condiciones poco seguras, los gobiernos deben eliminar las restricciones legales a la disponibilidad de servicios de aborto libremente escogidos;

d) Se insta a los gobiernos, organismos de financiación y organizaciones de investigación a que asignen prioridad a las investigaciones sobre los vínculos entre las funciones y la condición de la mujer y los procesos demográficos. Entre las esferas importantes de investigación se cuentan la evolución del sistema familiar y la interacción entre las diferentes funciones de la mujer, el hombre y los niños, incluidos la utilización del tiempo, el acceso a los recursos y el dominio sobre éstos, el proceso de adopción de decisiones y normas, leyes, valores y creencias conexos. Reviste especial importancia el efecto de la desigualdad entre los sexos en esas interacciones y las consecuencias correspondientes en la esfera económica y demográfica;

e) Mayor comprensión del efecto ambiental de la población que vive y se gana la vida en determinados lugares con diferentes niveles de vulnerabilidad ambiental;

f) Se insta a los gobiernos a examinar las barreras que se oponen a la movilidad internacional de la mano de obra habida cuenta de la liberalización del capital y de las corrientes comerciales cada vez más abiertas;

g) El sistema de las Naciones Unidas y otras organizaciones competentes deben apoyar y promover las investigaciones sobre la distribución de la población, la migración interna e internacional y la urbanización para tener una base más sólida para formular políticas de desarrollo ambiental y de distribución de la población.

IV. COOPERACIÓN TÉCNICA PARA EL DESARROLLO

A. Consideraciones generales

175. A raíz de las reformas políticas y económicas en Europa central y oriental y en numerosos otros países del mundo, entre ellos muchos países en desarrollo, se ha ampliado aún más el alcance de la cooperación técnica en los últimos años; de hecho, la cooperación técnica representa cerca de una tercera parte de toda la financiación oficial para el desarrollo a nivel bilateral. En consecuencia, la pertinencia y eficacia de esas corrientes son decisivas para la eficacia general de la cooperación internacional para el desarrollo.

176. Si bien la cooperación técnica se proporciona por lo general a título de donación, es en la práctica una transferencia de recursos fuertemente vinculada a los conocimientos técnicos de los respectivos donantes y se utiliza para fortalecer la capacidad del país en desarrollo en esferas de interés para los donantes. Con frecuencia, está también dirigida a satisfacer necesidades a corto plazo y para fines provisionales, en tanto que se descuidan, en forma relativa, las necesidades básicas de fomento de la capacidad nacional.

177. Hay de hecho excepciones importantes a ese tipo de generalizaciones, aunque el cuadro general de la cooperación técnica es de una corriente de recursos impulsada por la oferta o los donantes, que, desde la perspectiva del desarrollo sostenible en los países receptores es costosa e ineficaz y a veces contraproducente. Mejorar la eficacia y la eficiencia exigirá introducir cambios fundamentales en la gestión de los recursos de cooperación técnica por parte de los países receptores y en las modalidades de suministro de la cooperación técnica.

178. Como parte de la asistencia oficial para el desarrollo, se supone que la cooperación técnica compensa las insuficiencias en el nivel y la amplitud de la capacidad técnica de que dispone el país receptor. Como asistencia especial o de corto plazo para elaborar, planificar, ejecutar, supervisar o evaluar determinados proyectos, permite que el país receptor lleve a cabo proyectos que de otra manera superarían su capacidad técnica, o que lo haga en forma más eficaz de lo que hubiera sido en caso contrario. En muchos casos, el mejoramiento de la capacidad aumenta la eficiencia de la utilización de recursos financieros y de otra índole en el proceso de desarrollo.

179. Habida cuenta del altísimo costo de la cooperación técnica que prestan los países desarrollados a los países en desarrollo, la mejor respuesta de largo plazo a la cuestión del mejoramiento de la eficiencia técnica del proceso de desarrollo es la eliminación de la insuficiencia en materia de capacidad técnica que requiere de la cooperación técnica en primer lugar. Ello supone el refuerzo de la capacidad de las instituciones y los expertos en los países en desarrollo para proporcionar el apoyo técnico necesario para mantener el proceso de desarrollo. La cooperación técnica de los países desarrollados puede desempeñar una función decisiva en el proceso de fomento de la capacidad nacional, no sólo mediante la transferencia directa de conocimientos técnicos de expertos extranjeros a sus contrapartes locales, sino también mediante el apoyo a las instituciones nacionales para la formación de especialistas y la prestación de servicios especializados.

180. Al ayudar a aumentar el nivel general de capacidad técnica en un país en desarrollo, la cooperación técnica para el fomento de la capacidad contribuirá a disminuir cierto tipo de dependencia de la cooperación técnica para la producción o la prestación de servicios. Sin embargo, a medida que se

desarrolla la economía del país, es probable que se necesiten formas más perfeccionadas de cooperación técnica.

181. Dos consecuencias de ese análisis exigen otras observaciones. La primera es que es necesario evaluar la eficacia y el éxito de los programas de cooperación técnica no sólo en relación con el hecho de que se hagan determinados trabajos o incluso de ayudar al proceso de desarrollo sino, todavía más importante, en relación con el éxito en reducir la necesidad de mayor asistencia en el desempeño de tareas básicas de desarrollo. Así, el hecho de que continúe la cooperación técnica después de decenios debe considerarse un fracaso a menos que dé lugar a la cooperación a niveles progresivamente más altos de perfeccionamiento.

182. Una segunda consecuencia del análisis es la importancia decisiva de un estudio detenido de las condiciones que hacen necesaria la cooperación técnica, para determinar en concreto las deficiencias de la capacidad local en un momento determinado y la forma más eficaz de solucionar esas deficiencias, a corto y a largo plazo.

183. Se han realizado pocas investigaciones en los países en desarrollo sobre la cooperación para el desarrollo, especialmente sobre la cooperación técnica, por razones presupuestarias y técnicas. En consecuencia, la cooperación técnica, tanto bilateral como multilateral, ha tendido en la práctica a ser impulsada por los donantes, o determinada y propuesta por los gobiernos de los países receptores sin las investigaciones y los análisis necesarios para apoyarla.

184. La cooperación técnica debería concentrarse en especial en el apoyo a la capacidad de investigación y a las instituciones independientes de investigación en los países en desarrollo.

185. Además, la cooperación técnica se ha concentrado en el pasado en los gobiernos, con escasa participación de las instituciones no gubernamentales en el proceso de determinación, formulación o ejecución. Es necesario que en la cooperación técnica participe una variedad mucho más amplia de instituciones de la sociedad civil, por ejemplo, organizaciones no gubernamentales, instituciones del sector privado y de investigación.

186. Dos importantes condiciones previas son necesarias para la gestión eficaz de la cooperación técnica. En primer lugar, el ambiente político en los países receptores debe ser favorable. La estabilidad política, un entorno político abierto, y un gobierno bien dispuesto a colaborar son necesarios para motivar a los ciudadanos a invertir en el desarrollo de los recursos humanos y alentar a la población capacitada a permanecer en el país. En segundo lugar, debe haber estabilidad económica. La estabilidad económica, en especial el equilibrio macroeconómico, es importante para que los gobiernos puedan proporcionar los insumos necesarios, humanos y materiales, en forma sistemática para asegurar la continuidad de las actividades en la esfera del desarrollo de los recursos humanos y el establecimiento de instituciones.

187. Si hay estabilidad política y económica, la gestión eficaz de la cooperación técnica por parte de los países receptores exigirá actividades en dos niveles. En primer lugar, la demanda de cooperación técnica debe proceder de los procesos nacionales de formulación de programas, en que la cooperación técnica esté integrada en las actividades nacionales. La cooperación técnica debe estar concebida para satisfacer las necesidades estimadas o superar los embotellamientos críticos en la esfera de los recursos humanos y las instituciones socioeconómicas y no para obtener nuevos recursos financieros o equipo importado. En segundo lugar, en muchos países receptores un requisito

decisivo será la reforma general de la administración pública, en especial en los casos en que el sector público cuenta con exceso de personal en tanto que los sueldos y salarios son demasiado bajos.

188. Las modalidades de prestación de cooperación técnica también exigen una reorientación fundamental. La cooperación técnica debería basarse en el enfoque de programa y no en el enfoque de proyecto por proyecto. A diferencia de los proyectos, los programas tienen la perspectiva de largo plazo necesaria para el fomento de la capacidad y permiten dirigir y concentrar las aportaciones de la cooperación técnica en forma coherente en esferas prioritarias. Ello exigirá una mayor coordinación de las solicitudes de cooperación técnica por parte de los ministerios y organismos de los países receptores.

189. Un requisito decisivo para mejorar la eficacia de la cooperación técnica en lo que respecta a la oferta es la coordinación de los donantes. La estrecha coordinación entre los donantes permitirá concentrar la cooperación técnica en esferas prioritarias de manera concertada, lo que es necesario para lograr un efecto máximo en esferas decisivas en el período más corto posible.

190. Otra importante necesidad en lo que respecta a la oferta es aumentar al máximo el empleo de profesionales nacionales en las actividades de cooperación técnica, lo que permitirá una mayor eficacia en función de los costos de los recursos de cooperación técnica y aumentará la incorporación de los conocimientos que se transmiten mediante la cooperación técnica. También exigirá una mayor utilización de la cooperación técnica Sur-Sur.

191. De conformidad con lo dispuesto en la resolución 44/211 de la Asamblea General, el sistema de las Naciones Unidas está procurando renovar las prácticas de cooperación técnica. Esas actividades, que se concentran en el fomento de la capacidad nacional mediante la propiedad nacional y la ejecución de las actividades operacionales del sistema, así como el enfoque de programa y diversas medidas de reforma institucional encaminadas a mejorar la coordinación y ejecución, como la coordinación interna, la coordinación sobre el terreno y la descentralización de atribuciones por parte de los organismos de las Naciones Unidas a nivel de terreno, son medidas que apuntan a la dirección correcta. Puesto que las prácticas en materia de cooperación técnica se han arraigado, se prevé que al comienzo habrá que superar diversos problemas.

192. Hay algunas señales alentadoras en el acuerdo logrado por los miembros del CAD, sobre los principios para nuevas orientaciones en la cooperación técnica, lo que es importante porque la cooperación técnica bilateral representa la mayor parte de la cooperación técnica. Sin embargo, dichos principios no se han aplicado.

193. Cabe insistir una y otra vez en la importancia del concepto de propiedad nacional y ejecución de la cooperación técnica. Sin embargo, en el caso de países en que se han producido trastornos del orden público o que han sufrido pérdidas considerables de personal calificado durante períodos prolongados de inquietud pública, puede resultar necesario a corto o mediano plazo un órgano casi supra nacional, una comisión de receptores y donantes bajo los auspicios de las Naciones Unidas con plenas facultades para determinar las necesidades críticas de cooperación técnica y encauzar los recursos de ese tipo de cooperación procedentes de todas las fuentes, bilaterales y multilaterales, para satisfacer esas necesidades en forma concertada.

194. Es necesario empeñarse aún más para evaluar tanto la eficacia de la cooperación técnica para lograr los objetivos previstos como su relación costo-eficacia.

B. Introducción

1. Interés del Comité en la cooperación técnica

195. En su 28º período de sesiones, celebrado en abril de 1992, el Comité decidió examinar la contribución de la cooperación técnica que prestan el sistema de las Naciones Unidas y organismos donantes bilaterales al desarrollo económico de los países en desarrollo y de los países con economías en transición (véase E/1992/27). Durante algún tiempo el Comité ha expresado su preocupación acerca de la calidad de la asistencia oficial para el desarrollo y su eficacia para contribuir al desarrollo. Esa inquietud ha aumentado en los últimos años porque es poco probable que aumente el volumen total de la asistencia en el decenio de 1990 proporcionalmente a la evolución de las necesidades de los países en desarrollo. El interés del Comité en las actividades de cooperación técnica, en particular, tiene su origen en el hecho de que puesto que ese tipo de asistencia constituye una proporción muy alta tanto de la asistencia bilateral como multilateral, es necesario mejorar su eficacia para aumentar la eficacia de la asistencia total. Además de esa consideración, y mucho más importante aún, el interés del Comité en la eficacia de la cooperación técnica se relaciona con su inquietud por el desarrollo de los recursos humanos, un importante objetivo declarado de las actividades de cooperación técnica. Se recordará que el Comité ha determinado que el desarrollo de los recursos humanos es una esfera prioritaria de la Estrategia Internacional del Desarrollo para el decenio de 1990.

2. Dificultades para evaluar la eficacia de la cooperación técnica

196. El Comité convino en que la evaluación sistemática de la eficacia de la cooperación técnica es una tarea difícil. Con mucha frecuencia, la cooperación técnica constituye sólo un elemento de un conjunto de medidas de apoyo, como por ejemplo en los proyectos de desarrollo de la capitalización, y no es fácil determinar y separar su contribución. También se presentan dificultades al evaluar la eficacia relativa de la cooperación técnica mediante la eficacia de los proyectos en el logro de objetivos declarados porque muchos proyectos aparentemente similares tienen objetivos diferentes. El Comité también convino en que la eficacia de la cooperación técnica en la consecución de los objetivos en la ejecución de los proyectos se ve afectada por diversas circunstancias, la más importante de las cuales son la estabilidad política, el compromiso político de los gobiernos respecto de los proyectos, la seguridad personal de los funcionarios técnicos en situaciones de emergencia, el grado anterior de desarrollo de los recursos humanos, la capacidad de la administración pública, las condiciones macroeconómicas reinantes en un país y las modalidades y la calidad de la cooperación técnica. Es lógico que todo factor que dificulte la ejecución de los proyectos disminuye la eficacia de la cooperación técnica conexa. En consecuencia, la cooperación técnica debe estar adaptada a las condiciones sociales y económicas reinantes. Teniendo presente esos problemas, el Comité estudió la posibilidad de mejorar la eficacia de la cooperación técnica y examinó algunos criterios para evaluar su eficiencia y eficacia.

C. Principales tendencias en la estructura de la cooperación técnica en los últimos años

197. Según datos disponibles, en los últimos años la cooperación técnica, cuantificada desde el punto de vista estadístico, ha superado el 30% de la AOD bilateral de los países miembros del CAD. En 1990, osciló entre un 13% y un 48% de los desembolsos netos por fuente. En el mismo año, la proporción de la

cooperación técnica en la AOD bilateral a título de donación y con características de donación, que representó un 85% de la AOD bilateral de los países miembros del CAD, superó el 38%, y oscilaba entre un 13% y un 58% de los desembolsos netos (véase el cuadro 6).

198. En el cuadro 7 figura un panorama general de la distribución de las aportaciones de la AOD y de la cooperación técnica, por fuente. En 1990, el total neto de los desembolsos de todas las principales fuentes ascendió a unos 60.000 millones de dólares, de los cuales 46.400 millones, es decir, un 77,5% procedía de fuentes bilaterales y 13.500 millones, es decir, un 22,5%, de fuentes multilaterales. Si bien el total neto de desembolsos de la AOD en 1990 representó un aumento considerable con respecto a 1987 en valores nominales, la distribución multilateral/bilateral no se modificó. Del total, las donaciones en concepto de cooperación técnica representaron 16.200 millones, de los cuales 12.600 millones, es decir un 78%, procedían de fuentes bilaterales y 3.600 millones, es decir un 22%, de fuentes multilaterales. Una vez más, se registró un considerable aumento en valores nominales en las donaciones en concepto de cooperación técnica en 1990 con respecto a 1987, pero no hubo cambios en la distribución multilateral/bilateral.

199. En lo que respecta a la distribución de las donaciones en concepto de cooperación técnica entre los países en desarrollo y pasando por alto una importante proporción no asignada (véase la nota del cuadro 7), la proporción correspondiente a los países de bajos ingresos, entre ellos, los países menos desarrollados, en 1990 fue superior a la de los demás países en desarrollo tanto en la AOD bilateral como multilateral, y correspondió a los países menos adelantados un porcentaje relativamente más alto. Sobre una base per cápita, los principales beneficiarios de las donaciones de cooperación técnica a nivel bilateral y multilateral fueron los países menos adelantados. La distribución fue prácticamente la misma en 1990 y en 1987 (véase el cuadro 7). Surge un cuadro más claro al considerar la distribución de las donaciones de asistencia técnica en el total de ese tipo de donaciones a nivel bilateral y multilateral. La proporción correspondiente a los países de bajos ingresos, incluidos los países menos adelantados, es marcadamente superior en lo que respecta tanto a las donaciones a nivel bilateral y multilateral, pero mucho más alta en éste último, aunque de un monto menor en valores absolutos. Una vez más, los principales beneficiarios entre los países en desarrollo fueron los países menos adelantados, y no hubo cambios importantes en la distribución entre 1987 y 1990.

200. La proporción de la cooperación técnica en la financiación oficial para el desarrollo, que comprende la AOD así como corrientes multilaterales en condiciones menos concesionarias y determinadas corrientes bilaterales, fue de un 17% en 1990, prácticamente la misma que en 1987. Si bien la proporción de la cooperación técnica se inclinó sólo ligeramente a favor de los países de bajos ingresos como grupo, presentó una marcada inclinación hacia los países menos adelantados. Respecto de todos los grupos de países, la proporción de la cooperación técnica en la financiación oficial para el desarrollo ha sido más importante que la destinada a ayuda alimentaria y de emergencia (véase el cuadro 8).

D. Finalidades de la cooperación técnica

201. La cooperación técnica puede constituir una importante contribución para mejorar los recursos humanos y reforzar las aportaciones institucionales y otras aportaciones complementarias a los proyectos de inversión con objeto de acelerar el proceso de modernización económica independiente. La OCDE ha definido la cooperación técnica como "actividades cuya finalidad principal es aumentar el

nivel de conocimientos, especialidades, conocimientos técnicos o aptitudes productivas de la población de los países en desarrollo, por ejemplo, aumentando su base de capital intelectual humano o su capacidad para utilizar más eficazmente su dotación de factores³⁷.

202. En forma análoga, la Asamblea General, en su resolución 44/211, subraya que, a fin de alcanzar el objetivo de la autosuficiencia en los países en desarrollo mediante el fortalecimiento de las capacidades nacionales, las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas deben hacer hincapié en la dimensión humana del desarrollo, en especial mediante la enseñanza, la capacitación y el perfeccionamiento de los recursos humanos (párr. 3).

203. La cooperación técnica para los recursos humanos y el fomento de la capacidad institucional debe ser concebida con una perspectiva de largo plazo y orientarse principalmente a lograr los objetivos de largo plazo que permitan que los países en desarrollo movilicen y administren los recursos del desarrollo por sí mismos. Sin embargo, también se necesita la cooperación técnica para fines de corto y mediano plazo. La inversión en la capacidad productiva física es importante para el crecimiento, pero la ejecución de ese tipo de inversión exige técnicas y conocimientos especializados, gran parte de los cuales pueden no existir en los países en desarrollo. La cooperación técnica de corto plazo puede contribuir a superar esos embotellamientos. Lo mismo puede afirmarse en diversos grados en las esferas de la formulación de la política económica y de la administración y gestión. En muchos países de bajos ingresos, existe también una necesidad a mediano plazo para lo que se denomina cooperación técnica de sustitución o superación de deficiencias debido a que escasean de funcionarios gubernamentales que posean los conocimientos adecuados en administración y gestión pública en esos países. En general, en los países en desarrollo la transferencia directa de nuevas tecnologías o de sistemas de información de gestión, que constituyen un importante elemento del desarrollo institucional, puede acelerarse mediante la cooperación técnica. Todas las formas de cooperación técnica, de corto o de largo plazo, si se conciben y ejecutan debidamente pueden contribuir al fomento de la capacidad humana en circunstancias apropiadas, lo que también puede afirmarse de la cooperación técnica de sustitución.

E. Condiciones para el éxito de la cooperación técnica y deficiencias observadas

1. Condiciones básicas en el plano nacional

204. La impresión de los organismos donantes multilaterales y bilaterales y de los receptores es que la cooperación técnica ha sido en general eficaz para lograr los objetivos concretos de los proyectos, pero ha resultado, en gran medida, ineficaz en lo que respecta a la creación de capacidad en los países en desarrollo³⁸.

205. El hecho de que la cooperación técnica no alcance los objetivos de creación de capacidad se puede atribuir a la ausencia de las mínimas condiciones económicas y políticas necesarias para ello. La estabilidad política y un entorno político favorable son necesarios para motivar a los ciudadanos a invertir en el desarrollo de los recursos humanos y alentar a las personas capacitadas a permanecer en el país. La estabilidad económica, en particular el equilibrio macroeconómico, es importante para que los gobiernos puedan proporcionar los insumos, humanos o materiales, requeridos con la continuidad indispensable para asegurar la sostenibilidad de las actividades en la esfera

del desarrollo de los recursos humanos y del desarrollo institucional. La inestabilidad macroeconómica, causante de altibajos en el suministro de recursos, no propicia condiciones de sostenibilidad. Numerosos países en desarrollo han carecido a menudo de ambos tipos de estabilidad por períodos prolongados.

206. La estabilidad política y la económica son necesarias, pero no son condiciones suficientes para la consecución de los objetivos de la cooperación técnica. Es preciso también que los gobiernos se comprometan plenamente a aprovechar al máximo los recursos destinados a dicha cooperación. Además, para que la cooperación técnica culmine con éxito es menester evaluar atentamente las necesidades a fin de crear programas y proyectos que permitan superar las carencias en recursos humanos e instituciones esenciales para el desarrollo. Asimismo, es necesario velar por que los objetivos establecidos sean compatibles con la capacidad de absorción de los países, para que los conocimientos técnicos transmitidos a través de la cooperación técnica se puedan asimilar en su totalidad y se afiancen en el país receptor. Para obtener resultados positivos es preciso también que los recursos de cooperación técnica se utilicen con máxima eficiencia. Para ello hay que supervisar estrictamente la ejecución de los proyectos y programas y evaluar los resultados en base a los objetivos establecidos en los programas nacionales. Sin embargo, la experiencia demuestra que, con frecuencia, esas condiciones no se han cumplido.

2. Problemas generales derivados de la oferta

207. Se han observado serias deficiencias atribuibles a los donantes. Aunque tradicionalmente la cooperación técnica estaba, en gran medida, regida por la oferta, los donantes no han elaborado una estrategia coherente que encauce esa cooperación de manera más eficiente al aumento de la capacidad. Se ha operado en forma no sistemática, proporcionando la cooperación técnica proyecto por proyecto, lo que ha impedido crear capacidad en los planos sectorial y subsectorial debido a la falta de complementariedad entre los proyectos. El problema se ha agravado aún más por la falta de coordinación entre los donantes, y entre donantes y receptores, con la consiguiente y considerable duplicación entre los donantes y tal vez el desperdicio de los recursos donados. Más importante aún, esto ha causado confusión en los países receptores y se han desaprovechado los recursos de contrapartida. Cabe señalar al respecto que un gran número de misiones y de expertos expatriados a menudo han ejercido gran presión en la administración pública de muchos países en desarrollo y, por lo tanto, en los recursos de los gobiernos. La cooperación técnica, aun cuando esté financiada con subsidios de donantes, no es totalmente gratuita. El gobierno receptor utiliza abundantes recursos propios en términos de personal de la administración pública, vivienda y transporte de extranjeros y recursos de contrapartida. Con mucha frecuencia la capacidad de los expertos proporcionados por los organismos de asistencia multilateral y bilateral no ha sido la esperada, lo cual ha mermado calidad a la ejecución de los proyectos³⁹. Esto es consecuencia de la excesiva ansiedad de los organismos de asistencia bilateral y multilateral de emprender proyectos sin considerar si disponen de los expertos pertinentes o la selección de expertos en base a criterios dudosos.

208. Funcionarios de los gobiernos receptores estiman que el sistema de las Naciones Unidas presenta nítidas ventajas si se lo compara con el de los organismos donantes bilaterales. Consideran que el sistema de las Naciones Unidas está formado por una amplia red de recursos e información que puede proporcionar para las actividades de desarrollo sin atenerse a intereses creados directos de índole política o comercial. En cambio, cuando se trata de instituciones financieras multilaterales, en particular el Banco Mundial, surgen

condicionamientos que afectan la neutralidad. Los gobiernos receptores estiman que, en la práctica, el sistema de las Naciones Unidas no saca partido de todas las ventajas que tiene. Consideran que los estrechos intereses creados de las diversas partes del sistema empantanar la labor de asistencia de las Naciones Unidas, y suscitan peleas por territorios y esferas de competencia, dando lugar a proyectos muy poco relevantes que otras organizaciones ejecutan en forma más eficiente. Estiman que, si bien en teoría el sistema de las Naciones Unidas podría ofrecer un asesoramiento técnico óptimo y muy pertinente para las actividades de desarrollo, en la práctica echa mano de redes de "viejas figuras", privando a los países en desarrollo de las personas más idóneas y dedicadas para dichas actividades⁴⁰.

3. Factores adversos a los objetivos del desarrollo de los recursos humanos

209. El desarrollo de los recursos humanos ha perdido impulso por diversas razones. Aun en las mejores circunstancias, el desarrollo de los recursos humanos requiere la dedicación a largo plazo de cuantiosos recursos. Sin embargo, con anterioridad sólo una parte relativamente pequeña de los recursos de cooperación técnica, entre el 15% y el 20%, se ha destinado a educación y capacitación⁴¹. En un reciente estudio nórdico se señaló que del personal de cooperación técnica el 65% estaba encargado de la ejecución de otras actividades de los proyectos y que sólo entre el 11% y el 7% se ocupaba de capacitación y desarrollo institucional⁴².

210. Sin embargo, se prevé que el desarrollo de los recursos humanos se realice no sólo mediante la capacitación y la educación formal directa, sino también con la participación de personal nacional en actividades de cooperación técnica. Esa vía para desarrollar recursos humanos ha fracasado por dos razones principales, a saber: la baja capacidad de absorción de la administración pública en muchos países de bajos ingresos y el papel preponderante de los expertos extranjeros en la elaboración y ejecución de proyectos, aun en los casos en que se disponía de personal técnico local.

211. La baja capacidad de absorción en algunos países de bajos ingresos es el resultado de las inversiones insuficientes en educación y las restricciones a la contratación de personal capacitado en el sector público, debido a problemas presupuestarios. En muchos países, una causa importante de la escasez de personal capacitado en la administración pública son los bajos salarios que han impulsado al personal competente a trasladarse al sector privado o a puestos en el extranjero. Desde mediados del decenio de 1970, el poder adquisitivo del salario básico en la administración pública se ha deteriorado de manera continua en todo el mundo en desarrollo, en particular en el África subsahariana, pero también en América Latina y algunos países de Asia. Además, las escalas de sueldos de los empleados de la administración pública se han comprimido cada vez más por razones de igualitarismo o para defender el nivel de vida de los empleados en las categorías inferiores contra los estragos causados por la inflación prolongada en situaciones de serias limitaciones presupuestarias. De todos modos, la compresión se ha producido en muchos países a expensas de los funcionarios de categoría superior, lo cual ha afectado seriamente su estado de ánimo, así como el rendimiento suyo y el de las personas por ellos supervisadas⁴³. Asimismo, los bajos niveles salariales, conjuntamente con las situaciones políticas adversas, han propiciado éxodos en gran escala de personal capacitado y han privado a varios países de sus más talentosos ciudadanos. Por ejemplo, se estima que entre 1986 y 1990 han emigrado de África de 50.000 a 60.000 directivos de nivel medio y alto⁴⁴.

212. Con frecuencia y en respuesta a los bajos niveles salariales en la administración pública de muchos países, los donantes han proporcionado suplementos salariales en forma implícita o explícita. Se ha hecho en forma irregular, y proyecto por proyecto, distorsionando la estructura salarial y aflojando la presión para reformar la administración pública al permitir que se sigan desempeñando las funciones principales.

213. Las modalidades en la prestación de la cooperación técnica también han dificultado el desarrollo de los recursos humanos. Se ha recurrido en exceso a expertos extranjeros para crear y ejecutar proyectos, incluso cuando se podían contratar expertos locales. Si bien la escasez o la insuficiente capacidad de los expertos nacionales, puede ser la razón de que se los utilice poco en los proyectos de cooperación técnica en algunas esferas y algunos países, esto no se aplica en términos generales a todos los países en desarrollo. La escasa utilización de profesionales nacionales se debe a que la cooperación técnica se rige por la oferta. Los donantes deciden utilizar profesionales extranjeros por razones diversas, independientes de la disponibilidad de expertos locales. Según se informa, en los últimos años ha aumentado el número de profesionales nacionales contratados por los organismos de las Naciones Unidas para los proyectos de cooperación técnica financiados por el PNUD (véase el documento A/47/419/Add.2). Asimismo, ha disminuido la utilización de asesores por períodos prolongados, en beneficio de consultores contratados por períodos breves. No se dispone de datos amplios sobre la utilización de personal de proyectos de contratación nacional. Sin embargo, los organismos especializados de las Naciones Unidas, para los cuales las contribuciones recibidas del PNUD constituyen una parte relativamente pequeña de sus gastos totales en cooperación técnica, utilizan globalmente menos personal de proyectos nacional que los otros y están menos interesados en obtener información sobre su utilización. En 1988 sólo el 25% del total del personal de cooperación técnica contratado por los organismos de las Naciones Unidas era personal nacional, y de ese 25% más de la mitad provenía de seis países: cinco países de América Latina y China. No hay indicios de que los organismos de asistencia bilateral, que proporcionan la mayoría de la AOD y de los recursos de cooperación técnica, vayan a contratar un número mayor de profesionales nacionales. En un estudio reciente se señaló que la mayoría de los expertos en cooperación técnica eran asesores residentes por períodos prolongados. Aunque parece que se está tendiendo a hacer mayor uso de expertos por períodos breves, sigue siendo muy limitada la utilización de expertos locales por los organismos bilaterales⁴⁵. La escasa utilización de profesionales nacionales, en aquellos países en que hay profesionales capacitados, ha aminorado el uso de la capacidad local y en consecuencia la internalización de los conocimientos especializados y la eficiencia de los proyectos.

214. El ámbito limitado de la cooperación Sur-Sur ha sido otro factor que restringe la eficacia de los recursos de cooperación técnica. Es cada vez más obvio el gran potencial de los países en desarrollo para aprender unos de otros y utilizar expertos de otros países en desarrollo cuya experiencia puede ser más pertinente y aplicable que la de aquellos que la han adquirido, en gran medida, en países desarrollados.

215. La ineficacia de la modalidad tradicional de cooperación técnica, basada en la interacción experto-contraparte, ha sido otro obstáculo importante al desarrollo de los recursos humanos por conducto de la cooperación técnica. Por un lado, los expertos de los proyectos han sido en general mejores técnicos que capacitadores. Por el otro, los expertos extranjeros han desempeñado funciones operacionales locales de vasto alcance, ahogando así la participación del personal de contraparte. Con mucha frecuencia, las enormes diferencias de

suelo entre los profesionales extranjeros y sus contrapartes locales han desincentivado la plena participación de expertos nacionales.

4. Factores que redundan en desmedro del desarrollo institucional

216. El desarrollo institucional es un proceso de alta complejidad y, como el desarrollo humano, requiere una perspectiva a largo plazo. En muchos países de bajos ingresos y debido a la ausencia de recursos humanos idóneos, la utilización del proyecto como instrumento de la cooperación técnica puede haber impedido el desarrollo institucional por razón del conflicto inherente entre la brevedad de muchos proyectos y el largo tiempo requerido por el desarrollo institucional. Cuando el marco institucional, por sus fines específicos, tiene muy poca capacidad de absorción, no es fácil que el personal local logre el grado necesario de asimilación de conocimientos dada la duración del proyecto.

217. Dejando de lado las deficiencias del enfoque por proyectos, el desarrollo institucional se ha visto afectado por la tendencia de los organismos de asistencia, bilateral o multilateral, a asumir un papel demasiado grande en la elaboración y ejecución de proyectos institucionales. Como consecuencia de ello se han transplantado desde los países de origen de los donantes y expertos instituciones que luego no se han adaptado a las estructuras institucionales existentes en los países receptores.

218. Un impedimento más fundamental para alcanzar el desarrollo institucional por conducto de la cooperación técnica es que muchos organismos de ayuda carecen de la capacidad institucional necesaria para hacer frente a las complejidades del desarrollo institucional, el cual no cuenta con un marco conceptual claro ni con los instrumentos conexos. Por ejemplo, en una autoevaluación realizada por los países nórdicos acerca de la eficiencia de su propio personal de cooperación técnica, se señaló que pocas veces éste poseía los conocimientos y aptitudes apropiados para elaborar y ejecutar programas de adiestramiento en el empleo y desarrollo institucional, aun cuando se tratara de profesionales por lo demás competentes⁴⁶. Por consiguiente, han predominado soluciones improvisadas y carentes de coherencia, con poca repercusión, o ninguna, en el fortalecimiento de las instituciones en el plano sectorial o subsectorial. En muchos casos se han creado instituciones, pero éstas después han dejado de existir debido a la falta de demanda de sus servicios, fruto de la elaboración defectuosa de los proyectos y de un suministro de los recursos de cooperación técnica regido por los donantes, con escasa o ninguna participación de los receptores en la fase de creación de los proyectos.

5. Obstáculos a la modificación de las prácticas de la cooperación técnica

219. Dos factores importantes pueden obstaculizar la introducción de cambios significativos en la cooperación técnica bilateral. El primero es el secreto a voces de que los países donantes persiguen diversos objetivos políticos, económicos y culturales en los países receptores, y utilizan la cooperación técnica como un medio para alcanzar esos objetivos. Con frecuencia, se estima que los propios intereses de los países donantes se verán más favorecidos si éstos mantienen una presencia continua de sus nacionales en los países receptores, en calidad de expertos y asesores de los gobiernos de dichos países. Es probable que esto suscite resistencias a la cesión paulatina de los recursos de cooperación técnica a los países receptores y a una utilización mayor de los nacionales de dichos países en todas las fases de los proyectos en esa esfera. En segundo lugar cabe señalar que en los países donantes, con el correr de los

años, ha surgido una amplia gama de empresas consultoras, instituciones comerciales y de investigación que dependen de la cooperación técnica para sobrevivir y cuentan con el respaldo de grupos poderosos a fin de salvaguardar sus intereses, que se ven más favorecidos al utilizar las modalidades tradicionales de la cooperación técnica por conducto de expertos extranjeros. Aun desde el punto de vista estrictamente financiero, los procesos políticos nacionales en los países donantes estarían inclinados a prestar apoyo a dichos intereses creados.

220. En el plano multilateral, es posible que los organismos especializados de las Naciones Unidas, que cada vez se nutren más de fondos extrapresupuestarios en correspondencia con su creciente participación en proyectos de cooperación técnica, continúen haciendo hincapié en su carácter independiente y se resistan a los intentos de reformar el sistema por temor a perder parte de los recursos extrapresupuestarios que tan importantes les son ya para sufragar los gastos burocráticos. Asimismo, puede que se opongan a toda reforma que limite su poder en el trato directo con los países en desarrollo.

221. En la medida en que los organismos dependen de fondos que reciben del PNUD, los nuevos arreglos para la concesión de esos fondos pueden obligarlos a cumplir con las medidas de reforma propuestas en las Naciones Unidas⁴⁷. Las nuevas medidas sobre gastos de apoyo se proponen crear incentivos que induzcan a los organismos especializados a proporcionar servicios de apoyo técnico (SAT-2); otorgar mayor importancia a la participación de los organismos en las fases iniciales de los ciclos de proyectos y programas mediante el asesoramiento en materia de política sectorial y la formulación de estrategias subsectoriales y transectoriales (SAT-1) y reducir al mínimo los recursos asignados a servicios administrativos y operacionales⁴⁸, es decir los recursos proporcionados para la adquisición de insumos para los programas y proyectos financiados por el PNUD.

222. Los nuevos arreglos sobre gastos de apoyo entraron en vigor en julio de 1992, pero aún no están en pleno funcionamiento. Hasta ahora el PNUD ha aprobado muy pocos proyectos relacionados con los SAT-2 y los servicios administrativos y operacionales. No está claro en qué medida eso es atribuible a una disminución en los recursos a disposición del PNUD. De todos modos preocupa a los organismos que las nuevas medidas de apoyo vayan a transformar la relación tripartita tradicional entre el PNUD, los organismos y los países receptores en una relación fundamentalmente bilateral entre el PNUD y los países receptores.

223. Un problema conexo es la poca voluntad, aun de parte de los receptores, de poner en práctica recomendaciones de política formuladas desde hace tiempo. Si bien los donantes y los receptores coinciden, en el plano formal, en la necesidad de racionalizar la cooperación técnica, existen obstinadas resistencias políticas, institucionales e individuales al cambio entre aquellos que tienen intereses creados en la vieja manera de proceder. Si bien esto ha sido un problema general, ha presentado particular gravedad en los países menos adelantados y en los países del África subsahariana. En varios países en desarrollo con más capacidad nacional desarrollada, los gobiernos han podido, en forma gradual, mejorar la utilización de la cooperación técnica al definir sus necesidades con más cuidado, administrar los recursos de manera apropiada y utilizar cada vez más expertos locales, dando así a entender que los países que han desarrollado una capacidad nacional mayor pueden aprovechar mejor la cooperación técnica.

F. Cuestiones metodológicas: eficiencia del personal de cooperación técnica y eficacia de la cooperación técnica

224. Aunque se siguen planteando cuestiones relativas a la eficiencia del personal de cooperación técnica, se han eludido los estudios sistemáticos sobre eficiencia debido a la falta de datos acerca de los beneficios de la cooperación técnica. Ni siquiera es posible cuantificar los beneficios directos de tal cooperación, ya que ésta es sólo uno de los muchos insumos que recibe un proyecto. Sin embargo, existe consenso en que el costo de oportunidad de un experto extranjero en cooperación técnica es muy alto en aquellos casos en que un experto local podría desempeñar una determinada función con la misma eficiencia, ya que los expertos locales se pueden contratar a costo mucho menores. En consecuencia, es claramente ineficiente la excesiva utilización de expertos extranjeros en esas circunstancias, en particular de los procedentes de países de altos ingresos.

225. A menudo la eficacia de la cooperación técnica se evalúa en base a la entrega de insumos y no a la consecución de los objetivos; sin embargo, se está generalizando la idea de que es preciso avanzar hacia la evaluación de los resultados. Se aduce a veces que la eficacia se debería juzgar por el criterio de la sostenibilidad de las actividades luego de retirarse el personal de cooperación técnica. La sostenibilidad de una actividad o institución puede estar en entre dicho si en la fase de elaboración del proyecto no se tiene en cuenta a los futuros usuarios de los servicios. A menudo esto se debe a la falta de participación de los beneficiarios locales en esa etapa, problema asociado con la cooperación técnica orientada por los donantes. No obstante, es menester recordar que una institución también puede fracasar por otras razones, como la falta de fondos para los gastos periódicos.

226. A los fines de la evaluación, sería conveniente dividir la cooperación técnica en dos categorías: indirecta y directa. La indirecta abarca las actividades de desarrollo institucional, capacitación de personal, reformas en la administración pública y asesoramiento en materia de políticas. La directa abarca las actividades relativas al apoyo a las inversiones y la ejecución de proyectos de capital que incluyen estudios de viabilidad, ingeniería, operaciones técnicas, supervisión de la construcción, gestión de proyectos y otros servicios de ingeniería. La eficacia de la segunda categoría se podría evaluar en base a los resultados, una vez finalizados los proyectos dentro del plazo fijado, y a la posterior reiteración de éstos por los nacionales de un país. Se podría evaluar la eficacia de la cooperación directa en función de sus costos en la fase de evaluación preliminar del proyecto, con miras a reducir al mínimo los costos mediante una combinación efectiva de personal extranjero y local. La eficacia de la cooperación técnica indirecta es mucho más difícil de evaluar, pero se podría hacerlo en términos de la consecución de los objetivos de los proyectos, la sostenibilidad de éstos y su posterior reiteración o se podrían evaluar los efectos de difusión.

G. Medidas para aumentar la eficacia

1. Medidas necesarias en el plano nacional

227. La utilización eficaz de los recursos de cooperación técnica está sujeta a su integración en las medidas de desarrollo nacional. Las necesidades de la cooperación técnica se apreciarán tras un análisis exhaustivo de las lagunas existentes en términos humanos e institucionales y de las causas de esas lagunas. La necesidad de cooperación técnica se comprobará mediante ese análisis. Además, es un requisito fundamental en muchos países en desarrollo la

reforma de la administración pública, en particular en los países en que existe un sobreempleo en ese sector con salarios y jornales demasiado bajos. Al parecer, muchos países necesitan elevar los sueldos para contratar y retener personal capacitado. El nivel de los sueldos variará de país a país, pero debe ser lo bastante alto para estimular a las personas capacitadas a incorporarse a la administración pública y hacer carrera en ella, lo cual puede requerir los ajustes presupuestarios a corto plazo pertinentes. A largo plazo, será necesario hacer hincapié en que los profesionales se capaciten localmente en las materias en que sea preciso formarlos en gran número, en vez de dar tanta importancia a que se capaciten en el extranjero. Es posible que los países en desarrollo, en particular los más pobres, no puedan dar a gran cantidad de profesionales formados en el extranjero una remuneración suficiente para retenerlos al servicio del gobierno o incluso en el país. Además, si se aumentaran los sueldos de los profesionales a niveles comparables, en términos reales, con los que existen en el mundo industrializado, la diferencia de sueldos en favor del funcionariado se incrementaría en forma excesiva y daría lugar a pedidos de aumentos de sueldo por otras categorías de empleados. Conjuntamente con salarios adecuados y sistemas de promoción por mérito, es preciso que muchos países creen un clima político e intelectual más atractivo, un entorno en el cual los profesionales puedan expresar críticas a los programas y políticas sin temor a ser hostigados ni castigados. Hay razones de peso para que parte de la cooperación técnica se destine a reforzar el presupuesto en los países más pobres, especialmente en los menos adelantados, con el propósito concreto de aumentar la capacidad de absorción en los planos sectorial y subsectorial. No parece que las iniciativas ya adoptadas por los organismos de las Naciones Unidas al respecto estén a la altura de las necesidades.

2. Mejoramiento de la cooperación técnica multilateral

228. Las formas tradicionales de cooperación técnica se han institucionalizado y han echado raíces. Sin embargo, cabe esperar un cambio hacia una mayor eficiencia y eficacia debido a las recientes políticas formuladas en el plano internacional. De conformidad con la resolución 44/211 de la Asamblea General, se están adoptando medidas dentro del sistema de las Naciones Unidas para remodelar las prácticas de la cooperación técnica. En el informe del Secretario General sobre Actividades Operacionales para el Desarrollo (A/47/419) figura una revisión de las medidas adoptadas hasta ahora para aplicar las reformas propuestas. El objetivo principal de las reformas es acelerar el aumento de la capacidad nacional en los países en desarrollo. Se presta especial atención a la pertenencia y ejecución nacionales de las actividades operacionales, a la sustitución del proyecto por el programa como instrumento de acción y a diversas medidas de reforma institucional orientadas a mejorar la coordinación y la ejecución, tales como la coordinación interna, la coordinación sobre el terreno, la armonización de los ciclos programáticos de los organismos crediticios del sistema de las Naciones Unidas con los de los gobiernos nacionales y la descentralización de las competencias de los organismos de las Naciones Unidas hacia el terreno.

229. La propiedad o pertenencia y la ejecución a cargo de los países se sustentan en el principio básico de que todos los programas y proyectos deben ser formulados y ejecutados por los gobiernos receptores. La ejecución nacional exige que sean los países receptores, y no los organismos de las Naciones Unidas, los responsables principales de ejecutar los programas y coordinar las actividades de los donantes, con la asistencia de los organismos de las Naciones Unidas cuando les sea solicitada. Este criterio ofrece varias ventajas. Si se aplica según se ha previsto, la cooperación técnica se guiará más por la demanda, lo que permitirá una mejor adecuación entre recursos y necesidades

genuinas. La ejecución nacional puede ser un instrumento útil para traspasar responsabilidad administrativa a nacionales de los países receptores, lo cual ayudará a utilizar al máximo expertos locales y a fortalecer la capacidad nacional. Una mayor utilización de los nacionales competentes en todos los aspectos de la cooperación técnica mejorará la eficiencia de ésta.

230. Otra consecuencia previsible de la ejecución nacional sería agudizar la competencia para los organismos del sistema de las Naciones Unidas, tanto entre ellos como con empresas de consultoría privadas. Con el tiempo esto debería producir una mayor especialización entre los organismos y el surgimiento de ventajas comparativas en la prestación de los servicios de cooperación técnica, sustentadas en los conocimientos especializados adquiridos por algunos de ellos mediante el acopio de información y la práctica de estudios analíticos.

231. Para aplicar el enfoque programático es preciso que los gobiernos receptores articulen programas plurianuales por sectores o subsectores enteros en consonancia con sus planes y prioridades para el desarrollo. Se prevé que en los programas se especifiquen políticas, estrategias y componentes, incluidas las necesidades de cooperación técnica. Luego los programas serán presentados a la comunidad de donantes para su financiación coordinada y global. El enfoque programático presenta una serie de ventajas. Los programas, a diferencia de los proyectos, pueden inspirarse en una perspectiva a largo plazo necesaria para la creación de capacidad y permiten encauzar y concentrar los insumos de cooperación técnica de manera coherente en esferas prioritarias. Ya que los gobiernos receptores serán los encargados de diseñar los programas, este enfoque puede propiciar una mayor utilización de las capacidades nacionales en la preparación y ejecución. Asimismo, los programas podrían ser un instrumento útil para coordinar la acción de los donantes orientada al aumento de la capacidad.

232. Las propuestas de reforma también tienen como objetivo lograr una respuesta unificada del sistema de las Naciones Unidas ante las necesidades de los países en desarrollo. Para lograr esa respuesta se cuenta con cuatro medidas:

a) establecer metas y estrategias comunes del sistema de las Naciones Unidas sobre programas específicos formulados por los países en desarrollo a través de la coordinación interna entre los organismos de las Naciones Unidas (en el pasado, los organismos de las Naciones Unidas establecían sus propios objetivos y estrategias en temas como la salud materna, la planificación familiar, el agua potable, etc., lo que imposibilitaba toda respuesta unificada), b) armonizar los ciclos programáticos de los organismos crediticios del sistema de las Naciones Unidas con los de los gobiernos nacionales, c) mejorar la coordinación de las actividades del sistema de las Naciones Unidas en el plano nacional fortaleciendo el papel de los coordinadores residentes de las Naciones Unidas a los que se otorgarán las facultades pertinentes para que lideren y coordinen la labor de todo el sistema de las Naciones Unidas en los países, y d) alojar a todas las organizaciones de las Naciones Unidas en locales comunes en cada país a fin de facilitar las consultas y la coordinación entre los organismos.

233. Además, las propuestas de reforma se proponen lograr una respuesta orientada a los países mediante la descentralización. Para ello es preciso que se descentralicen la capacidad y los recursos y que los organismos de las Naciones Unidas deleguen la autoridad máxima posible a sus oficinas de país para que puedan adoptar decisiones sobre la formulación de programas y proyectos y su posterior aprobación y ejecución. El objetivo es asegurar una especificidad cultural, social y económica en las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas con los países en desarrollo; aproximar el proceso de adopción de decisiones a los beneficiarios de los servicios ofrecidos; aumentar la eficacia de la colaboración entre los organismos; asegurar una cooperación más

estrecha de los organismos de las Naciones Unidas con los coordinadores residentes y aumentar la velocidad, calidad y eficiencia de la ejecución.

234. En las propuestas de reforma se señala de manera apropiada la necesidad de una mayor responsabilización y de simplificar los procedimientos de rendición de cuentas relacionados con la cooperación técnica. Se está llevando a cabo en las Naciones Unidas un proyecto para el logro de esos objetivos en tres etapas: a) recopilar y evaluar datos para trazar los perfiles de rendición de cuentas a los donantes por la ayuda recibida, b) comprobar en varios casos de países en desarrollo la capacidad y el grado de cumplimiento de las diversas obligaciones de rendir cuentas y c) proponer nuevos métodos y normas de rendición de cuentas que reflejen los intereses y la colaboración de donantes y receptores.

235. Las reformas adoptadas en el sistema de las Naciones Unidas son acertadas, pero es todavía demasiado pronto para evaluar su eficacia y contemplar la necesidad de alternativas mejores; se vislumbran además varios problemas. La principal limitación, a corto y mediano plazo, del enfoque por programas y del principio de pertenencia y ejecución nacionales en muchos países en desarrollo es la escasez de personal capacitado para formular programas coherentes y los proyectos conexos y para supervisar su ejecución. Ese obstáculo se podría superar con la ayuda de expertos extranjeros que trabajaran bajo la dirección de nacionales durante un período de transición en el que se capacitara a suficientes nacionales para satisfacer las necesidades previstas. Sin embargo, a fin de garantizar que las necesidades de cooperación técnica reflejen las demandas reales, la utilización de extranjeros en la formulación de proyectos y programas se debe eliminar en forma gradual pero rápida. Como ya se ha mencionado, la capacitación de profesionales nacionales para superar factores limitantes se favorecería si una proporción mayor de los recursos de cooperación técnica con que cuentan los organismos de las Naciones Unidas se destinaran a satisfacer las necesidades de capacitación en los países. Además, a fin de que el enfoque por programas sea eficaz, se deben formular programas coherentes en los planos sectorial y subsectorial y evitar que los programas se reduzcan a una mera acumulación de proyectos incoherentes. La iniciativa reciente del PNUD de ayudar a los países en desarrollo a elaborar programas de cooperación técnica por conducto de sus evaluaciones y programas nacionales de cooperación técnica (NATCAP) podría ser una medida viable de corto a largo plazo, pero no puede reemplazar la capacitación de los nacionales en la formulación y ejecución de programas de cooperación técnica.

236. Los NATCAP tienen como objetivo mejorar la gestión de la cooperación técnica por parte de los gobiernos mediante la recopilación de información sistemática y completa sobre los recursos de cooperación técnica que la comunidad de donantes proporciona, elaborar y publicar declaraciones normativas y directrices sobre las prioridades, propósitos y aplicaciones de esa cooperación y formular programas amplios de cooperación técnica que complementen los programas de inversión pública de los gobiernos y los presupuestos anuales. Sin embargo, esa actividad aún se rige por la oferta. Presupone la existencia de instituciones apropiadas y depende demasiado del apoyo externo para que pueda convertirse en un instrumento importante para la gestión eficaz de las capacidades humanas e institucionales. Además, es una práctica sumamente compleja ya que está orientada a integrar la cooperación técnica en presupuestos nacionales que comprenden cientos de proyectos sujetos a diferentes sistemas de financiación y gestión, lo que requiere mucho tiempo y recursos.

237. Las organizaciones de las Naciones Unidas deberían poder establecer objetivos y estrategias comunes sobre temas concretos mediante la coordinación interna; de hecho, ya han comenzado a tomarse medidas en pos de este objetivo. No obstante, es necesario adoptar modalidades que permitan lograr la

coordinación interna de forma rápida y eficiente y evitar que el proceso quede dominado por los organismos de financiación más importantes. La coordinación sobre el terreno tal vez tropiece con mayores dificultades, pues entraña la coordinación de las actividades de funcionarios de diversas organizaciones, los cuales se considerarán ante todo ligados a sus organizaciones respectivas, que tal vez adopten posiciones conflictivas respecto de ciertas actividades concretas. La coordinación externa sería mucho más fácil si se allanaran las diferencias entre los organismos en la etapa de coordinación interna. Sea como fuere, queda por ver si los coordinadores independientes que se prevé designar con rango de embajador podrán cumplir sus tareas con eficacia. La descentralización, incluida la de recursos humanos hacia el terreno, también planteará sin duda algunos problemas y exigirá que los organismos deleguen facultades en sus oficinas de país y en el personal de campo. En primer lugar, no es seguro que se puedan hallar en el plano nacional los diversos sectores y subsectores técnicos necesarios, ni se sabe cómo participarán en los países las organizaciones que no tienen personal sobre el terreno o sólo se han descentralizado en los planos regional o subregional. Desde el punto de vista de cada organización, cabe preguntarse si la descentralización de la autoridad menoscabará la obligación que tienen los organismos de rendir cuentas a sus órganos rectores. Sea como fuere, habrá que reestructurar adecuadamente los organismos donantes para lograr la mayor descentralización posible.

3. Algunas iniciativas multilaterales recientes en relación con la creación de capacidad

238. En años recientes, los organismos de las Naciones Unidas han venido adoptando, por separado o en colaboración, varias iniciativas encaminadas a atender las necesidades institucionales a largo plazo de los países en desarrollo⁴⁹. Esas iniciativas se han orientado en buena medida hacia los países más pobres, en particular hacia los del África subsahariana.

239. El Programa Mundial de Préstamos para el Desarrollo Sectorial del Banco Mundial, activo desde hace cierto tiempo, permite fomentar la capacidad a largo plazo en el plano sectorial mediante su estrategia nacional plurianual de desarrollo sectorial. El Banco Mundial, el PNUD y varios donantes bilaterales han emprendido una iniciativa para el fortalecimiento de las capacidades en África que tiene por objeto crear una masa crítica de analistas de política y gerentes económicos profesionales autóctonos para que África asuma un mayor control de su propio desarrollo y dependa en menor medida de expertos extranjeros. El UNEDIL - PNUD, Instituto de Desarrollo Económico del Banco Mundial (IDE) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) - es un programa interinstitucional establecido para promover la competencia autóctona de 16 instituciones de administración y tres organizaciones regionales de África, con vistas a evitar la dependencia tradicional de los profesionales extranjeros. El programa se centra en el mejoramiento de la administración pública, la reforma de las empresas estatales y el desarrollo del sector privado. El Programa Especial de Administración y Gestión, programa interinstitucional dirigido por el PNUD, tiene por objeto prestar cooperación técnica para mejorar la capacidad de administración y gestión en el África subsahariana. Mediante el Programa de Desarrollo de la Capacidad de Gestión del PNUD, se quiere aumentar la eficiencia y la productividad de los sectores público y paraestatal, así como la capacidad de los gobiernos para formular y aplicar políticas de reforma a largo plazo y reorganizar la administración pública en los países pobres, en particular los menos adelantados. El Programa de capacitación en administración agrícola para África (AMTA) es un programa interinstitucional que tiene por objeto capacitar a los directores de proyectos agrícolas para elaborar programas de enseñanza y material didáctico y mejorar las instituciones regionales y de

formación profesional. La Red de Desarrollo Agrícola y Rural es un servicio complementario del AMTA establecido para mejorar la capacidad de planificación sectorial y gestión en la región de África. El Programa Especial del Banco Mundial de Investigaciones Agrícolas para África tiene por objeto crear y fomentar la capacidad institucional en África en la esfera de las ciencias relacionadas con la agricultura. El Consorcio Africano de Investigación Económica se estableció para fortalecer la capacidad de África en la esfera de la formulación de políticas económicas. Aunque no constituya una iniciativa reciente, pues fue fundado hace más de 25 años, conviene mencionar el Centro Internacional de Perfeccionamiento Profesional y Técnico de la OIT en Turín, que ofrece capacitación técnica y formación profesional en diversas disciplinas a determinadas categorías de funcionarios de la administración pública de países en desarrollo. En la Cuarta Convención de Lomé se han ideado diversos mecanismos encaminados a fomentar la cooperación entre empresas de consultoría nacionales y extranjeras mediante lo que se denomina arreglos de hermanamiento. Estos arreglos pueden cumplir una función muy importante en la capacitación de expertos del sector privado para su desempeño en todos los ámbitos de la economía. Todas estas instituciones tienen objetivos a largo plazo y su eficacia sólo se puede evaluar al cabo de cierto tiempo, pero es preciso fortalecerlas y dotarlas de fondos suficientes a fin de que mejoren la cobertura y la calidad de sus servicios.

4. Reforma de la cooperación técnica bilateral

240. Como la mayor parte de la ayuda procede de fuentes bilaterales, el mejoramiento de la cooperación técnica bilateral reviste importancia capital. Cabe preguntarse hasta qué punto los organismos bilaterales de ayuda estarán de acuerdo con el enfoque programático de la cooperación técnica y que se transfieran a los países la propiedad y la ejecución de los programas si accederán a establecer objetivos y estrategias comunes sobre temas concretos o programas por países coherentes con los programas nacionales formulados por los países receptores, como se exige a los organismos de las Naciones Unidas con arreglo a las reformas en curso. Cabe preguntarse además si aceptarán coordinar sus actividades sobre el terreno; en otras palabras, ¿aprobarán los programas bilaterales las reformas que se están introduciendo en el sistema de las Naciones Unidas?

241. Hay indicios alentadores de que las prácticas de cooperación técnica bilateral van a cambiar en un futuro próximo. El Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la OCDE hizo un llamamiento pidiendo nuevas orientaciones en materia de cooperación técnica; se esperaba que ello repercutiera significativamente en las prácticas de cooperación técnica bilateral. Según los principios acordados la cooperación técnica debería: fomentar la creación de capacidad a largo plazo en lugar de tratar de mejorar los resultados inmediatos a corto plazo, en los países en desarrollo - los donantes deberían dejar en manos de esos países la tarea fundamental de planificar, diseñar y gestionar la cooperación técnica -; adoptar un enfoque programático en lugar de proyecto por proyecto; estimular en todas las etapas la participación de los beneficiarios en los programas y proyectos de cooperación técnica; fomentar el desarrollo institucional sostenible a largo plazo con miras a la autosuficiencia; reconocer las necesidades del sector privado en materia de cooperación técnica; definir todos los objetivos en forma de resultados que alcanzar en lugar de insumos que aportar, y prestar más atención al costo y eficiencia de las actividades de cooperación técnica. La adopción de estos principios por los países miembros del CAD en 1991 representa una reorientación fundamental de las prácticas de cooperación técnica bilateral, muy en consonancia con las reformas en curso en las Naciones Unidas.

242. Aunque los países miembros del CAD adoptaron estos principios en 1991, aún no los han puesto en práctica. La experiencia muestra que los donantes bilaterales se resisten a modificar sus prácticas en materia de cooperación técnica por diversos motivos.

H. Necesidades en materia de cooperación técnica en el decenio de 1990

1. El contexto de la cooperación técnica en el decenio de 1990

243. El presente decenio marca el comienzo de una nueva era en la AOD y en la cooperación técnica asociada a ella. Los acontecimientos políticos recientes, sobre todo en Europa central y oriental, han transformado profundamente el contexto internacional de la cooperación para el desarrollo. La configuración política de los países de la región ha variado y ha aumentado el número de Estados. Muchos de esos países están afrontando problemas de un nuevo modo de ser político y económico que exigen el establecimiento de instituciones democráticas basadas en el mercado con las que no están familiarizados; esperan contar con la asistencia de la comunidad internacional para poner sobre un nuevo carril sus sistemas políticos y económicos. En el contexto de las nuevas esferas de cooperación técnica y habida cuenta de las sombrías perspectivas generales de la AOD, nunca se insistirá demasiado en la importancia de acrecentar la eficacia de la cooperación técnica.

2. Esferas que requieren más atención en el decenio de 1990

244. El centro de atención tradicional de la cooperación técnica en los países en desarrollo se mantendrán en el presente decenio pero con mayor hincapié en el perfeccionamiento de los recursos institucionales y humanos. Los países en desarrollo deben redoblar sus esfuerzos para gestionar mejor los recursos de que disponen para promover el desarrollo, incluida la cooperación técnica, empezando en muchos casos por reformar adecuadamente la administración pública. En la configuración dinámica de las fuerzas políticas y económicas del mundo en desarrollo han surgido nuevos agentes que participan más activamente en el desarrollo económico y social, sobre todo las organizaciones no gubernamentales y el sector privado. Así pues, es preciso modificar las modalidades de cooperación técnica para apoyar más ampliamente a la sociedad civil. Hasta ahora, la cooperación técnica ha estado en exceso circunscrita al sector público. Habida cuenta del relieve que ha adquirido el sector privado, ha llegado el momento de adaptar la oferta de cooperación técnica a la demanda de dicho sector latente, modificando, según corresponda, los mandatos de los organismos donantes.

245. En este decenio han aparecido nuevos problemas en el mundo en desarrollo que también exigen que la comunidad internacional brinde una mayor cooperación técnica y financiera. Muchos de estos problemas encabezan la lista de prioridades del desarrollo internacional. Entre los más importantes cabe señalar el mantenimiento en sus diversas facetas de la integridad ambiental en el transcurso del desarrollo económico, la formulación y ejecución de políticas demográficas eficaces en muchas partes del mundo en desarrollo, la promoción del desarrollo social en todos sus aspectos, sobre todo en las esferas de la educación, la nutrición, la atención primaria de salud, el bienestar de los niños y las madres, el saneamiento y el abastecimiento de agua potable, la habilitación social de la mujer y la plena participación de todos los grupos de la sociedad en las actividades económicas y sociales, la promoción de un desarrollo urbano saludable y la protección de los derechos humanos. Si bien la

mayor parte de estas actividades compete fundamentalmente a cada país, exigirán recursos financieros y técnicos muy por encima de la capacidad de muchos países en desarrollo.

3. Modificación de las modalidades de cooperación técnica

246. Como ya se ha señalado, se está tratando de cambiar las modalidades de cooperación técnica multilateral. Hay indicios de que también la cooperación técnica bilateral experimentará modificaciones en el presente decenio. Es preciso alentar los esfuerzos por poner los procesos de adopción de decisiones en manos de los países receptores y por hacer que sea la demanda la fuerza motriz de la cooperación técnica.

247. Cabe señalar en particular lo siguiente. Habrá que hacer todo lo posible por integrar mejor los mandatos de las instituciones de las Naciones Unidas en la esfera de la cooperación técnica. Estrechar la coordinación es una condición necesaria para que la cooperación técnica se preste de forma adecuada y sea eficaz. Es indispensable que los organismos de las Naciones Unidas establezcan una relación simbiótica entre la investigación y la cooperación técnica. La cooperación técnica ha de fundamentarse en la investigación, a fin de que el personal de cooperación técnica esté a la vanguardia del conocimiento. A menudo, la cooperación técnica profesionalizada se ha traducido en un asesoramiento obsoleto y en la repetición indiscriminada de experiencias de un país en otro.

248. Por otra parte, la cooperación técnica debe tratar de superar las limitaciones más acuciantes en materia de instituciones y de recursos humanos observadas en los países. Como las necesidades más vitales varían de un país a otro, las actividades de cooperación técnica han de variar en consecuencia. En algunos países, la necesidad de sustituir la cooperación técnica persistirá cierto tiempo; en otros, se prestará más atención a las necesidades a largo plazo en materia institucional y de recursos humanos. Los organismos donantes tendrán que desarrollar una estrategia concertada a largo plazo para la creación de instituciones en función de las necesidades, a fin de asegurar que las nuevas instituciones sean compatibles entre sí y sirvan para superar las limitaciones sectoriales y subsectoriales, y para que en caso de emergencia la cooperación técnica se preste a tiempo y con eficacia. Con respecto a la creación de instituciones, es necesario promover las técnicas modernas; por ejemplo, en muchos países tendrá prioridad el establecimiento de sistemas de información sobre gestión, teniendo presente todo el potencial que ofrece la informática para aumentar la productividad.

249. Para hacer más eficaz la cooperación técnica es fundamental descentralizar el personal de cooperación técnica multilateral y bilateral al plano nacional, única forma de que se familiarice con los problemas, las limitaciones y las necesidades concretas de cada país. Determinar las necesidades de asistencia de un país desde la sede de un organismo donante sería un empeño inútil y un desperdicio considerable de recursos. La descentralización, que ya se está llevando a cabo en las Naciones Unidas, tropieza no obstante con una resistencia considerable. Tal vez haga falta reestructurar las burocracias de los organismos donantes para alcanzar los fines de la descentralización.

250. El principio de que los países hagan suyas las iniciativas de cooperación técnica y se encarguen de su ejecución es fundamental. No obstante, en países donde se haya desmoronado el orden público o que hayan sufrido pérdidas sustanciales de personal calificado en disturbios civiles prolongados tal vez sea necesario que se establezca a corto o mediano plazo una especie de órgano

supranacional, por ejemplo, una comisión de receptores y donantes que, bajo los auspicios de las Naciones Unidas, tengan facultades plenas para determinar las necesidades críticas en materia de cooperación técnica y encauzar los recursos pertinentes, sean de origen bilateral o multilateral, a fin de atender esas necesidades de forma concertada. Dotado de personal imparcial, ese órgano tal vez resultara más eficiente para la recuperación de los países que las modalidades ordinarias de cooperación técnica.

251. Como ya se ha señalado, hay que emprender iniciativas serias para evaluar la eficacia de la cooperación técnica tanto en función de sus resultados como de su costo. Esa tarea reviste una importancia fundamental independientemente de que aumenten o no la AOD y su componente de cooperación técnica en el transcurso del decenio. Si la cooperación técnica no es eficaz, es inútil; si no es eficiente, es antieconómica.

Cuadro 6

Porcentaje de la cooperación técnica (CT) en la AOD bilateral total y en la concedida a título de donación o cuasi donación de los países miembros del CAD, 1990

(Desembolsos netos)

| | AOD bilateral (millones de dólares) | Porcentaje de CT en la AOD bilateral (porcentaje) | AOD bilateral a título de donación o cuasi donación (millones de dólares) | Porcentaje de CT en la AOD bilateral a título de donación o cuasi donación (porcentaje) | AOD multilateral (millones de dólares) |
|----------------------------------|--|---|---|--|---|
| Alemania | 4 479 | 40,3 | 4 525 ^a | 39,9 | 1 841 |
| Australia | 753 | 31,2 | 753 | 31,2 | 202 |
| Austria | 299 | 22,1 | 161 | 41,0 | 94 |
| Bélgica | 548 | 38,0 | 519 | 40,1 | 342 |
| Canadá | 1 690 | 19,9 | 2 250 ^a | 15,0 | 780 |
| Dinamarca | 695 | 15,7 | 708 ^a | 15,4 | 476 |
| Estados Unidos | 8 370 | 32,5 | 8 520 ^a | 31,9 | 2 996 |
| Finlandia | 498 | 20,5 | 456 | 22,4 | 348 |
| Francia | 7 829 | 44,0 | 5 946 | 57,9 | 1 551 |
| Irlanda | 23 | 47,8 | 23 | 47,8 | 34 |
| Italia | 2 112 | 18,8 | 1 298 | 30,6 | 1 283 |
| Japón | 6 786 | 19,7 | 3 014 | 44,3 | 2 282 |
| Noruega | 756 | 13,0 | 758 ^a | 12,9 | 449 |
| Nueva Zelandia | 82 | 35,4 | 82 | 35,4 | 11 |
| Países Bajos | 1 901 | 41,0 | 1 775 | 43,9 | 691 |
| Reino Unido | 1 483 | 47,8 | 1 567 ^a | 45,2 | 1 164 |
| Suecia | 1 384 | 12,9 | 1 384 | 12,9 | 628 |
| Suiza | 551 | - | 533 | - | 199 |
| Total del CAD^b | 38 705 | 32,4 | 32 736 | 38,4 | 15 372 |

Fuente: Adaptación de: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, 1991 Development Cooperation Report (París, 1992), cuadro 48, pág. 232.

^a Total de desembolsos brutos.

^b Excluidas las deudas condonadas en concepto de asistencia no oficial para el desarrollo en 1990.

Cuadro 7

Distribución de la AOD neta y de las donaciones para cooperación técnica: desembolsos netos, 1987 y 1990

| Grupos de países | Porcentaje del total de la AOD bilateral ^a | | Porcentaje del total de la AOD multilateral ^b | | Porcentaje de las donaciones para CT en la AOD bilateral | | Porcentaje de las donaciones para CT en la AOD multilateral | | Porcentaje de las donaciones para CT en el total de las donaciones para CT | | Porcentaje de las donaciones para CT en el total de las donaciones para CT multilateral | |
|---|---|-------|--|-------|--|------|---|------|--|-------|---|-------|
| | 1987 | 1990 | 1987 | 1990 | 1987 | 1990 | 1987 | 1990 | 1987 | 1990 | 1987 | 1990 |
| PMA ^c | 21,5 | 17,1 | 37,9 | 39,5 | 5,1 | 4,1 | 7,6 | 7,4 | 17,8 | 15,3 | 28,0 | 27,9 |
| OPIB ^d | 26,5 | 33,9 | 38,5 | 33,5 | 7,4 | 7,0 | 6,0 | 5,9 | 25,8 | 25,6 | 22,2 | 22,2 |
| PIMB ^e | 14,6 | 15,4 | 6,7 | 7,5 | 3,6 | 3,5 | 2,2 | 1,9 | 12,5 | 12,9 | 8,1 | 7,2 |
| PIMA ^f | 17,8 | 16,7 | 4,3 | 4,0 | 6,0 | 6,4 | 2,2 | 2,2 | 20,9 | 23,6 | 8,0 | 8,3 |
| Sin clasificar ^g | 19,6 | 16,9 | 12,6 | 15,5 | 6,6 | 6,1 | 9,1 | 9,2 | 23,0 | 22,6 | 33,7 | 34,4 |
| Total | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 28,7 | 27,1 | 27,1 | 26,4 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| Total (miles de millones de dólares EE.UU.) | 32,9 | 46,4 | 10,1 | 13,5 | 9,4 | 12,6 | 2,7 | 3,6 | 9,4 | 12,6 | 2,7 | 3,6 |

Nota: En la AOD y en las transacciones de países miembros del CAD y organizaciones multilaterales con el sector oficial, los montos no clasificados geográficamente suman cantidades demasiado pequeñas para que den lugar a una subestimación sustancial de la cifra correspondiente a un país receptor determinado. No obstante, en el caso de los organismos bilaterales árabes, quedan sin clasificar geográficamente del 35% al 40% de los montos, según el año.

^a Países miembros del CAD y países árabes.

^b Organismos de las Naciones Unidas, incluidos los bancos regionales de desarrollo y los organismos árabes.

^c Lista de las Naciones Unidas de países menos adelantados.

^d Otros países de ingresos bajos, con un PNB per cápita inferior a 750 dólares en 1989.

^e Países de ingresos medios bajos, con un PNB per cápita entre 750 y 1.500 dólares en 1989.

^f Países de ingresos medios altos, con un PNB per cápita superior a 1.500 dólares.

^g Incluye conceptos como i) gastos administrativos, efectuados principalmente en el territorio del país donante; ii) gastos en el país donante para investigaciones en beneficio de países en desarrollo (por ejemplo, sobre enfermedades tropicales); y iii) montos que corresponden a procedimientos inadecuados de recopilación de datos o a restricciones por confidencialidad que impidieron revelar la identidad del país beneficiario.

Cuadro 8

Porcentaje de la cooperación técnica, la ayuda alimentaria y la ayuda de emergencia
en la financiación oficial para el desarrollo

(Aportes, porcentaje)

| Grupos de países | Cooperación técnica | | Ayuda alimentaria | | Ayuda de emergencia | |
|-----------------------------|---------------------|-------------|-------------------|------------|---------------------|------------|
| | 1987 | 1990 | 1987 | 1990 | 1987 | 1990 |
| PMA ^a | 20,0 | 22,0 | 5,0 | 3,0 | 1,0 | 1,0 |
| OPIB ^b | 12,0 | 11,0 | 2,0 | 1,0 | 1,0 | 0,0 |
| PIMB ^c | 15,0 | 16,0 | 3,0 | 2,0 | 2,0 | 1,0 |
| PIMA ^d | 15,0 | 12,0 | 1,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Sin clasificar ^e | 53,0 | 52,0 | 1,0 | 2,0 | 2,0 | 2,0 |
| Total | 18,0 | 17,0 | 2,0 | 2,0 | 1,0 | 1,0 |

Fuente: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, Geographical Distribution of Financial Flows to Developing Countries, (París, 1992), págs. 304 a 315.

Nota: En la AOD y en las transacciones de países miembros del CAD y organizaciones multilaterales con el sector oficial, los montos no clasificados geográficamente suman cantidades demasiado pequeñas para que den lugar a una subestimación sustancial de la cifra correspondiente a un país receptor determinado. No obstante, en el caso de los organismos bilaterales árabes, quedan sin clasificar geográficamente del 35% al 40% de los montos, según el año.

- ^a Lista de las Naciones Unidas de países menos adelantados.
- ^b Otros países de ingresos bajos, con un PNB per cápita inferior a 750 dólares en 1989.
- ^c Países de ingresos medios bajos, con un PNB per cápita entre 750 y 1.500 dólares en 1989.
- ^d Países de ingresos medios altos, con un PNB per cápita superior a 1.500 dólares.
- ^e Incluye conceptos como i) gastos administrativos, efectuados principalmente en el territorio del país donante; ii) gastos en el país donante para investigaciones realizadas en beneficio de países en desarrollo (por ejemplo, sobre enfermedades tropicales); y iii) montos que corresponden a procedimientos inadecuados de recopilación de datos o a restricciones por confidencialidad que impidieron revelar la identidad del país beneficiario.

V. EXAMEN GENERAL DE LA LISTA DE PAÍSES MENOS ADELANTADOS

A. Introducción

252. En su cuadragésimo sexto período de sesiones, la Asamblea General pidió al Comité de Planificación del Desarrollo que cada tres años hiciera un examen general de la lista de países de ingresos bajos con miras a determinar cuáles de esos países reunían las condiciones para ser incluidos en la lista de países menos adelantados o ser excluidos de ella, y que presentara ese examen a la Asamblea por conducto del Consejo Económico y Social. Respondiendo a esa petición, el Comité ha llevado a cabo el examen general en su presente período de sesiones ateniéndose a los criterios aprobados por la Asamblea General en su cuadragésimo sexto período de sesiones⁵⁰. El criterio relativo al PIB per cápita ha sido actualizado sobre la base del nuevo límite superior establecido por el Banco Mundial para los países de ingresos bajos en 1991 y de conformidad con los procedimientos aprobados por la Asamblea General ese mismo año. Los límites de los criterios empleados en el examen han sido 699 dólares para el PIB per cápita, 26 para el índice de diversificación económica y 47 para el índice ampliado de la calidad física de la vida.

B. Recomendaciones

253. Sobre la base de los criterios y de su aplicación, el Comité ha evaluado según se describe a continuación las posibilidades de los países de ser incluidos en la lista. En la primera etapa se examinaron los países en función del tamaño de su población, su PIB per cápita, del índice ampliado de la calidad física de la vida y del índice de diversificación económica. Se ajustaban a los cuatro criterios los siguientes 35 países del grupo I (véase el cuadro 1): Afganistán, Angola, Benin, Bhután, Burkina Faso, Burundi, Camboya, Comoras, Chad, Eritrea, Etiopía, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Guinea Ecuatorial, Islas Salomón, Liberia, Malawi, Malí, Mauritania, Nepal, Níger, República Centroafricana, República Unida de Tanzania, Rwanda, Santo Tomé y Príncipe, Sierra Leona, Somalia, Sudán, Togo, Uganda, Yemen, Zaire y Zambia.

254. De estos 35 países, tres - Angola, Eritrea y Ghana - no figuran actualmente en la lista de países menos adelantados. No obstante, de los tres países, Ghana ha progresado considerablemente desde el examen llevado a cabo por el Comité en 1991 y su índice de diversificación económica se encuentra en el límite. Además, el Gobierno de Ghana prevé que con la continuación de su política económica actual la situación seguirá mejorando. En consecuencia, el Comité recomienda que no se incluya a Ghana en la lista. Con respecto a Eritrea, nuevo Estado antes parte de Etiopía, que se encuentra en la lista de países menos adelantados y cuyos tres indicadores están muy por debajo de los límites respectivos, el Comité recomienda su inclusión en la lista mientras se obtienen suficientes datos estadísticos.

255. La segunda etapa de la evaluación se basó en el índice ampliado de la calidad física de la vida y los demás indicadores pertinentes para los países del grupo II. Haití y Mozambique satisfacen el criterio del PIB per cápita y el del índice ampliado de la calidad física de la vida, pero no el del índice de diversificación económica. El Comité recomienda que estos países, que ya figuran en la lista, continúen en ella porque no cumplen los requisitos para que se los retire. Kenya satisface el criterio del PIB per cápita y está en el límite del índice ampliado de la calidad física de la vida, mientras que se encuentra por encima del límite del índice de diversificación económica. El Comité recomienda que no se incluya a Kenya en la lista.

256. La tercera etapa de la evaluación se basó en el índice de diversificación económica y en los demás indicadores pertinentes para los países del grupo III. Cuatro países - Kiribati, Lesotho, Madagascar y la República Democrática Popular Lao - se ajustaban al criterio del PIB per cápita y al del índice de diversificación económica, pero no al del índice ampliado de la calidad física de la vida. El Comité recomienda que estos países, que ya figuran en la lista, permanezcan en ella porque no cumplen los requisitos para que se los retire.

257. Cinco países - Guyana, Nicaragua, Sri Lanka, Viet Nam y Zimbabwe (grupo IV) - tienen un PIB per cápita inferior al límite, pero no cumplen los requisitos relativos al índice ampliado de la calidad física de la vida ni al índice de diversificación económica. El Comité no recomienda la inclusión de ninguno de ellos en la lista.

258. La evaluación precedente tenía por objeto los países de ingresos bajos, definidos a los efectos del estudio como aquellos cuyo PIB per cápita no alcanzaba el límite establecido en el criterio. El PIB per cápita de nueve países que figuran en la lista de países menos adelantados (grupo VI) - Afganistán, Botswana, Cabo Verde, Djibouti, Maldivas, Myanmar, Samoa, Tuvalu y Vanuatu - sobrepasaba al límite del criterio correspondiente y se ha evaluado por separado a esos países con arreglo a las normas para el retiro de la lista.

259. Botswana sigue cumpliendo los criterios aplicables para el retiro de la lista. En consecuencia, el Comité reitera su recomendación de que se le elimine de ella, una vez que han transcurrido tres años después de que hizo la primera recomendación en ese sentido en 1991.

260. Djibouti, Samoa y Tuvalu no reúnen las condiciones para el retiro de la lista. En el caso de Djibouti, el índice ampliado de la calidad física de la vida y el índice de diversificación económica son sumamente bajos. En los casos de las Maldivas, Myanmar, Samoa y Tuvalu, aunque el índice ampliado de la calidad física de la vida supera el nivel necesario para que se los retire de la lista, el PIB per cápita no parece rebasar el nivel adquirido (699 dólares más 100 dólares).

261. Cabo Verde parece cumplir las normas para el retiro de la lista. No obstante, entre el tercer trimestre de 1992 y el tercer trimestre de 1993, el tipo de cambio de su moneda se depreció un 31% con respecto al dólar, proceso acompañado de una tasa de inflación de aproximadamente el 8%. Así pues, es fácil que su PIB per cápita esté bastante sobreestimado. El Comité recomienda que Cabo Verde permanezca en la lista.

262. El país restante, Vanuatu, cumple las normas pertinentes para que sea retirado de la lista y el Comité recomienda que así se haga, siempre y cuando esta conclusión quede confirmada en el examen de 1997.

263. El Comité también examinó los casos de los países con economía en transición que tienen el PIB per cápita más bajo del grupo de países de Europa oriental y del territorio de la ex Unión Soviética. No se dispone de datos suficientes para calcular los índices compuestos de estos países. Los dos indicadores disponibles, la esperanza de vida al nacer y la tasa de alfabetización de adultos, sugieren un índice ampliado de la calidad física de la vida superior al límite fijado para los países menos adelantados, pero esto aún queda por verificarse. El Comité sugiere que se reúna la información pertinente sobre los países del grupo que reúnan las condiciones de países de bajos ingresos según los criterios del Banco Mundial.

264. En conclusión, el Comité recomienda que a) se añadan a la lista Angola y Eritrea; b) se retire inmediatamente a Botswana de la lista; y c) se retire a Vanuatu de la lista en 1997, con sujeción a los resultados del examen que se realice ese año.

265. Si la Asamblea General aprueba estas recomendaciones, habrá 48 países en la lista de los países menos adelantados. El Comité desea señalar que los cambios que recomienda introducir en la lista tendrán consecuencias para el Programa de Acción en favor de los Países menos Adelantados para el decenio de 1990 en general y para los objetivos en materia de AOD estipulados en ese Programa.

Cuadro 9

Criterios para identificar a los países menos adelantados

| País | PIB per cápita ^a | Índice ampliado de la calidad física de la vida ^b | Índice de diversificación económica ^c |
|--|-----------------------------|--|--|
| <u>Grupo I. Países con un PIB per cápita de 699 dólares o menos, una población de 75 millones de personas o menos, un índice ampliado de la calidad física de la vida de 47 o menos y un índice de diversificación económica de 26 o menos</u> | | | |
| Afganistán ^d | 253 | 12 | 20 |
| Angola ^c | 591 | 28 | 9 |
| Benin | 415 | 25 | 17 |
| Bhután | 164 | 29 | 22 |
| Burkina Faso | 249 | 20 | 24 |
| Burundi | 199 | 23 | 10 |
| Camboya | 101 | 33 | 21 |
| Comoras | 450 | 35 | 13 |
| Chad | 230 | 18 | 13 |
| Eritrea ^e | - | - | - |
| Etiopía | 108 | 23 | 23 |
| Gambia | 355 | 25 | 22 |
| Ghana ^e | 409 | 40 | 26 |
| Guinea | 493 | 19 | 8 |
| Guinea-Bissau | 210 | 24 | 13 |
| Guinea Ecuatorial | 474 | 35 | 16 |
| Islas Salomón | 583 | 27 | 24 |
| Liberia | 392 | 29 | 23 |
| Malawi | 209 | 35 | 15 |
| Mauritania | 573 | 29 | 15 |
| Malí | 271 | 16 | 15 |
| Nepal | 147 | 34 | 13 |
| Níger | 321 | 17 | 8 |

Cuadro 9 (continuación)

| País | PIB per cápita ^a | Índice ampliado de la calidad física de la vida ^b | Índice de diversificación económica ^c |
|--|-----------------------------|--|--|
| República Centroafricana | 496 | 26 | 15 |
| República Unida de Tanzania | 104 | 45 | 25 |
| Rwanda | 261 | 30 | 17 |
| Santo Tomé y Príncipe | 340 | 46 | 10 |
| Sierra Leona | 140 | 17 | 20 |
| Somalia | 51 | 14 | 18 |
| Sudán ^d | 400 | 24 | 22 |
| Togo | 503 | 41 | 20 |
| Uganda | 159 | 35 | 6 |
| Yemen | 677 | 36 | 13 |
| Zaire | 95 | 42 | 15 |
| Zambia | 412 | 45 | 16 |
| <u>Grupo II. Países con un PIB per cápita de 699 dólares o menos, una población de 75 millones de personas o menos, un índice ampliado de la calidad física de la vida de 47 o menos y un índice de diversificación económica superior a 26</u> | | | |
| Haití | 301 | 36 | 31 |
| Kenya ^e | 346 | 47 | 28 |
| Mozambique | 77 | 20 | 29 |
| <u>Grupo III. Países con un PIB per cápita de 699 dólares o menos, una población de 75 millones de personas o menos, un índice ampliado de la calidad física de la vida superior a 47 y un índice de diversificación económica de 26 o menos</u> | | | |
| Kiribati | 529 | 68 | 17 |
| Lesotho | 358 | 52 | 21 |
| Madagascar | 238 | 48 | 21 |
| República Democrática Popular Lao | 238 | 52 | 23 |
| <u>Grupo IV. Países con un PIB per cápita de 699 dólares o menos, una población de 75 millones de personas o menos, un índice ampliado de la calidad física de la vida superior a 47 y un índice de la diversificación económica superior a 26</u> | | | |
| Guyana ^e | 297 | 75 | 28 |
| Nicaragua ^e | 377 | 59 | 30 |

Cuadro 9 (continuación)

| País | PIB per cápita ^a | Índice ampliado de la calidad física de la vida ^b | Índice de diversificación económica ^c |
|--|-----------------------------|--|--|
| Sri Lanka ^e | 505 | 70 | 30 |
| Viet Nam ^e | 121 | 58 | 27 |
| Zimbabwe ^e | 584 | 56 | 38 |
| <u>Grupo V. Países con un PIB per cápita de 699 dólares o menos y una población de más de más de 75 millones de personas</u> | | | |
| Bangladesh | 211 | 31 | 21 |
| China ^e | 345 | 70 | 38 |
| India ^e | 325 | 47 | 36 |
| Indonesia ^e | 624 | 63 | 31 |
| Nigeria ^e | 282 | 35 | 7 |
| Pakistán ^e | 422 | 34 | 33 |
| <u>Grupo VI. Países actualmente clasificados entre los menos adelantados, con un PIB per cápita de más de 699 dólares</u> | | | |
| Botswana | 2 795 | 55 | 19 |
| Cabo Verde | 940 | 63 | 17 |
| Djibouti | 1 238 | 23 | 19 |
| Maldivas | 721 | 53 | 11 |
| Myanmar | 701 | 57 | 26 |
| Samoa | 750 | 73 | 26 |
| Tuvalu | 712 | 65 | 21 |
| Vanuatu | 1 115 | 53 | 20 |

Notas:

1. Normas para la inclusión en la lista. Los países tendrán derecho a ser incluidos en la lista si reúne las cuatro condiciones oficiales relativas, a saber, al tamaño de la población, el ingreso per cápita, el índice ampliado de la calidad física de la vida y el índice de diversificación económica, con sujeción al juicio del Comité sobre el índice de riquezas naturales y los indicadores de que se compone, las exportaciones de petróleo expresadas como porcentaje del total de las exportaciones y la AOD; o si se ajustan a los criterios del tamaño de la población, el ingreso per cápita, el índice ampliado de la calidad física de la vida y el índice de diversificación económica y son países sin litoral, países pequeños con una población de 1 millón de personas o menos, o tienen frecuentes problemas climáticos como sequías, inundaciones y ciclones. La inclusión en la lista estará sujeta al juicio del Comité respecto de otras consideraciones.

Cuadro 9 (continuación)

Notas (continuación):

2. Normas para el retiro de la lista. Los países serán retirados de la lista si superan el límite del criterio del ingreso per cápita en vigor en el momento del examen y el límite en el índice ampliado de la calidad física de la vida o el índice de diversificación económica durante tres años, o si superan los límites en el índice ampliado de la calidad física de la vida y el índice de diversificación económica, incluso si su ingreso per cápita sigue siendo inferior al límite del criterio del ingreso per cápita. Es necesario superar los límites por un margen de 100 dólares en cuanto al ingreso per cápita, 5 puntos en cuanto al índice ampliado de la calidad física de la vida y 3 puntos en cuanto al índice de diversificación económica.

^a Dólares de los Estados Unidos, promedio anual, 1990-1992.

^b Índice ampliado de la calidad física de la vida, que abarca la esperanza de vida al nacer, el suministro de calorías per cápita, la matrícula escolar primaria y secundaria y la tasa de alfabetización de adultos.

^c Índice de diversificación económica, que abarca la proporción de manufacturas en el PIB, la proporción del empleo en la industria, el consumo de electricidad per cápita y el coeficiente de concentración de las exportaciones.

^d Como los tipos de cambio oficiales fijos coincidieron con tasas de inflación sumamente elevadas, para mejorar la comparabilidad del PIB per cápita se utilizaron los tipos de cambio sustitutivos calculados por la División de Estadística de la Secretaría de las Naciones Unidas.

VI. ORGANIZACIÓN DEL PERÍODO DE SESIONES

266. El 29º período de sesiones del Comité de Planificación del Desarrollo se celebró en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York del 12 al 14 de enero de 1994. Asistieron 17 miembros del Comité: Abdlatif Y. Ál-Hamad, Just Faaland, Ricardo Ffrench-Davis, Tchaboure Ayme Gogue, Keith Griffin, Patrick Guillaumont, Mahbub Ul Haq, Ryokichi Hirono, Nicolai Liventsev, Solita Collas Monsod, Henry Nau, Maureen O'Neil, Ademola Oyejide, Pu Shan, Akilagpa Swayerr, Udo Ernst Simonis y Miguel Urrutia. Siete miembros del Comité no pudieron asistir: Gerassimos Arsenis, Edmar Bacha, P.N. Dhak, Karel Dyba, Helen Hughes, George Suranyi y Ferdinand Van Dam.

267. Los miembros de la Mesa elegidos en el 29º período de sesiones para el período que finalizó el 31 de marzo de 1994 fueron:

Presidente: Abdlatif Y. Al-Hamad

Relator: Keith Griffin

268. El Presidente saliente, Sr. Abdlatif Y. Al-Hamad, declaró abierto el período de sesiones. Tras la elección de los miembros de la Mesa y la aprobación del programa, hizo uso de la palabra el Secretario General Adjunto del Departamento de Coordinación de Políticas y Desarrollo Sostenible. Después de expresar su reconocimiento al Comité por la excelente calidad de su labor a lo largo de los años y por el tiempo y el esfuerzo que cada miembro había consagrado a los trabajos del Comité, informó al Comité sobre las deliberaciones en curso del Consejo Económico y Social acerca de las nuevas modalidades de llevara a efecto los mandatos confiados al Comité desde su establecimiento. Expresó la esperanza de que los cambios que se acordara introducir permitirían que los órganos intergubernamentales y el Secretario General sacaran más provecho de la experiencia colectiva de los miembros del Comité en materia de desarrollo.

269. Los preparativos para el período de sesiones habían estado a cargo de tres grupos de trabajo del Comité. El grupo de trabajo sobre las perspectivas económicas mundiales (Ginebra, 29 de septiembre a 2 de octubre de 1992) estuvo integrado por Gerassimos Arsenis (Presidente), Miguel Urrutia (Relator), Edmar Bacha y los expertos designados Iwan Azis, Muchkund Dubey, Jan Kregel y Peter Pauly. El grupo de trabajo sobre crecimiento demográfico y migración en relación con los recursos naturales, el medio ambiente y el desarrollo (Ginebra, 10 a 13 de enero de 1993) estuvo integrado por Solita C. Monsod (Presidente), Maureen O'Neil (Relatora), Patrick Guillaumont, Nicolai Liventsev y el experto designado George Tapinos. El grupo de trabajo sobre asistencia técnica en el contexto de la función de las Naciones Unidas en la cooperación económica internacional (Nueva York, 10 a 13 de noviembre de 1992) estuvo integrado por Akilagpa Sawyerr (Presidente), Just Faaland (Relator), P. N. Dhar y Ademola Oyejide.

270. El grupo de trabajo entre períodos de sesiones sobre identificación de los países en desarrollo menos adelantados estuvo integrado por Patrick Guillaumont (Relator), Nicolai Liventsev, y Tchaboure Gogue.

271. El Departamento de Coordinación de Políticas y Desarrollo Sostenible de la Secretaría de las Naciones Unidas, prestó servicios sustantivos para el período de sesiones, en el que estuvieron representados los siguientes órganos: el Departamento de Información Económica y Social y Análisis de Políticas y el Departamento de Apoyo al Desarrollo y de Servicios de Gestión de la Secretaría de las Naciones Unidas; el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo; el Fondo de Población de las Naciones Unidas, la Universidad de las Naciones

Unidas/WIDER; el Programa Mundial de Alimentos; la Comisión Económica para América Latina y el Caribe; la Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico; la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo; la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación; el Banco Mundial; el Fondo Monetario Internacional; la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

Notas

¹ "DAC: stocktaking and updating international aid", Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (París), 19 de diciembre de 1993 (SG/PRESS (93) 77).

² Informe del Comité de Planificación del Desarrollo sobre su 28º período de sesiones (Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 1992, Suplemento No. 7), cap. V.

³ Los problemas que plantea elaborar una política económica para las economías en transición se tratan detenidamente en el informe del Comité de Planificación del Desarrollo sobre su 27º período de sesiones (Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 1991, Suplemento No. 11), cap. III.

⁴ World Population Prospects: The 1992 Revision, Statistical Papers, Serie A, No. 135 (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: E.93.XIII.7).

⁵ Hobcraft, J., J. McDonald y S. Rutstein "Socio-economic factors in infant and child mortality: a cross-national comparison", Population Studies, vol 38, (1984), No. 2.

⁶ Basado en el análisis con múltiples variantes de un índice de mortalidad de los niños (proporción del número de defunciones de niños por el número "previsto" de niños fallecidos), según figura en Caldwell, J. C. y P. F. McDonald, "Influence of maternal education on infant and child mortality: levels and causes", en International Population Conference, Manila, 1981: Solicited Papers (Lieja, Unión Internacional para el Estudio Científico de la Población (1981), vol. 2, págs. 79-96, y en Socio-Economic Differentials in Child Mortality in Developing Countries (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.85.XIII.7).

⁷ Organización Mundial de la Salud, Maternal Mortality Rates: A Tabulation of Available Information.

⁸ Organización Mundial de la Salud, Maternal Mortality Rates: A Global Factbook (Ginebra, 1991).

⁹ World Population Monitoring 1989, Statistical Papers, Serie A., No. 113 (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: E.89.XIII.12).

¹⁰ Hobcraft, I. J. McDonald y S. Rutstein, "Child-spacing effects on infant and early child mortality", en Population Index, vol. 49 (1983), No. 4.

¹¹ Fertility Behaviour in the Context of Development: Evidence from the World Fertility Survey (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.86.XIII.5).

Notas (continuación)

¹² La mejora de la supervivencia infantil genera diversos tipos de cambio, distintos pero estrechamente interdependientes, en las modalidades de la reproducción, con el descenso consiguiente de las tasas de fecundidad. Varios de ellos, en particular el "efecto fisiológico", que asocia la muerte de un niño con el acortamiento del intervalo entre nacimientos a través de su efecto en la amenorrea de la lactación, y el "efecto de sustitución", que asocia la muerte de un niño con el espaciamiento de los nacimientos y la fecundidad a través de la interrupción de la planificación de la familia, son de magnitud más bien modesta, ya que dan lugar a un máximo de 300 a 500 nacimientos menos por cada 1.000 niños menos que mueren.

¹³ Family Building by Fate or Design: a Study of Relationships between Child Survival and Fertility, Statistical Papers, Series R., No. 74 (ST/ESA/SER.R/74).

¹⁴ Véase, por ejemplo, Amartya Sen, "The economics of life and death", Scientific American (mayo de 1993), págs. 40-47.

¹⁵ Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, Trade and Development Report, 1992, págs. 36-37.

¹⁶ Oficina Internacional del Trabajo, Población Económicamente Activa 1950-2025 (Ginebra, 1986), vol. V.

¹⁷ Fondo de Población de las Naciones Unidas, Reunión consultiva de economistas, "Statement on population growth and economic development" (29 de septiembre de 1992). Véase también Banco Mundial, World Development Report 1984, pág. 79; National Research Council, Population Growth and Economic Development: Policy Questions (1986); y Allen C. Kelly, "Economic consequences of population change in the third world", Journal of Economic Literature (diciembre de 1988), págs. 1685-1728.

¹⁸ Como descripción de las tendencias demográficas, se entiende por transición demográfica los cambios sucesivos de los niveles de mortalidad y fecundidad desde una situación inicial de mortalidad y fecundidad elevadas hasta una situación final caracterizada por una mortalidad y una fecundidad bajas.

¹⁹ Tapinos, George P., "Migration and development", informe mimeografiado preparado para el Comité de Planificación del Desarrollo de las Naciones Unidas (enero de 1993), pág. 2.

²⁰ Ibíd., págs. 2 y 3.

²¹ Zlotnik, H., "South-North migration since 1960: the view from the North", en United Nations Population Bulletin, 31/32 (1991) y cálculos inéditos del autor para los años más recientes.

²² Secretaría de las consultas intergubernamentales sobre las políticas de asilo, refugiados y migración, América del Norte y Australia, "The country assessment approach and beyond" (Ginebra), mimeografiado (N-05/92).

²³ Al 17 de diciembre de 1993; la cifra estimada de la población mundial de refugiados se basa en cifras proporcionadas por los gobiernos con arreglo a sus propios registros y métodos de estimación y supervisada por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Ginebra.

Notas (continuación)

²⁴ Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social, "Survey of the social and economic conditions of Afghan refugees in Pakistan", documento de trabajo (Ginebra, 1987).

²⁵ K. Davis, "The theory of change and response in modern demographic history" Population Index, vol. 29, No. 4 (1963), págs. 345-365.

²⁶ Leonard, H. J., (ed.) Environment and the Poor: Development Strategies for a Common Agenda (1989), pág. 19.

²⁷ Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, General Assessment of the Progress in the Implementation of the Plan of Action to Combat Desertification 1978-1984 (1984) y Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico, State of the Environment (1990), pág. 19.

²⁸ Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, Desarrollo sostenible y ordenación de los recursos naturales (1990), pág. 14.

²⁹ Postel, S. "Halting land degradation" en Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico, op. cit., pág. 32.

³⁰ Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, "Informe sobre la evaluación de los recursos forestales de 1990, proyecto informe final", marzo de 1993.

³¹ International Task Force on Forestry Research, A Global Strategy for Tropical Forests (1988), pág. 29.

³² Leonard, op. cit., pág. 23.

³³ Oodit, D. y U. Simonis, Water and Development (Berlín, WZB, 1989), pág. 11.

³⁴ Ibíd., págs. 12 y 13.

³⁵ A. A. Churchill y R. J. Saunders, "Global warming and the developing world", Finance and Development, junio de 1991.

³⁶ "Population, Development and the Environment: An Overview", enero de 1992, documento mimeografiado.

³⁷ Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, Geographical Distribution of Financial Flows to Developing Countries, 1992, pág. 9.

³⁸ Los países en desarrollo han preferido abstenerse de expresar opiniones negativas sobre la cooperación técnica de manera formal. Sus opiniones, formuladas en comentarios informales, aparecen dispersas en numerosos documentos. El PNUD ha reflejado las opiniones consensuadas de los ministros africanos de planificación en su informe Cluster Meetings of African Ministers of Planning, November/December, 1988. Las opiniones de los organismos donantes figuran en gran número de documentos publicados en los últimos años, por ejemplo: OCDE/CAD, Principles for New Orientations in Technical Co-operation, 1991; PNUD, Capacity Building for Aid Co-ordination in the Least Developed Countries; Nordic United Nations Project, Perspectives on Multilateral Assistance, 1990; y Banco Mundial, La iniciativa de desarrollo de la capacidad en África, 1991.

Notas (continuación)

³⁹ En lo que respecta a la calidad de la ejecución de los proyectos por los organismos especializados de las Naciones Unidas, véase The United Nations: Issues and Options, Studies financed by the Nordic United Nations Project (1991), págs. 154-155 y Nordic Project, Perspectives on Multilateral Assistance, pág. 21.

⁴⁰ Nordic United Nations Project, Perspectives on Multilateral Assistance, (1990), págs. 12-22.

⁴¹ J. Bossuyt, et al, New Avenues for Technical Co-operation in Africa (1992), pág. 17.

⁴² Forss, K. et al Effectiveness of Technical Assistance Personnel (1990), pág. 37. Debido a la falta de coherencia en la definición de los conceptos de educación y capacitación, las cifras que figuran en este párrafo se deben interpretar con cautela. Algunos aspectos de la capacitación relacionada con los proyectos, por ejemplo, no siempre están clasificados como capacitación.

⁴³ Véase Organización Internacional del Trabajo, El Trabajo en el Mundo, 1989. En algunos países la compresión salarial puede haber estado compensada, en parte o en todo con diversos subsidios a los funcionarios de la administración pública de categoría superior.

⁴⁴ J. Bossuyt, op. cit., pág. 16.

⁴⁵ J. Bossuyt, op. cit., pág. 10.

⁴⁶ K. Forss, op. cit., pág. 159.

⁴⁷ Para más detalles sobre los nuevos arreglos del PNUD sobre los gastos de apoyo de los organismos, véase PNUD, Guidelines for Determination of Execution and Implementation Arrangements and Successor Arrangements for Agency Support Costs, Rev.1, octubre de 1992.

⁴⁸ SAT significa servicios de apoyo técnico. SAT-1 se refiere a los servicios de apoyo técnico a nivel de los programas. SAT-2 se refiere a los servicios de apoyo técnico a nivel de los proyectos.

⁴⁹ Véase Banco Mundial, Iniciativa para el fortalecimiento de las capacidades en África, 1991.

⁵⁰ El Comité afinó un aspecto técnico de los criterios para mejorar el aporte del indicador del consumo per cápita de electricidad al índice de diversificación económica. Se limitó el valor máximo del indicador a 8.000 kilovatios hora. Luego los valores del indicador se ubicaron en una escala proporcional a la raíz cuadrada y el límite del índice de diversificación económica resultante se fijó en 26 porque la modificación aumentaba el valor medio de este índice en 4 puntos.

Anexo I

PROGRAMA

1. Aprobación del programa y organización de los trabajos.
2. Elección de la Mesa.
3. Las perspectivas económicas mundiales, 1993-2001: informe del Grupo de Trabajo I.
4. El crecimiento demográfico y la migración en relación con los recursos naturales, el medio ambiente y el desarrollo: informe del Grupo de Trabajo II.
5. Cooperación técnica para el desarrollo: informe del Grupo de Trabajo III.
6. Identificación de los países en desarrollo menos adelantados.
7. Otros asuntos.
8. Aprobación del informe del Comité sobre su 29º período de sesiones.

Anexo II

LISTA DE LOS PAÍSES EN DESARROLLO MENOS ADELANTADOS

| <u>País</u> | <u>Fecha de inclusión en la lista</u> |
|---------------------------------------|---|
| 1. Afganistán | 1971 |
| 2. Benin | 1971 |
| 3. Bhután | 1971 |
| 4. Botswana ^a | 1971 |
| 5. Burkina Faso | 1971 |
| 6. Burundi | 1971 |
| 7. Chad | 1971 |
| 8. Etiopía | 1971 |
| 9. Guinea | 1971 |
| 10. Haití | 1971 |
| 11. Lesotho | 1971 |
| 12. Malawi | 1971 |
| 13. Maldivas | 1971 |
| 14. Malí | 1971 |
| 15. Nepal | 1971 |
| 16. Níger | 1971 |
| 17. República Democrática Popular Lao | 1971 |
| 18. República Unida de Tanzania | 1971 |
| 19. Rwanda | 1971 |
| 20. Samoa | 1971 |
| 21. Somalia | 1971 |
| 22. Sudán | 1971 |
| 23. Uganda | 1971 |
| 24. Yemen | 1971 |
| 25. Bangladesh | 1975 |
| 26. Gambia | 1975 |
| 27. República Centroafricana | 1975 |
| 28. Cabo Verde | 1977 |
| 29. Comoras | 1977 |
| 30. Guinea-Bissau | 1981 |
| 31. Djibouti | 1982 |
| 32. Guinea Ecuatorial | 1982 |
| 33. Santo Tomé y Príncipe | 1982 |
| 34. Sierra Leona | 1982 |
| 35. Togo | 1982 |
| 36. Vanuatu | 1985 |
| 37. Kiribati | 1986 |
| 38. Mauritania | 1986 |
| 39. Tuvalu | 1986 |

^a Será excluido de la lista el 31 de diciembre de 1994, siempre que la Asamblea General dé su aprobación.

| <u>País</u> | <u>Fecha de inclusión en la lista</u> |
|-------------------|---|
| 40. Myanmar | 1987 |
| 41. Mozambique | 1988 |
| 42. Liberia | 1990 |
| 43. Camboya | 1991 |
| 44. Islas Salomón | 1991 |
| 45. Madagascar | 1991 |
| 46. Zaire | 1991 |
| 47. Zambia | 1991 |
