

Reunión del Comité de Desarrollo del Banco Mundial/FMI

Primavera 2006

Subdirección General de Instituciones Financieras Multilaterales

1. Introducción

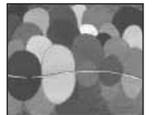
El Comité de Desarrollo, cuyo mandato es construir consensos y asesorar a la Asamblea de Gobernadores del Banco Mundial (BM) y del Fondo Monetario Internacional (FMI) en cuestiones de financiación del desarrollo, se reúne habitualmente en primavera y en septiembre. Su última cita ha tenido lugar en Washington el 22 y 23 de abril, y en la misma han participado, como es habitual, 24 representantes nacionales, por lo general Ministros de Economía y Hacienda o de Desarrollo, incluyendo a todos los del G-8. En esta ocasión, y junto al actual Presidente del BM, Paul Wolfowitz, se estrenó como presidente del Comité el actual Ministro de Hacienda y Crédito Público de Colombia, Alberto Carrasquilla, que reemplaza en esta tarea al Ministro de Hacienda de Sudáfrica, Trevor Manuel.

En esta edición la agenda de la reunión tenía dos temas principales y una serie de informes de progreso, entre los que destaca el informe sobre la *Política Fiscal para el Crecimiento y el Desarrollo*, sobre el que haremos algunos comentarios posteriormente. Los dos temas principales son el *Global Monitoring Report 2006*, en el que se repasan los principales temas de la agenda del desarrollo, y *Energía limpia y*

desarrollo: hacia un marco para las inversiones (1).

2. *Global Monitoring Report 2006*. Refuerzo de la responsabilidad mutua: ayuda, comercio y buen gobierno

Cada año el *Global Monitoring Report* se centra específicamente en algunos de los temas más relevantes conectados con el desarrollo, su financiación, las estrategias más adecuadas para su consecución o el papel de las Instituciones Financieras Multilaterales. El punto de partida este año es la reafirmación de que el desarrollo y la reducción de la pobreza son una responsabilidad mutua, o compartida, entre los países desarrollados y los países en desarrollo, o entre donantes y receptores. Los donantes deben aumentar los flujos de ayuda, mejorar la calidad de la ayuda, y alinear su ayuda con las prioridades, estrategias y sistemas de los países receptores. También deben abrir sus mercados a los países en desarrollo. Por su parte, los receptores deben comprometerse a seguir estrategias de desa-



EN PORTADA

(1) Todos estos documentos, así como el Comunicado de la reunión, son públicos y pueden consultarse en la web del BM (www.worldbank.org)

rrollo sólidas y a mejorar las instituciones y el buen gobierno para asegurar que los recursos recibidos se utilicen de forma eficaz.

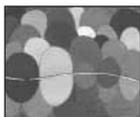
A partir de ese principio general el *Global Monitoring Report 2006* se centra en primer lugar en calibrar los avances realizados en la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y en segundo lugar en resaltar la influencia de un buen funcionamiento institucional y buenas prácticas de gobierno para aprovechar mejor la ayuda, favorecer el desarrollo y tener mayor éxito en el logro de los ODM.

Todo ello puede resumirse en los *seis puntos clave* del informe 2006 que se repasan a continuación.

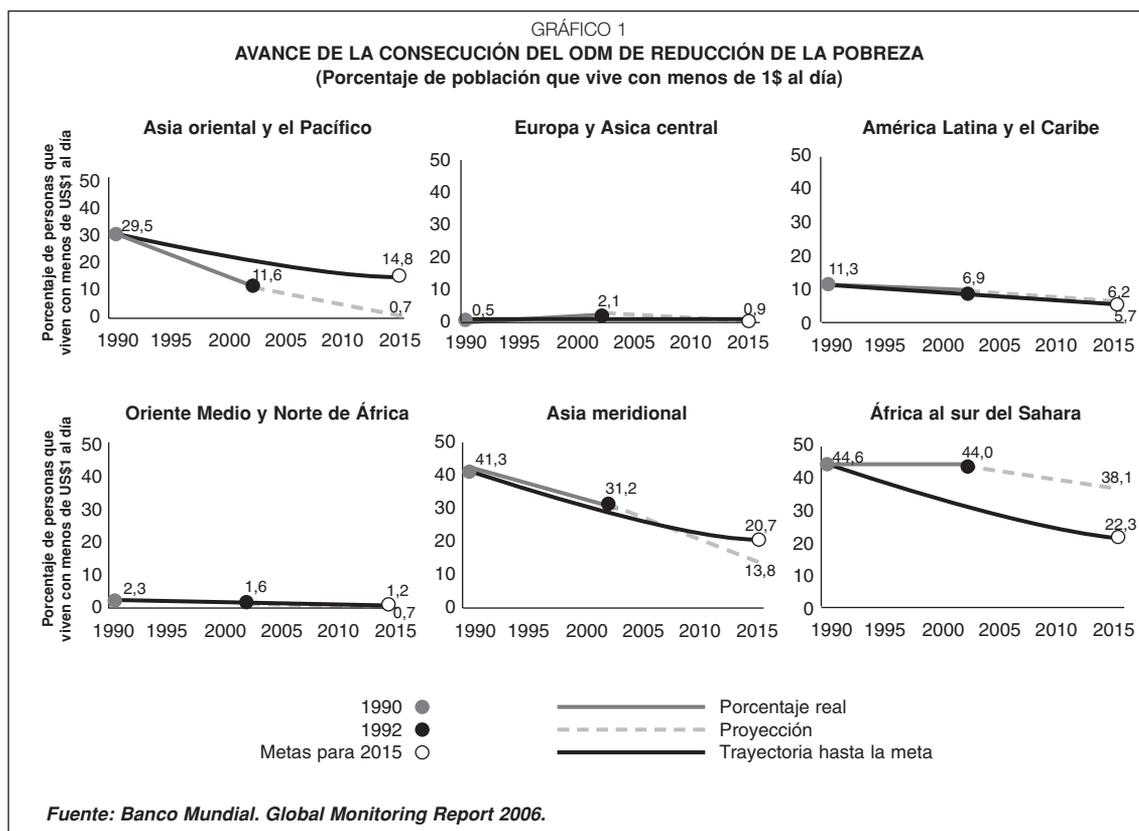
2.1. Reducción de la pobreza

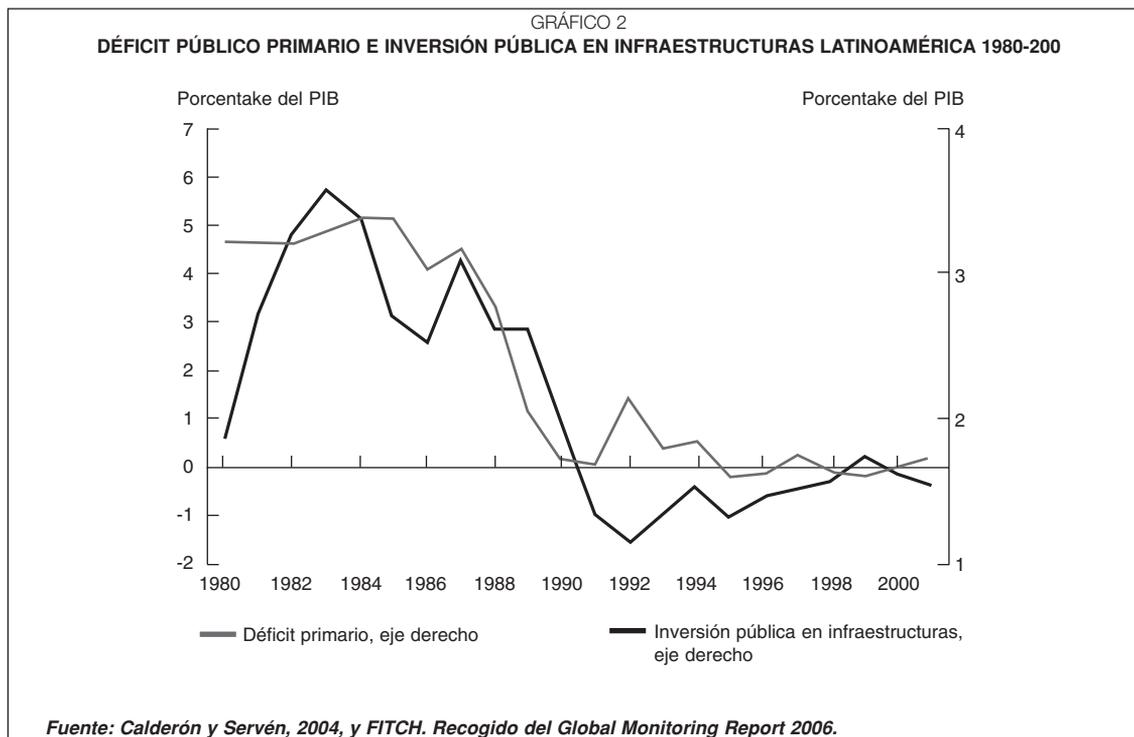
La economía mundial ha seguido creciendo en 2005, con un crecimiento *per*

capita medio en los países de renta baja y media de casi el 5 por 100, y este entorno favorable ha contribuido a la reducción de la pobreza en general. Si se consideran datos para un período más amplio, y utilizando las proyecciones actuales, se obtiene que en conjunto los países en desarrollo pasarían de un porcentaje de población que vive con menos de 1 dólar al día del 27,9 por 100 en 1990 al 10,2 por 100 en 2015, superando así el ODM de reducir a la mitad dicho porcentaje. Sin embargo, si se desagrega esta proyección por grandes regiones geográficas el resultado es muy desigual. Como se observa en el Gráfico 1 la región de Asia Oriental y Pacífico, que incluye a China, está haciendo grandes progresos, y Asia Meridional, que incluye a la India, también alcanzará el objetivo. África Subsahariana, por el contrario, se quedará muy lejos del mismo, y tampoco América Latina y Caribe lo lograría.



EN PORTADA





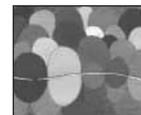
Como elementos cruciales para mejorar estos resultados se destacan dos ámbitos dónde es preciso intensificar los esfuerzos. El primero de ellos es *la mejora del clima de inversión*, que contribuye decisivamente al crecimiento, el empleo y la productividad, factores todos ellos importantes para la reducción sostenida de la pobreza. La mejora del clima de inversión debe incluir reformas tendentes a la eliminación de las trabas burocráticas innecesarias a las que se enfrentan los operadores económicos, la mayor seguridad jurídica en el registro y transacciones de los activos inmobiliarios, la mejor información sobre las posibilidades de financiación de nuevos negocios o la lucha contra la delincuencia y el crimen, por ejemplo.

El segundo ámbito sobre el que llama la atención el BM es el de las *infraestructuras de calidad*, tanto de las más generales de transporte y comunicaciones como de las más básicas de abastecimiento de agua y alcantarillado y provisión de electricidad a los hogares. En este punto se señala que

en las dos últimas décadas en muchos países la inversión pública como porcentaje del PIB ha caído a niveles que muchos consideran excesivamente bajos. Esta caída ha ido en paralelo en muchos casos con la reducción de déficit públicos insostenibles, como se observa en el Gráfico 2 para Latinoamérica. Dicha reducción no sería un problema si se compensara por inversión privada, como ha sucedido en algunos sectores, telecomunicaciones en particular, pero no ha sido así en otros casos. De ahí la importancia apuntada en el informe 2006 de que los gobiernos realicen una evaluación adecuada de los recortes de gasto en inversión pública y eventualmente de que amplíen el espacio fiscal para estas actuaciones.

2.2. Cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Humano

En relación con los Objetivos de Desarrollo Humano (educación primaria, reduc-



EN PORTADA

ción de la mortalidad infantil, mortalidad materna, sida, etcétera), a pesar de que se están produciendo avances esperanzadores, todas las regiones están fuera de la senda que les permitiría alcanzar alguno de los ODM, pero sobre todo dos —Asia Meridional y Africa Subsahariana— están fuera de senda en todos estos ODM.

Para consolidar y ampliar los avances registrados, es necesario que la ayuda sea más predecible y más flexible. Es importante la financiación de gastos corrientes (salarios) en las áreas de salud y educación. También lo son las reformas en capacidad institucional y buen gobierno de los países receptores, en particular en la prestación de esos servicios públicos.

2.3 Cumplimiento de los compromisos sobre ayuda, alivio de la deuda y comercio

En 2005 se produjeron importantes y nuevos compromisos de aumentar la ayuda y el alivio de la deuda a los países más pobres. Entre ellos destacan el compromiso del G-8 en Gleneagles de aumentar la ayuda a Africa en 25.000 millones de dólares anuales en 2010, lo que supondrá doblar la ayuda a esa región, y la Iniciativa de Condonación de Deuda Multilateral. Sin embargo es preciso que estos compromisos se cumplan, y que la condonación de la deuda no sustituya a la ayuda futura, es decir que sea adicional a la ya prevista. Además los flujos de ayuda deben ser más predecibles, menos fragmentados, mejor alineados con las necesidades de los receptores y dirigidos allí donde la ayuda sea más productivamente utilizada.

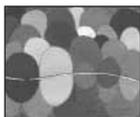
En el Comité de Desarrollo se instó también a todos los Miembros de la Organización Mundial del Comercio a intensificar las negociaciones de la Ronda Doha

para el Desarrollo para que éstas concluyan satisfactoriamente antes de final de año y se respaldó el aumento de los recursos destinados a Ayuda para el Comercio (*Aid for Trade*), en reconocimiento de que los países pobres necesitan recursos y capacidades que les permitan beneficiarse de las ganancias derivadas de la liberalización comercial.

2.4 Gestión de las Instituciones Financieras Internacionales (IFIs) orientada a resultados.

Las IFIs han tendido a utilizar sistemas de gestión y de evaluación de su actividad de tipo *input-driven*: número de proyectos aprobados, dinero desembolsado... y con poco énfasis en el seguimiento y evaluación de las actuaciones financiadas. Se está promoviendo el cambio hacia un sistema de gestión y evaluación orientado a resultados (*outcome focused*), enfocado a la consecución de objetivos concretos y resultados medibles, en términos de ODM por ejemplo, y también con mayor énfasis en el seguimiento *ex post* de las actuaciones. Este cambio, no obstante, requiere una visión a largo plazo, más recursos, y apoyo para reforzar la capacidad de los países receptores.

Además de este tema, muy importante, pero a largo plazo, el Informe señala el asunto de la evolución de los flujos de financiación de las IFIs, que merece ser destacado. En 2005, el volumen de préstamos de los Bancos Multilaterales de Desarrollo, a través de ventanillas concesionales y no concesionales, disminuyó. Los préstamos concesionales a los países más pobres vienen aumentando, pero la tendencia de préstamos a los países de renta media es claramente descendente en los últimos años. En términos netos, el volumen de préstamos a estos países ha



EN PORTADA

sido negativo. Hay varios factores que explican esta evolución: mayor financiación a través de emisiones soberanas de bonos, mayor acceso a los mercados financieros y falta de desarrollo por parte de los Bancos Multilaterales de Desarrollo de nuevos mecanismos financieros innovadores para los países de renta media, que se adapten mejor a sus necesidades, incluyendo servicios no relacionados con la concesión de préstamos (*non-lending services*). El Comité de Desarrollo solicitó al BM que redefina y mejore su estrategia de trabajo con estos países y la presente en la próxima reunión del Comité en septiembre.

2.5 Seguimiento del buen gobierno

El buen gobierno se considera un elemento esencial del esquema de responsabilidad mutua y un requisito imprescindible para aumentar la efectividad de la ayuda. Por ello el informe propone un marco de seguimiento del buen gobierno y apunta algunos indicadores. Hay que señalar la complejidad de todo este ejercicio y la necesaria precaución con que hay que tomar los resultados obtenidos.

Por un lado, la mejora del buen gobierno no es sólo asunto de los países receptores. Entre los países ricos hay poderosas influencias relacionadas con prácticas de corrupción.

Por otro lado, la medición del buen gobierno es muy difícil, aunque se ha avanzado mucho en los últimos diez años. En este terreno hay dos enfoques. En primer lugar se pueden utilizar mediciones amplias para realizar el seguimiento del buen gobierno en términos agregados. Ejemplos de estas mediciones son indicadores como los de Transparencia Internacional, los indicadores Kaufmann-Kraay compilados por el Instituto del BM o los CPIA

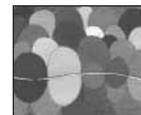
(*Country Policy and Institutional Assessments*) elaborados por el Banco Mundial y cuyos resultados referidos a 2005 se harán públicos a lo largo de 2006. En general, estos indicadores amplios están basados en valoraciones subjetivas y están sujetos a amplios márgenes de error, por lo que no son capaces de recoger los quizás modestos avances logrados en el corto plazo. Sin embargo, miden mejor las tendencias a largo.

El segundo enfoque utiliza indicadores más específicos, como los incluidos en el programa *Public Expenditure and Financial Accountability* o en el *Doing Business*, entre otros. El informe se inclina por utilizar una mezcla de indicadores amplios con otros más específicos, recomendando su mejora para poder hacer seguimiento del buen gobierno.

En cualquier caso, es importante que los países receptores se comprometan a reforzar sus estructuras de buen gobierno en un marco de largo plazo. No hay que olvidar que en los países desarrollados llevó muchos años conseguir unas instituciones de buen gobierno durables, y aún hoy no exentas de dificultades en muchos casos.

2.6 El buen gobierno es responsabilidad de todos

Finalmente el informe enfatiza que tanto las IFIs como los países deben apoyar el marco global emergente para el buen gobierno, que incluye iniciativas como el Código Anticorrupción de la OCDE, las actuaciones internacionales contra el blanqueo de capitales y el Acuerdo Anti-Corrupción de Naciones Unidas, en vigor este último desde diciembre de 2005. Del mismo modo los países receptores deben reforzar sus controles contra la corrupción, que es un síntoma de mal gobierno.



EN PORTADA

3. Energía limpia y desarrollo: hacia un Marco de Inversiones

En materia energética la cuestión esencial actualmente consiste en encontrar las vías para la financiación de la transición hacia un modelo de desarrollo con energías limpias. En esta cuestión, el G-8 había encomendado al BM la articulación de un nuevo marco financiero para acelerar la inversión en energías limpias y eficientes que satisfaga las necesidades energéticas de los países en desarrollo y en transición y que contribuya a paliar los efectos del cambio climático. Se presentó al Comité de Desarrollo una primera versión de dicho marco financiero, que debe ser completado y perfeccionado para la próxima reunión.

La reflexión y la estimación de necesidades de inversión se dividieron en los tres siguientes apartados.

3.1 Necesidades energéticas y de inversión a largo plazo en los países en desarrollo y en transición

El documento de referencia establece en primer lugar que la creciente necesidad de energía para el desarrollo exige la modificación de las políticas aplicadas y de las tecnologías utilizadas en la actualidad y la adopción de tecnologías limpias y eficientes en la producción, suministro y utilización de la energía. Las políticas energéticas deben facilitar las nuevas inversiones. Además hay un amplio margen de ganancia mediante la utilización de las tecnologías limpias que ya están disponibles tanto en la producción (incluyendo plantas generadoras térmicas de ciclo combinado, tecnologías renovables, o fisión nuclear), como en la transmisión y distribución (para la reducción de pérdi-

das), y en la demanda (utilización de tecnologías eficientes en los sectores del transporte, la construcción, la industria, la agricultura, y en las ciudades).

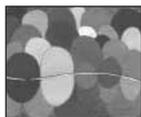
Ahora bien, ¿cuánto cuesta esto y cómo se financia todo esto?

— El escenario de referencia de la Agencia Internacional de la Energía estima unas necesidades de inversión total de \$8,1 billones, equivalentes a unos \$300.000 millones anuales hasta el año 2030 (con gran predominio del subsector eléctrico 73 por 100, petróleo 12 por 100, gas 12 por 100, carbón 3 por 100). China, India, Brasil y Rusia absorberán el 50 por 100 de las inversiones.

— Existen tres fuentes principales de financiación: los recursos propios generados por el sector (que aporta en la actualidad menos del 50 por 100 del capital), financiación pública, y financiación privada (en una proporción aproximada de 2 a 1, aunque con mayor participación privada en países de renta media alta que en los de menor renta).

— Las necesidades de inversión, especialmente en electricidad, pueden limitarse mediante mejoras de eficiencia en la producción y el uso de la energía en el transporte, en la industria y en los sectores comercial y residente; y mediante mejoras en el clima de inversión en los países, del que básicamente dependerá la participación en la financiación del sector privado.

— El papel de las IFIs puede ser importante como fuente de financiación, y de asesoría técnica, para la adopción de sistemas legales y regulatorios que faciliten la participación privada, siempre en función de la ventaja comparativa respectiva de la institución y de las necesidades y prioridades regionales. Retos comunes para las IFIs incluyen la necesidad de racionalizar los instrumentos de gestión del riesgo, y la integración de proyectos de carbono en sus actividades.



EN PORTADA

3.2 Acciones complementarias necesarias para llegar a una economía baja en carbono, mitigando los efectos del cambio climático mediante la reducción de Emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI)

En este punto hay aún un gran margen de incertidumbre y la estimación de los costes de inversión adicional asociados a la reducción de las emisiones oscila entre \$10.000 millones y \$200.000 millones anuales.

Bajo el principio de responsabilidad común pero diferenciada, les corresponde a los países de la OCDE (y en transición) la responsabilidad inicial en la reducción de las emisiones de GEI. Es importante, sin embargo, que las inversiones en los países en desarrollo se dirijan hacia la utilización de fuentes más eficientes de energía y con baja utilización de carbono. La mayoría de las emisiones de los países en desarrollo provendrán de China e India, por su rápido crecimiento económico y su alta dependencia del carbón para generación eléctrica. Sin embargo es difícilmente esperable que sean los países en desarrollo quienes financien los costes adicionales de transición hacia un economía baja en carbono.

Como fuentes de financiación, los presupuestos públicos y la financiación internacional en forma de donaciones, como la procedente del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF) son imprescindibles. Igualmente debe jugar un papel clave un mercado eficiente de carbono, facilitado por los mecanismos flexibles del Protocolo de Kyoto (comercio de emisiones, Mecanismo de Aplicación Conjunta y Mecanismo de Desarrollo Limpio) que facilite la financiación de proyectos que reduzcan las emisiones. En particular, el comercio de carbono proporcionará el mayor

flujo de fondos hacia los países en desarrollo (entre \$20.000 y \$120.000 millones anuales). Pero ello requerirá un marco a largo plazo, estable y predecible, y un sistema regulador que lo acompañe, responsabilidad que recae en la Convención Marco de NNUU sobre Cambio Climático.

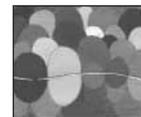
3.3. El impacto del cambio climático sobre los países en desarrollo y su necesidad de adaptación al mismo

La adaptación a las consecuencias y los riesgos del cambio climático de los países pobres, los más vulnerables, exigirá: el estudio e identificación de las opciones y de los costes adicionales para la adaptación; la mejora de los sistemas de planificación, vigilancia y respuesta; y una asignación eficiente de los recursos hacia actividades que reduzcan las consecuencias de la variabilidad climática, incluyendo la utilización y transferencia de tecnologías ya existentes (cultivos resistentes a la sequía y las inundaciones, tecnología contra inundaciones), y de instrumentos de seguro y reducción del riesgo.

En este caso el grueso de la financiación provendrá del sector público y de la AOD y la adaptación debe integrarse en la planificación del desarrollo de los países. No obstante quedan todavía por identificar con precisión los costes verdaderamente adicionales de la adaptación y encontrar los mecanismos que permitan dirigir recursos adicionales a estas actividades.

4. Política fiscal para el crecimiento y el desarrollo

Uno de los documentos presentados al Comité de Desarrollo no para discusión, sino como informe de progreso, fue el rela-



EN PORTADA

tivo a la Política fiscal para el crecimiento y el desarrollo, que trata de profundizar y estudiar la aplicación práctica del concepto de espacio fiscal.

El estudio parte de la constatación, apuntada anteriormente en el apartado del *Global Monitoring Report*, de que el éxito de la política fiscal durante las décadas de los 80 y los 90 en cuanto a estabilización macroeconómica, con fuertes descensos de los déficit públicos de los países en desarrollo, se logró mediante reducciones del gasto público y en particular en inversión pública. Y se apunta que esta caída de determinados tipos de gasto puede haber comprometido la capacidad de crecimiento económico a largo plazo de esos países.

Por ello, para los autores del documento, aunque la política fiscal deba seguir focalizada en la estabilización, también es necesario que incorpore explícitamente el objetivo de desarrollo y crecimiento económico. En particular, debe tenerse en cuenta la composición y la eficiencia de los gastos públicos. La sostenibilidad del déficit fiscal mismo depende de la productividad del gasto. De hecho la necesidad de una buena infraestructura para el crecimiento y la reducción de la pobreza ha tendido a subestimarse. Un estudio de Easterley, Servén y Calderón (2003) estima que un tercio del *output gap* entre Latinoamérica y Asia Oriental en los 80 y 90 se debe a la caída en la calidad y cantidad de las infraestructuras.

La eficiencia en el uso del gasto público es muy variable según los países. Existen numerosos casos en que la aplicación de más gasto no se traduce en mejores resultados y por tanto nada garantiza que mas recursos se traduzcan en el logro de los objetivos deseados si hay impedimentos a la eficiencia y la efectividad del gasto. Estas últimas dependen de la calidad de la gobernanza y sistema de

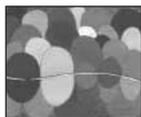
rendición de cuentas, y en particular de la calidad de las instituciones presupuestarias y del sistema de gestión público (eficiencia operacional). A su vez la eficiencia operacional depende de las reglas e incentivos que motivan y guían la actuación de los empleados públicos.

En este contexto es donde ha surgido la preocupación en los últimos años por el espacio fiscal (*fiscal space*). El espacio fiscal se refiere a la capacidad de un Estado para realizar gastos sin comprometer su solvencia, es decir su capacidad presente y futura de atender el servicio de su deuda. Puesto que los recursos que el sector público puede utilizar para atender a su deuda proceden fundamentalmente del superavit primario (dejando al margen el señoriaje) el mantenimiento de su solvencia requiere que el valor presente de los superavit primarios sea al menos igual al valor facial de su deuda. El espacio fiscal es por tanto la diferencia entre el gasto actual y el nivel máximo de gasto que un Estado podría realizar sin comprometer su solvencia.

Sin embargo, es también necesario tener en cuenta si existe espacio macroeconómico, es decir si se puede aumentar el gasto público sin comprometer la estabilidad macroeconómica. Por ejemplo un programa de gasto público puede no comprometer la solvencia pero ser indeseable por suponer un aumento de la demanda agregada en situación de máximo del ciclo económico. Por tanto el aumento del gasto solo deberá acometerse si existen espacio fiscal y macroeconómico simultáneamente.

Existen cuatro vías para crear espacio fiscal:

- *Mejoras en la eficiencia de los gastos públicos* que permitan liberar recursos para reasignarlos a otras actuaciones.
- *Movilización de nuevos ingresos, incluyendo medidas impositivas y tasas.*



EN PORTADA

Estas dos primeras vías suelen estar infrautilizadas en los países de renta baja.

- *Mayor acceso a la ayuda concesional externa.* Un factor crítico en esta vía reside en la consideración del gasto corriente interno que requieren muchas de las actuaciones financiadas con ayuda externa, de modo que la ayuda externa sea percibida como eficaz.

- *Nuevo endeudamiento, aprovechando el margen existente.* Este depende también de la percepción por los mercados financieros de la solvencia y estabilidad de cada país, basada a su vez en la trayectoria histórica en cada caso y en las expectativas futuras.

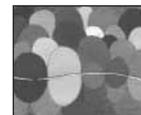
El margen existente para aumentar el espacio fiscal depende críticamente de las condiciones fiscales de partida de cada país, que son muy variables, de la fortaleza de sus instituciones públicas y de las reformas en curso para mejorar su funcionamiento. Para cada país, o para cada tipología de países, puede dibujarse el diamante de espacio fiscal. Se incluye como ejemplo el de la India (Figura 1).

La India tendría posibilidad de incre-

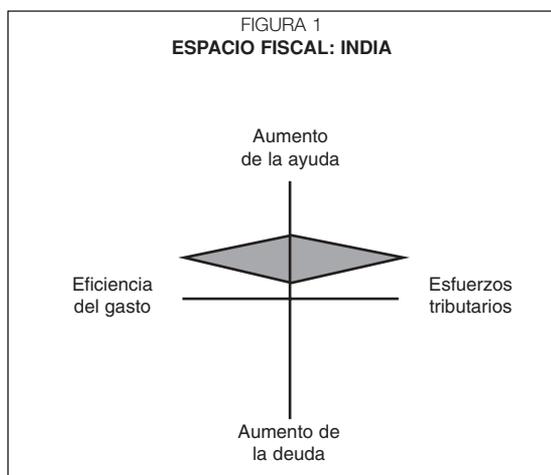
cos. En este caso las mejoras en la eficiencia del gasto deberían preceder a cualquier otro aprovechamiento del espacio fiscal.

En resumen pueden identificarse algunas orientaciones generales. En primer lugar, para alcanzar los ODM la política fiscal debe incorporar explícitamente tanto objetivos de estabilización como de crecimiento. En segundo lugar, la composición y eficiencia del gasto son claves para conseguir resultados. En tercer lugar, dado que cada país es diferente, la política fiscal debe tener en cuenta sus condiciones de partida fiscales y macroeconómicas, incluyendo las restricciones al crecimiento, la eficiencia del gasto y la capacidad institucional para hacer un uso efectivo de los recursos existentes y de posibles nuevos recursos. En cuarto lugar, cuando sus capacidades sean insuficientes los países deben priorizar las reformas de sus instituciones fiscales.

El BM realizará estudios de casos piloto aplicando esta metodología y presentará un informe final sobre este tema a principios de 2007 que se divulgará mediante seminarios en diferentes regiones.



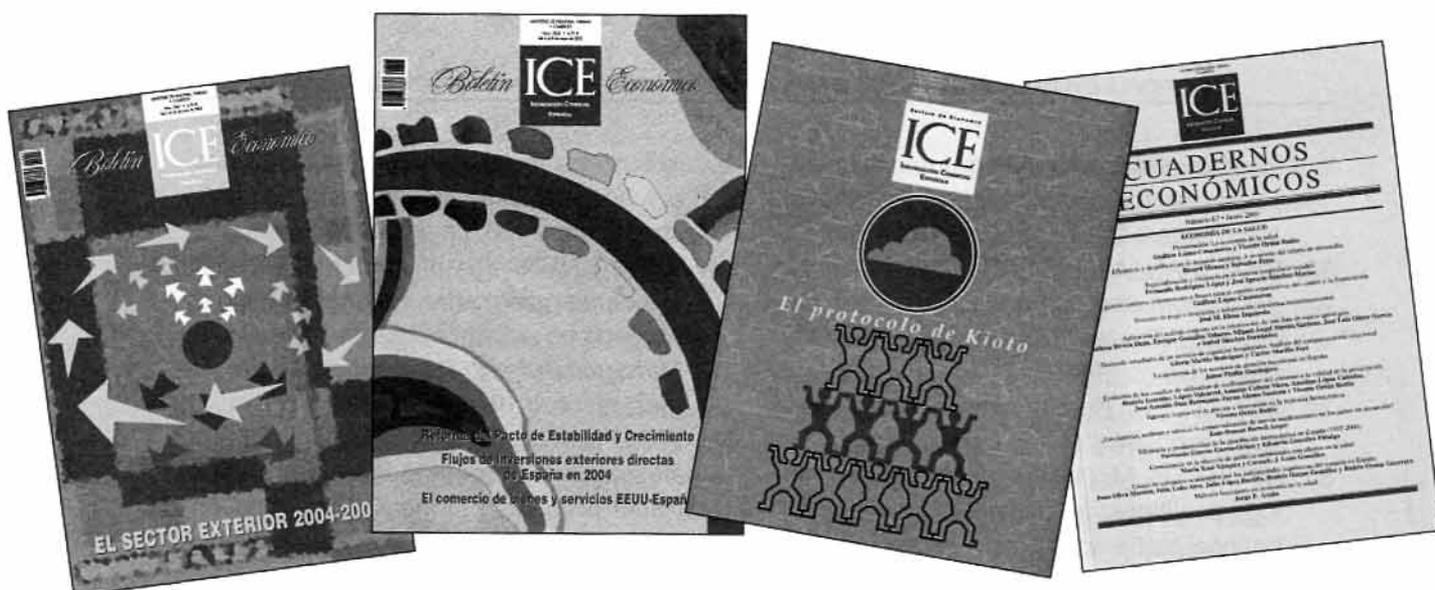
EN PORTADA



mentar su endeudamiento, pero su principal problema es la incapacidad para gastar eficientemente. También tiene amplio margen en movilización de ingresos públi-

5. Conclusión

En definitiva, las discusiones del Comité de Desarrollo y los documentos que las sustentan son un punto de referencia imprescindible para todos los interesados en las cuestiones de desarrollo económico y social. Cabe ahora esperar que los temas aún abiertos en las discusiones se concreten en la próxima Asamblea Anual del BM y FMI en Singapur, en septiembre, y que estas Instituciones Multilaterales, de las que un mundo y una economía cada vez más globalizados sin duda precisan, justifiquen con la efectividad de sus actuaciones su existencia



INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA

en

INTERNET



www.revistasICE.com