Naciones Unidas E/CN.17/2000/2

Consejo Económico y Social

Distr. general
26 de enero de 2000
Español
Original: inglés

Comisión sobre el Desarrollo Sostenible
Octavo período de sesiones
24 de abril a 5 de mayo de 2000

Recursos y mecanismos financieros

Informe del Secretario General

Índice

		Párrafos	*Página*
I.	Introducción	1–3	3
II.	Las finanzas internacionales y el desarrollo sostenible	4–46	3
	A. Evolución reciente	6–16	3
	1. Asistencia oficial para el desarrollo	6–10	3
	2. Corrientes externas de capital privado	11–14	4
	3. Deuda externa	15–16	5
	B. Nuevos enfoques normativos	17–46	5
	1. Asistencia oficial para el desarrollo	20–27	6
	2. La deuda externa	28–31	7
	3. El capital privado externo	32–46	8
III.	La financiación interna y el desarrollo sostenible	47–64	11
	A. La integración de la financiación del medio ambiente en las corrientes principales de la financiación pública	49–52	11
	B. Uso de instrumentos y medidas de política	53–64	12
	1. Subsidios	53–57	12
	2. Impuestos y cargos ambientales	58–61	12
	3. Promoción de la participación del sector privado	62–64	13
IV.	Mecanismos novedosos en la financiación de los distintos sectores	65–72	14

00-26493 (S) 160200 170200

Cuadros

1. Total de corrientes de recursos netos provenientes de países miembros de la OCDE/CAD y de organismos multilaterales para los receptores de asistencia 17

2. Rendimiento de la asistencia oficial para el desarrollo de los países de la OCDE/CAD, 1996–1998 19

3. Deuda externa de los países en desarrollo 20

I. Introducción

1. Como parte del programa de trabajo plurianual convenido durante el examen quinquenal de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD) que llevó a cabo la Asamblea General en su decimonoveno período extraordinario de sesiones en 1997, en el presente informe se pasa revista al progreso realizado en la consecución de los objetivos fijados para los recursos y mecanismos financieros en el capítulo 33 del Programa 21. En él se tiene en cuenta dicho examen amplio emprendido en 1997, y se formulan ideas para el debate sobre los recursos y mecanismos financieros en la próxima reunión del Grupo de Trabajo especial entre períodos de sesiones sobre finanzas, comercio, inversiones y crecimiento económico de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible, que se celebrará del 22 al 25 de febrero de 2000, y el octavo período de sesiones de la Comisión, que se celebrará del 24 de abril al 5 de mayo de 2000.

2. En apoyo de la reunión del Grupo de Trabajo y del octavo período de sesiones de la Comisión se reunió en Nairobi, del 1° al 4 de diciembre de 1999, un grupo de expertos sobre finanzas y desarrollo sostenible patrocinado por los Gobiernos de los Países Bajos, Irlanda y Kenya. Esta reunión fue la quinta de una serie de reuniones del Grupo de Expertos que se vienen celebrando desde 1994 y se espera que de ellas también surjan ideas para el debate sobre la financiación del desarrollo en 2001[1].

3. En la sección II del presente informe se examinan las últimas novedades y los nuevos enfoques de política en el ámbito de la financiación externa, subrayando la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) y las corrientes de capital privado. En la sección III se examinan los medios de financiación interna y el desarrollo sostenible, centrando la atención en la integración de la financiación ambiental en el cauce central de la financiación pública y en el uso de medidas e instrumentos normativos. Por último, en la sección IV se tratan los mecanismos novedosos en la financiación de distintos sectores, haciendo hincapié en los sectores de la energía, el agua, el transporte y la silvicultura.

II. Las finanzas internacionales y el desarrollo sostenible

4. Después de la crisis financiera que comenzó en el Asia oriental y se extendió luego a muchas economías nacientes en 1997–1998, se han registrado varias novedades significativas en la financiación del desarrollo sostenible. Si bien la financiación oficial del desarrollo se ha elevado en comparación con su nivel en 1996, dicho aumento — de unos 15.000 millones de dólares — no ha bastado para evitar una rápida declinación de la corriente total de recursos netos a los países en desarrollo en 1998. Además, como resultado de la crisis financiera, desde 1997 los países en desarrollo en su conjunto han experimentado una profunda declinación en las corrientes financieras privadas recibidas, en particular, las de préstamos bancarios. A continuación se examina, siguiendo los datos que figuran en los cuadros 1 y 2, las tendencias y modalidades recientes de la financiación del desarrollo; dichos datos se basan en el sistema de presentación de informes estadísticos del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

5. Las corrientes totales netas de recursos de los países miembros del CAD y de organizaciones multilaterales a los países en desarrollo que recibían ayuda aumentaron entre 1991 y 1996 hasta alcanzar un máximo de 369.200 millones de dólares en 1996 (véase el cuadro 1). Sin embargo, desde 1996 la situación se ha invertido y las corrientes totales netas de recursos a los países en desarrollo han disminuido en aproximadamente el 35%, reduciéndose a 239.600 millones de dólares en 1998. Esa reducción de las corrientes totales netas de recursos durante la segunda mitad de la década de 1990 pone de manifiesto un cambio básico en la modalidad de la financiación del desarrollo desde comienzos de la década de 1990, cuando las corrientes de inversiones extranjeras directas comenzaron a expandirse de manera regular y las corrientes procedentes de los mercados financieros aumentaron notablemente.

A. Evolución reciente

1. Asistencia oficial para el desarrollo

6. La corriente de AOD de los países miembros del CAD y de organizaciones multilaterales a los países en desarrollo ascendió a 51.900 millones de dólares

en 1998, lo cual representó un aumento de 3.600 millones de dólares en comparación con 1997 pero ascendió a unos 7.300 millones de dólares menos que en 1994 (véase el cuadro 1). En vista de las tendencias divergentes de las corrientes privadas y de la AOD, la proporción correspondiente a la AOD en las corrientes totales netas de recursos ha disminuido sustancialmente: entre 1991 y 1998, la proporción de la AOD se redujo a la mitad pasando del 41, 4% al 20,7%. Durante el mismo período, la AOD proporcionada por organizaciones multilaterales se mantuvo, en cambio, más o menos al mismo nivel.

7. El descenso de los niveles de la AOD desde 1996 se refleja también en la declinación de su proporción con respecto al producto nacional bruto (PNB) combinado de los países miembros del CAD. En 1998, los países miembros del CAD en su conjunto contribuyeron aproximadamente el 0,24% de su PNB combinado en la forma de AOD (véase el cuadro 2)[2]. Al igual que en años anteriores, sólo cuatro países (Dinamarca, Noruega, los Países Bajos y Suecia), excedieron en 1998 el objetivo de ayuda de las Naciones Unidas fijado en el 0,7% del PNB. Tres países, Bélgica, Francia y Luxemburgo alcanzaron niveles de AOD situados dentro del intervalo comprendido entre el 0,35% y el 0,7% de sus respectivos PNB. Todos los demás países registraron contribuciones de la AOD inferiores al 0,35% del PNB. En el caso de seis países, las contribuciones de la AOD se redujeron incluso en términos absolutos entre 1997 y 1998.

8. Como proporción del PNB combinado de los países donantes, las corrientes de AOD a los países menos adelantados disminuyó del 0,09% en 1986/1987 al 0,05% en 1997[3]. Esa reducción resulta especialmente lamentable pues los países menos adelantados siguen dependiendo en sumo grado de la AOD como fuente de financiación externa.

9. La contracción de los presupuestos de asistencia de los países miembros del CAD también ha creado dificultades especiales para las instituciones multilaterales debido a los efectos de "contagio" de los arreglos para compartir la carga.

10. En vista de los compromisos contraídos para alcanzar cuanto antes el objetivo aceptado de las Naciones Unidas del 0,7% del PNB, el mejoramiento del entorno normativo nacional en la mayoría de los países en desarrollo y el crecimiento sostenido, aunado a la sólida posición fiscal de la mayoría de los países desarrollados, parece justificado y factible un mejoramiento inmediato y considerable de las corrientes de la AOD.

2. Corrientes externas de capital privado

11. Los últimos datos de la OCDE sobre las corrientes de capital privado de los países miembros del CAD (véase el cuadro 1) indican que en el período 1995–1998, las corrientes medias anuales de capital privado (excluidos los créditos a la exportación) a los países en desarrollo ascendieron a unos 215.000 millones de dólares o sea aproximadamente el 71% del promedio de las corrientes totales de recursos netos de los países miembros del CAD a los países en desarrollo. La magnitud del desplazamiento de la financiación oficial para el desarrollo hacia las corrientes de capital privado se hace evidente cuando se compara con el promedio anual de las corrientes de capital privado, en el período 1991–1994, cuando ascendieron a 88.500 millones de dólares (suma que representaba entonces aproximadamente el 51,4% del promedio de las corrientes totales de recursos netos procedentes de los países del CAD).

12. Según el World Investment Report de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), que se ocupa de las corrientes de inversiones extranjeras directas en todos los países, dichas corrientes a los países en desarrollo tomados en su conjunto disminuyeron de 173.000 millones de dólares en 1997 a 166.000 millones de dólares en 1998. La distribución geográfica de las corrientes de inversiones extranjeras directas a los países en desarrollo sigue siendo muy desigual, puesto que las corrientes de capital privado continúan concentrándose en un número reducido de países. En 1998, cinco países recibieron el 55% de todas las corrientes dirigidas hacia los países en desarrollo, en tanto que a los 48 países menos adelantados correspondió menos del 1% del total[4]. Los principales países en desarrollo receptores son en su mayoría países de ingresos medios de Asia y América Latina que han adoptado estrategias abiertas al exterior y sólidas políticas macroeconómicas. La incapacidad de la mayoría de los países en desarrollo de bajos ingresos para atraer inversiones extranjeras directas es motivo de particular preocupación debido a que estos países siguen dependiendo fuertemente de las corrientes de asistencia oficial, que cada vez se vuelven más limitadas.

13. A la larga, la corriente de inversiones extranjeras directas de los países miembros del CAD ha resultado

ser más estable y confiable que las inversiones extranjeras de cartera[5] y los préstamos de los bancos internacionales. En 1998, las corrientes de inversiones extranjeras directas de países miembros del CAD llegaron a 118.000 millones de dólares, o sea casi cinco veces más que en 1991. La importancia de las inversiones extranjeras directas resulta evidente cuando se considera el aumento de la proporción que les corresponde en las corrientes de capital privado procedentes de países del CAD, que pasó del 18% en 1991 a poco menos del 50% en 1998. El aumento sostenido de las corrientes de inversiones extranjeras directas es importante porque, además de constituir una fuente de financiación, las inversiones extranjeras directas promueven la transferencia de tecnología y proporcionan a los países en desarrollo acceso a los mercados internacionales de exportación. El rápido crecimiento de las inversiones extranjeras directas refleja la creciente mundialización de la producción y el papel cada vez más importante de las empresas transnacionales, así como las reformas económicas en un número cada vez mayor de países en desarrollo, especialmente en lo relativo a la liberalización de las inversiones extranjeras y del comercio y la privatización de las empresas públicas.

14. En contraste con la expansión de las corrientes de inversiones extranjeras directas, se ha registrado un notable descenso de los préstamos bancarios internacionales de los países miembros del CAD, incluida la cesión de obligaciones, tras un período de rápida expansión entre 1994 y 1996. A raíz de la crisis financiera en Asia, el total de los préstamos bancarios se redujo, de un máximo de 86.000 millones de dólares en 1996 a –65.000 millones de dólares en 1998, y entre ellos, las corrientes de capital a corto plazo pasaron de 40.000 millones de dólares a –70.000 millones de dólares durante ese mismo período.

3. Deuda externa

15. El total de la deuda externa de los países en desarrollo y de los países con economías en transición aumentó en un 6% aproximadamente, pasando de unos 2,3 billones de dólares a casi 2,5 billones de dólares, entre 1997 y 1998 (véase el cuadro 3). La deuda a corto plazo se redujo y representa menos del 17% del total, en comparación con el 20% en 1997. Tres de los cuatro indicadores principales de la deuda correspondientes a los países en desarrollo tomados en su conjunto empeoraron entre 1997 y 1998. Tras una disminución de las exportaciones y del crecimiento del PIB, los cocientes entre la deuda y las exportaciones y entre la deuda y el PIB aumentaron durante ese período al 146% y al 37% respectivamente. La cuantía del total del servicio de la deuda pagado se mantuvo casi igual, en tanto que los pagos atrasados de intereses y capital aumentaron ligeramente (véase el cuadro 3).

16. El total de la deuda externa correspondiente a los países africanos subsaharianos aumentó en aproximadamente el 2,9%, pasando de unos 220.000 millones de dólares, en 1997, a poco más de 225.000 millones de dólares en 1998. Los indicadores de la deuda reflejan los problemas de falta de pago de dichos países. La suma pagada por concepto de servicio de la deuda equivalió a casi el 15% de las exportaciones, pero sólo se pagó la quinta parte del servicio de la deuda programado, correspondiendo al resto el total de la mora acumulada en el pago de intereses y amortización del capital. El cociente entre la deuda y las exportaciones superó el 230% en 1998. El nivel de las reservas de divisas descendió tanto que pese a la pequeña cuantía de la deuda a corto plazo, el cociente entre la deuda a corto plazo y las reservas llegó al 212% en 1998 (véase A/54/370).

B. Nuevos enfoques normativos

17. Los niveles en general más bajos de la AOD, junto con las mayores corrientes de capital privado hacia los países en desarrollo, presentan nuevos problemas y oportunidades para los países tanto donantes como receptores. Al evaluar el futuro papel de la AOD, debería tenerse en cuenta el impacto de la mundialización sobre las corrientes públicas y privadas hacia los países en desarrollo, así como los persistentes problemas de la deuda de los países en desarrollo más pobres.

18. En cuanto a las posibilidades de aumentar las corrientes públicas de recursos, entre las cuestiones clave cabe considerar la evolución del papel de la AOD, las posibilidades de aprovechar el cambio favorable de los niveles de la AOD en 1998 para seguir aumentando la AOD a los países pobres y las posibilidades de aumentar la eficacia de la AOD en la consecución de los objetivos del desarrollo sostenible. Esto es especialmente importante para los países menos adelantados y otros países de bajos ingresos del África al sur del Sáhara, que reciben cantidades relativamente pequeñas de capital privado.

19. En cuanto a las corrientes de capital privado, hacia los países en desarrollo en su conjunto, si bien han aumentado, siguen concentrándose en un número relativamente reducido de receptores. La distribución desigual de dichos recursos en favor de los países en desarrollo más avanzados tiene sus consecuencias, en particular para los esfuerzos encaminados a alcanzar los objetivos del desarrollo sostenible en los países más pobres.

1. Asistencia oficial para el desarrollo

20. Como ya se dijo, una importante tendencia en la segunda mitad de la década de 1990 fue la disminución de las aportaciones de la AOD, junto con el aumento de las corrientes de capital privado. Es preciso considerar tres cuestiones importantes: el desplazamiento hacia una función más diversa de la asistencia oficial para el desarrollo, la consecución de niveles adecuados de AOD y el aumento de la eficacia de la AOD.

21. La percepción de que la AOD no siempre ha estado a la altura de lo que se esperaba de ella ha configurado, en grado variable, el nuevo enfoque de la cooperación para el desarrollo adoptado por los donantes. Los supuestos problemas de la AOD en el pasado se han atribuido a varios factores, incluidos la corrupción, el uso de una estrategia basada en proyectos que fomentaba la dispersión de las intervenciones y las inversiones masivas en sectores de baja prioridad, así como a la falta de coherencia a mediano plazo. Entre las medidas propuestas en los últimos años a fin de mejorar la calidad y aumentar la eficacia de la asistencia cabe mencionar la concentración en la cooperación para el desarrollo a mediano plazo; el paso de los proyectos a los programas, y un mayor hincapié en el diálogo en el plano normativo, la colaboración, la gestión racional de los asuntos públicos y la participación.

22. Los países miembros del CAD, a quienes corresponde prácticamente toda la corriente de la AOD hacia los países en desarrollo, tienen una idea bien definida de la función de la cooperación para el desarrollo con arreglo a la cual la lucha contra la pobreza recibe una prioridad muy alta sobre la base de los objetivos internacionales estipulados en 1996[6]. Los nuevos objetivos se centran en la reducción de la pobreza en los países en desarrollo y especifican metas en los sectores social y ambiental que han de alcanzarse para 2005 y 2015. Dentro de este marco revisado, la función primaria de la AOD proveniente de los países miembros del CAD consiste en prestar apoyo a programas vitales encaminados a la consecución de estos objetivos. Al mismo tiempo, se procura con la AOD reforzar la capacidad o el desarrollo institucional de los países en desarrollo para permitirles aprovechar sus recursos internos y atraer corrientes externas de capital privado en apoyo del desarrollo. Un importante papel de la asistencia consiste en favorecer ese proceso mediante el establecimiento de asociaciones. También se concibe la AOD como medio de promover la coherencia de las políticas mediante el apoyo a las políticas ambientales y sociales que pueden complementar las políticas comerciales en evolución, aun cuando eso pueda resultar una ardua tarea. Además, la AOD puede desempeñar un papel decisivo en la financiación de la producción de bienes públicos mundiales y regionales, tales como bienes o infraestructuras de importancia crítica y bienes ambientales, y en un plano más abstracto, la paz, la seguridad y el respeto de los derechos humanos en su región y en el resto del mundo. Por ejemplo, los esfuerzos por reducir los problemas mundiales que tienen sus raíces en la pobreza en gran escala podrían contribuir a un reconocimiento más amplio de la importancia de dichos bienes públicos mundiales.

23. A medida que los países en desarrollo se van alejando de la fuerte dependencia de las corrientes de capital público y empiezan a depender cada vez más de las corrientes de capital privado correspondientes a las inversiones extranjeras directas y a las inversiones extranjeras privadas y del aumento de los ahorros internos, los gobiernos deben velar por establecer las políticas, instituciones y medios que necesita toda economía de mercado para funcionar de manera eficaz y estable. En ese contexto, el diálogo responsable de las empresas con otras partes directamente interesadas adquiere mayor importancia.

24. Los países más pobres, incluidos los menos adelantados y la mayoría de los países subsaharianos, siguen necesitando que la AOD continúe e incluso aumente. La pobreza sigue siendo la principal preocupación de estos países y la AOD tendría que tender a centrarse más en ellos, orientando la ayuda cuidadosamente de modo de alcanzar la máxima eficacia. Además, hay países que han alcanzado cierta integración en la economía mundial pero cuyas condiciones económicas y sociales siguen siendo frágiles. Los países de ese grupo corren un fuerte riesgo de perder todas las ganancias y quedar marginados si no cuentan con un apoyo suficiente de la AOD.

25. Para las economías de ingresos medios que se han integrado en el sistema financiero mundial, sobre todo en Asia y algunos países de América Latina, la AOD es menos importante como fuente de financiación de los programas destinados a aliviar la pobreza y proteger el medio ambiente que como medio de ayudarles a mejorar la infraestructura institucional y la buena gestión de los asuntos públicos en sus sectores financieros.

26. Es importante que tanto los países donantes como los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados y otros países del África subsahariana, procuren aumentar la eficacia de la ayuda. Esto puede lograrse, por ejemplo, mejorando la coordinación y la gestión de la ayuda y redoblando los esfuerzos para combatir la corrupción y velar por que las inversiones del sector público no sean incompatibles con los objetivos ambientales y sociales declarados del desarrollo sostenible. A fin de garantizar un uso eficaz de la AOD, los gobiernos deberían reconocer y sortear los puntos de estrangulamiento administrativos, políticos y económicos que retrasan la plena entrega de la ayuda. Los donantes, por su parte, deberían reducir más la práctica de condicionar la asistencia puesto que ello tiende a elevar los precios para los receptores de la ayuda en no menos del 10% al 30%[7], y deberían levantar otros requisitos que tienden a obstaculizar el aprovechamiento eficaz de la AOD.

27. Debería fortalecerse la función de las instituciones regionales. Muchos problemas ambientales, tales como la despoblación forestal y la desertificación, son, por su carácter, transnacionales y no puede abordarlos adecuadamente ningún gobierno por sí solo. En estos casos, los bancos regionales de desarrollo pueden ser la fuente más eficaz de financiación para la lucha contra los problemas transnacionales. En el plano internacional, debería aprovecharse la asistencia para facilitar la transición de las crisis humanitarias al desarrollo sostenible, y los proyectos deberían elegirse en función de su potencial para crear capacidad y promover la consecución de los objetivos de sostenibilidad en los países receptores.

2. La deuda externa

28. La capacidad de las economías más pobres de atraer capital privado extranjero continúa en gran medida limitada por su alto nivel de endeudamiento externo en relación con su capacidad de exportación. El elevado nivel de los pagos por concepto de deudas tiene un efecto negativo en la inversión interna, incluida la inversión necesaria para atraer capital privado. La carga de la deuda de los países de bajo ingreso muy endeudados no ha mejorado en años recientes y sigue constituyendo un obstáculo importante que merma sus posibilidades de desarrollo.

29. En los últimos años la comunidad internacional ha tratado de introducir cambios en las estrategias internacionales de la deuda. Cabe citar, a título de ejemplo, el empeño en dar mayor eficacia a la iniciativa en favor de los países pobres muy endeudados y los esfuerzos realizados por los acreedores del Club de París por conseguir que el sector privado (incluidos los obligacionistas) otorgue un trato comparable a la deuda de los países en desarrollo. La iniciativa ampliada en favor de los países pobres muy endeudados, que proporcionaría un alivio más profundo, más amplio y más rápido de la deuda, recibió un importante apoyo en la reunión que los líderes de los países del Grupo de los Siete (G–7) celebraron en Colonia en 1999 y fue adoptada por las instituciones de Bretton Woods en septiembre de 1999[8]. Entre otras cosas, prevé un porcentaje mayor de cancelación de la deuda (hasta el 90% o más) para los países que reúnan las condiciones necesarias.

30. La iniciativa ampliada en favor de los países pobres muy endeudados tiene por objeto profundizar el alivio de la deuda y actuar de red de seguridad en el caso de que los ingresos de exportación experimenten una disminución considerable e imprevista. Pretende también aumentar las posibilidades de que los países encuentren una salida permanente al estado de endeudamiento insostenible. Al reducirse en la iniciativa ampliada los umbrales de sostenibilidad, aumenta la probabilidad de que los distintos países, aplicando en el futuro una política adecuada de gestión prudente de la deuda, eviten problemas derivados del servicio de la deuda y no se les considere países sobreendeudados. La iniciativa ampliada reducirá los pagos por concepto de servicio de la deuda y de esta manera liberará recursos para aumentar el gasto en sectores prioritarios como la atención primaria de la salud y la educación[9]. El marco ampliado incluye medidas importantes para reforzar el vínculo entre el alivio de la deuda y la reducción de la pobreza. La pronta aplicación de la iniciativa ampliada en favor de los países pobres muy endeudados reviste la mayor importancia, puesto que permitirá al mayor número posible de países recibir la asistencia prevista en la iniciativa a finales del año 2000.

31. Para los países pobres que no se puedan acoger a la iniciativa, los países del G–7 han propuesto que el Club de París estudie la posibilidad de aplicar una reducción unificada del 67% según las condiciones de Nápoles. Para otros países deudores que solicitaron la reprogramación en condiciones comerciales, se acordaría un aumento del límite de los canjes de deuda. Para los países que reunían los requisitos necesarios, se apoyó la condonación de la deuda correspondiente a la AOD bilateral, a través de un menú de opciones, además de las cantidades necesarias para conseguir la sostenibilidad de la deuda. Se recomendó asimismo que toda nueva AOD se concediera en forma de subvención

3. El capital privado externo

32. Como la inversión extranjera directa y la inversión privada extranjera cobran importancia creciente como fuentes de financiación exterior para los países en desarrollo, será necesario que los gobiernos de esos países intensifiquen la elaboración y aplicación de políticas que les permitan dirigir con mayor eficacia la inversión extranjera directa y la inversión privada extranjera hacia actividades de desarrollo sostenible.

33. En general, las inversiones extranjeras directas producen un efecto positivo en la producción, el empleo y los ingresos fiscales y pueden proporcionar externalidades importantes en forma de transferencia de tecnología, conocimientos de gestión y redes de comercialización. También pueden estimular a los países en desarrollo que las reciben a perfeccionar su marco político, mejorar la transparencia y la gestión económica y desarrollar su infraestructura financiera.

34. Por su parte, las inversiones privadas extranjeras pueden contribuir a reducir los costos de capital de las empresas locales, promover una asignación más eficaz de capital de inversión y reforzar los mercados locales de capitales gracias al aumento de la liquidez y a la mejora de la supervisión. Las inversiones privadas extranjeras pueden también desempeñar una función importante en la financiación de la infraestructura local. Sin embargo, la elevada volatilidad de estas inversiones puede ejercer a veces un efecto negativo en la balanza de pagos y provocar tanto la inestabilidad del tipo de cambio como la volatilidad de los precios de los activos, particularmente en los países con sistemas financieros débiles y mal reglamentados.

La atracción de inversión extranjera directa y de inversión extranjera de cartera

35. Se espera que en un futuro previsible continúen aumentando con rapidez las entradas de capital privado en países en desarrollo, especialmente en los nuevos mercados. En los últimos años y con el objeto de atraer mayores inversiones extranjeras directas, muchos países en desarrollo han creado un clima más propicio para las mismas, aunque no todos ellos han conseguido el objetivo buscado. En general, el nivel y la dirección de la inversión extranjera directa guarda relación con la dimensión del mercado, el nivel de salarios, la estabilidad política, la estabilidad macroeconómica y los sistemas de incentivos. A este respecto, una política previsora de promoción puede ser eficaz para atraer la inversión extranjera.

36. En cuanto a las corrientes de inversión privada extranjera, los principales factores que las mueven — la liquidez mundial, la política macroeconómica de algunos países, las estrategias de los inversores internacionales — son más complejos y dependen del medio externo y de la política económica interna de los países beneficiarios. El fuerte crecimiento de los fondos mutuos y de los fondos de pensiones producido por el cambio de las tendencias demográficas en los países de la OCDE, por ejemplo, ha provocado un aumento de la liquidez en el mercado internacional de capitales.

El capital privado externo y el desarrollo sostenible

37. Atraer más inversiones extranjeras y dirigirlas al mismo tiempo hacia actividades de desarrollo sostenible constituirá un reto importante. Es esencial que los países en desarrollo presten la debida atención a los efectos de la inversión extranjera directa no sólo en los objetivos económicos sino también en los medioambientales y sociales, a fin de asegurarse de que contribuye al desarrollo sostenible. Si bien se han expresado los temores de que la inversión extranjera directa se dirija hacia países que tienen normas ambientales menos rigurosas en su formulación o aplicación, esos temores apenas se justifican. Sin embargo, es importante integrar las consideraciones medioambientales y sociales en las estrategias y planes nacionales de desarrollo, especialmente en los sectores que ejercen una influencia importante en el medio ambiente, como el transporte y la energía. La experiencia de los países de Europa central y oriental indica que cuando sus gobiernos han disipado las preocupaciones sobre los posibles problemas

ambientales que podría crear una inversión determinada, esos países parecen haber atraído mayores inversiones extranjeras directas[10]. Existe la opinión unánime de que la inversión extranjera directa ha sido un factor importante en la consecución de mejoras ambientales concretas en los países de Europa central y oriental.

38. La experiencia ampliamente positiva de los países de Europa central y oriental en lo que se refiere a la integración de las inquietudes medioambientales en el proceso de privatización indica que el Estado puede asumir una importante función en lo que respecta a las cuestiones medioambientales. Un importante elemento de esa estrategia consiste en desarrollar marcos reglamentarios más sólidos para la inversión extranjera directa, reforzando de esta manera su aceptabilidad política. La reducción consiguiente de la incertidumbre aumenta también la confianza de los inversores. La estrategia debería incluir la promulgación de leyes sobre el medio ambiente así como la creación de capacidad técnica para evaluar los efectos de las inversiones del sector privado en el medio ambiente y para incluir condiciones ambientales razonables en los permisos de explotación. Dos instrumentos reglamentarios importantes son la evaluación del impacto ambiental y la auditoría ambiental. En varios países de Europa central y oriental, particularmente Rumania y Bulgaria, las auditorías ambientales son en la actualidad obligatorias siempre que una propiedad industrial cambia de dueño[11].

39. Sin embargo, esos dos instrumentos de control de los riesgos de la inversión extranjera directa para el medio ambiente requieren con frecuencia conocimientos técnicos que no suelen abundar en los países en desarrollo. Por consiguiente, es necesario desarrollar la capacidad técnica, incluida la familiaridad con los procesos industriales, necesaria para comprender los problemas ambientales con que se enfrentan las industrias existentes y determinar las condiciones adecuadas para los permisos de explotación.

40. Tanto la fuente de la inversión extranjera directa como los países beneficiarios de la misma deberían utilizar normas internacionalmente reconocidas a fin de proporcionar a los posibles inversionistas del sector privado normas previsibles, coherentes y claras sobre sus responsabilidades medioambientales. El *Pollution Prevention and Abatement Handbook, 1998*, del Banco Mundial[12], y los esfuerzos desplegados por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) a fin de elaborar directrices internacionalmente reconocidas sobre las mejores prácticas medioambientales para diversos sectores industriales constituyen iniciativas importantes a este respecto. Además, se necesitan nuevas pautas, como los certificados que concede el Consejo de Administración de Bosques a los productos de la madera producidos de manera sostenible. Al establecer normas ambientales para las inversiones, una regla general útil es que todas las inversiones de tipo totalmente nuevo se ajusten a las normas ambientales internacionalmente reconocidas para el sector.

41. En el caso de inversiones que presenten riesgos importantes para el medio ambiente, se puede pedir a los inversionistas que presenten fianzas de ejecución u otras garantías de que se adoptarán medidas correctoras si los riesgos se materializan. Debería haber también reglas claras que establezcan la responsabilidad privada por los daños que las actividades económicas puedan causar al medio ambiente. Además, con el fin de aumentar la transparencia y la participación pública en el diseño y la ejecución de proyectos ecológicamente racionales, debería haber un marco jurídico favorable que permitiera a las organizaciones no gubernamentales y los principales interesados actuar como socios independientes y constructivos.

42. En la esfera de las inversiones de cartera, es cada vez más evidente que la preocupación de las empresas por el medio ambiente está adquiriendo carta de naturaleza: los gestores de los fondos de pensiones y los administradores de organizaciones benéficas han expresado su interés por financiar inversiones socialmente responsables. Existen pruebas de que los mercados financieros recompensan alas empresas cuyas actividades respetan el medio ambiente. Por consiguiente, los gobiernos podrían identificar y ofrecer explícitamente paquetes adecuados de inversiones socialmente responsables como medio de atraer nuevas inversiones de cartera. Un estímulo adicional a las inversiones socialmente responsables surge cuando los países introducen leyes de responsabilidad medioambiental que crean un vínculo explícito entre el riesgo medioambiental y el riesgo financiero cuyo precio puede cuantificarse en los mercados financieros. También será útil que los países promulguen normas que promuevan análisis de las inversiones desde la perspectiva medio ambiental y social; por ejemplo, en el Reino Unido todas las cajas de pensiones están obligadas a informar sobre su política de inversiones socialmente responsables. Es también necesario establecer una

metodología de análisis normalizada que permita clasificar y referenciar las inversiones en función de criterios de sostenibilidad.

La cooperación internacional

43. El ritmo rápido de la mundialización, la competencia por la inversión extranjera directa y el simple tamaño de muchas empresas transnacionales puede hacer difícil a un país receptor establecer por sí solo los controles medioambientales adecuados para las inversiones extranjeras directas. En consecuencia, crece la presión sobre las demás partes interesadas, incluido el país de origen de los inversionistas y otros agentes internacionales, para que asuman un mayor grado de responsabilidad en este sector. Muchas inversiones extranjeras directas no se suelen realizar sin alguna forma de cofinanciación gubernamental, bilateral o multilateral, de seguro de riesgo y de garantía. En particular, la mayoría de los grandes proyectos de infraestructura están construidos sin posibilidad de recurso, y los bancos comerciales privados que proporcionan financiación a las filiales de las empresas transnacionales, por ejemplo, no tienen acceso a los activos de la empresa matriz si el proyecto fracasa o si el préstamo no se reembolsa. Por consiguiente, con frecuencia no se dispone de financiación privada a menos que una parte del riesgo financiero del proyecto esté cubierta por créditos a la exportación financiados públicamente y por entidades aseguradoras de la inversión, y/o por el apoyo del sector privado proporcionado a través de instituciones internacionales de financiación.

44. Las instituciones internacionales de financiación han estado en la línea de vanguardia a la hora de tener en cuenta los efectos medioambientales de sus actividades de préstamo y desarrollo de proyectos. Hoy día prácticamente todas las instituciones internacionales de financiación han establecido directrices medioambientales que les ayudan a evaluar los riesgos relacionados con el medio ambiente antes de determinar los proyectos que van a financiar. Por ejemplo, el Banco Mundial exige que se analicen todos los proyectos propuestos para determinar sus posibles efectos medioambientales, incluidos los proyectos del sector privado financiados a través de la Corporación Financiera Internacional (CIF) del Banco y del Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones. Es obligatoria la evaluación medioambiental de los proyectos que puedan plantear riesgos medioambientales importantes, y en esos proyectos se pueden incluir medidas para aminorar los riesgos, entre las que cabe citar el apoyo a la creación en el país de origen del proyecto de la capacidad institucional necesaria para la protección del medio ambiente. Cuando en un país beneficiario las normas medioambientales y la exigencia de su cumplimiento se encuentran todavía en fase rudimentaria, las instituciones internacionales de financiación y los donantes bilaterales pueden prestar asistencia a ese país para que establezca las instituciones y adquiera los conocimientos necesarios para gestionar con eficacia los efectos medioambientales de las actividades económicas.

45. Los gobiernos de los países de origen de la inversión y las organizaciones no gubernamentales pueden estimular también a las empresas transnacionales a que, cuando operen en cualquier parte del mundo, apliquen las normas más estrictas de su país de origen, siguiendo la práctica de las numerosas empresas transnacionales que ya han establecido un sistema uniforme de gestión del medio ambiente en toda su red mundial. Sin embargo, para que la inversión extranjera directa contribuya a mejorar el comportamiento ecológico normal de los países beneficiarios, estos países podrían considerar la posibilidad de concertar acuerdos de referencia con las empresas extranjeras en los que se comprometan a mantener los niveles sociales y ambientales más altos que puedan encontrar e informar periódicamente sobre su comportamiento a este respecto. Al mismo tiempo, los gobiernos de los países de origen y de acogida pueden establecer incentivos y promover acuerdos voluntarios que mejoren la gestión empresarial a fin de cerciorarse de que la inversión extranjera directa no compromete los objetivos de desarrollo sostenible a largo plazo.

46. Es importante que el público en general se preocupe de las consecuencias económicas, sociales y ambientales de las inversiones nacionales y extranjeras. La nueva sociedad civil mundial puede contribuir a que las instituciones nacionales e internacionales actúen de manera responsable en relación con la inversión extranjera directa y sus efectos. Ejemplo de ello es el recurso creciente a las coaliciones internacionales de organizaciones no gubernamentales, parlamentarios y sindicatos para centrar la atención en los efectos medioambientales de los proyectos propuestos o en curso.

III. La financiación interna y el desarrollo sostenible

47. Para muchos países en desarrollo, en particular los que no puedan atraer recursos suficientes de capital privado externo, es esencial que los gobiernos intensifiquen sus esfuerzos por promover la movilización de las fuentes internas de capital. Es necesario que los gobiernos establezcan las bases de un clima propicio emprendiendo las reformas fiscales y monetarias adecuadas. Muchos países en desarrollo han liberalizado también los tipos de interés, han reducido los créditos dirigidos por el gobierno, han desarrollado nuevos instrumentos para la financiación de inversiones a largo plazo y han construido un marco de reglamentación y supervisión más efectivo para el sector financiero. La liberalización financiera, unida a un menor control de las transacciones financieras internacionales, ha permitido a algunos países aumentar su integración en el mercado financiero mundial. Sin embargo, si bien ello ha hecho posible la mejora de la asignación de los recursos financieros, ha expuesto también a algunos sistemas de financiación frágiles a presiones especulativas desestabilizadoras.

48. En muchos países en desarrollo, el desarrollo y el fortalecimiento del sector oficial de financiación suele ser insuficiente para dar servicio a toda la economía. El pequeño prestatario no recibe a veces la atención suficiente y tiene que recurrir a la financiación no oficial. A nivel internacional se presta creciente atención al fomento de las innovaciones institucionales en materia de microfinanciación a fin de dar respuesta a las necesidades de los pequeños prestatarios, especialmente en los países más pobres. Así, los préstamos concedidos a grupos reducidos de beneficiarios de una comunidad pueden constituir un mecanismo eficaz de financiar la producción de los segmentos más pobres de la sociedad y promover de esta manera los objetivos sociales del desarrollo sostenible[13].

A. La integración de la financiación del medio ambiente en las corrientes principales de la financiación pública

49. Una cuestión importante al diseñar el marco político para la movilización de recursos financieros internos es la integración de la financiación medioambiental en las corrientes principales de la financiación pública. Materializar el componente medioambiental de los objetivos de desarrollo sostenible requiere la cooperación entre diversos ministerios, en particular los ministerios de finanzas y medio ambiente. La cooperación puede resultar con frecuencia difícil a causa de los conflictos de intereses entre esos ministerios. Por consiguiente, es sumamente necesario desarrollar directrices que puedan atenuar los conflictos a corto plazo e incorporar a la corriente general la financiación de los diversos componentes del desarrollo sostenible.

50. Es un principio de aceptación general que los medios oficiales de financiación se deben asignar de manera eficaz. Siempre que sea posible, los ingresos públicos procedentes de la fiscalidad y las transferencias se deben consolidar y desembolsar en actividades especificadas de manera que se iguale el beneficio social marginal de todas las actividades, es decir, no se deben reservar fondos para inversiones solamente en actividades designadas. Es más fácil conseguir una asignación eficaz cuando la asignación de los ingresos del gobierno se determina en una atmósfera de transparencia y responsabilidad.

51. En la práctica, sin embargo, ciertos indicios sugieren que los ciudadanos se muestran más favorables a financiar el aumento de las inversiones en el medio ambiente cuando se afectan los fondos a un fin determinado. Por ejemplo, cuando los gobiernos tienen grandes dificultades presupuestarias a causa de sus obligaciones externas o de la estrechez de su base fiscal, la afectación de fondos puede ser un método plausible de financiación del desarrollo sostenible, incluida su dimensión medioambiental. Aceptar este enfoque pragmático puede reducir las tensiones entre las responsabilidades tradicionales de la financiación pública y las responsabilidades en materia de inversiones medioambientales.

52. Se debe tratar de financiar la inversión medioambiental a partir de los ingresos generales, y el recurso a la afectación de fondos para conseguir ciertos objetivos medioambientales debe estar plenamente justificado, por ejemplo, por la utilización de los ingresos de los impuestos ambientales para aliviar los daños al medio ambiente que motivaron en primer lugar la creación de esos impuestos. Además, para aumentar la responsabilidad que recae sobre los funcionarios por la utilización eficaz de los fondos afectados, todos los ministerios deberían revelar los fondos afectados que están bajo su control y los usos específicos a los que se hayan destinado esos fondos. Es importante mitigar las posibles ineficacias de la afectación de fondos mediante el

empleo de análisis de costos y beneficios que ayuden a identificar las prioridades de inversión y mediante la aplicación de normas estrictas de control de gastos, responsabilidad y transparencia. A este respecto, se debe mejorar más aún la capacidad de los países en desarrollo de realizar análisis eficaces de la relación costo/beneficio de los proyectos.

B. Uso de instrumentos y medidas de política

1. Subsidios

53. Los subsidios tienen varias formas. Pueden entrañar transferencias presupuestarias directas de los gobiernos a los productores, transferencias indirectas de los consumidores a los productores (en la forma de precios más altos que los prevalecientes en los mercados mundiales) o tratamiento tributario preferencial (por ejemplo, ingresos tributarios dejados de percibir). También pueden tener repercusiones en el producto, las adquisiciones, las materias primas, los insumos de trabajo y capital, los ingresos o los beneficios. A menudo los subsidios se introducen por motivos sociales o económicos. No obstante, en varios sectores a menudo no se logran los objetivos previstos, ya que se desplazan hacia receptores no previstos, como los proveedores de insumos o los clientes, se incorporan a los precios de los factores de producción de oferta inelástica[14].

54. Todavía es necesario que tanto los países desarrollados como en desarrollo consideren la posibilidad de reducir o eliminar los subsidios que se oponen a los objetivos del desarrollo sostenible. Por ejemplo, se reconoce ampliamente que la eliminación de los subsidios perjudiciales al medio ambiente es una tarea difícil para la mayor parte de los gobiernos, aunque la experiencia reciente de Europa oriental y otras regiones sugiere que el comienzo de una crisis económica puede constituir una buena oportunidad para la rápida reducción de los subsidios explícitos. No obstante, aun cuando no exista una crisis económica y haya suficiente voluntad política para reducir los subsidios, la mejor manera de encarar la remoción de los subsidios es como parte de un conjunto de políticas viables.

55. Es necesario examinar cuidadosamente la naturaleza y la cuantía de los principales subsidios a fin de determinar quiénes son los ganadores y los perdedores. Se debe examinar cuál fue el motivo original de los subsidios y cuáles serían las posibles consecuencias sociales si se eliminaran ciertos subsidios. En general, no se deberían utilizar subsidios vinculados a los procesos de producción o consumo en los sectores que emplean intensivamente recursos naturales, con una excepción para precios bajos en pequeñas cantidades de, por ejemplo, agua potable o electricidad para uso doméstico. En particular, la reforma de los subsidios se podría hacer políticamente más aceptable si en el conjunto de reformas también se determinaran y brindaran alternativas o algún tipo de compensación para los "perdedores" en la reforma de los subsidios.

56. Es importante que, al asumirse el compromiso de reducir los subsidios, éstos se eliminen gradualmente según un cronograma anunciado previamente. Esas medidas se deben apoyar con informes periódicos que determinen cuáles son los principales subsidios del país y se brinden estimaciones de sus costos totales reales. Ese enfoque no sólo aumenta la transparencia del proceso de reforma, sino que también puede constituir un medio importante para consolidar el apoyo público a la reducción de los subsidios.

57. Las pruebas de la eficacia de este enfoque son limitadas. En particular, se debe hacer más para determinar de qué manera los gobiernos pueden garantizar que los subsidios explícitos simplemente no se reemplacen con subsidios ocultos, como la práctica de los subsidios cruzados entre diferentes clases de contribuyentes impositivos. También se deberían brindar más directrices a los gobiernos en relación con los subsidios ambientales.

2. Impuestos y cargos ambientales

58. Hay cada vez más experiencia con impuestos y cargos ambientales en los países en desarrollo y desarrollados. Si bien dichos instrumentos pueden mejorar la eficacia en relación con los costos y tener efectos ecológicos positivos, su aplicación exige contar con instituciones fuertes en los sectores financiero y ambiental. Uno de los principales obstáculos para el uso de impuestos y cargos ambientales en los países en desarrollo es la falta de capacidad institucional. Además, la elaboración de los impuestos es compleja y los principales organismos de finanzas públicas tienen poca experiencia en la introducción de dichos impuestos. Por otra parte, es más difícil cometer fraudes impositivos con los impuestos ambientales que con el impuesto a las ganancias, lo que quizá constituya un beneficio adicional del uso de impuestos ambientales.

59. Los ingresos obtenidos de los impuestos ambientales son todavía reducidos en la mayor parte de los países. Los datos de 18 países de la OCDE demuestran que los ingresos obtenidos de impuestos relacionados con el medio ambiente representaban del 1,75% al 4,5% del PIB en 1995. Aproximadamente el 90% de los ingresos generados por dichos impuestos proviene de fuentes no industriales. En la actualidad algunos países de la OCDE aplican políticas encaminadas a hacer más "ecológico" el sistema impositivo mediante el aumento de los impuestos ambientales y, al mismo tiempo, reduciendo el impuesto a las ganancias y las contribuciones de seguridad social. Algunos estudios de la OCDE en que se examinaban las consecuencias sociales, económicas y ambientales de los impuestos ecológicos han demostrado que las políticas impositiva y ambiental se pueden prestar apoyo mutuo[15].

60. En los países miembros de la Unión Europea (UE) se ha acelerado la reforma impositiva ambiental. En esos países se está realizando una reforma impositiva ambiental de base amplia en que los impuestos sobre el trabajo que causan distorsiones se están reemplazando gradualmente con impuestos ambientales que son neutros frente a los ingresos. En esos países se ha observado que los obstáculos para la aplicación de dichos impuestos, en particular sobre la energía, se pueden mitigar mediante una cuidadosa elaboración de los impuestos. El más importante de esos obstáculos es la oposición política dimanada de la preocupación por los efectos negativos de los impuestos a la contaminación en la competitividad internacional. No obstante, en ese tipo de situaciones la cooperación internacional quizás disminuya ese tipo de efectos. También causa preocupación que los impuestos a la energía provoquen desempleo en el sector que utiliza la energía con intensidad, lo que ya se ha encarado mediante el uso de tasas impositivas diferenciadas para el transporte, la industria, los hogares y la aplicación gradual de los nuevos impuestos. Los impuestos también se indizan según la inflación para que sigan siendo eficaces. La experiencia de la Unión Europea sugiere que quizás los países en desarrollo se beneficien con el aumento del uso de impuestos y cargos ambientales, siempre que se los elabore cuidadosamente.

61. La elección de los instrumentos adecuados para el logro de los objetivos del desarrollo sostenible se debería fundamentar en la eficacia en relación con los costos, teniendo en cuenta factores como la naturaleza del daño y la incertidumbre de sus efectos, la escala geográfica del problema ambiental y los gastos administrativos y de cumplimiento, así como la aceptación pública de los distintos instrumentos. En la práctica, las soluciones disponibles que no siempre son las mejores y se pueden aplicar reglamentos simultáneamente con impuestos y cargos, y viceversa. Habida cuenta de que los distintos instrumentos actúan entre sí de manera compleja y cada instrumento de política tiene ventajas y desventajas, la elección de los instrumentos económicos puede ser difícil. No obstante, la experiencia ha demostrado que, en algunas situaciones, los instrumentos que se combinan de manera eficiente, eficaz y equitativa pueden producir buenos resultados. Por ejemplo, en los Países Bajos, la cuestión de la contaminación del agua se ha encarado haciendo más estrictos los reglamentos relativos a los permisos y con la introducción de incentivos financieros para las mejoras tecnológicas y cargos. En la esfera de la conservación de la diversidad biológica y el uso sostenible, un reciente estudio de la OCDE concluyó que, debido a la complejidad intrínseca de los sistemas biológicos y la gran variedad de presiones que actúan sobre ellos, a menudo es necesario contar con un conjunto de medidas e incentivos cuidadosamente ideados y complementarios a fin de dar el mensaje adecuado para impedir la pérdida de la diversidad biológica[16].

3. Promoción de la participación del sector privado

62. Las inversiones del sector privado pueden ser eficaces en la promoción del crecimiento económico y, al mismo tiempo, pueden tener repercusiones sociales o ambientales positivas. Como ejemplo se puede mencionar la promoción de la generación eficiente de energía eléctrica, el suministro y el tratamiento del agua, la energía renovable, la gestión de desechos y la aplicación de tecnologías económicas y menos contaminantes. Es importante que los gobiernos brinden el marco necesario para el sostenimiento de las inversiones privadas, incluso marcos de política macroeconómicos, jurídicos y ambientales claros, convincentes y estables. También se debe prestar atención a cuestiones como la protección de los derechos de propiedad y el acceso a la financiación por el sector privado. En particular, el acceso a la financiación por el sector privado interno deberá mejorarse mediante medidas encaminadas a desregular los mercados financieros internos, promover la cofinanciación y fondos de capitales de riesgo y planes de construcción–explotación–transferencia para la financiación de proyectos de infraestructura.

63. No obstante, no toda la inversión interna privada prestará asistencia a los países en el logro del desarrollo sostenible. El aumento de la financiación del sector privado del desarrollo sostenible se puede ver afectado de varias maneras. En muchos países en desarrollo quizás la capacidad para elaborar reglamentos ambientales efectivos e instrumentos basados en el mercado sea limitada. En esos casos, debería ser una prioridad contar con asistencia externa para la creación de capacidad. Quizás el sector privado afronte problemas para lograr las metas de sostenibilidad en los planes de privatización y es necesario evaluar cuidadosamente los proyectos y las responsabilidades ambientales y contar con garantías gubernamentales o multilaterales selectivas. El producto de la privatización también puede peligrar debido a la falta de transparencia y de reglas de juego uniformes, una supervisión normativa inadecuada y la escasa aceptación política. En dichos casos es importante que los gobiernos velen por que entre los interesados haya un proceso de competencia y consulta.

64. La falta de apoyo público a la protección ambiental también puede ser un obstáculo importante cuando se trata de alentar las inversiones privadas en el desarrollo sostenible. Los gobiernos que trabajan en conjunto con las organizaciones no gubernamentales y los grupos civiles y les prestan apoyo pueden aumentar el nivel de conciencia pública en relación con las cuestiones relativas al desarrollo sostenible. En los países desarrollados se debe brindar información a la sociedad civil para asistir al público a que aliente un gobierno de empresa racional.

IV. Mecanismos novedosos en la financiación de los distintos sectores

65. En los últimos 10 años se ha observado el desarrollo de instrumentos novedosos para la financiación de distintos sectores, especialmente los sectores de la infraestructura, como energía eléctrica, saneamiento y transporte público, a resultas de: a) aumento de la conciencia de que la experiencia con el modelo tradicional de suministro y financiación públicos ha sido desalentadora en cuanto a la calidad de los servicios, la cobertura y los costos; y b) disminución de las fuentes de financiación, ya que la asistencia oficial para el desarrollo se ha estancado y se han reducido los gastos públicos. Los gobiernos buscan capitales privados internamente y en el exterior a fin de cubrir la brecha en la financiación y como medio de introducir mecanismos de mercado para mejorar la calidad de los servicios.

66. Al mismo tiempo, los mercados financieros han evolucionado en direcciones complementarias mediante la elaboración de instrumentos novedosos de financiación, entre ellos, asociaciones públicas y privadas, nuevas formas de garantías para los créditos, financiación subnacional sin garantía soberana, nuevos mecanismos de microfinanciación para los sectores oficioso y rural y empresas mixtas. Por ejemplo, algunos de esos instrumentos han sido de interés para los inversionistas institucionales en proyectos de infraestructura. Del mismo modo, los cambios institucionales en los países en desarrollo, como la descentralización y la devolución de las facultades impositivas a los gobiernos locales, han permitido a los gobiernos subnacionales acceder a los mercados internacionales de capital sin tener que valerse de la garantía del gobierno central.

67. Si bien estos mecanismos novedosos de financiación han permitido el acceso a fuentes nuevas y previamente inaccesibles de fondos para las inversiones en los distintos sectores y, en combinación con tarifas más realistas para los servicios, han mejorado la sostenibilidad financiera de los sectores como la energía eléctrica, el agua, el saneamiento y el transporte, no han mejorado necesariamente la sostenibilidad ambiental. Además, a pesar de las obvias similitudes entre los instrumentos novedosos de financiación del sector financiero, también existen entre ellos importantes diferencias.

68. Por ejemplo, en el sector de la energía, las principales innovaciones se han observado en la desregulación y la introducción de la competencia mediante productores independientes de energía. La desregulación ha permitido liberar gradualmente el precio de la energía a fin de reflejar el costo total de la oferta. Las empresas generadoras de energía han comenzado a tener acceso a los mercados de capital interno y extranjero, al demostrar a los inversionistas que aplican prácticas financieras aceptables y que otorgan beneficios competitivos. No obstante, los nuevos mecanismos de financiación para el sector de la energía no dejan de tener problemas en relación con la sostenibilidad ambiental. Los incentivos financieros para los inversionistas favorecen la generación de energía por métodos térmicos convencionales y el bajo precio de la energía eléctrica para el consumidor (a resultas de la competencia) favorece el aumento del consumo de energía.

69. En general la energía renovable es más costosa para los consumidores que la tecnología convencional, en parte debido a los subsidios a los combustibles fósiles, la no incorporación de los beneficios ambientales a las fuentes renovables y el costo ambiental de los combustibles fósiles, el bajo costo de los combustibles fósiles, la falta de apoyo a las investigaciones y el desarrollo del subsector y a que no se aprovechan las economías de escala. Entre las innovaciones recientes se incluyen "porcentajes exigibles de uso de energía renovable" para las empresas de distribución de energía eléctrica y políticas ecológicas de adquisición de energía. Las reformas de políticas deberían alentar a que en el precio de los combustibles fósiles se tuviese en cuenta su costo total, introducir incentivos para la investigación y el desarrollo y mecanismos de financiación adecuados para las necesidades de la energía renovable.

70. En el sector del agua, la principal novedad del decenio último ha sido el aumento del acceso a los mercados de capital internos e internacionales mediante: a) arreglos de construcción-explotación–transferencia; b) oferta pública de acciones de empresas municipales de agua; c) emisión de bonos municipales garantizados por las tarifas cobradas a los usuarios; y d) establecimiento de bancos de desarrollo municipales. Para seguir perfeccionando estos mecanismos financieros es imperioso contar con un entorno estable para las inversiones en el sector, incluso relaciones fiscales predecibles entre los gobiernos locales y centrales; empresas de servicios públicos autónomas con ingresos asegurados; presupuestos municipales transparentes; protección de los derechos de los acreedores; y un organismo normativo independiente. El acoplamiento de los servicios de agua y saneamiento, la amortización de las tarifas y los planes de microfinanciamiento también han contribuido a aumentar la sostenibilidad financiera del sector.

71. El sector del transporte se ha beneficiado con muchos mecanismos financieros similares. Los mecanismos de construcción–explotación–transferencia y otros conexos se han utilizado para la construcción y la explotación de autopistas con peaje. La privatización mediante licitaciones públicas se ha utilizado para mejorar los sistemas de transporte urbano, como los servicios de subterráneo y ferrocarril en América Latina. Para velar por la sostenibilidad ambiental y financiera, los costos ambientales se deben incorporar plenamente al costo de la propiedad y el uso de los vehículos privados. Los procesos de licitación pública se deben idear a fin de alentar a los licitantes a que tengan en cuenta los costos y beneficios ambientales de sus posibles inversiones. En África se han combinado impuestos y tarifas preasignados con la creación de organismos camineros autónomos a fin de mantener el sistema caminero rural y mejorar la recaudación de los impuestos al combustible.

72. La ordenación sostenible de los bosques, que tradicionalmente ha sido de financiación difícil, ha recibido un impulso de los mercados en surgimiento de compuestos orgánicos, el mecanismo para un desarrollo limpio, los contratos de prospección biológica con empresas farmacéuticas y el rápido crecimiento del turismo ecológico. Además, algunos países han introducido sistemas de pago para la protección de las cuencas y otros servicios ambientales. A pesar de estos progresos, todavía queda mucho por hacer para aplicar en la realidad los mecanismos de desarrollo limpio, seguir fomentando los mercados de los compuestos orgánicos, cobrar adecuadamente el acceso a los parques nacionales, establecer fondos fiduciarios para la protección de los bosques y velar por que los participantes locales se beneficien de estos mecanismos novedosos de financiación.

Notas

[1] Se celebraron reuniones de expertos en Kuala Lumpur (1994), Glen Cove, Nueva York, (1995), Manila (1996) y Santiago (1997), como parte del proceso preparatorio de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible en sus períodos de sesiones segundo, tercero, cuarto y quinto, respectivamente. Prestaron apoyo financiero a las cuatro reuniones los Gobiernos del Japón, los Países Bajos y Malasia, el Banco Asiático de Desarrollo, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el ex Departamento de Coordinación de Políticas y Desarrollo Sostenible de la Secretaría de las Naciones Unidas. Brindaron apoyo adicional en especie los Gobiernos de Malasia, Filipinas y Chile.

[2] Compárese esto con los niveles anteriores de contribución de 0,34% para 1981–1998 y 0,33% para 1986–1987; véase OCDE, *1998 Development Cooperation Report* (París, 1999), cuadro 4.

[3] Véase OCDE, op. cit., cuadro 31, disponible en la Web en la dirección: http://www.oecd.org/dac/htm/tab31e.htm.

[4] Véase UNCTAD, *World Investment Report: Foreign Direct Investment and the Challenge of Development* (Ginebra, 1999).

[5] Incluye los préstamos bancarios y la compra de acciones, bonos y bienes inmuebles; véase OCDE, op. cit.

[6] Véase OCDE, *Shaping the Twenty–first Century: the Role of Development Cooperation* (París, 1996).

[7] Véase Oliver Morrisey y Howard White, *Evaluating the Concessionality of Tied Aid*, Instituto de Estudios Sociales, documento de trabajo, subserie sobre dinero, finanzas y desarrollo No. 53 (La Haya, 1994); y Catrinus Jepma, *The Tying of Aid* (París, OCDE, 1991).

[8] Véase el informe de los Ministros de Finanzas del Grupo de los Siete sobre la iniciativa de la deuda, Colonia, 18 a 20 de junio de 1999, disponible en la Web en la dirección: http//www..state.gov/www/issues/economic/summit/99 finance_report.html.

[9] Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial, Iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados (PPME): informe de situación, ICMS/Doc/53/99/4.

[10] Véase Gretta Goldenman, "The environmental implications of foreign direct investment: policy and institutional issues", en OCDE, *Foreign Direct Investment and the Environment* (París, 1999).

[11] Ibíd.

[12] Washington, D.C., 1998, disponible en la Web en la dirección: http://www.esd.worldbank.org/pph/.

[13] Véase "Declaración y Plan de Acción de la Cumbre sobre el Microcrédito", Washington, D.C., 2 a 4 de febrero de 1997, en *World Bank News*, 6 de febrero de 1997.

[14] Véase OCDE, *The Interim Report on the OECD Three–Year Project on Sustainable Development* (París, 1999).

[15] Ibíd.

[16] Véase OCDE, *Handbook of Incentive Measures for Biodiversity: Design and Implementation* (París, 1999).

Cuadro 1

Total de corrientes de recursos netos provenientes de países miembros de la OCDE/CAD y de organismos multilaterales para los receptores de asistencia

		Miles de millones de dólares, en valores actuales								*Porcentaje del total*		
		1991	*1992*	*1993*	*1994*	*1995*	*1996*	*1997*	*1998*[a]	*1991*	*1994*	*1998*[a]
I.	**Financiación oficial par el desarrollo (FOD)**	**84,5**	**78,3**	**82,4**	**84,5**	**87,6**	**73,5**	**75,3**	**88,3**	**61,2**	**37,5**	**36,9**
1.	Asistencia oficial para el desarrollo (AOD)[b]	57,1	58,3	55,5	59,6	59,1	55,8	47,7	49,7	41,4	26,4	20,7
	Bilateral	41,4	41,4	39,4	41,3	40,6	39,1	32,4	35,1	30,0	18,3	14,7
	Multilateral	15,8	17,0	16,1	18,3	18,4	16,7	15,3	14,5	11,4	8,1	6,1
2.	Asistencia oficial (AO)	6,6	6,0	6,0	6,9	8,4	5,6	5,6	7,0	4,8	3,0	2,9
	Bilateral	5,0	5,2	5,2	5,5	7,1	4,0	4,0	4,5	3,6	2,5	1,9
	Multilateral	1,6	0,8	0,7	1,3	1,3	1,5	1,6	2,5	1,1	0,6	1,0
3.	Otros tipos de FOD	20,8	14,0	21,0	18,1	20,1	12,2	22,0	31,7	15,1	8,0	13,2
	Bilateral	13,1	8,0	11,4	12,2	14,0	5,7	5,9	12,8	9,5	5,4	5,3
	Multilateral	7,7	5,9	9,6	5,8	6,1	6,5	16,0	18,9	5,6	2,6	7,9
II.	**Total de créditos para exportaciones**	**0,6**	**1,0**	**–3,0**	**6,3**	**5,6**	**4,0**	**4,8**	**4,0**	**0,4**	**2,8**	**1,7**
	Corto plazo	–0,8	0,5	–1,5	0,2	0,8	0,5	0,6	0,5	–0,6	0,1	0,2
III.	**Corrientes privadas**	**53,0**	**80,1**	**86,3**	**134,7**	**176,0**	**291,7**	**244,9**	**147,2**	**38,4**	**59,7**	**61,5**
1.	Inversiones directas (CAD)	24,8	30,2	41,6	52,1	59,6	69,7	106,7	118,0	18,0	23,1	49,2
	A centros extraterritoriales	6,5	9,5	9,4	10,8	6,3	16,7	19,1	20,3	4,7	4,8	8,5
2.	Préstamos de bancos internacionales[c]	10,7	34,6	4,8	32,1	76,9	86,0	12,0	–65,0	7,7	14,2	–27,1
	Corto plazo	12,0	25,0	7,0	44,0	40,0	40,0	12,0	–70,0	8,7	19,5	–29,2
3.	Total de préstamos en bonos	4,9	7,5	28,7	32,0	30,0	96,6	83,2	39,8	3,5	14,2	16,6
4.	Otros tipos de préstamos (incluye acciones)[d]	7,1	1,8	5,5	12,5	3,5	33,8	37,8	49,1	5,2	5,5	20,5
5.	Subsidios de otras organizaciones no gubernamentales	5,4	6,0	5,7	6,0	6,0	5,6	5,2	5,4	3,9	2,7	2,2
	Total de corrientes de recursos netos (I+II+III)	**138,1**	**159,4**	**165,7**	**225,5**	**269,1**	**369,2**	**324,9**	**239,6**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

	Miles de millones de dólares, en valores actuales								*Porcentaje del total*		
	1991	*1992*	*1993*	*1994*	*1995*	*1996*	*1997*	*1998*[a]	*1991*	*1994*	*1998*[a]
Partidas pro memoria (no incluidas)											
Intereses pagados por los receptores de la asistencia[e]	–75,9	–68,0	–64,6	–83,2	–105,0	–103,2	–114,0	–112,2			
Uso neto de créditos del FMI[f]	3,6	0,8	3,3	0,6	15,6	0,3	14,4	18,8			
Países donantes que no pertenecen al CAD (AOD/AO)	2,8	1,1	1,4	1,0	0,8	0,8	0,7	0,6			
Referencias cruzadas											
Total de AOD neta del CAD[b, g], de la cual:	56,7	60,8	56,5	59,2	58,9	55,4	48,3	51,9			
Subsidios bilaterales	36,5	34,8	33,4	35,2	36,2	36,5	31,2	32,4			

Fuente: OCDE, *1999 Development Cooperation Report* (París, 2000), cuadro 1.

[a] Provisional.

[b] Excluye el perdón de la deuda que no es AOD para los años 1991 y 1992.

[c] Excluye los préstamos de los bancos (rubro III.3) y créditos financieros garantizados (incluidos en II).

[d] Informes incompletos de varios países del CAD (entre ellos Francia, el Reino Unido y los Estados Unidos); incluye al Japón desde 1996.

[e] Excluye los dividendos.

[f] Corrientes que no son en términos favorables de la Cuenta de Recursos Generales del FMI.

[g] Comprende la AOD bilateral, como precedentemente, más las contribuciones a las organizaciones multilaterales, en lugar de los desembolsos de AOD de las organizaciones multilaterales que figuran precedentemente.

Cuadro 2
Rendimiento de la asistencia oficial para el desarrollo de los países de la OCDE/CAD, 1996–1998

	Millones de dólares			*Porcentaje del PNB* [a]			*Porcentaje de cambio*	
	1996	*1997*	*1998*	*1996*	*1997*	*1998*	*1996/97*[b]	*1997/98*[b]
I. *Cuatro países lograron la meta del 0,7% del PNB para la AOD en 1998*								
Dinamarca	1 772	1 637	1 704	1,04	0,97	0,99	3,4	4,1
Noruega	1 311	1 306	1 321	0,85	0,86	0,91	5,9	8,4
Países Bajos	3 246	2 947	3 042	0,81	0,81	0,80	2,7	3,2
Suecia	1 999	1 731	1 573	0,79	0,79	0,72	–2,6	–6,2
II. *Tres países llegaron al 0,35% del PNB para la AOD en 1998*								
Luxemburgo	82	95	112	0,44	0,55	0,65	30,2	18,1
Francia	7 451	6 307	5 742	0,48	0,45	0,40	–4,4	–8,7
Bélgica	913	764	883	0,34	0,31	0,35	–4,8	15,1
III. Catorce países estuvieron por debajo de la meta del 0,35% del PNB para la AOD *en 1998*								
Suiza	1 026	911	898	0,34	0,34	0,32	4	–2,6
Finlandia	408	379	396	0,34	0,33	0,32	3,7	5,2
Irlanda	179	187	199	0,31	0,31	0,30	8,9	8,6
Canadá	1 795	2 045	1 691	0,32	0,34	0,29	15	–11
Japón	9 439	9 358	10 640	0,20	0,22	0,28	9,6	22,6
Reino Unido	3 199	3 433	3 864	0,27	0,26	0,27	–0,4	8,6
Australia	1 074	1 061	960	0,28	0,28	0,27	2,1	6,3
Nueva Zelandia	122	154	130	0,21	0,26	0,27	29,9	2,6
Alemania	7 601	5 857	5 581	0,33	0,28	0,26	–11,8	–4,2
España	1 251	1 234	1 376	0,22	0,24	0,24	11,5	11,2
Portugal	218	250	259	0,21	0,25	0,24	27,2	2,7
Austria	557	527	456	0,24	0,26	0,22	7,6	–13,3
Italia	2 416	1 266	2 278	0,20	0,11	0,20	–43,7	78,4
Estados Unidos	9 377	6 878	8 786	0,12	0,09	0,10	–28,1	26,5
Total de países del CAD	**55 438**	**48 324**	**51 888**	**0,25**	**0,22**	**0,24**	**–5,8**	**9,6**

Fuente: OCDE, *Development Cooperation Report*, ediciones de 1998 y 1999.

[a] Los miembros del CAD están introduciendo progresivamente el nuevo sistema de cuentas nacionales; ello ha hecho que ascendiera ligeramente la revisión del PNB y provocó una consecuente reducción en la relación de que se informa entre la AOD y el PNB.

[b] Teniendo en cuenta tanto la inflación como los movimientos en los tipos de cambio.

Cuadro 3
Deuda externa de los países en desarrollo
(En miles de millones de dólares EE.UU.)

	Todos los países en desarrollo		*África subsahariana*	
	1997	*1998*	*1997*	*1998*
Total de la deuda	2 316,60	2 465,07	219,44	225,75
Deuda a largo plazo	1 782,80	1 957,45	171,07	175,96
Pública y garantizada públicamente	1 420,06	1 637,08	163,27	168,50
Privada y no garantizada	362,74	320,37	7,80	7,45
Deuda a corto plazo	463,00	412,16	40,98	42,40
Mora	115,81	121,01	56,38	56,25
Mora en los intereses	32,14	33,14	18,34	18,30
Mora en el principal	83,67	87,87	38,04	37,95
Servicio de la deuda	305,28	296,75	13,93	14,49
Indicadores de la deuda (porcentaje)				
Servicio de la duda/exportaciones de bienes y servicios	17,00	17,60	12,80	14,90
Total de la de deuda/exportación de bienes y servicios	129,00	146,20	201,70	232,10
Deuda /PNB	34,91	37,34	68,05	68,29
Corto plazo /reservas	71,17	58,95	225,64	212,38

Fuente: Banco Mundial, *Global Development Finance, 1999*.