



Consejo Económico y Social

Distr. general
20 de abril de 2018
Español
Original: inglés

Período de sesiones de 2018

27 de julio de 2017 a 26 de julio de 2018

Tema 15 del programa

Cooperación regional

Resumen del *Estudio económico y social de Asia y el Pacífico 2018*

Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de transmitir por la presente un resumen del *Estudio económico y social de Asia y el Pacífico 2018*.



Resumen del *Estudio económico y social de Asia y el Pacífico 2018*

[Original: chino, francés, inglés y ruso]

Resumen

El producto interno bruto de la región de Asia y el Pacífico sigue creciendo a una tasa media constante, gracias a una demanda mundial más firme, y la inflación se mantiene estable. Las principales tareas inmediatas son asegurar que este rendimiento económico se mantenga, que beneficie a todos y que las consecuencias para el medio ambiente sean mínimas. Sin embargo, los riesgos financieros y las medidas comerciales proteccionistas ensombrecen las perspectivas macroeconómicas a corto plazo, y persisten los desafíos a mediano plazo de elevar el crecimiento económico potencial de la región y reducir la pobreza de manera sostenida. Además, el rápido progreso tecnológico, aunque promete oportunidades inmensas, también plantea problemas considerables de polarización del empleo y desigualdades de ingresos y de riqueza. La búsqueda de China de un crecimiento económico innovador, inclusivo y sostenible también podría tener efectos regionales importantes a través del comercio, la inversión y otros canales.

Se aconseja a los Estados miembros que aprovechen al máximo las condiciones económicas favorables actuales para aumentar la resiliencia, la inclusividad y la sostenibilidad del crecimiento económico.

La aplicación de varias iniciativas de políticas necesarias para alcanzar estos objetivos requerirá encauzar no solo los recursos financieros actuales, tanto públicos como privados, hacia el desarrollo sostenible, sino también medios financieros adicionales. El *Estudio económico y social de Asia y el Pacífico 2018* contiene un examen de la forma en que los Gobiernos de los países de la región de Asia y el Pacífico podrían aumentar los recursos financieros públicos nacionales y aprovechar el capital privado para fortalecer las perspectivas a largo plazo de las economías. El *Estudio* complementa los análisis de los estudios anteriores con estimaciones ilustrativas de la financiación adicional que pueden movilizar los países con medidas como la reforma de la administración tributaria y los incentivos tributarios, la introducción de impuestos al carbono, la toma de empréstitos soberanos prudentes en los mercados financieros y la creación de un entorno propicio a la asociación público-privada.

La Comisión tal vez desee tomar nota de los principales mensajes y conclusiones del *Estudio* de 2018 que se presentan en este documento. Se invita a la Comisión a considerar las cuestiones analizadas, junto con las políticas sugeridas, y a dar a la secretaría orientación para su trabajo futuro sobre la movilización de la financiación para el desarrollo para mejorar las perspectivas de lograr un crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible.

Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción	4
II. Funcionamiento y perspectivas de las economías	5
III. Riesgos macroeconómicos y problemas a mediano plazo para las perspectivas económicas	9
IV. Políticas económicas para el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible . . .	11
V. Movilización de financiación para el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible	13
VI. Observaciones finales	21

I. Introducción

1. El Objetivo de Desarrollo Sostenible 8 es promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible. Estos tres aspectos del crecimiento económico corresponden a las tres dimensiones del desarrollo sostenible: resiliencia económica, inclusión social y sostenibilidad del medio ambiente. El bienestar de las sociedades aumenta si se hacen progresos en los tres frentes. En el *Estudio económico y social de Asia y el Pacífico 2018* se analizan estos temas y se examinan las políticas que pueden ayudar a los países a perseguir eficazmente esos objetivos.

2. Sobre la base de las evaluaciones de los estudios anteriores – entre otras, hacer inclusivo el crecimiento (2015), fomentar la productividad (2016) y mejorar la gobernanza y la gestión fiscal (2017) – el *Estudio* de 2018 presenta un examen de la importancia de la financiación para el desarrollo y un examen de la forma en que los Gobiernos de los países de la región de Asia y el Pacífico podrían aumentar los recursos financieros públicos nacionales y aprovechar el capital privado para fortalecer las perspectivas a largo plazo de las economías.

3. Según esa evaluación, el producto interno bruto (PIB) de las economías en desarrollo de la región de Asia y el Pacífico sigue creciendo a una tasa media constante mientras la inflación se mantiene estable. Sin embargo, las medidas comerciales proteccionistas y los riesgos financieros ensombrecen las perspectivas macroeconómicas a corto plazo, y hay varios problemas a mediano plazo, entre ellos la baja productividad y el crecimiento insuficiente del empleo decente, en el contexto de las transiciones demográficas y las nuevas tecnologías. La reducción sostenida de la pobreza, la mitigación de la desigualdad y la internalización de los costos ambientales y los riesgos climáticos son otras tareas que afronta la región.

4. En vista de estos problemas, el *Estudio* de 2018 aconseja a los Gobiernos que consideren la posibilidad de adoptar las siguientes políticas:

a) Una política monetaria y financiera que facilite una transición suave a la tasa de inflación más alta y al ajuste financiero que resultarán del aumento del crecimiento mundial y al mismo tiempo haga frente a los riesgos sistémicos del sistema financiero con medidas macroprudenciales adecuadas. Estas medidas son importantes en vista del alto endeudamiento privado y los préstamos bancarios morosos que dificultan el aumento sólido de las inversiones;

b) Una política fiscal centrada en el apoyo a los objetivos a mediano plazo de aumentar el crecimiento de la productividad y reducir las desigualdades a medida que disminuye la necesidad del estímulo a corto plazo. Además de asignar más recursos a la educación, la salud, la protección social y la infraestructura, hay que elevar la eficiencia del gasto y fomentar la igualdad de acceso a los servicios públicos. La tributación progresiva podría contribuir a aumentar el margen fiscal;

c) Si bien existen formas sectoriales específicas de aumentar la eficiencia del gasto, un factor transversal es la buena gobernanza. Una de las formas en que los Gobiernos podrían mejorar la gobernanza fiscal es el aprovechamiento de la tecnología; por ejemplo, los países que usan proactivamente los instrumentos de gobierno electrónico tienden a funcionar mejor en la percepción de la corrupción;

d) Se necesitan esfuerzos paralelos para fomentar la innovación y asegurar que los beneficios se compartan ampliamente. Los países más innovadores adoptan un enfoque que abarca toda la administración e invierten en las calificaciones y la infraestructura necesarias, pero hay que procurar que ningún país se quede atrás. La política de competencia, la política del mercado de trabajo y la política fiscal deben calibrarse para que apoyen la innovación inclusiva. También podría considerarse el ingreso básico universal;

e) Sin mejora de la calidad del crecimiento económico, se compromete también la resiliencia económica. Los Gobiernos deben fortalecer la protección social como forma estratégica de aumentar la resiliencia y el dinamismo económicos, especialmente en vista de las transiciones demográficas (riesgo de falta de calificaciones entre los jóvenes y riesgo de pobreza en la vejez) y las perturbaciones del mercado de trabajo relacionadas con reformas e innovaciones tecnológicas;

f) Al mismo tiempo, los Gobiernos deben incorporar las metas de eficiencia de los recursos en los planes y presupuestos nacionales lo mismo que en las políticas sectoriales y establecer medidas legales y reglamentarias adecuadas para hacer cumplir las normas y promover su conocimiento. El impuesto al carbono y los sistemas de comercio de derechos de emisión podrían tener un papel esencial en la transición a una economía baja en carbono y resiliente al cambio climático.

5. Dado el carácter integral de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, hay necesidad considerable de aumentar las inversiones para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Por tanto, el *Estudio* de 2018 examina la forma en que los países podrían movilizar la financiación para el desarrollo centrándose en tres esferas:

a) Fortalecer los ingresos tributarios, principalmente mejorando la administración tributaria, racionalizando los incentivos tributarios que ya existen e introduciendo nuevos instrumentos tributarios: mediante diversos ejemplos cuantitativos, el *Estudio* de 2018 demuestra que el posible efecto de estos cambios de política en los ingresos tributarios es considerable y que el éxito de estos cambios de política sería muy aumentado por la cooperación e integración regional;

b) Tomar empréstitos soberanos prudentes en los mercados financieros: el análisis de la sostenibilidad de la deuda pública sugiere que muchas economías de Asia y el Pacífico podrían permitirse una deuda pública mayor, que sería conveniente en la medida en que se centrara en bienes y servicios públicos que mejoraran el lado de la oferta de la economía y lo hicieran más eficiente, inclusivo y sostenible; para aumentar el papel de la emisión de bonos públicos en la mejora de las finanzas públicas, es importante mantener un marco institucional eficaz;

c) Aprovechar el capital privado, principalmente mejorando un entorno normativo en que las asociaciones público-privadas sean una posibilidad viable, para aumentar las inversiones en infraestructura sostenible.

6. El documento está estructurado de la siguiente manera: la sección II contiene una evaluación actualizada del funcionamiento y las perspectivas de las economías de la región de Asia y el Pacífico; en la sección III se examinan los riesgos macroeconómicos y los problemas a mediano plazo; en la IV se analizan las políticas necesarias para el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible; en la V se estudian los aspectos de la financiación para el desarrollo que pueden sostener las diversas políticas y la VI contiene observaciones finales.

II. Funcionamiento y perspectivas de las economías

A. Contexto global: mayor crecimiento y problemas conexos

7. En 2017 hubo una recuperación amplia de la industria, la inversión y el comercio mundiales, que tuvo por resultado el aumento más rápido del producto en cinco años. El aumento fue evidente en los Estados Unidos de América, la zona del euro y el Japón, junto con el mantenimiento de un funcionamiento sólido en China y una recuperación gradual en los principales exportadores de productos básicos. Se prevé que este impulso se mantendrá en gran medida. Se prevé que el producto mundial

crecerá 3% en 2018 y 3,1% en 2019, a la par del 3% estimado para 2017¹. Se prevé que los volúmenes del comercio mundial, que se recuperaron en 2017, se moderarán solo ligeramente en el período del pronóstico.

8. Sin embargo, este aumento viene después de un período prolongado de inversión débil y bajo crecimiento de la productividad; compensarlo requerirá tiempo². La recuperación tardía pero mayor que la prevista trae consigo sus problemas. La expectativa de un aumento más rápido de las tasas de interés podría crear volatilidad en los mercados financieros, como se ha visto hace poco. Los precios mundiales del petróleo llegaron a 70 dólares por barril a principios del año, frente a 30 hace dos años. Se prevé cierta baja, pero los grandes importadores de petróleo, como la India, podrían tener más inflación y mayores déficits de cuenta corriente.

B. Crecimiento económico: recuperación amplia y perspectiva estable

9. Las economías en desarrollo de Asia y el Pacífico se beneficiaron del viento de cola global, con un crecimiento estimado en 5,8% en 2017, frente a 5,4% en 2016³. Unos dos tercios de las economías de la región lograron un crecimiento más rápido en 2017. En China la fuerte demanda mundial, el consumo privado resiliente y las actividades de servicios siguieron impulsando el crecimiento económico, pero la inversión se moderó con los esfuerzos de frenar la contaminación y el exceso de capacidad en ciertas industrias. En India el recién introducido impuesto a los bienes y servicios y la debilidad de los balances de las empresas y bancos produjeron un crecimiento económico moderado, pero en la segunda mitad del año han aparecido signos de recuperación. La Federación de Rusia reanudó su crecimiento después de una recesión de dos años gracias al aumento de los precios del petróleo y a condiciones de inflación y crédito más estables. Los países menos adelantados de la región crecieron 6,8%, la tasa más rápida de un decenio, apoyados por corrientes de comercio e inversión más fuertes, aunque siguen siendo vulnerables a choques de la relación de intercambio y desastres naturales y afrontan cuellos de botella en calificaciones e infraestructura⁴.

10. Se prevé que las economías en desarrollo de Asia y el Pacífico crecerán 5,5% en 2018 y en 2019, con una leve moderación en China compensada por una recuperación en la India y funcionamiento constante en el resto de la región. Las actividades económicas consolidadas recientemente en China podrían permitir a las autoridades continuar el desapalancamiento y la reequilibración hacia una economía impulsada por los servicios y el consumo, lo que sugiere que la mayor economía de la región tendría un crecimiento económico más estable pero más lento.

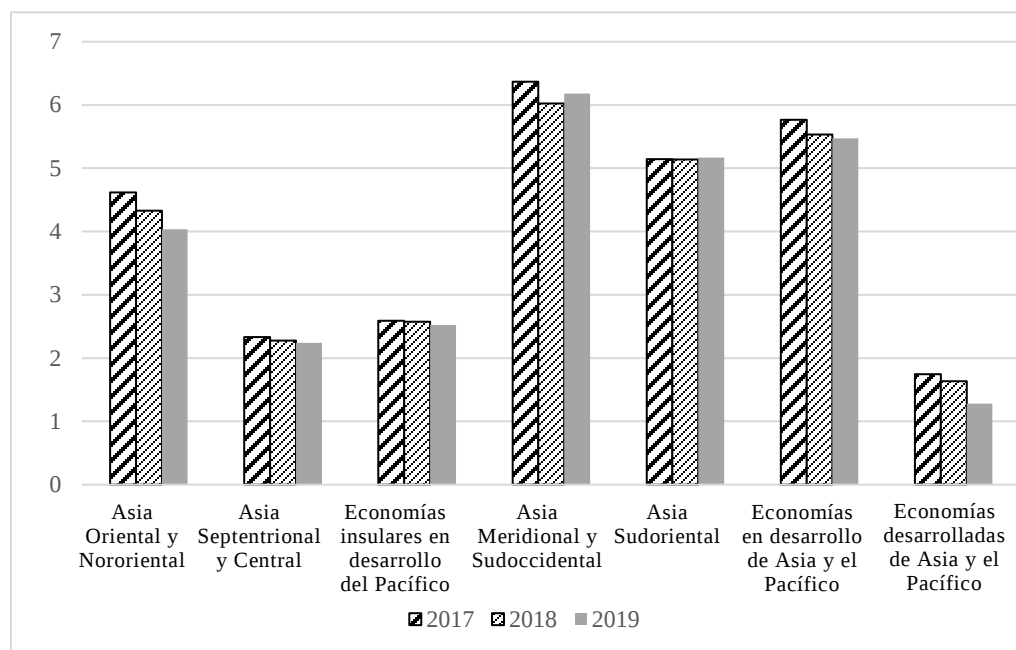
¹ Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial, *Global Economic Prospects: Broad-based Upturn, but for How Long?* (Washington, D.C., 2018). Disponible en www.worldbank.org/en/publication/global-economic-prospects.

² *World Economic Situation and Prospects 2018* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta E.18.II.C.2).

³ Las tasas de crecimiento agregadas se calcularon usando el PIB de 2015 en dólares de los Estados Unidos de 2010 como ponderaciones, a diferencia de los cálculos anteriores en que se usó el PIB de 2010 a precios de 2010. La actualización refleja mejor la estructura actual de las economías. El cambio del año base produjo un aumento del crecimiento agregado, que refleja en gran medida el aumento del peso de China, de unos 0,2 puntos porcentuales en comparación con el año base anterior.

⁴ *Asia-Pacific Countries with Special Needs Development Report 2017: Investing in Infrastructure for an Inclusive and Sustainable Future* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta E.17.II.F.9).

Figura I
Crecimiento económico en la región de Asia y el Pacífico
 (Cambio porcentual de un año a otro)



Fuente: Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (CESPAP).

Notas: Los datos de 2017 son estimaciones y los de 2018 y 2019 pronósticos. Las economías desarrolladas de Asia y el Pacífico son Australia, el Japón y Nueva Zelandia.

C. Inflación: aumenta pero sigue baja

11. De acuerdo con el aumento de los precios mundiales del petróleo y la fuerte demanda agregada, la inflación de los precios al consumidor en las economías en desarrollo de Asia y el Pacífico aumentará a 3,5% en 2018 y 2019, frente a 3,2% en 2017, con aceleración de la inflación en un 60% de los países. En China, la República de Corea y el Japón, se prevé que la recuperación de los precios al productor contribuirá a aumentar la inflación de los precios al consumidor. Sin embargo, la inflación ha disminuido en Asia del Norte y Central, de 7,8% en 2016 a 4,5% en 2017, y se prevé que seguirá estable en el período del pronóstico.

12. A pesar de cierto aumento, la inflación se mantiene en niveles históricamente bajos. Además de los factores específicos de cada país, como buenas cosechas y estabilidad de los precios de los alimentos, hay una serie de razones mundiales relacionadas con los productos básicos, las monedas, la capacidad y la tecnología. Primero, a pesar del acuerdo entre los países miembros de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) y un grupo de no miembros de la OPEP de reducir la producción de petróleo, no se prevé que los precios del petróleo sigan subiendo dadas la reducción del costo de extraer petróleo de esquistos bituminosos en los Estados Unidos de América (donde la producción superó los 10 millones de barriles por día por primera vez en 48 años) y la gran disminución de los precios de las energías renovables. Segundo, la apreciación de las monedas de varias economías ha aliviado las presiones sobre los precios gracias al abaratamiento de las importaciones. Tercero, las economías pueden estar operando todavía por debajo del potencial, con la capacidad disponible indicada por el aumento moderado de los salarios reales y el empleo formal. Cuarto, las cadenas de valor mundiales y el comercio electrónico

pueden estar atendiendo la demanda a costo menor, mientras el aumento del uso de robots en los procesos de producción tiende a reducir salarios y precios.

D. Dinámica del consumo, la inversión y el comercio: fortalecimiento de los motores del crecimiento económico

13. De acuerdo con el aumento del poder adquisitivo de la región y como indica el alto grado de confianza de los consumidores, el consumo privado interno ha sido el principal motor del crecimiento económico en los últimos años. Lo han sostenido la inflación baja, las tasas de interés bajas y la estabilidad de las condiciones del mercado de trabajo. También sostuvo el consumo la recuperación de las remesas, especialmente en Asia Septentrional y Central. Sin embargo, el crecimiento económico impulsado por el consumo puede ser frágil con el tiempo si no hay un aumento constante de los salarios reales basado en el aumento de la productividad. Ese tipo de crecimiento puede producir endeudamiento excesivo y vulnerabilidad financiera. Además, el bienestar de la sociedad depende de la inclusividad del crecimiento del consumo. Desde el decenio de 1990 la participación en el consumo del quintil más alto ha aumentado y la de los demás quintiles ha disminuido. Los datos recientes también revelan que, en casi la mitad de los países de la región, el consumo del 40% más bajo, que ya era considerablemente bajo, ha crecido más despacio que el del hogar medio⁵.

14. La inversión sólida es esencial para el crecimiento sostenido de los ingresos, del cual depende en última instancia el consumo. Sin embargo, el funcionamiento de la inversión fue relativamente débil en los últimos años con el aumento de la incertidumbre global y la debilidad de los balances de empresas y bancos. Por tanto, la simple reducción de las tasas de interés no bastó para reactivar la inversión. El año pasado hubo una buena recuperación de la inversión gracias al aumento de la demanda mundial y del comercio. Los gastos públicos en infraestructura han sostenido la inversión en países como Indonesia y el Pakistán.

15. Aunque los indicadores adelantados como el índice de gestor de compras y las decisiones presupuestarias nacionales son alentadores, la recuperación sostenida de la inversión podría ser comprometida por medidas comerciales proteccionistas, condiciones financieras más estrictas e incertidumbre sobre el entorno legal y reglamentario nacional. La disminución de la inversión asociada con problemas de balance tiende a ser más persistente y requiere apoyo normativo. Además, hay que determinar si la inversión apoya efectivamente la Agenda 2030. En general, se deben considerar los efectos sociales, ambientales y económicos de la inversión, incluida la inversión extranjera directa (IED).

16. Las economías en desarrollo de Asia y el Pacífico registraron una recuperación del comercio en 2017. Contribuyeron a ella el aumento de la demanda de China y el repunte mundial del comercio de productos eléctricos y electrónicos, que hace mucho uso de las redes de producción regionales. Se prevé que en 2018 el crecimiento de los volúmenes de exportación e importación se moderará, a 3,5% y 3% respectivamente⁶. El repunte de 2017 se midió en relación con el nivel bajo del año anterior; por tanto, habrá un efecto de base alta. La moderación del crecimiento de China podría afectar su demanda de importaciones, especialmente de metales y bienes conexos.

⁵ Banco Mundial, Global Database of Shared Prosperity. Disponible en: www.worldbank.org/en/topic/poverty/brief/global-database-of-shared-prosperity (consultado el 12 de marzo de 2018).

⁶ *Asia-Pacific Trade and Investment Report 2017: Channelling Trade and Investment into Sustainable Development* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta E.17.II.F.22).

17. El comercio ha contribuido al crecimiento económico rápido de la región y a la reducción de la pobreza en las últimas décadas, pero ha recibido más atención con el aumento de la desigualdad de los ingresos y la riqueza. Se necesitan medidas de liberalización del comercio, aplicadas de manera multilateral. Sin embargo, el debate sobre los beneficios del comercio se está diluyendo con la lucha contra el aumento de la desigualdad. También se necesitan esfuerzos para atender los efectos sociales y ambientales del comercio, incluidas medidas nacionales complementarias para ayudar a los trabajadores y a las empresas afectados durante su transición⁶.

III. Riesgos macroeconómicos y problemas a mediano plazo para las perspectivas económicas

A. Incertidumbre global, proteccionismo comercial y riesgos financieros

18. La gran incertidumbre sobre políticas sigue ensombreciendo las perspectivas del comercio mundial, la migración ordenada y los objetivos climáticos, y puede retrasar un repunte más amplio de la inversión y la productividad mundiales². El proteccionismo ensombrece las perspectivas de recuperación constante del comercio. Desde la crisis financiera mundial de 2008, el uso de medidas restrictivas del comercio ha aumentado considerablemente, incluido el de medidas no arancelarias (que son menos transparentes y más perjudiciales). El aumento de las barreras comerciales puede perturbar las redes de producción transfronterizas afectando el comercio y provocando medidas de represalia. Es posible que los temores de una guerra comercial no se confirmen, pero el aumento de la incertidumbre podría impedir la inversión y el comercio a largo plazo⁶.

19. Dada la recuperación económica reciente de los Estados Unidos de América y de la zona del euro, no puede descartarse la posibilidad de aumentos de la tasa de interés más rápidos de lo previsto. Estos aumentos podrían reducir las corrientes de capital a la región de Asia y el Pacífico y ocasionar correcciones de los precios de activos y volatilidad de los tipos de cambio. Una fuente importante de vulnerabilidad financiera es la deuda privada alta y creciente en algunas economías, tanto de las empresas, como en China y la India, como de los hogares, especialmente en Malasia, la República de Corea y Tailandia. El aumento rápido de la deuda privada puede afectar a todo el sistema financiero, como ocurrió durante la crisis financiera asiática⁷.

20. La combinación de la baja del dólar de los Estados Unidos y el aumento de los precios del petróleo registrada el año pasado también crea riesgos. Históricamente, estos dos factores han tenido una relación inversa, porque el precio del petróleo se expresa en dólares. La proyección de referencia es que el dólar se fortalecerá y que el precio del petróleo bajará a niveles inferiores a los registrados a principios de 2018, pero hay considerable incertidumbre sobre las trayectorias y el efecto neto. El dólar fuerte tiene consecuencias para la competitividad comercial, pero también para los préstamos en dólares y la deuda en dólares. Los precios del petróleo tienen consecuencias macroeconómicas, con efectos más o menos opuestos para los exportadores y los importadores de petróleo⁸.

⁷ *Economic and Social Survey of Asia and the Pacific 2017: Year-end Update* ([ST/ESCAP/2808](#)).

⁸ En el *Estudio* se estiman los posibles efectos del aumento de los precios del petróleo en diversos indicadores macroeconómicos.

B. Crecimiento económico potencial, tecnología y futuro del trabajo

21. A mediano plazo, la reducción sostenida de la pobreza y la mejora de los niveles de vida requerirán aumentar el crecimiento económico potencial, que tiene tendencia descendente en varios países a causa del envejecimiento de la población, la mayor lentitud de la acumulación de capital y el crecimiento modesto de la productividad. En particular, la tasa de crecimiento potencial de China bajó abruptamente de un 10% en el período 2003-2007 a 7-8% en 2013-2017⁹, y se prevén nuevas bajas hasta 2030¹⁰. En la India el crecimiento potencial ha disminuido en la última década a causa de una gran reducción de la acumulación de capital; las estimaciones recientes de su crecimiento potencial se sitúan entre 6% y 8%¹¹.

22. Se calcula que en 2050 una de cada cuatro personas de la región tendrá 60 años o más. Entre otras consecuencias, esta transición demográfica podría tener un efecto grave en el crecimiento económico a largo plazo. A medida que el envejecimiento de la población avanza a pesar de los ingresos relativamente bajos de las economías de la región, el aumento del crecimiento potencial requerirá un aumento del crecimiento de la productividad. El crecimiento de la productividad en los países en desarrollo de la región de Asia y el Pacífico ha sido modesto y ha disminuido más de la mitad entre los períodos 2000-2007 y 2008-2014. Entre los factores que han contribuido a esta disminución están los déficits de calificaciones e infraestructura, la ineficiencia de la asignación de recursos y la debilidad de la innovación y la difusión de tecnología. La corrección de estos puntos flacos depende, entre otras cosas, de la buena gobernanza y de la eficacia de las instituciones¹².

23. Los progresos tecnológicos rápidos, si bien ofrecen enormes oportunidades, también plantean problemas. Las nuevas tecnologías, como la impresión tridimensional, los macrodatos, la robotización de los procesos de producción y la inteligencia artificial, avanzan rápidamente y podrían producir en el futuro un aumento del crecimiento económico impulsado por la productividad¹³. Asimismo, las aplicaciones de tecnología financiera y gobierno electrónico son ejemplos de tecnologías que podrían apoyar el desarrollo sostenible. Sin embargo, la tecnología y la innovación favorecen a los trabajadores calificados sobre los no calificados y al capital sobre el trabajo, y contribuyen así a la desigualdad de ingresos y riqueza. Hay diferentes opiniones sobre si las nuevas tecnologías desplazarán a la mano de obra y tenderán a reducir los salarios, pero es probable que la polarización de la mano de obra aumente en cualquier caso. Además, el aumento de la automatización en los países desarrollados y en China podría reducir las posibilidades de industrialización en otros países en desarrollo y con ello la capacidad de aumentar el empleo decente.

⁹ Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial, *Global Economic Prospects*.

¹⁰ El Centro de Investigaciones sobre el Desarrollo del Consejo de Estado de China prevé que el crecimiento económico bajará a 4-5% en el período 2025-2030. El *Estudio* contiene un análisis detallado de la transformación económica de China y sus consecuencias para otros países de la región.

¹¹ Barendra Kumar Bhoi y Harendra Kumar Behera, "India's potential output revisited", *Journal of Quantitative Economics*, vol. 15, núm. 1 (marzo de 2017), págs. 101-120.

¹² *Economic and Social Survey of Asia and the Pacific 2017: Governance and Fiscal Management* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta E.17.II.F.8).

¹³ Erik Brynjolfsson y Andrew McAfee, *The Second Machine Age: Work, Progress, and Prosperity in a Time of Brilliant Technologies* (Nueva York y Londres, W.W. Norton and Company, 2014).

C. Efecto de la transformación económica de China en Asia y el Pacífico

24. La búsqueda de China de un crecimiento económico innovador, inclusivo y sostenible podría tener efectos regionales importantes a través del comercio, la inversión y otros canales. Si las reformas estructurales en curso en China tuvieran éxito, la productividad total de los factores superaría a la formación de capital y se convertiría en el principal motor del crecimiento, y el sector de servicios aportaría 70% del PIB en 2030, cerca de los niveles actuales en las economías desarrolladas. Estos cambios afectarían la estructura del comercio de China.

25. A medida que China asciende en la cadena de valor, países como Bangladesh y Viet Nam podrían tener más oportunidades de dedicarse a la industria con alta densidad de mano de obra poco calificada. Pero los exportadores actuales de tecnología podrían afrontar más competencia. Los exportadores de productos básicos también podrían perjudicarse en el corto plazo. No obstante, el mercado interno de China es buen augurio para los socios comerciales regionales en el mediano plazo. Al mismo tiempo, las inversiones de China en la región han aumentado constantemente en la última década. En el futuro, la calidad y no solo la cantidad de las inversiones chinas será importante para el desarrollo económico de los países receptores y las relaciones comerciales mutuamente beneficiosas.

D. Pobreza y desigualdad

26. La incidencia relativamente alta de la pobreza y el aumento de las desigualdades afectan negativamente el dinamismo y las perspectivas económicas de la región. A pesar de la reducción considerable de la pobreza extrema en la región, encabezada por China, la incidencia de la pobreza sigue siendo relativamente alta en varias economías, especialmente en Asia Meridional y en los países menos adelantados. En toda la región, grandes sectores de la población no pobre siguen corriendo riesgo de recaer en la pobreza y podrían definirse como una clase en transición más bien que como clase media¹⁴.

27. Además, factores como el progreso tecnológico, la globalización y las reformas orientadas al mercado, que han sostenido el crecimiento económico rápido, están contribuyendo al aumento de la desigualdad de ingresos y riqueza, lo cual no augura bien para el desarrollo inclusivo de la región. El coeficiente de Gini de la distribución del ingreso en la región aumentó de 32,7 en el período 1990-1994 a 38,1 en el período 2010-2014. También hay mucha desigualdad de oportunidades entre la población urbana y la rural y entre los niveles de ingresos. Se reconoce cada vez más que la desigualdad económica alta y creciente es perjudicial para el crecimiento económico sostenido.

IV. Políticas económicas para el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible

A. Política monetaria y estabilidad financiera

28. En 2017, gracias a la inflación estable, la mayoría de los países de la región no suspendieron las políticas monetarias expansivas adoptadas en los últimos años, y en

¹⁴ *Economic and Social Survey of Asia and the Pacific 2016: Nurturing Productivity for Inclusive Growth and Sustainable Development* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: E.16.II.F.10).

general mantuvieron las tasas de interés o incluso las redujeron, como en la India, Indonesia, la Federación de Rusia y Viet Nam. A pesar de las perspectivas generales de inflación estable, esta tendencia puede no mantenerse en vista del repunte reciente de los precios del petróleo, los riesgos del sector financiero y los aumentos más rápidos de lo previsto de los tipos de interés en los Estados Unidos de América y la zona del euro. Por tanto, no debe excluirse la posibilidad de un aumento gradual de las tasas de interés, como ha ocurrido hace poco en Malasia y el Pakistán.

29. El papel fundamental de la política monetaria en el mantenimiento del crecimiento económico durante períodos largos es contribuir a la estabilidad macroeconómica y financiera. Los bancos centrales podrían aumentar los esfuerzos de desapalancamiento para reducir los riesgos financieros sistémicos y asignar alta prioridad al fortalecimiento del marco macroprudencial, la reglamentación y la supervisión. Algunos países de la región han introducido medidas para frenar el crecimiento excesivo del crédito, elevar la calidad de los activos y ajustar las normas sobre préstamos hipotecarios. Medidas de este tipo son importantes en vista del alto nivel de deuda privada y préstamos bancarios morosos, que limita el aumento de las inversiones.

B. Política fiscal

30. La política fiscal debe centrarse en elevar el crecimiento de la productividad y reducir las desigualdades, a medida que disminuye la necesidad de estímulo a corto plazo. Después de aumentar a casi 3% del PIB en 2016, el déficit fiscal se ha estabilizado en 2017 y se prevé que disminuirá en el período del pronóstico gracias al aumento del crecimiento económico. Además, el análisis de las deficiencias de la sostenibilidad fiscal hecho por la CESPAP sugiere que los índices de deuda pública se estabilizarán o bajarán en la mayoría de los países en la situación de referencia. Estas consideraciones son alentadoras, pero hay que prestar más atención a la composición y a la calidad del gasto público. Los resultados en educación y salud son importantes para la productividad de la mano de obra, pero el gasto combinado en educación y salud sigue siendo inferior a 5% del PIB en países como Bangladesh, Camboya y el Pakistán. Hay ejemplos positivos en la región. Varios países han encontrado nuevas fuentes de margen fiscal para ampliar la cobertura y los subsidios de la protección social, como la reasignación de parte de sus gastos militares o la eliminación gradual de subsidios energéticos regresivos.

31. Además de reasignar fondos presupuestarios, los Gobiernos podrían aumentar la eficiencia del gasto y asegurar el acceso igual a los servicios públicos básicos. Sin medidas de este tipo, el gasto adicional puede no traducirse en mejores resultados para el desarrollo. La estimación de la eficiencia del gasto público sugiere que muchos países tienen mucho margen para hacer mejoras. Por ejemplo, en comparación con los países limítrofes, el Pakistán podría reducir su gasto público un 33% en educación y 17% en salud y producir el mismo nivel de resultados en educación y salud. Análogamente, se ha estimado que un 30% de los beneficios potenciales de las inversiones públicas se pierden por ineficiencias. Hay formas sectoriales específicas de mejorar la eficiencia del gasto, pero un factor transversal es la buena gobernanza. Una de las formas en que los Gobiernos podrían mejorar la gobernanza fiscal es el aprovechamiento de tecnología; por ejemplo, los países que usan de manera proactiva los instrumentos de gobierno electrónico tienden a funcionar mejor en la percepción de la corrupción.

C. Reformas estructurales para fomentar la innovación y mejorar la calidad del crecimiento

32. El aumento de la productividad requerirá un enfoque que abarque toda la administración y fomente la ciencia, la tecnología y la innovación, además de las inversiones en las calificaciones y la infraestructura pertinentes. Al mismo tiempo, los Gobiernos pueden considerar una amplia gama de medidas redistributivas que mitiguen los riesgos de desigualdad y desempleo resultantes de la tecnología. La infraestructura de tecnología de la información y las comunicaciones es esencial para apoyar el crecimiento innovador y reducir la brecha digital actual. Para desarrollar las calificaciones básicas necesarias para que las personas sean flexibles y respondan a los cambios rápidos causados por las nuevas tecnologías, se debe fomentar el aumento del número de estudiantes, especialmente de estudiantes mujeres, que siguen cursos relacionados con la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas.

33. Al mismo tiempo, para mitigar los posibles efectos negativos en la distribución del ingreso, los Gobiernos pueden considerar el impuesto progresivo sobre la renta y el impuesto sobre la riqueza. Una propuesta más radical es el ingreso básico universal, por el cual cada individuo recibe un subsidio en efectivo incondicional. Un cálculo básico sugiere que el costo fiscal del ingreso básico universal (que pagaría 1,90 dólares por día a cada habitante en edad de trabajar) en la región de Asia y el Pacífico podría ascender a un 14% del PIB en promedio.

34. Si no se mejora la calidad del crecimiento, también se compromete la resiliencia económica. Los Gobiernos podrían fortalecer la protección social como forma estratégica de aumentar la resiliencia económica, especialmente en vista de las transiciones demográficas (riesgo de falta de calificaciones entre los jóvenes y riesgo de pobreza en la vejez) y las perturbaciones del mercado de trabajo relacionadas con reformas e innovaciones tecnológicas. Al mismo tiempo, los Gobiernos podrían incorporar las metas de eficiencia de los recursos en los planes y presupuestos nacionales lo mismo que en las políticas sectoriales y establecer medidas legales y reglamentarias adecuadas para hacer cumplir las normas y promover su conocimiento. El impuesto al carbono y los sistemas de comercio de derechos de emisión podrían tener un papel esencial en la transición a una economía baja en carbono y resiliente al cambio climático.

V. Movilización de financiación para el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible

A. Posibles políticas para movilizar la financiación para el desarrollo

35. La aplicación de las varias políticas mencionadas requerirá encauzar no solo los recursos financieros actuales, tanto públicos como privados, hacia el desarrollo sostenible, sino también medios financieros adicionales. Una estimación reciente indica que los países de ingresos bajos y medianos bajos necesitan, en promedio, 1,4 billones de dólares más por año, o sea un 11,5% de su PIB combinado, en el período 2015-2030 para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible¹⁵. Para todos los países en desarrollo del mundo, se ha estimado que estas necesidades de inversión adicional aumentan a 2,5 billones de dólares por año en el mismo período¹⁶. La

¹⁵ Guido Schmidt-Traub, "Investment needs to achieve the Sustainable Development Goals: understanding the billions and trillions", 12 de noviembre de 2015. Disponible en www.unsdsn.org/wp-content/uploads/2015/09/151112-SDG-Financing-Needs.pdf.

¹⁶ *World Investment Report 2014: Investing in the SDGs – An Action Plan* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta E.14.II.D.1).

CESPAP estimó que las necesidades anuales de inversión solo en infraestructura en los países menos adelantados, los países en desarrollo sin litoral y los pequeños Estados insulares en desarrollo de la región de Asia y el Pacífico representan un 10,5% del PIB en promedio en el período 2016-2030¹⁷. Esas necesidades exceden con mucho el gasto actual en infraestructura de 4 a 7,5% del PIB en esas economías.

36. Si bien estas estimaciones son todas indicativas y no son en general comparables, todas indican la necesidad de un aumento considerable de las inversiones futuras para que las economías sean resilientes, inclusivas y sostenibles. La buena noticia es que hay amplios recursos financieros y ahorros, principalmente en el sector privado, disponibles en la región de Asia y el Pacífico. Por ejemplo, el valor combinado de las reservas internacionales, la capitalización bursátil de las sociedades cotizadas y los activos de las instituciones financieras, compañías de seguros y diversos fondos en las economías en desarrollo de Asia y el Pacífico se estima en unos 56,2 billones de dólares. Parte de estos recursos del sector privado podrían movilizarse para el desarrollo sostenible. Por ejemplo, el *Estudio* de 2018 indica que un entorno normativo adecuado podría aumentar las inversiones de los inversionistas institucionales en proyectos de infraestructura a largo plazo. Análogamente, las empresas cotizadas y los bancos comerciales podrían apoyar directamente la inclusión social y la sostenibilidad ambiental con iniciativas como la inversión de impacto y la responsabilidad social de la empresa.

37. Los Gobiernos deben tomar la iniciativa en el fomento de las inversiones necesarias y facilitar el aprovechamiento del capital privado. Se debe considerar una estrategia múltiple. Primero, hay que hacer uso eficiente de los recursos fiscales disponibles mediante una gestión efectiva del gasto de manera que se puedan lograr efectos de desarrollo mayores con la misma cantidad de recursos fiscales. La mejora de la gobernanza es la clave en este sentido. Segundo, hay que aumentar el margen fiscal haciendo más esfuerzos para elevar los ingresos y tomar empréstitos en los mercados financieros de manera responsable. Tercero, los Objetivos de Desarrollo Sostenible se deben usar para dar orientación para las inversiones privadas futuras y determinar las esferas a las cuales probablemente se dirigirán recursos públicos y en que la demanda probablemente aumentará. Cuarto, la financiación pública se debe usar como catalizador para atraer recursos privados y no para reemplazar la financiación privada; los desembolsos públicos iniciales allanan el camino para inversiones privadas adicionales. Quinto, hay que elaborar reglamentos y marcos institucionales adecuados que configuren el espacio para las inversiones privadas. Sexto, deben elaborarse mejores indicadores de riesgo sistémico (riesgos relacionados con una gobernanza deficiente, ejecución débil de los contratos y vulnerabilidad a la inestabilidad) que midan el progreso en el frente económico lo mismo que en los frentes social y ambiental. Las políticas gubernamentales y las inversiones públicas, como las destinadas a mejorar el sistema judicial, elevar la productividad de la población y asegurar la prevención eficaz de desastres naturales, reducen los riesgos; deben tenerse en cuenta al considerar las inversiones en las actividades de desarrollo de los países en desarrollo.

38. Sobre la base de trabajos anteriores, el *Estudio* de 2018 se centra en tres esferas: a) el fortalecimiento de la recaudación de impuestos mediante la mejora de la administración tributaria y la ampliación de la base tributaria, b) la toma de empréstitos soberanos prudentes en los mercados financieros y c) el aprovechamiento eficaz del capital privado, en particular mediante la mejora del entorno normativo para las asociaciones público-privadas y el aumento de las inversiones del sector privado en el desarrollo sostenible. Estas tres esferas se tratan con más detalle a continuación.

¹⁷ Asia-Pacific Countries with Special Needs Development Report 2017.

B. Fortalecimiento de la recaudación de impuestos

39. En ediciones recientes del *Estudio* se ha destacado la necesidad de que los Gobiernos dirijan la estrategia de crecimiento económico de su economía. El papel de una posición fiscal fuerte es de suma importancia para esa tarea. Por ejemplo, en el *Estudio* de 2014 se hicieron estimaciones del potencial tributario de las economías de Asia y el Pacífico, basadas en la estructura económica de cada país. Se demostró que el nivel real de recaudación de impuestos era inferior al nivel potencial en 17 economías con datos disponibles. Entre otras recomendaciones sobre políticas hechas en el informe, se subrayó la necesidad de a) mejorar la administración tributaria simplificando los procedimientos y haciendo más uso de la tecnología de la información y b) ampliar la base tributaria racionalizando las exenciones impositivas e introduciendo nuevos impuestos. En este contexto, el *Estudio* de 2018 amplía el análisis examinando el grado en que las políticas tributarias recomendadas, si se aplicaran, contribuirían a reducir la diferencia.

40. La mejora de la administración tributaria contribuye a aumentar la eficiencia de la recaudación reduciendo la elusión y la evasión de impuestos, en particular influyendo en la disposición de las personas a pagar impuestos (moral tributaria). La literatura sobre la tributación óptima suele suponer que el país es capaz de ejecutar planes tributarios complejos, incluidas las exenciones, y que la moral tributaria no es un problema; sin embargo, en la práctica a menudo no es así en muchos países en desarrollo, como los de Asia Meridional y Sudoccidental. Los sistemas tributarios tienen que ser simples, transparentes, progresivos y rápidos.

41. La calidad de la administración tributaria depende de factores como la estructura institucional de las autoridades tributarias o el marco legal y reglamentario en que operan. Medidas como el control del cumplimiento basado en el riesgo, la capacitación de los funcionarios tributarios y la consulta con los interesados pertinentes pueden contribuir a mejorar la administración tributaria. Entre los indicadores de buena administración tributaria están una baja relación costo-recaudación, una relación alta entre la recaudación efectiva y la deseada, y la rapidez de los servicios tributarios. Además de aumentar los ingresos tributarios, la mejora de la administración tributaria tiene beneficios económicos, como la reducción de la diferencia de productividad entre las empresas pequeñas y las grandes, porque las empresas pequeñas suelen tener mayores costos de cumplimiento del régimen tributario.

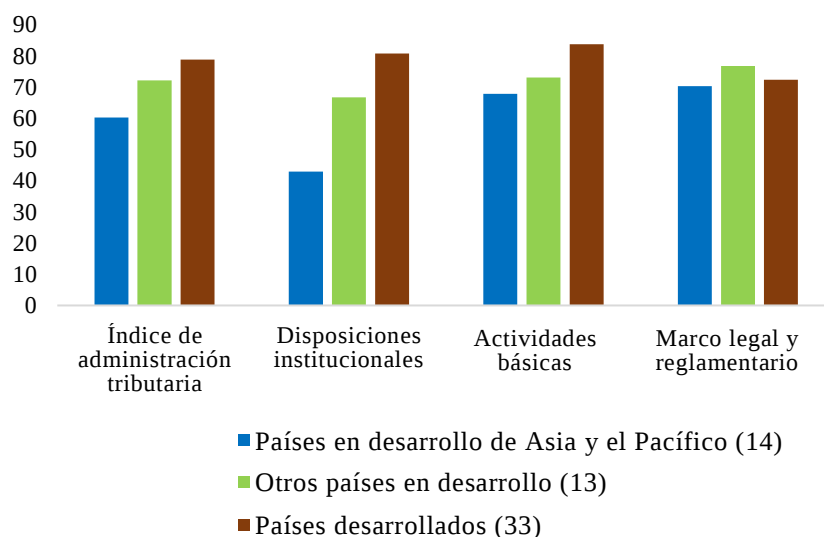
42. En el *Estudio* de 2018 se propone un nuevo índice compuesto para medir el grado en que el marco institucional y el entorno normativo permiten a las autoridades tributarias combatir la elusión y la evasión de impuestos y así elevar la eficiencia de la recaudación. El índice de administración tributaria está formado por tres subíndices ponderados igualmente: a) las disposiciones institucionales que dan autonomía a las autoridades tributarias para diseñar la estructura interna y ejercer discreción sobre los gastos de funcionamiento, entre otras cosas, b) las actividades básicas de gestión del riesgo de cumplimiento, como el funcionamiento de una gran dependencia del contribuyente y el uso de tecnología de la información, y c) un marco legal y reglamentario que permite a la administración tributaria obtener información sobre los pasivos de los contribuyentes y promover el desarrollo del sector privado. El nuevo índice, que deriva principalmente de información de las autoridades fiscales basada en encuestas, está disponible para 60 economías, de las cuales 14 son economías en desarrollo de Asia y el Pacífico.

43. Según el índice de administración tributaria, la calidad de la administración tributaria en las economías en desarrollo de Asia y el Pacífico parece ser peor que en los países desarrollados y en los países en desarrollo de otras regiones del mundo con

datos disponibles (figura II). La región está rezagada en los tres subíndices del índice de administración tributaria.

Figura II

Índice de administración tributaria en las economías en desarrollo de Asia y el Pacífico y otras economías



Fuente: análisis de la CESPAP.

Nota: los números entre paréntesis indican el número de países con datos disponibles.

44. Los países con administración tributaria de mejor calidad exhiben más capacidad de recaudación de impuestos. En la explicación del *Estudio* de 2018 sobre la magnitud de la relación ingresos tributarios/PIB en diversos países, el efecto del Índice de Administración Tributaria se estima significativo. Un aumento de un punto del valor del índice está asociado con un aumento de los ingresos tributarios de 0,15% del PIB. Si los valores del Índice de Administración Tributaria en las diversas economías de Asia y el Pacífico fueran iguales al nivel medio observado en los países miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, el posible efecto en los ingresos podría llegar a 8% del PIB en países como Myanmar y Tayikistán, y entre 3 y 4% del PIB en países más grandes, como China, la India e Indonesia.

45. Aparte de la mejora de la administración tributaria, la racionalización de los incentivos tributarios actuales es otra posible política para mejorar las finanzas públicas. En este sentido, la mayoría de los países de la región ofrecen diversos tipos de incentivos tributarios para atraer la IED. En algunos países se ofrecen incentivos tributarios para compensar las deficiencias de infraestructura, el marco reglamentario gravoso y la falta de estabilidad política. En otros casos, los incentivos responden a la competencia entre las economías regionales para ofrecer más ventajas al inversionista extranjero.

46. En el *Estudio* de 2018 se estima la magnitud del gasto tributario relacionado con los incentivos para la IED en las economías en desarrollo de Asia y el Pacífico. Los ingresos no percibidos son la diferencia entre los impuestos pagados efectivamente y los que se pagarían en un caso hipotético en que no existieran incentivos tributarios para la IED, de manera que la tasa legal de impuesto sobre los ingresos de la empresa se aplicaría a las ganancias. Este enfoque no tiene en cuenta los posibles cambios de las decisiones de inversión de las empresas debidos a cambios de los incentivos

tributarios, pero la estimación podría indicar el orden de magnitud de los ingresos tributarios disponibles si los Gobiernos desean racionalizar los incentivos para la IED. Sobre la base de datos financieros a nivel de empresa de más de 28.500 empresas extranjeras registradas en nueve economías en desarrollo de Asia y el Pacífico, el gasto tributario total relacionado con incentivos para la IED se estima en cerca de 16.000 millones de dólares en 2014¹⁸. Estas economías son algunos de los principales destinos de la IED en la región. En algunos casos, la magnitud de los ingresos tributarios no percibidos llega a 0,3% del PIB.

47. En el *Estudio* de 2018 se subraya que, si bien es necesario racionalizar los incentivos tributarios para la IED, una prioridad de política es mejorar el clima de inversión, por ejemplo ofreciendo un marco reglamentario propicio a las empresas e infraestructura adecuada. A nivel regional, el aumento de la cooperación regional podría contribuir a evitar la competencia entre las economías regionales para ofrecer más ventajas tributarias a la IED.

48. En el contexto de la ampliación de la base tributaria, el *Estudio* de 2018 también contiene una estimación de la magnitud de los ingresos tributarios que podría generar un impuesto al carbono. Considerando el nivel de emisiones de carbono de cada país, la tasa impositiva de las iniciativas de fijación de precios del carbono de los países en desarrollo en todo el mundo y el grado en que la introducción del impuesto al carbono podría reducir los ingresos tributarios de otras fuentes, el *Estudio* de 2018 indica que los ingresos que podría producir el impuesto al carbono en la región son considerables. En conjunto, el impuesto al carbono podría generar unos 43.300 millones de dólares de ingresos tributarios adicionales por año en 38 economías en desarrollo de Asia y el Pacífico. En promedio, el aumento estimado del total de ingresos tributarios equivale al 0,16% del PIB, y aumenta a 0,21% del PIB en un grupo de países con mayor intensidad de carbono, entre ellos Mongolia, Turkmenistán y Uzbekistán.

49. Cuando se considera la posibilidad de introducir un impuesto al carbono, una cuestión importante de la aplicación es el efecto en la distribución del ingreso. El impuesto al carbono es generalmente regresivo, porque los hogares más pobres gastan una proporción mayor de sus ingresos en electricidad, cuyo precio puede aumentar con el impuesto al carbono. Por esta razón, el Gobierno podría considerar la posibilidad de reducir los impuestos en otras partidas para compensar el aumento del precio de la energía. El Gobierno también podría neutralizar el efecto del impuesto al carbono en los ingresos tributarios en el corto plazo gastando los ingresos del impuesto en planes de fomento del desarrollo de tecnologías verdes.

C. Toma de empréstitos soberanos prudentes en los mercados financieros

50. La equilibración de la función de desarrollo de la política fiscal con la sostenibilidad fiscal es una cuestión controvertida. Hay que vigilar atentamente y mantener la sostenibilidad de la deuda pública, pero los Gobiernos también deben asegurar que los objetivos fiscales y las reglas fiscales predeterminadas no se cumplan a costa de una reducción del gasto en objetivos de desarrollo. El *Estudio* de 2018 considera si las economías de Asia y el Pacífico podrían hacer más uso de los empréstitos gubernamentales en los mercados financieros de manera prudente. En general, los Gobiernos podrían permitirse un aumento de la deuda si las disparidades

¹⁸ Las nueve economías en desarrollo de Asia y el Pacífico que abarca el análisis son China, la Federación de Rusia, Filipinas, la India, Indonesia, Malasia, Tailandia, Turquía y Viet Nam.

de desarrollo siguen siendo grandes, la deuda pública se considera sostenible y los recursos fiscales se gastan bien.

51. Los datos disponibles sugieren que muchas economías de Asia y el Pacífico pueden permitirse un aumento de la deuda pública para aumentar el gasto en desarrollo. Se prevé que la deuda pública disminuirá en 2022 con respecto a 2017 en 11 de 24 economías en desarrollo de Asia y el Pacífico¹⁹. Para este grupo de economías, el nivel de deuda medio de 42,5% del PIB en 2017 se considera moderado y se prevé que disminuirá ligeramente a 42% del PIB en 2022. Además, según un análisis reciente de la sostenibilidad de la deuda pública, de 41 economías en desarrollo de Asia y el Pacífico 22 presentan riesgo bajo de endeudamiento público excesivo y 8 riesgo alto²⁰.

52. Si bien muchos países de Asia y el Pacífico deberían poder mantener la sostenibilidad de la deuda pública en situaciones macroeconómicas adversas, como un crecimiento económico más lento o tasas de interés más altas, la sostenibilidad de la deuda pública podría disminuir si se tienen en cuenta los pasivos contingentes. Por ejemplo, los países del Pacífico son muy vulnerables a los desastres naturales, que han causado grandes pérdidas de producción y requerido apoyo fiscal después del desastre. Además, la vulnerabilidad del sector bancario en países como China y Viet Nam puede haber aumentado con el crecimiento rápido del crédito interno y los valores altos de la relación préstamos/depositos bancarios registrados en los últimos años. Como los activos bancarios son equivalentes a por lo menos 200% del PIB en ambos países, la realización de un pasivo contingente bancario podría reducir la sostenibilidad de la deuda pública. En la India, el alto nivel de préstamos morosos hace que su sector bancario sea vulnerable a los choques adversos.

53. En el *Estudio* de 2018 se presenta un análisis para explicar por qué algunas economías de Asia y el Pacífico han tenido relativamente más éxito que otras en la emisión de bonos del Estado, tanto en el mercado nacional como en el internacional. Se examinan los factores que influyen en las calificaciones del riesgo de crédito soberano, como la historia de crecimiento económico del país, la estabilidad macroeconómica, la vulnerabilidad de la cuenta externa, el funcionamiento fiscal, la efectividad del gobierno y la calidad del marco legal y reglamentario. En general, los resultados sugieren que los países que han podido emitir bonos del Estado son los que tienen niveles menores de deuda, mejor marco reglamentario y funcionamiento más favorable de la cuenta corriente.

D. Aprovechamiento de la financiación privada

54. No es probable que los recursos financieros públicos sean suficientes por sí solos para sostener las políticas necesarias para que la economía sea resiliente, inclusiva y sostenible. Por tanto, es necesario aprovechar eficazmente el capital privado para aumentar la financiación para el desarrollo. Una posibilidad es emplear las asociaciones público-privadas en proyectos de infraestructura. La infraestructura no es solo el campo de inversión que tiene el mayor déficit de financiación, sino también el que presenta gran potencial para la participación de inversionistas privados, en vista de la corriente constante de ingresos prevista.

¹⁹ Fondo Monetario Internacional (FMI), Fiscal Monitor (octubre de 2017), IMF DataMapper. Disponible en www.imf.org/external/datamapper/datasets/FM (consultado el 12 de marzo de 2018).

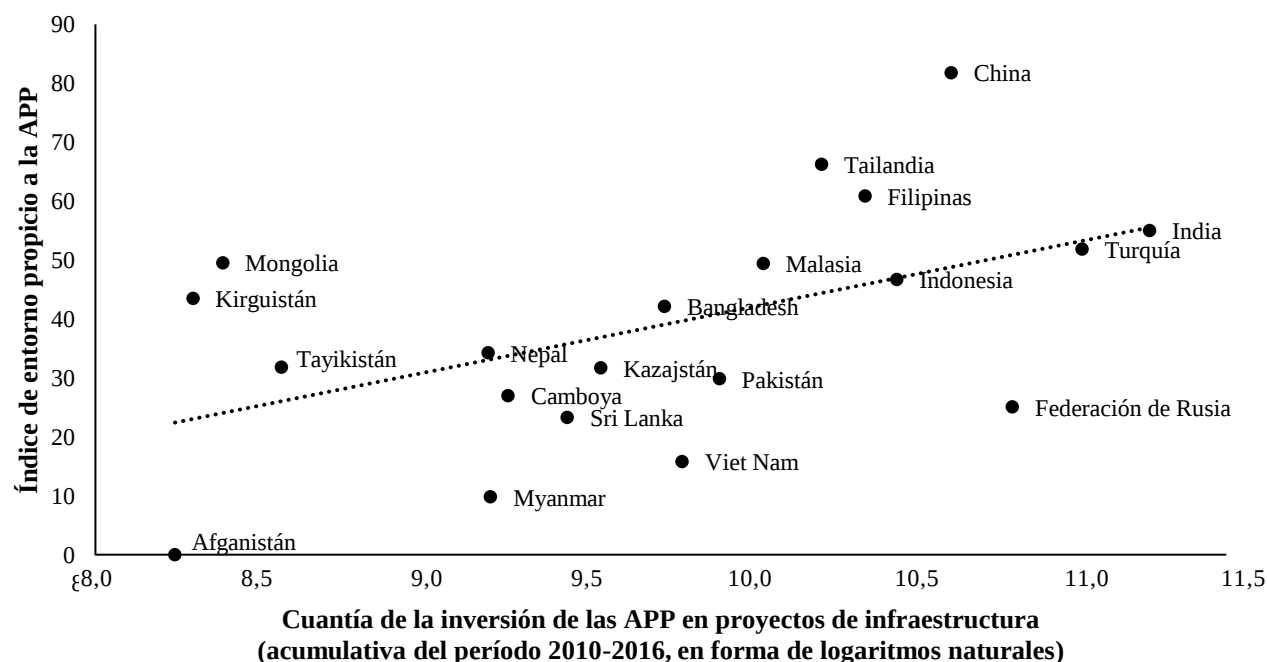
²⁰ Los ocho países con riesgo alto de endeudamiento público excesivo son el Afganistán, las Islas Marshall, Kiribati, Maldivas, la República Democrática Popular Lao, Samoa, Sri Lanka y Tuvalu. Fuente: CESPAP, datos recopilados de 41 informes sobre las consultas del Artículo IV del FMI sobre las economías en desarrollo de Asia y el Pacífico publicados desde 2016. Disponible en www.imf.org/external/np/sec/aiv/index.aspx (consultado el 12 de marzo de 2018).

55. Las asociaciones público-privadas representan un método alternativo de crear la infraestructura pública muy necesaria. Es un acuerdo contractual entre un organismo público y una entidad privada sobre un proyecto a largo plazo destinado a prestar un servicio público y crear infraestructura. Las asociaciones público-privadas son particularmente útiles cuando el margen fiscal es pequeño y/o cuando la capacidad del Estado de ejecutar grandes proyectos de infraestructura es limitada. Incluso cuando se dispone de recursos fiscales y la capacidad del Estado es suficiente, las asociaciones público-privadas ayudan a trasladar ciertos riesgos de los proyectos de infraestructura al inversionista privado. Entre estos riesgos están los riesgos macroeconómicos (como las fluctuaciones del tipo de cambio), los riesgos operacionales (como el costo de la construcción) y los riesgos para los ingresos (como el número de usuarios).

56. El valor de la inversión en infraestructura con una asociación público-privada varía considerablemente en la región de Asia y el Pacífico. En la India la inversión total de las asociaciones público-privadas en proyectos de infraestructura en el período 2010-2016 ascendió a unos 183.000 millones de dólares; después vienen Turquía con 113.000 millones, la Federación de Rusia con 69.000 millones y China con 45.000 millones. Comparada con el tamaño de la economía, la inversión en infraestructura mediante asociaciones público-privadas es relativamente grande en países como Camboya, la República Democrática Popular Lao y Maldivas.

57. En el *Estudio* de 2018 se propone un nuevo índice compuesto que mide el grado de preparación de un país para ejecutar asociaciones público-privadas en proyectos de infraestructura en algunas economías de Asia y el Pacífico. El índice de entorno propicio a la asociación público-privada consta de cinco subíndices: a) las disposiciones institucionales para proyectos de asociación público-privada, b) la experiencia con asociaciones público-privadas, c) la estabilidad macroeconómica, d) el desarrollo del mercado financiero y e) el marco legal y reglamentario. En los países que tienen un entorno más propicio, los proyectos de infraestructura a cargo de una asociación público-privada tienden a recibir mayores rendimientos ajustados al riesgo y son comercialmente más viables. La figura III indica la relación positiva entre el valor del nuevo índice y la cuantía acumulada de la inversión de las asociaciones público-privadas en infraestructura en las economías en desarrollo de Asia y el Pacífico en el período 2010-2016.

Figura III
Asociaciones público-privadas en proyectos de infraestructura y el índice de entorno propicio a la asociación público-privada



Fuentes: análisis de la CESPAP; Banco Mundial, base de datos de Indicadores del Desarrollo Mundial, disponible en <http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=World-Development-Indicators> (consultado el 12 de marzo de 2018).
 Abreviatura: APP = asociación público-privada.

58. El análisis indica que un aumento de una unidad en el valor del índice del entorno propicio a la asociación público-privada está asociado con un aumento de 5,1% de la inversión en infraestructura con asociación público-privada. De los cinco subíndices, el efecto de la calidad del marco legal y reglamentario es el más notable. Los resultados también sugieren que el desarrollo del mercado financiero contribuye a aumentar la inversión de asociaciones público-privadas solo si va acompañado de condiciones macroeconómicas estables. En el contexto de las disposiciones institucionales para los proyectos de asociación público-privada, la calidad de las prácticas de preparación del proyecto y de adquisición es particularmente importante.

59. A pesar de los considerables posibles beneficios, los proyectos de asociación público-privada deben ejecutarse con cuidado. Un posible riesgo es el aumento del pasivo contingente, porque el Gobierno puede tener que hacerse cargo del proyecto cuando el socio privado no lo ejecuta. Otro reparo es que el costo de los servicios de infraestructura puede ser elevado para el usuario.

60. Para realizar el potencial de las asociaciones público-privadas y apoyar la emisión de bonos soberanos, es necesario desarrollar más los mercados financieros en Asia y el Pacífico. El desarrollo de los mercados financieros es una tarea a largo plazo que requiere políticas en varios frentes, como las siguientes: a) un marco legal eficaz para el proceso de emisión, b) una base de inversionistas considerable, c) un conjunto diverso de instrumentos y servicios financieros, d) intermediarios financieros expertos y e) una infraestructura de mercado propicia, como las agencias de calificación crediticia y de fijación de precios de bonos. A título ilustrativo, el *Estudio* de 2018 aporta análisis de dos aspectos: a) la ampliación de la base de

inversionistas mediante el aumento del papel de los inversionistas institucionales, como los fondos de pensiones y las compañías de seguros, en la inversión en instrumentos financieros relacionados con infraestructura, como los bonos y fondos de infraestructura, y b) la diversificación de los instrumentos financieros mediante el examen del potencial de la financiación islámica. También se presenta un estudio de las cuestiones relacionadas con el desarrollo de los mercados de bonos en moneda nacional en la subregión de Asia Sudoriental.

61. El desarrollo de mercados de bonos en moneda nacional es fundamental y hay posibilidades de mejora. A pesar del crecimiento reciente, los mercados de bonos en moneda nacional en Asia Sudoriental son pequeños y tienen pocos actores, baja liquidez y plazos relativamente cortos, lo cual no favorece las inversiones a largo plazo como las de infraestructura sostenible. El aumento de la emisión de bonos sería positivo, porque completaría la curva de rendimiento y aumentaría la eficiencia con que el sector financiero encauza los ahorros hacia inversiones sostenibles viables. Para desarrollar los mercados de bonos en moneda nacional, los países deben reconocer que a menudo el mercado de bonos del Estado precede al mercado de obligaciones de las empresas privadas. Los actores del mercado elaboran lentamente el marco reglamentario, la infraestructura y los conocimientos técnicos para emitir y comerciar bonos del Estado. Una vez que esos elementos están disponibles, las empresas pueden emitir obligaciones con más facilidad. Los marcos legales y reglamentarios también pueden mejorarse, en particular, armonizando las prácticas contables y tributarias con las prácticas internacionales. De hecho, la cooperación internacional puede ampliar los mercados de bonos en moneda nacional atacando un obstáculo principal para su desarrollo: la pequeñez de la economía. Por tanto, una política prometedora es el fortalecimiento de la cooperación e integración regional, como se ha hecho en iniciativas como el Marco de Emisión de Bonos en Varias Monedas de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental más China, el Japón y la República de Corea (ASEAN+3).

62. Los progresos recientes de la tecnología financiera también tienen potencial considerable en la configuración del papel y el efecto futuros de las finanzas en las economías y sociedades. La tecnología financiera tiene efectos en el acceso al crédito y la equidad (por ejemplo, la financiación colectiva), la inclusión financiera (por ejemplo, acceso a los servicios bancarios en línea desde lugares remotos) y la transferencia de dinero (mediante progresos tecnológicos incipientes, como las cadenas de bloques o los pagos sin efectivo). Estas transformaciones afectan la oferta y la demanda de crédito, la demanda agregada gracias a la facilitación de los pagos y la oferta agregada mediante innovaciones e inversiones. Algunas subregiones de Asia y el Pacífico están haciendo inversiones considerables en tecnología financiera. En particular, el Asia oriental y nororiental está a la vanguardia de esa transformación, porque los elaboradores de políticas gestionan su desarrollo mediante cambios reglamentarios y planes tributarios preferenciales, entre otras cosas.

VI. Observaciones finales

63. El Comité de Política Macroeconómica, Reducción de la Pobreza y Financiación para el Desarrollo, que celebró su primera reunión en Bangkok en diciembre de 2017, recomendó, entre otras cosas, que la secretaría potenciara las sinergias en su trabajo analítico sobre evaluación macroeconómica, políticas de reducción de la pobreza y estrategias de financiación del desarrollo sostenible de manera integrada para apoyar eficazmente la ejecución de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. El *Estudio* de 2018, con su subtema de la movilización de financiación para el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, es un intento en ese sentido.

64. Según el *Estudio* de 2018, del cual el presente documento es un resumen extenso, el fuerte funcionamiento económico actual de la región de Asia y el Pacífico significa que éste es un momento oportuno para que los Gobiernos inicien políticas que puedan hacer resiliente, inclusiva y sostenible la economía. Los ejemplos de posibles políticas van desde asegurar la estabilidad de las finanzas y el sector externo, pasando por el uso y aumento del margen fiscal, el fortalecimiento de las medidas redistributivas y la protección social, el fomento de la ciencia, la tecnología y la innovación, hasta las inversiones en las calificaciones y la infraestructura pertinentes. La aplicación de algunas de estas políticas requerirá encauzar no solo los recursos financieros actuales, tanto públicos como privados, hacia la mejora de las perspectivas a largo plazo de la economía, sino también medios financieros adicionales.

65. El *Estudio* de 2018 contiene un examen de varios elementos de tales estrategias de financiación que podrían aumentar los recursos financieros públicos nacionales y aprovechar el capital privado para apoyar el desarrollo sostenible. Se destaca el papel central de un marco legal y reglamentario eficaz. Un marco de este tipo es la columna vertebral que ayuda a mejorar los tres elementos básicos analizados, haciendo más eficiente la administración tributaria, favoreciendo el papel de la financiación mediante la emisión de bonos soberanos y atrayendo inversiones en infraestructura con la modalidad de la asociación público-privada.

66. La conclusión es que las perspectivas de movilizar financiación para fines de desarrollo son prometedoras. Si bien la mejora de la administración tributaria parece factible para la mayoría de los países, la tarea de aumentar el papel de la financiación con bonos soberanos y atraer más inversiones de asociaciones público-privadas en infraestructura requiere mercados de capitales que funcionen bien y conocimientos técnicos sólidos en los organismos gubernamentales. Para los países menos desarrollados, la función de la asistencia oficial para el desarrollo y la cooperación Sur-Sur sigue siendo esencial.

67. Se invita a la Comisión a considerar el análisis presentado en este documento, que alienta la búsqueda integrada de la resiliencia económica, la inclusividad social y la sostenibilidad del medio ambiente. La Comisión tal vez desee también examinar las políticas sugeridas y dar orientación a la secretaría sobre estas cuestiones.
