

Receptores y contribuyentes: Los países de renta media y el futuro de la cooperación para el desarrollo

Jose Antonio Alonso, Jonathan Glennie y Andy Sumner¹

ABSTRACT

El peso adquirido por los países de renta media en el entorno internacional obliga a revisar la configuración del sistema de cooperación para el desarrollo. Por una parte, los países de renta media están obligados a superar vulnerabilidades que ponen en riesgo sus procesos de desarrollo. Por otra, es requerido que los países de renta media se impliquen activamente en la agenda internacional. La cooperación internacional puede contribuir a ese doble objetivo, a condición de redefinir planteamientos y criterios de actuación. Este documento plantea propuestas en este ámbito para orientar la decisión de gestores y responsables del sistema de cooperación.

Clasificación JEL: F35, F59, H87, O16, O19

Palabras clave: Ayuda internacional, cooperación para el desarrollo, países de renta media, bienes públicos internacionales, eficacia de la ayuda, cooperación Sur-Sur

¹ José Antonio Alonso es catedrático de Economía Aplicada en la Universidad Complutense y miembro del Comité de Política para el Desarrollo de UN-ECOSOC.

Jonathan Glennie es investigador asociado al Overseas Development Institute (ODI)

Andy Sumner es co-director del King's International Development Institute, en el King's College de Londres.

Correspondencia a: j.alonso@ccee.ucm.es, j.glennie@odi.org and andrew.sumner@kcl.ac.uk

Nota de los autores: en interés de tener un documento breve y fácilmente legible, se ha tendido a evitar la reiteración de elementos de contexto y evidencias que pueden encontrarse tanto en nuestros trabajos previos como en los de otros analistas. Lo que se ha pretendido es elaborar un documento preferentemente orientado a la argumentación de políticas. Por ello, se han mantenido las referencias bibliográficas al mínimo. Queremos agradecer al Department for International Development (DFID), del Reino Unido, a la Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo (SGCID), del Reino de España, y a la UN Foundation por su apoyo a este estudio y por sus útiles sugerencias, al tiempo que agradecemos los comentarios recibidos por parte de Nancy Birdsall, Shoayb Casoo, Christian Freres y Daniel Titelman. Ninguna de las instituciones ni de las personas nombradas es responsable de las opiniones, carencias o errores que el documento pueda contener, que son de exclusiva responsabilidad de los autores.

ÍNDICE

1	Introducción	2
2	“Trampas” y “brechas” – Un análisis de necesidades	4
3	Los PRM como receptores: el papel de la cooperación para el desarrollo en los PRM	9
4	Los PRM como contribuyentes: apoyando la contribución de los PRM al desarrollo internacional.	15
5	Implicaciones para la asignación y la eficacia.	19
6	Conclusión.	25
	Bibliografía seleccionada	27

UN/DESA Working Papers son documentos preliminares que circulan en un número limitado de copias y son incorporados en el sitio web de DESA, en <http://www.un.org/en/development/desa/papers>, con la intención de estimular el debate y la crítica. Los juicios y opiniones expresados en este texto son de exclusiva responsabilidad de los autores y no reflejan necesariamente la posición de Naciones Unidas. Las denominaciones y la terminología empleada pueden no estar de acuerdo con aquellas que utiliza Naciones Unidas y no implican la expresión de opinión de parte alguna de la Organización.

Typesetter: *Nancy Settecasì*

UNITED NATIONS
Department of Economic and Social Affairs
UN Secretariat, 405 East 42nd Street
New York, N.Y. 10017, USA
e-mail: undesa@un.org
<http://www.un.org/en/development/desa/papers/>

LISTA DE ACRÓNIMOS

CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE
G20	Grupo en el que se integran 20 grandes economías del mundo
PIB	Producto Interior Bruto
PNB	Producto Nacional Bruto
AGCED	Alianza Global por una Efectiva Cooperación para el Desarrollo
PRA	Países de Renta Alta
PPAE	Países Pobres Altamente Endeudados
BPI	Bienes Públicos Internacionales
PMA	Países Menos Adelantados
PRB	Países de Renta Baja
PRMB	Países de Renta Medio-Baja
PRM	Países de Renta Media
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
UIP	Unidad de Implementación de Proyectos
PPA	Paridad del Poder Adquisitivo
CSS	Cooperación Sur-Sur
PRMA	Países de Renta Medio-Alta

1 Introducción

El papel que están llamados a jugar los países de renta media (PRM) en el sistema de cooperación para el desarrollo es objeto de un acalorado debate. Tras una década buena para el crecimiento global, la mayor parte de los países en desarrollo han pasado a pertenecer a la categoría de “renta media”, tomando para ello la definición del Banco Mundial (que identifica como tales a los que se encuentran entre aproximadamente los 1000 y los 12 000 dólares de PNB per cápita). Hay quien argumenta que es muy limitado el papel que la comunidad internacional puede jugar en este tipo de países, dado los recursos domésticos y de capital privado internacional que están a su disposición. Caben dos respuestas a este planteamiento. En primer lugar, que la mayor parte de los PRM todavía afrontan considerables déficit estructurales y vulnerabilidades que afectan a sus respectivos procesos de desarrollo. Y, en segundo lugar, que el futuro del progreso y del bienestar a escala internacional estará fuertemente influido por el grado de éxito que tengan los PRM en sus respectivos procesos de desarrollo.

Así pues, no solo los PRM necesitan del apoyo de la comunidad internacional, también la comunidad internacional necesita de los PRM para afrontar conjuntamente, con mayor capacidad de éxito, las metas globales de desarrollo. La cuestión, por tanto, es cómo la comunidad internacional puede impulsar la activa contribución de un creciente grupo de exitosos PRM en la superación de los desafíos globales y comunes y, más específicamente, cuál es el papel que la cooperación para el desarrollo puede tener en todo ello.

En consonancia con la amplitud de las fronteras del grupo en términos del PNB per cápita, la categoría de los PRM acoge a un amplio número de países – 103 – y encierra en su seno, como es inevitable, una considerable diversidad. Algunos PRM son miembros del G20, mientras otros son pequeñas economías cercanas al límite que define a los países de bajo ingreso; algunos tienen dimensiones continentales, como China, India o Indonesia, mientras

otros tienen muy pequeñas poblaciones, como Tuvvalu o Vanuatu. Dentro del grupo hay muchas otras formas de diferenciación relevante para los criterios de asignación de la ayuda oficial al desarrollo (AOD): 19 PRM son Estados frágiles¹; 17 son países menos adelantados (PMA); 13 son países pobres altamente endeudados (PPAE). Cerca de un tercio de los PRM se han graduado del estatus de bajo ingreso desde el final de la guerra fría, en 1990; dos tercios eran PRM antes de 1990 y lo siguen siendo en la actualidad.

Una forma obvia de diferenciar a los PRM es a través de la división entre países de renta media-baja y media-alta (PRMB/PRMA), que está situada en aproximadamente 4 000 dólares per cápita. De forma general los más antiguos PRM son PRMA de relativo mayor ingreso, mientras los PRM más recientes son todavía pobres PRMB. El PIB per cápita promedio en paridad del poder adquisitivo (PPA) en el grupo de PRMB es todavía de menos de 4 dólares al día, que es solo un 5 por ciento del PIB per cápita de los miembros de la OCDE (también en PPA). Es más, la tasa de pobreza, medida por la población con menos de 1,25 dólares al día, es un cuarto de la población de los PRMB, elevándose esa ratio a la mitad de la población si la pobreza se mide por 2 dólares al día. Los indicadores son algo mejores para el grupo de PRMA, pero están todavía a considerable distancia de los niveles de la OCDE. La ayuda oficial al desarrollo (AOD) es drásticamente menor en los grupos PRMA y PRMB que en los países de renta baja (PRB). Mientras en este último grupo la ratio promedio de la AOD sobre el PNB es cercana al 10 por ciento y de casi del 40 por ciento cuando se relaciona con la formación bruta de capital, las correspondientes ratios son del 1 por ciento y del 3 por ciento en el caso de los PRMB y se aproximan ambas a cero en el caso de los PRMA (véase Cuadro 1).

Pese a que los problemas de desarrollo de los PRM subsisten, los donantes internacionales están reduciendo, o programan reducir, su apoyo financiero a estos países. En algunos casos, los donantes están cerrando sus delegaciones en los PRM; en otros han

¹ De acuerdo a la lista de la OCDE

Cuadro 1

Indicadores seleccionados por grupos de países, 2012 o el año más reciente (media del grupo)

	Renta baja	Renta media-baja	Renta media-alta	Renta media	Renta alta	OCDE
PNB per cápita, método Atlas (dólares corrientes)	588	1 913	6 977	4 383	38 182	37 612
PIB per cápita (dólares constantes 2005)	423	1 221	4 315	2 731	31 373	31 356
Índice de pobreza a 1,25 dólares al día (PPA) (% de la población)	48.3	27.1	8.4	18	-	-
Índice de pobreza a 2 dólares al día (PPA) (% de población)	74.3	56.3	19.5	38.3	-	-
AOD neta recibida (% del PNB)	9.1	0.8	0.1	0.3	-	-
AOD neta recibida (% de la formación bruta del capital)	37.6	2.6	0.3	0.8	-	-

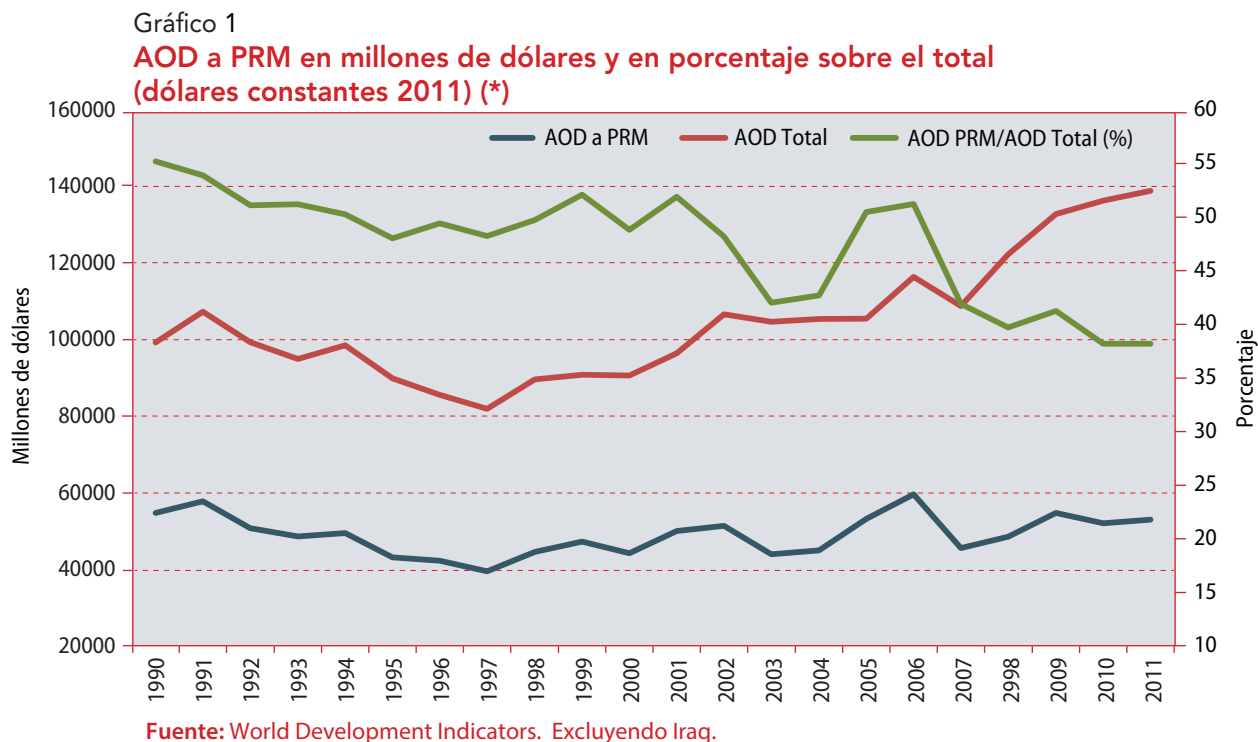
Fuente: Datos procesados del WDI (2013)

comenzado a excluir a estos países de sus receptores de ayuda. Consecuentemente, la cuota de AOD dirigida a los 103 PRM identificados como tales en 2011 cayó desde cerca del 55 por ciento, en 1990, a algo menos del 40 por ciento en los datos más recientes del Banco Mundial. Ello supone que los PRM quedaron virtualmente excluidos de la tendencia ascendente de la ayuda vivida a lo largo de la pasada década (véase gráfico 1, abajo). Esto es preocupante. Nada automáticamente cambia cuando un país cruza una determinada línea de renta per cápita. Sin embargo, parece que cuando un país crece y la ayuda se hace menos significativa como proporción de su PNB, los donantes de la OCDE encuentran crecientemente difícil defender la ayuda dirigida a esos países; se entiende que ya no son “los más pobres del mundo.”

Mejorar la coherencia de políticas (es decir promover cambios en las políticas adoptadas por los países ricos para estimular el desarrollo en otras partes del mundo) es probable que sea más importante para los

PRM que las transferencias financieras, y potencialmente también para los PRB, dado que sus efectos pueden ser más importantes que los de la ayuda. Pero ello no implica que las transferencias financieras carezcan de importancia. Las transferencias siguen siendo una parte crucial del esfuerzo global para alcanzar un crecimiento equitativo y sostenible. El objetivo de este documento es sugerir orientaciones políticas a la comunidad de desarrollo relacionadas con cómo manejar los principales desafíos que implica el apoyo a los PRM, para que alcancen y contribuyan más plenamente al desarrollo global.

En la siguiente sección estableceremos el marco para entender los problemas a los que se enfrentan los países al ascender en la escala de renta, distinguiendo entre las “trampas” de desarrollo y las “brechas” de financiación. En la sección 3 analizamos el papel de los PRM como receptores de cooperación para el desarrollo. ¿Qué prioridades deberían tener los donantes y por qué? En la sección 4 analizamos la



otra cara de la moneda, el papel crecientemente importante que los PRM tienen como contribuyentes al desarrollo global. ¿Pueden otros países apoyar a los PRM en esta tarea y cómo? Finalmente, en la sección 5 reparamos en las implicaciones que para la asignación de los fondos de cooperación tiene mirar más allá de la renta per cápita; y, respecto a la agenda de la eficacia de la ayuda, las consecuencias asociadas a la cooperación con y desde los PRM, que puede implicar formas de relación distintas a las de la ayuda “tradicional” Norte-Sur. El documento termina con una breve sección de conclusiones.

El tema aquí sugerido es complejo y admite diversas vías desde las que abordarlo. La que sugerimos es una más entre ellas. El documento pretende ayudar a los gestores y responsables políticos a conformar sus decisiones en materia de cooperación para el desarrollo.

Finalmente, una nota sobre la terminología empleada. En un intento por superar el empleo de la categoría PRM, que nosotros mismos criticamos, solemos referirnos a expresiones más genéricas como “países que ascienden en su escala de renta”. Usamos el término “cooperación para el desarrollo” para

cubrir un concepto amplio de apoyo internacional, que incluye la “ayuda tradicional” (esto es, la Ayuda Oficial para el Desarrollo), las formas emergentes de cooperación Sur-Sur (CSS), y las contribuciones a los bienes públicos internacionales. Nuestra atención en este documento se refiere al apoyo financiero preferentemente, pero no desconsidera otros aspectos de la cooperación como igualmente apropiados.

2 “Trampas” y “brechas”: un análisis de necesidades

El intento de establecer, con carácter general, los problemas que encaran los PRM y que podrían ser objeto de apoyo internacional se enfrenta a dos tipos de limitaciones. En primer lugar, como se ha visto, la categoría de los PRM acoge en su seno a países muy diversos, de modo que es difícil realizar generalizaciones que sean válidas para todos los casos. En segundo lugar, pocos de los desafíos a los que se enfrentan los países que tienen una renta per cápita media son exclusivos: tanto los países más ricos como los más pobres del mundo podrán reconocer como

propios algunos de los problemas que a continuación se mencionan.

Dicho esto, se pueden hacer algunas observaciones útiles acerca de aquellas áreas de particular dificultad a las que se enfrentan aquellos países que recorren la (a veces larga y ardua) transición desde la pobreza a niveles superiores de bienestar, y que adquieren rasgos y efectos específicos como consecuencia del nivel intermedio en el que esos países se encuentran. Adicionalmente, como consecuencia de su progreso, también cambia la necesidad que los países tienen de apoyo financiero internacional, tanto en términos de cantidad como del tipo de apoyo demandado. Los desafíos a los que nos referimos no son inevitables o universales, pero resultan relativamente comunes a este tipo de países y sientan las bases para pensar sobre los fundamentos de la cooperación con los PRM.

En el diagnóstico de los problemas y desafíos enfrentados por los PRM emergen como particularmente útiles dos conceptos de larga tradición en los estudios de desarrollo: las “trampas” y las “brechas”. Merece la pena clarificar el sentido en el que estos términos serán usados en este documento, dado que no siempre han sido empleados con similar sentido. Cuando usamos el término de “trampas” nos referimos a aquellas restricciones o estrangulamientos que resultan de la acción de un grupo de factores que mutuamente se refuerzan bloqueando el progreso. Técnicamente una trampa remite a un fallo de “coordinación”, que requiere respuestas de políticas en diferentes áreas, en un contexto de múltiples restricciones. En algunos casos es necesario el apoyo financiero, pero no necesariamente en todos. Por otro lado, cuando usamos el concepto de “brechas” nos referimos a aquellos problemas para cuya superación se requieren importantes volúmenes de financiación, que obviamente dependerán de la ambición con la que se plantean los objetivos que se consideran deseables.²

Inevitablemente, hay un cierto grado de solapamiento entre estos conceptos, y en algunos casos un grupo

de brechas que mutuamente interactúan podrían transformarse en una trampa. No obstante, creemos que este es un marco útil para ayudar a distinguir la clase de respuesta y apoyo requerido tanto a nivel nacional como internacional. Las teorías sobre la ayudan han tendido históricamente a enfocarse en las transferencias de capital y en las brechas, de modo que aludir a las trampas nos recuerda que no todo lo relevante tiene que ver con el dinero transferido. Ahora bien, los planes para reducir la ayuda dirigida a los PRM nos obliga a recordar también que todavía existen muchas brechas, cuya superación requiere significativas sumas de fondos.

2.1 Trampas de renta media

La medida que ascienden en la escala de renta, los países tienden a estar afectados menos por las carencias absolutas y más por las asimetrías y estrangulamientos generados en su proceso de desarrollo (aunque es importante no olvidar que persisten ciertas carencias absolutas, como señalaremos en la siguiente sección). Estos estrangulamientos tienen un efecto similar a las bien conocidas “trampas de pobreza”, en la medida en que sumen a los países en equilibrios de bajo nivel que terminan por bloquear o retrasar su crecimiento (Alonso 2007). Muchos PRM han mantenido –en algunos casos, de forma repetida– episodios de crecimiento acelerado que no les han permitido seguir una senda sostenible de crecimiento en el tiempo, justamente debido a este tipo de trampas (Spence, 2011). De hecho, de acuerdo a un estudio (que usa una definición de renta media algo diferente a la que establece el Banco Mundial), solo uno de cada diez países de renta media, en 1960, habían alcanzado el estatus de renta alta, en 2010 (Agenor, Canuto y Jelenic, 2012).

La “trampa de renta media” que ha sido objeto de mayor atención por parte de los analistas es aquella relacionada con las dificultades del cambio productivo y los problemas para competir que tienen los PRM, ya sea en los mercados de manufacturas de bajos costes laborales, debido a la subida de salarios que experimentan, ya sea en los mercados de alto valor añadido, debido a sus bajas inversiones en capital

² Este enfoque es diferente del que se plantea en CEPAL (2012)

humano e innovación. Sin embargo, consideramos que existen, cuando menos, otras tres importantes trampas de renta media relacionadas con: (i) la transformación del patrón energético y tecnológico, (ii) la estabilidad macroeconómica y la integración financiera internacional, y (iii) la cohesión social, la gobernanza y la calidad institucional (Alonso, 2007 and 2013). Presentamos brevemente estas trampas.

2.1.1 Productividad y cambio productivo

Esta “trampa de renta media” se relaciona con las dificultades que los países tienen para sostener un proceso continuado de cambio tecnológico y productivo. La especialización productiva de los países con mercados emergentes tiende a estar basada en sectores que son intensivos en recursos naturales y trabajo no cualificado. Para desplazarse hacia sectores más dinámicos, necesitan promover un cambio estructural, promoviendo el capital humano y generando empleo de calidad y capacidades tecnológicas (Agenor y Canuto, 2012; Aiyar et al, 2013). Para alcanzar esos objetivos es necesaria una combinación de inversión en capital físico y humano, la promoción continua de las capacidades tecnológicas, la creación de una infraestructura eficiente y el establecimiento de un entorno apto para promover la creación y consolidación de nuevos emprendimientos. No es una tarea sencilla. Merece la pena señalar, además, que el creciente monopolio de China tanto en sectores de alta como baja tecnología está haciendo estas transformaciones estructurales incluso más problemáticas para muchos países (Paus, 2009).

2.1.2 Transformación de los patrones energéticos y tecnológicos

Los PRM necesitan aprovechar sus factores impulsores del crecimiento para alcanzar los objetivos de desarrollo en un plazo razonable de tiempo. Eso implica desarrollar nuevos sectores industriales y nuevas capacidades productivas. Pero, debido a que buena parte de sus vigentes patrones de crecimiento están vinculados al uso de tecnologías ambientalmente no sostenibles, ese proceso puede conducir a drásticos incrementos en la demanda energética

y en la generación de desechos y de contaminación (especialmente si consideramos que buena parte de los PRM tienen una población creciente y cada vez más urbanizada). De hecho, los PRM muestran las más altas tasas de incremento en la emisión de gases de efecto invernadero en la última década. Esto implica la necesidad de promover importantes cambios en la base tecnológica y energética de los países, en favor de opciones sostenibles y bajas en carbono, al tiempo que se preserva el crecimiento de sus economías.

2.1.3 Estabilidad macroeconómica e integración financiera internacional

Un tercer grupo de vulnerabilidades se relaciona con las dificultades para alcanzar la integración en los mercados financieros internacionales y, al tiempo, mantener suficiente espacio fiscal para el manejo de políticas macroeconómicas contra-cíclicas. Dada su alta exposición a los mercados financieros internacionales, algunos PRM enfrentan especiales dificultades para preservar el equilibrio macroeconómico, derivadas de su alta tendencia al endeudamiento en moneda internacional, su limitado espacio fiscal y la estrechez de sus mercados nacionales de capital. El entorno financiero internacional acentúa el tono pro-cíclico de la política económica, que tiende a relajarse en las épocas de abundancia, cuando se producen entradas de capital, y se contrae cuando en las crisis los capitales abandonan el país. Las trampas de deuda y las recurrentes crisis financieras son exponentes de estos problemas, que se han visto agravados como consecuencia de la liberalización financiera y la apertura de las cuentas de capital; de hecho, los flujos financieros desregulados pueden ser origen de episodios de inestabilidad macroeconómica, particularmente en los países en desarrollo (Ocampo, 2003; Ocampo y Griffith-Jones, 2007).

2.1.4 Cohesión social, gobernanza y calidad institucional

A medida que un país progresa, requiere instituciones más complejas y de más calidad para gestionar una economía más desarrollada y para responder a una sociedad más demandante en relación con las

condiciones de gobernanza. En otras palabras, el proceso de desarrollo requiere una senda de cambios institucionales. Sin embargo, frecuentemente los procesos de cambio económico e institucional evolucionan a ritmos dispares, al estar las instituciones sujetas a una poderosa inercia. Hay problemas técnicos que tienen que ser resueltos para mejorar la eficiencia de las Administraciones, como es el caso de la reforma de la función pública. Pero los obstáculos no son meramente técnicos; en ocasiones, descansan no solo en la debilidad y limitada eficiencia de las instituciones, sino también en su reducida credibilidad. Problemas que remiten a los extraordinarios niveles de desigualdad (y, en ocasiones, a la baja movilidad social) que caracteriza a muchos PRM y que corroen la legitimidad institucional. Por ejemplo, la debilidad institucional y la desigualdad social hacen más difícil construir un sólido sistema fiscal, capaz de financiar la provisión de bienes públicos que la sociedad demanda (Alonso y Garcimartin, 2013). Las recientes protestas y conflictos en Brasil y Turquía, pese al progreso económico de estos países, podrían ser ejemplos de este tipo de problemas. El fallo para integrar a todos los sectores de la sociedad en el marco en el que se definen los procesos políticos puede revelar que estos son monopolizados por una pequeña élite, en lugar de por la mayoría.

2.2 Brechas de renta media

El análisis de las brechas financieras no es nuevo en el estudio del desarrollo internacional y tiene su origen en las propuestas económicas de los años 1950; el cálculo del 0,7% para la ayuda (que data de finales de los años sesenta) estaba basado en las brechas de ahorro y de divisas. En la última década, un grupo de estimaciones cifraron los costes económicos que supondría alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en orden a dar a conocer la magnitud de financiación pública internacional requerida, tomando en cuenta la complementariedad de las fuentes privadas y locales. Por ejemplo, un plan de acción para la aplicación de los ODM calculó que la brecha financiera para hacer realidad los ODM a escala global era de “121 mil millones de dólares en

2006, elevándose a 189 mil millones en 2015” (UN Millennium Project, 2005). Recientemente, el World Economic Forum ha adelantado la magnitud de los recursos financieros requeridos para poner fin a la extrema pobreza (WEF, 2014).

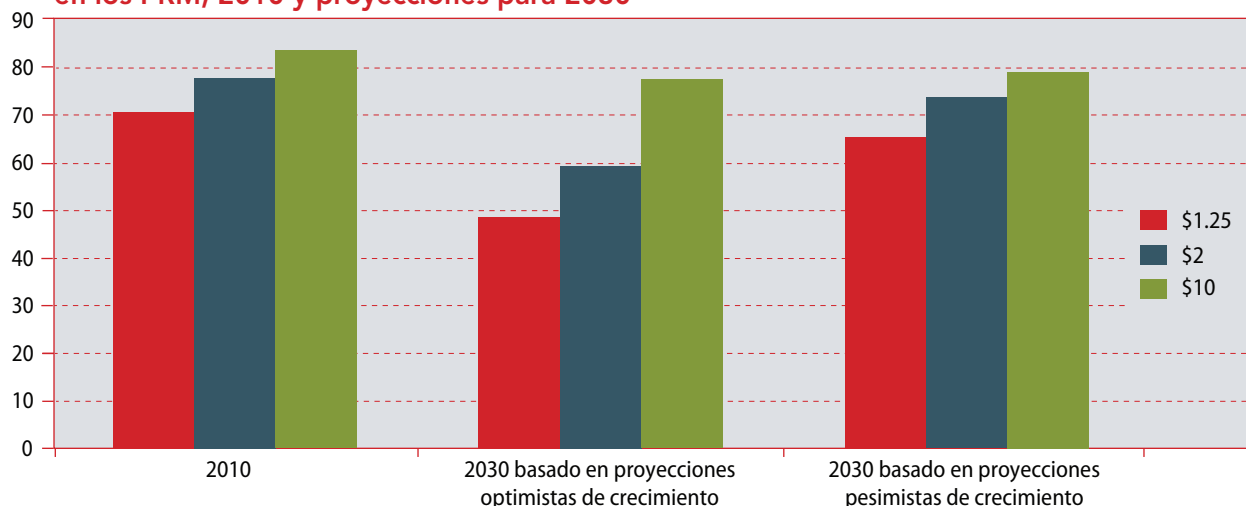
Claramente, tales estimaciones dependen crucialmente de los supuestos que se hagan acerca del crecimiento de las economías afectadas, de los niveles de desigualdad vigentes y, muy especialmente, de la ambición de la comunidad internacional: una menor ambición en los objetivos se traducirá en una menor financiación requerida, porque la brecha financiera resultante será más pequeña. La era de los ODM ha concitado un amplio acuerdo internacional, incluyendo la focalización del mundo en la tarea de reducir a la mitad (o incluso erradicar) la extrema pobreza como una prioridad central. Uno de los efectos colaterales negativos de esta orientación ha sido el reducido énfasis otorgado a otros aspectos del proceso de desarrollo. En este documento nos enfocaremos en dos aspectos: la pobreza no extrema (esto es, aquellos pobres que viven algo por encima de 1,25 dólares al día) y la infraestructura sostenible para apoyar el desarrollo económico nacional. Es nuestro criterio que si estos aspectos son adecuadamente enmarcados en objetivos de desarrollo, el tamaño de la brecha financiera a la que todavía se enfrentan la mayor parte de los PRM, y las necesidades para cubrirla, se harán crecientemente evidentes.

2.2.1 Pobreza persistente

La mayor parte de la pobreza global medida por el umbral de 1,25 o 2 dólares al día está localizada en los PRM (Sumner, 2012). Las estimaciones de Edward y Sumner (2014), considerando diversos supuestos sobre el crecimiento y la desigualdad, revelan que incluso en 2030 los PRM podrían continuar acumulando entre un tercio y la mitad de la pobreza global medida por los umbrales de 1,25 o 2 dólares diarios, o incluso más (cerca de los dos tercios) si las tendencias de desigualdad continúan en la trayectoria actual (véase gráfico 2). Similares proporciones a los de la pobreza actual son estimadas por Alkire et al (2011 y 2013) para la pobreza multidimensional;

Gráfico 2

Proporción (%) de la pobreza global (de 1,25, 2 y 10 dólares al día) en los PRM, 2010 y proyecciones para 2030



Fuente: Edward y Sumner (2014). **Notas:** PRM = países que son en la actualidad clasificados como PRM; Previsión optimista de crecimiento = proyecciones del FMI; Previsión pesimista de crecimiento = mitad de las proyecciones del FMI; Las estimaciones asumen que la tendencia de la desigualdad se mantiene. Para escenarios adicionales, véase Edward y Sumner (2014).

Glassman et al (2011) para un rango de problemas relacionados con la salud; y Kanbur y Sumner (2011) para la nutrición y la educación primaria. Los PRM tienen también una buena cuota de la carga global de enfermedad, medida por los años de vida ajustados por la incapacidad (Salvado y Lah, 2013).

Incluso si uno es optimista sobre la pobreza de 1,25 o 2 dólares, las proyecciones para los próximos 20 años muestran que habrá un amplio colectivo de población en condiciones inseguras, con rentas entre 2 y 10 dólares; 3-4 mil millones de personas podrían encontrarse en esa situación y la mayor parte de ellos vivirán en PRM. El objetivo del desarrollo entendemos que no debe limitarse a situar a las personas por encima de 1,26 dólares diarios, sino en mover al conjunto de la población mundial hacia niveles de vida razonables y seguros, tales como los definen una línea de pobreza de 10 o quizá de 13 dólares al día en PPA (Ravallion, 2009). Mientras las estimaciones de los recursos necesarios para finalizar con la pobreza de 1,25 y 2 dólares son bajas en términos del PIB global, acabar con la pobreza de 10 dólares al día podría reclamar cerca del 20% del PIB global

(Edward y Sumner, 2014), sugiriendo un proyecto de más largo plazo de la cooperación para el desarrollo.

2.2.2 Infraestructura

Ha de argüirse, en todo caso, que acotar los objetivos del sistema de cooperación para el desarrollo a la lucha contra la pobreza ofrece una versión excesivamente limitada de la agenda de desarrollo, incluso si se asume una versión menos extrema de pobreza; es necesario considerar otros objetivos, si lo que se persigue es alcanzar una más justa distribución de las oportunidades de desarrollo a escala global, incluyendo la corrección de aquellos fallos de mercado que penalizan el proceso de convergencia. La creación de adecuadas infraestructuras es probablemente uno de los más costosos de este tipo de propósitos.

La inversión en las infraestructuras no solo promueve el crecimiento económico y la competitividad, sino también expande los mercados de capital y amplía la cartera de proyectos de inversión doméstica e internacional en un país. En el largo plazo, su impacto puede generar un incremento de la productividad y de la eficiencia energética, la reducción de los costes de transporte y comunicación, el fortalecimiento de

la integración regional y una más adecuada oferta de servicios sociales. En el corto plazo, sin embargo, tales inversiones pueden ser muy intensivas en el uso de recursos financieros.

Algunos estudios recientes han replicado los análisis de la brecha financiera para alcanzar los ODM de hace una década. Por ejemplo, Greenhill y Ali (2013) analizaron cinco sectores que podrían ser incluidos en la agenda post-2015 (educación, salud, agua y sanidad, energía sostenible y seguridad alimentaria/nutrición/agricultura) y encontraron que la financiación adicional requerida, “más allá de la existente”, para financiar objetivos de desarrollo podría estar entre los 150 y 250 mil millones de dólares al año. Dado que el presupuesto anual de la AOD está situado en torno a 130 mil millones y los compromisos de financiación en materia climática son potencialmente más elevados, esta cifra no resulta irrazonable. Sin embargo, para alcanzar los objetivos de energía renovables, que requieren muy significativas inversiones en infraestructuras, serán necesarios entre 400 y 900 mil millones adicionales. Los autores advierten que se trata de cifras “que probablemente estén subestimadas”. Otro informe reciente estima que, con el crecimiento de la población, los gastos anuales en infraestructuras en el mundo en desarrollo necesitarán incrementarse hasta suponer entre 1,8 y 2,3 billones de dólares por año, para 2020 (Bhattacharya, Romani y Stern, 2012). Los gastos actuales en infraestructuras en los países en desarrollo son de aproximadamente entre 0,8 y 0,9 billones de dólares al año.

Se pueden requerir todavía más recursos si se tiene en cuenta que las infraestructuras deben ser “verdes”. Para responder al cambio climático, que es el más acuciante mal público global, va a ser necesaria en los PRM una drástica mejora en la eficiencia energética y un acelerado cambio hacia fuentes sostenibles de energía, y esto podría significar difíciles transacciones en términos de crecimiento del consumo y del bienestar colectivo, lo que necesitará ser compensado. La financiación de intervenciones en materia de mitigación y adaptación frente al cambio climático remite a un aspecto que se ha definido en procesos de

negociación diferentes a los que comúnmente utiliza la ayuda, pero inevitablemente, se hará cada vez más indistinguible de la cooperación para el desarrollo a medida que la agenda post-2015 entre en efecto y que el paradigma donante-receptor prosiga su evolución hacia una relación mutua más horizontal.

En suma, consideramos que la responsabilidad de la comunidad internacional respecto a los pobres y marginados no finaliza cuando una familia o un país cruzan una línea de renta que es en gran medida arbitraria. La inmensa mayoría de los pobres del mundo y una creciente parte de los problemas relacionados con la sostenibilidad están localizada en los PRM. Tanto los países desarrollados como los PRM, deberían estar interesados en trabajar juntos en la búsqueda y difusión de tecnologías limpias y en alternativas a las energías fósiles para apoyar un cambio gradual en los patrones de consumo y producción. La comunidad internacional debería estar, y está de hecho, integrando más intensamente la agenda de los PRM en las discusiones internacionales. La cooperación para el desarrollo ha de orientarse a complementar y estimular las capacidades de los PRM. En la siguiente sección analizaremos cómo podría hacerse esto.

3 Los PRM como receptores: el papel de la cooperación para el desarrollo

En la sección previa presentamos las necesidades de los PRM en términos tanto de restricciones y bloqueos, las trampas, como de insuficiencias en los presupuestos, las brechas. Se podría argüir que el grueso de la responsabilidad para gestionar estos problemas debe descansar en los propios países, pero ¿qué puede hacer la cooperación para apoyar a los PRM?

A medida que los países ascienden en la escala de la renta y acceden de forma más fácil (en la mayor parte de los casos) a fondos, tanto domésticos como privados internacionales, los países requerirán menos financiación oficial del exterior en forma de ayuda. Esto es obvio y es algo cercano a un truismo. Es esta además una fuente de orgullo de los propios países,

para los cuales la dependencia de la ayuda se sabe que puede tener consecuencias adversas tanto de tipo político como económico (Glennie, 2008). Pero el hecho de que los países no necesiten tanta ayuda como antes no significa que esos recursos no puedan hacer una importante contribución al desarrollo. Con mayores recursos, los objetivos de desarrollo podrán ser alcanzados antes y con mayor éxito que si ese apoyo no existe. Esto es especialmente cierto cuando los recursos son de naturaleza pública, deliberadamente enfocados en alcanzar objetivos mutuamente acordados y asociados a la transmisión de experiencia, conocimiento compartido, capacidades técnicas y apoyo institucional.

Desde luego, todo depende en gran medida del contexto del país. Algunos PRM podrán requerir grandes transferencias financieras, si su base impositiva es limitada, para ayudar a la reducción de la pobreza, construir una infraestructura sostenible y contribuir a un desarrollo sostenible a escala global. Otros PRM necesitarán mucho menos ayuda financiera, pero podrán beneficiarse del apoyo y del intercambio técnico, que supone cerca de un quinto de la AOD y es el pilar de buena parte de la cooperación Sur-Sur. En todo caso, el debate sobre el papel de la cooperación para el desarrollo con los PRM no es solo una cuestión de necesidades. Un dólar de ayuda es probablemente *más eficaz* en países que, como los PRM, tienen un relativo mayor desarrollo, donde el Estado tiene más capacidades y donde, además, es más fácil reducir la pobreza si las personas afectadas, como de nuevo sucede en los PRM, están más cerca de la línea de pobreza.

Mientras el contexto global es ciertamente cambiante, hay un creciente número de países que son menos dependientes de la ayuda y, si bien en ocasiones se pasa por alto este aspecto, está bien establecido el papel comparativamente más positivo de la cooperación en los países de “baja ayuda” (Glennie y Prizzon, 2012). El análisis de la contribución que la ayuda ha tenido en este tipo de países, especialmente cuando ha sido eficaz, puede ayudar a definir las respuestas a las trampas y brechas subrayadas páginas atrás, proyectando cómo la función de la ayuda puede

cambiar a medida que los países se desplazan de más elevada a más baja dependencia de la ayuda, o la que puede tener en países que nunca han sido, desde hace tiempo, dependientes de esos flujos.

En respuesta a las trampas, como ya hemos señalado, el principal papel de la ayuda será incentivar y catalizar el cambio, del modo en que lo hace una intervención pública. Cuanto más se asemejen las trampas a brechas, en mayor medida la ayuda continuará ejerciendo su papel como transferencia financiera, dependiendo su eficacia tanto de la cantidad como de la calidad del apoyo.

3.1 La cooperación para el desarrollo y las trampas de renta media: un enfoque basado en incentivos

El apoyo internacional puede ayudar a los países a superar las trampas de renta media, más a través del acompañamiento y estímulo a sus esfuerzos que de una financiación a gran escala. En la medida en que esto es lo que hace la cooperación Sur-Sur, se puede decir que esta modalidad está mucho más dirigida a lo que será la forma de cooperación dominante en los años venideros, de la que todos (del Norte y del Sur) pueden aprender. Sin embargo, aunque sean de limitada magnitud, los flujos financieros son casi siempre necesarios para facilitar tales procesos y las inyecciones catalíticas de dinero pueden propiciar cambios sustanciales.

En la medida en que los problemas que padecen los PRM son más cercanos a los propios que padecen los donantes (por ejemplo, desempleo juvenil, amenazas ambientales o cambio en los patrones energéticos), la cooperación con los PRM requerirá unas relaciones más horizontales y basadas en el trabajo en red, convocando las capacidades y conocimientos técnicos de varios actores, incluyendo a aquellos procedentes del Sur. Las agencias oficiales en estos casos deberán relegar su papel precedente como proveedores de servicios, convirtiéndose en mediadores capaces de identificar los problemas, establecer el diálogo con los afectados, crear las condiciones necesarias para

propiciar la red de trabajo en común y definir los incentivos (incluyendo los incentivos financieros) para asegurar la eficiencia de la acción colectiva. En esta línea, cabe identificar cinco funciones clave de esta clase de cooperación orientada a los incentivos.

3.1.1 Promover mejoras en las políticas y en el entorno político

Sea el nivel de la cooperación elevado o reducido, su efecto en la generación de incentivos ha sido siempre una parte crucial de su eficacia, y continuará siéndolo en el futuro. En ocasiones, los incentivos han sido perversos, especialmente cuando el apoyo recibido es de cierta entidad y puede haber desincentivado la aplicación de políticas progresivas en los países receptores, o cuando las condiciones asociadas a la ayuda han promovido políticas equivocada. Pero, igualmente, a menudo la comunidad internacional ha logrado estimular políticas eficaces y progresivas en los países receptores. En muchos casos la financiación o la presión política externas han marcado la diferencia, ya sea en materia de derechos humanos, de movilización de recursos domésticos o de promoción o apoyo a las políticas contra las desigualdades sociales.

Es un error suponer que lo pequeño es irrelevante. Hay muchos ejemplos de pequeñas cantidades de dinero que han sido usadas para promover cambios muy significativos. Por ejemplo, mientras la AOD es una muy pequeña proporción de la economía colombiana, ha promovido a menudo resultados positivos en áreas estratégicas. En el estudio de evaluación de la aplicación de la Declaración de París en Colombia, previo a Busan, Wood et al (2011) señalan que “en ciertos campos –tales como el medio ambiente, el fortalecimiento institucional y el apoyo al sistema productivo, así como respecto a problemas relacionados con la lucha contra la desigualdad, la población interna desplazada y las violaciones de derechos humanos – el uso selectivo de los recursos financieros de la ayuda, el conocimiento técnico y la experiencia compartida fueron factores determinantes en alcanzar mejores resultados de desarrollo”. Otros ejemplos incluyen el modo en el que la cooperación para

el desarrollo ha ayudado a difundir la información acerca de experimentos exitosos y ha provisto la financiación inicial para extenderlos, tal como cuando los donantes, entre ellos el Banco Mundial, respaldaron la difusión de los programas de transferencias condicionadas, inicialmente establecidas en México.

A menudo, la importancia de la cooperación para el desarrollo como incentivo se incrementa en proporción inversa a la escala relativa de la inversión. En los países de baja ayuda, este aspecto será el más importante a considerar por parte de las agencias. De hecho, las consecuencias negativas de la ayuda sobre la gobernanza, que están bien documentadas (Bräutigam, 2000), es poco probable que ocurran en países de baja ayuda, en la medida en que están relacionadas con la dependencia de esos recurso externos, lo que sugiere que las oportunidades para otorgar “valor al dinero” resultan en cierto modo fortalecidas en esos contextos.

3.1.2 Apoyar a los actores no gubernamentales

A medida que los países crecen económicamente y los problemas de desarrollo se desplazan gradualmente desde las carencias absolutas, por la falta de recursos, a la inadecuada distribución de lo existente, las tareas de la sociedad civil en materia de incidencia y exigencia de rendición de cuentas (entendida de forma amplia para incluir los medios de comunicación, los sindicatos, la iglesia, los centros de estudio, etc.), y el trabajo de los parlamentos se hacen cada vez más importantes. Un problema que sucede a menudo es que existen limitadas fuentes nacionales de recursos disponibles para la sociedad civil local, de modo que el papel de la financiación internacional puede ser crucial para la supervivencia y desarrollo de una sana sociedad civil, capaz de inclinar las relaciones de poder en favor de los más pobres y los marginados. Un importante problema a este respecto es la relación entre los financiadores externos y los actores no gubernamentales, muchos de ellos frecuentemente críticos con el gobierno: de hecho, esto es a menudo la razón por la que se les financia. Aunque esta es una fuente de tensión, es algo que

la comunidad internacional ha sabido manejar con cierta habilidad a lo largo del tiempo, y debe seguir haciéndolo en el futuro.

3.1.3 Apalancar y añadir valor a la financiación privada

Dado su limitado peso en el PIB de los receptores, la eficacia de la cooperación para el desarrollo a menudo dependerá crucialmente de su apalancamiento: esto es, de su capacidad para movilizar capacidades y recursos adicionales. Del mismo modo que se hace a escala nacional, el dinero público de carácter internacional puede jugar un papel crucial en atraer fondos privados adicionales para invertir en proyectos de interés público, ya sea liderándolos y demostrando su rentabilidad, ya sea compartiendo el riesgo de las operaciones. Este es el propósito, por ejemplo, de las Instituciones Financieras de Desarrollo que están a cargo de la gestión de instrumentos relacionados con la inversión en capital y cuasi-capital, préstamos y garantías. La cartera consolidada de estas instituciones se acercaba a los 36 mil millones de dólares (6,5 de los cuales en nuevos proyectos) en 2012, pero movilizan recursos, predominantemente procedentes del sector privado, que podrían multiplicar esa cantidad por cuatro o por cinco (EDFI, 2012). La implicación de los actores públicos puede hacer en estos casos que los estándares sociales y ambientales estén algo más protegidos que si solo es el sector privado el implicado.

3.1.4 Desarrollar capacidades (individuales e institucionales)

La orientación de mucha de la cooperación Sur-Sur y el objetivo de alrededor del 20% de la AOD es el desarrollo de capacidades en los países, ya sea a nivel individual, ya a nivel de las instituciones. Mientras que es probable que las necesidades cambien a medida que el país se desarrolla, no existe evidencia o lógica que implique que se reduzca la necesidad de apoyo en el desarrollo de capacidades, a medida que uno progresa. De hecho, compartir conocimientos es una parte normal de las relaciones que existen entre los países ricos, lo que sugiere que esta área de trabajo

debe seguir siendo importante incluso para los países que ocupan posiciones elevadas en la escala de la renta. Sin embargo, la cooperación técnica debe superar alguna de sus típicas limitaciones, poniendo mayor énfasis en el desarrollo de las capacidades locales, en lugar de en el mero trasplante de las capacidades del donante. Esto implica que la cooperación se dirija al fortalecimiento de las capacidades institucionales, sea menos dependiente de los técnicos expatriados y sea más sensible a la aplicabilidad de los conocimientos a los entornos locales.

3.1.5 Cubrir riesgos, incluyendo los desastres ambientales y los shocks financieros

Este es un papel no discutido de la cooperación para el desarrollo. Algunos PRM están entre los países más expuestos a los desastres naturales, un aspecto de la geografía que es improbable que cambie a medida que el nivel de renta del país evoluciona. La cooperación para el desarrollo debería tomar este aspecto en cuenta, apoyando los mecanismos nacionales e internacionales de prevención y de fortalecimiento de la resiliencia de las comunidades en riesgo. Un ejemplo de este tipo podría ser el apoyo que algunos donantes ofrecen al Caribbean Catastrophe Risk Insurance Facility, una iniciativa promovida por los gobiernos de la región con el apoyo del Banco Mundial para proveer liquidez de corto plazo que facilite los esfuerzos de recuperación después de huracanes o de terremotos.

Por otra parte, los PRM sufren un mayor riesgo que los PRB de padecer shocks financieros, en la medida en que están generalmente más integrados en los mercados financieros internacionales. De nuevo, es necesario disponer de recursos accesibles como un mecanismo de aseguramiento frente a las crisis financieras, que tienen el efecto de dañar severamente las perspectivas de crecimiento de los países de forma, en ocasiones, inesperada (por ejemplo, Indonesia regresó temporalmente al estatus de LIC como consecuencia de la crisis asiática de finales de los noventa).

La cooperación para el desarrollo puede también respaldar iniciativas innovadoras en el ámbito de la política social y económica, que los gobiernos locales pueden ser reacios a financiar por los riesgos que comportan. Dado que el uso de los fondos internacionales rinde cuentas a entidades que están fuera de la arena política del receptor, los gobiernos son capaces de usar más flexiblemente estos recursos que sus propios fondos, que son vigilados estrechamente por el parlamento. Si bien la rendición de cuentas es una de las partes más complejas de la cooperación para el desarrollo, esta flexibilidad adicional puede, en las mejores circunstancias, permitir a los países asumir riesgos que, en otro caso, hubieran evitado, conduciendo al logro de rendimientos más elevados o a la generación de importantes aprendizajes.

3.2 La cooperación para el desarrollo y las brechas de renta media: apoyo crítico a los presupuestos de desarrollo

En los ejemplos anteriores, en los cuales la cooperación para el desarrollo trata de responder a las trampas de renta media, la calidad (las características) del apoyo prestado es más importante que la cantidad de los recursos transferidos. Pero, como hemos visto, muchos PRM tienen significativas limitaciones en sus presupuestos públicos para reducir o eliminar la pobreza y para alcanzar una senda más sostenible de desarrollo. En algunos países, los situados entre los más pobres del espectro, el problema está todavía asociado a la falta de recursos; en otros, el problema es más bien la inadecuada distribución de los existentes u otras limitaciones en la gobernanza. En suma, las pretéritas formas de transferencia de recursos de cierta escala siguen siendo cruciales para muchos PRM. Pero, hay dos objeciones importantes. Primero, la percepción de que los PRM podrían obtener esos mismos fondos sin la necesidad de recurrir a la ayuda o a la cooperación para el desarrollo; y, segundo, que los fondos externos pueden hacer más lenta la senda de cambios deseables en el ámbito de las políticas (por ejemplo, la necesidad de mejorar

la recaudación fiscal) al reducir la presión sobre los gobiernos para que actúen.

3.2.1 ¿Están disponibles otras fuentes de financiación?

La afirmación, crecientemente extendida, de que los PRM tienen recursos para gestionar su propio desarrollo depende de cómo se defina “desarrollo”, esto es, de la ambición que tenga la comunidad internacional. Algunos PRM tienen suficiente espacio de políticas como para acometer una mejora sustancial en su sistema de imposición, pero otros se enfrentan a restricciones muy difíciles de superar. Buena parte de la “nueva clase media” que nutre estos países está todavía en un rango de renta de entre 2 y 13 dólares diarios (Ravallion, 2012), lo que sugiere que para muchos PRM la población susceptible de pagar impuestos es todavía limitada. Por ejemplo, solo el 5% de la población de Indonesia vive por encima de 10 dólares diarios en PPA, de acuerdo a los datos del propio país (Sumner and Edward, 2014). Otros factores en estos países dificultan también la creación de un sólido sistema impositivo, como el alto peso de la economía informal, el gran número de muy pequeñas empresas, la debilidad de las instituciones públicas y particularmente de las responsables de la recaudación, las deficiencias de las estadísticas fiscales y el limitado desarrollo del sistema financiero nacional, por no mencionar los problemas asociados a la evasión o a los flujos ilícitos de capital (Cotarelli, 2011; Keen, 2012; Cobham, 2014). Todos estos factores son particularmente limitantes en el caso de los PRM, en la medida en que esos países requieren desplazarse hacia un sistema de imposición más complejo, con más presencia de la imposición directa.

En tales contextos, la imposición doméstica no es suficiente para enfrentar los costes de poner fin a la pobreza de aquella población que vive por debajo de 1,25 o 2 dólares al día, todavía menos para quienes se encuentran por debajo de los 10 dólares. Puede haber también limitaciones en los términos de acceso a los mercados internacionales de capital. Aun cuando los países estén calificados para el acceso al crédito (y no todos los PRM lo están), se da todavía la

circunstancia de que, incluso entre los PRMA, puede haber alguno que tenga que endeudarse a tipos de interés del 10 por ciento o más en bonos del tesoro a diez años. En comparación, esos tipos están en la Unión Europea al 1,5 por ciento.

La mayor parte de los gastos requeridos para la lucha contra la pobreza y para la generación de infraestructuras en el mundo en desarrollo son, y continuarán siendo, aportados por los presupuestos nacionales de los países, apoyados por una combinación de financiación privada, AOD, créditos de la banca multilateral y, más recientemente, créditos de las economías con mercados emergentes. La financiación privada continuará desempeñando un papel crucial en la tarea de financiar la inversión requerida en materia de energía renovable (Greenhill y Ali, 2013, sugieren que proveerá en torno al 75% de lo necesario). Pero, es claro que la financiación pública internacional debe también jugar un activo papel en el proceso. Las negociaciones sobre la financiación frente al cambio climático han asumido ya el principio de que los países desarrollados deben contribuir con fondos de entidad a la generación de una infraestructura “verde” en los países en desarrollo, de forma muy importante en los PRM, para propiciar cambios hacia tecnologías bajas en carbón y entornos de mayor resiliencia frente al cambio climático.³ Otros bienes públicos internacionales también tendrán que ser pagados, al menos en parte, por los países desarrollados.

3.2.2 *¿Hay un peligro de azar moral?*

Cuando los fondos externos cubren las brechas financieras que debieran cubrir los presupuestos nacionales, hay siempre un peligro de azar moral (Svensson, 2000, entre otros). Este peligro existe en todos los países, no solo en los PRM, y tiene que ser adecuadamente manejado por los financiadores externos.

³ Un conocido académico ha señalado recientemente la necesidad de que los 100 mil millones de dólares reclamados en Copenhague fuesen financiados exclusivamente por fondos públicos, dadas las escasas posibilidades de beneficio en las inversiones relacionadas con la adaptación al cambio climático. <http://www.developmentprogress.org/blog/2014/02/04/can-private-sector-finance-support-adaptation>

Sin embargo, no conocemos ninguna evidencia concluyente de que la ayuda, a bajos niveles relativos respecto al PIB local, pueda entorpecer de manera significativa el progreso hacia un uso más eficiente y equitativo de los recursos: al contrario, en muchas ocasiones, cuando el apoyo es orientado de forma juiciosa, la ayuda puede constituir un mecanismo adicional de presión para el cambio (Alonso, Garcimartín y Martín, 2012). Es más, los dilemas morales operan en ambos sentidos: existe también un dilema si la comunidad internacional, apelando al criterio de azar moral, con la limitada evidencia confirmatoria existente, decide retirar su apoyo y dejar a los más pobres de una comunidad condenados a su suerte, conociendo la limitada capacidad que estos tienen para influir en las esferas políticas. En todo caso, siempre es posible orientar una parte de los esfuerzos de apoyo a la promoción del desarrollo a aquellas áreas donde el problema del azar moral esté menos presente. Tal es el caso, por ejemplo, de la financiación de aspectos tales como los bienes públicos internacionales.

En este breve documento nos hemos limitado a presentar de forma sumaria los papeles que la cooperación para el desarrollo puede jugar en apoyo al progreso de los PRM. El aspecto que deseamos enfatizar es que hay una variedad de posibilidades en este ámbito para quienes desean apoyar el desarrollo. En un conflicto inevitable por recursos que son escasos, los países más pobres con seguridad aparecen como prioritarios para recibir esa financiación, porque su situación es mucho más desesperada. Dependerá de la comunidad internacional, particularmente de los países más ricos, decidir cuánto de las brechas de financiación de los PRM se deciden cubrir con financiación pública adicional de procedencia internacional. Tales fondos no necesitan ser donaciones; podrían ser financiación concesional. Somos conscientes de la presión a la baja que sufren los fondos de ayuda en muchos países de la OCDE, pero no creemos que el inseguro progreso de algunos países en su escala de renta sea una razón para la retirada de la ayuda: esta responde más bien a las discutibles percepciones políticas que se generan en el propio seno de los países de la OCDE.

En suma, los PRM pueden hacer un buen uso de los fondos públicos internacionales, sea para responder a las trampas (calidad de la financiación), sea para financiar las brechas (cantidad de la financiación) y complementar, de ese modo, la financiación nacional (pública y privada) y la financiación internacional privada. Que tales fondos sean o no provistos es una de las importantes opciones a las que se enfrenta la comunidad internacional en esta etapa de desarrollo.

4 Los PRM como contribuyentes: apoyando la contribución de los PRM al desarrollo internacional

La cooperación para el desarrollo no solo debe apoyar a los PRM para que superen las restricciones que afectan a sus procesos de desarrollo: también debe respaldar los esfuerzos que esos países hacen para participar más intensamente en la agenda regional y global de desarrollo. A medida que el mundo se hace más heterogéneo, con un nuevo grupo de países asumiendo un rol más prominente en la escena internacional, los compromisos y esfuerzos de los países deben adaptarse a la nueva distribución internacional de la riqueza y de las capacidades. La escisión simplista entre países “desarrollados” y “en desarrollo” debería ser reemplazada por una más compleja y gradual distribución de responsabilidades a nivel internacional. En correspondencia con esta visión, los donantes tradicionales deberían respaldar los esfuerzos que los PRM realizan para participar en la acción cooperativa contra los problemas comunes, en particular en cuatro grandes áreas: la cooperación Sur-Sur (CSS); la contribución a la provisión de bienes públicos regionales y globales; el apoyo a la integración y cooperación regional; y la promoción de la coherencia de políticas y el establecimiento de nuevas reglas y estructuras de gobernanza globales.

4.1 Apoyo a la cooperación Sur-Sur

El apoyo a la CSS es un modo de superar la concepción dual del sistema de cooperación, basada en la

idea de “donantes y receptores”, reemplazándola por una visión más incluyente, en la cual los países en desarrollo (particularmente, los PRM) con suficiente capacidad y recursos también tomen parte en las actividades de cooperación internacional.

El volumen exacto de la CSS no es bien conocido, en parte debido a sus deficientes sistemas de registro, pero de acuerdo al CAD de la OCDE, 25 países que no son miembros de ese organismo proveían 10,6 mil millones de dólares en 2010, algo más del 8% del total de AOD, con Arabia Saudita (3,4 mil millones), China (2 mil millones), y Turquía (968 millones) como los más importantes contribuyentes (DAC, 2011b). Estas estimaciones no incluyen a todos los contribuyentes, lo que sugiere que las cifras totales de la CSS tienen que ser algo más altas. Al contrario que la AOD, además, que muestra notable resistencia a crecer en los últimos años, la CSS parece estar creciendo año tras año.

Aunque el rótulo de CSS oculta muy diferentes modelos y prácticas de cooperación, incorpora significativos y, a veces, novedosos componentes al sistema de cooperación, incluyendo:

- Una mayor apropiación del receptor, basado en la concepción de “horizontalidad”. La CSS puede también generar un “doble dividendo”, apoyando el desarrollo de las capacidades técnicas e institucionales tanto en el receptor como en el país contribuyente;
- Aprendizaje de la experiencia de otros países que han enfrentado los mismos problemas en contextos similares. En estos casos, la asistencia técnica provista por los PRM puede ser más apropiada y barata que la ofrecida por los donantes “tradicionales”;
- Ampliación del rango de modelos existentes, creando una saludable competencia entre los oferentes de cooperación. Adicionalmente, la CSS amplía el espacio de maniobra de los receptores e incrementa su capacidad de negociación en la arena internacional (Kragelund 2008, Zimmermann and Smith, 2011);

- Promoción de un sentido de responsabilidad compartida para afrontar las desigualdades internacionales. Esto podría conducir a un sistema menos jerárquico, en el cual diferentes actores, provenientes de todo tipo de países, puedan operar conjuntamente en redes mutuas de trabajo y cooperación.

En función de lo señalado, los donantes de alta renta deberían promover la progresiva participación de todos los países, especialmente los más desarrollados de los PRM, en la cooperación internacional, a través de diversas formas de cooperación triangular y regional. Específicamente, los **donantes de alta renta** podrían apoyar a la CSS a través de:

- Ayudar a las agencias oficiales y a los cuerpos técnicos de los donantes emergentes para fortalecer sus sistemas de cooperación (con recursos financieros y técnicos y compartiendo experiencias)
- Tomar parte en iniciativas de cooperación triangular, facilitando las iniciativas de CSS a través de la provisión de fondos adicionales y de conocimiento técnico
- Replicar innovaciones exitosas de la CSS
- Respaldar las plataformas de CSS para propiciar el apoyo técnico, el intercambio de experiencias entre esos donantes y el apoyo a las iniciativas de cooperación regional (véase más adelante)

Por su parte, los **contribuyentes a la CSS** podrían fortalecer su cooperación para el desarrollo a través de:

- La mejora de sus sistemas de información para una mayor transparencia y rendición de cuentas
- El fortalecimiento de la implicación de los actores no gubernamentales, especialmente las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado
- La diversificación de las modalidades de cooperación, más allá de los programas bilaterales de asistencia técnica, a través de las contribuciones a programas multilaterales o multi-países, particularmente relacionados con los bienes públicos

internacionales y otros problemas globales, y programas de apoyo a la descentralización.

- Estableciendo mecanismos de aprendizaje a través de una más intensas prácticas de evaluación y revisiones entre pares.⁴

4.2 Provisión de bienes públicos regionales y globales

La apropiada provisión de bienes públicos regionales y globales es crucial para la promoción del progreso material agregado y para la reducción de la inestabilidad y de los riesgos internacionales. Para ello se requiere cierto nivel de acción coordinada a escala internacional y algunos PRM están llamados a jugar un papel crucial en ese esfuerzo cooperativo, dado su incrementado peso en el orden mundial. Por ejemplo, los PRM son ya responsables del 54% de las emisiones mundiales de CO₂, en una tendencia creciente; y, adicionalmente, un 65% de los bosques, los “pulmones” del planeta y depósitos de la biodiversidad, están localizados en PRM.

Al mismo tiempo, algunos PRM están entre los países más afectados por la sub-provisión de los bienes públicos. Por ejemplo, un gran grupo de PRM (entre ellos algunas islas y países costeros en el Pacífico y el Caribe) podrían ser seriamente afectados por los efectos del cambio climático: de hecho, 13 de los 15 países más expuestos a los riesgos naturales son PRM (World Risk Report, 2012).

La provisión de bienes públicos comporta costes y algunos países tratarán de evitar el esfuerzo, adoptando un comportamiento “oportunista”. Para estimular a los países en desarrollo (particularmente los PRM) a asumir un papel más comprometido en la provisión de bienes públicos internacionales, la comunidad internacional tiene que definir los incentivos correctos y establecer medidas de apoyo para compensar los

⁴ Los países latinoamericanos han puesto en marcha un proceso prometedor con la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), estableciendo una plataforma regional de información y de seguimiento de sus iniciativas en materia de CSS.

costes. La cooperación internacional puede jugar algún papel en esa tarea:

1. En primer lugar, es requerida la activa implicación de los PRA y de los PRM en las iniciativas internacionales orientadas a enfrentar los más urgentes males públicos (siendo las amenazas ambientales los más desafiantes). Los PARA y PRM deberían activamente compartir sus experiencias y proveer asistencia técnica y apoyo financiero de todo tipo a aquellos países de igual o menor desarrollado en áreas tales como tecnologías limpias, la gestión de recursos naturales, medios de vida sostenibles, la prevención y resiliencia frente a los riesgos ambientales y los programas de adaptación al cambio climático.
2. En segundo lugar, todos los países contribuyentes (pero particularmente los PRA) deberían integrar la vulnerabilidad medioambiental y la referida a los riesgos globales en el marco de sus criterios de asignación de los fondos propios de cooperación para el desarrollo.
3. En tercer lugar, todos los países contribuyentes deberían trabajar conjuntamente en promover un progresivo cambio en los patrones de producción y de consumo en favor de las energías renovables. Una posible opción podría ser a través de la creación y financiación de un fondo internacional para la generación y diseminación de tecnologías limpias. Uno de los objetivos del fondo podría ser proveer incentivos para la creación de un contingente público de tecnologías “verdes” de libre acceso (a través, por ejemplo, de compromisos anticipados de mercado).

4.3 Una perspectiva regional

Para los PRM es especialmente relevante el enfoque regional como parte de su incrementado papel en el escenario internacional, y ello al menos por tres razones. En primer lugar, porque su contribución a la gobernanza global podría ser más significativa a nivel regional, que es un entorno más propicio para crear mecanismos incluyentes de voz y representación y para lograr respuestas más adaptadas a los

problemas específicos de los países, fortaleciendo el sentido de apropiación entre los países implicados y permitiendo una más activa participación de los países de menor dimensión. El papel de los PRM en crear estas respuestas regionales es crucial, dado su peso en esos entornos.

En segundo lugar, diversos bienes públicos son de ámbito regional, tales como la gestión de una cuenca hidrográfica, un mecanismo de coordinación macroeconómica regional o las infraestructuras para promover la conectividad entre los países. Estos bienes públicos regionales tenderán a estar disponibles solo si los países afectados están dispuestos a financiar su provisión y a construir el marco institucional requerido para ello. Las iniciativas regionales podrían también contribuir a la provisión de bienes públicos globales, cuando no hay una adecuada respuesta a escala global. Por ejemplo, la estabilidad financiera es un bien público global que es deficientemente provisto a esa escala mundial, pero, sin embargo, existen algunas iniciativas regionales interesantes en el área de la provisión de liquidez, tales como el Fondo de Reservas de América Latina (que cubre el área andina) y la Iniciativa Chiang Mai en el Este de Asia, que son mecanismos cooperativos diseñados para evitar las crisis o enfrentarse a sus efectos de contagio. La experiencia de estas iniciativas muestra que incluso mecanismos con limitada financiación y con una perspectiva regional pueden tener un impacto importante sobre la estabilidad financiera nacional y regional.

En tercer lugar, algunos PRM son países de gran dimensión; de hecho, en buena parte del mundo, un pequeño número de PRM suma la mitad de la población y del producto agregado de su región. La estabilidad y el crecimiento económico de estas economías es un factor de equilibrio y de progreso en ese entorno regional. La cooperación internacional debería tomar estas externalidades en cuenta para garantizar el máximo impacto en el apoyo al desarrollo de sus países vecinos.

Para avanzar en este campo:

1. Todos los países contribuyentes (PRA y PRM) deberían trabajar para promover un ambicioso plan de inversión en infraestructuras que potencie la conectividad regional en el mundo en desarrollo. Tal plan debería orientarse tanto a las infraestructuras físicas (tales como carreteras, redes ferroviarias y otras conexiones), tecnológicas (tales como la banda ancha) como energéticas (compartiendo recursos y energía).
2. Todos los países contribuyentes (PRA y PRM) deberían apoyar programas de cooperación regional en el ámbito tecnológico, promoviendo la difusión de las nuevas tecnologías y el fortalecimiento de los sistemas nacionales de innovación.⁵
3. Los PRA deberían apoyar los procesos regionales de integración, fortaleciendo que los PRM asuman un comprometido rol en el proceso. Tal cooperación podría incluir el apoyo técnico a las instituciones regionales para mejorar sus capacidades para dirigir el proceso de integración, y el respaldo a los programas regionales, expandiendo una cultura de colaboración entre ellos.
4. Finalmente, un interesante ejemplo de cooperación entre PRM puede encontrarse en el fortalecimiento de los bancos de desarrollo y mercados de bonos regionales (y subregionales). Aunque estas instituciones existen en todas las regiones del mundo en desarrollo, las dos que presentan una red más completa son los países Árabes e islámicos (Islamic Development Bank, Arab Fund for Economic and Social Development, Arab Monetary Fund, Arab Bank for Economic Development in Africa, entre otros) y la región de América Latina y el Caribe (Corporación

Andina de Fomento⁶, el Banco Centroamericano para la Integración Económica o el Caribbean Development Bank). Más recientemente, la región de Asia y el Pacífico ha promovido mecanismos en apoyo a los mercados de bonos nacionales, y en la emisión de bonos regionales. Estas instituciones están limitadas por las restricciones financieras de sus Estados miembros, lo que sugiere la conveniencia de apoyo externo, en distintos ámbitos, por parte de la comunidad internacional, incluyendo las instituciones financieras regionales y los propios PRA.

4.4 Coherencia de políticas, reglas globales y gobernanza

Los PRM ocupan una difícil posición en la escala de desarrollo: están más profundamente integrados en los mercados internacionales que los LIC, pero carecen de la solidez económica y la capacidad institucional de los PRA. Como consecuencia, los PRM son altamente vulnerables a los fallos en la coherencia política de los países desarrollados, al tiempo que les afectan poderosamente las asimetrías y brechas propias de las reglas globales hoy existentes. Una parte importante del apoyo internacional al desarrollo en los PRM debería, por tanto, descansar en una mejora en la coherencia de políticas (tales como en las reglas del comercio o en las de los derechos de propiedad intelectual).

En el nuevo escenario internacional, algunos PRM son negativamente afectados por las externalidades causadas, no solo por las políticas de los países desarrollados, sino también por las puestas en marcha por muchos PRM, particularmente aquellos de mayor tamaño y de mayor renta de su misma región. Por tanto, deberían promoverse mejoras en la coherencia de políticas también por parte de los PRM. El seguimiento de la coherencia de políticas en estos

⁵ Algunas experiencias en este campo muestran que pueden alcanzarse resultados significativos con recursos limitados. Por ejemplo, es el caso de CYTED, un programa de cooperación científica y tecnológica basado en apoyar a grupos de investigación desplegados en el área Iberoamericana (España, Portugal y los países de América Latina), que apoya el intercambio de investigadores y la creación de redes tecnológicas.

⁶ La Corporación Andina de Fomento se ha convertido en la institución financiera de desarrollo más importante de América Latina y ha alcanzado un rating de inversión más elevado que el que alcanzan a nivel individual cada uno de sus miembros fundadores.

casos podría ser llevado a efecto a nivel regional, como parte de la CSS, en orden a mantener la apropiación de los procesos de seguimiento y estímulo.⁷

Los esfuerzos de desarrollo serán infructuosos, si no se logra un entorno internacional adecuado que distribuya de modo más equitativo las oportunidades de desarrollo entre los países y que estimule respuestas cooperativas antes los problemas comunes. Un entorno eficaz y adecuado debería garantizar el deseado equilibrio entre la preservación de suficiente espacio político para las estrategias nacionales de desarrollo, por una parte, y la provisión de reglas globales efectivas para el gobierno de los problemas compartidos, por el otro. A este respecto, las estructuras de voz y representación en algunas instancias de gobernanza global deberían ser corregidas para reflejar adecuadamente el peso actual de los países en el escenario internacional, permitiéndoles una más plena implicación en la modificación de las reglas y en las estructuras de gobernanza globales.

Hay muchas reglas e instituciones globales que requieren reforma, pero una es particularmente importante para los PRM: la coordinación fiscal internacional. Los PRM están siendo estimulados a mejorar sus sistemas fiscales nacionales para lograr una más plena movilización de los recursos financieros nacionales. Pero, mientras muchos PRM tienen espacio político para el diseño de unos sistemas de imposición más justos y eficientes y para mejorar las capacidades de sus administraciones fiscales y de gestión de las finanzas públicas, tales reformas deberían ser acompañadas por avances en la gobernanza fiscal a nivel global, para reducir la evasión fiscal y el fraude, detener la “carrera hacia abajo” de las políticas impositivas y los efectos debilitantes de los paraísos fiscales.

⁷ La Unión Europea ha definido una metodología interesante para el seguimiento de la coherencia de políticas para el desarrollo, que podría ser replicado por los PRM en otras áreas.

5 Implicaciones para la asignación y para la eficacia

Las secciones precedentes han discutido el papel de la cooperación internacional para el desarrollo con los PRM a través de tres vías. En primer lugar, se han analizado las necesidades de los PRM, poniéndolas en relación con la identificación de trampas y brechas. En segundo lugar, se ha considerado el apoyo que la comunidad internacional puede dar a los PRM, para que éstos avancen en su propio proceso de desarrollo. En tercer lugar, se ha discutido cómo la cooperación internacional puede ayudar a que los PRM apoyen el desarrollo y la gobernanza más allá de sus fronteras. Ahora revisaremos dos áreas clave para las agencias de desarrollo, particularmente en el contexto de las negociaciones internacionales actuales: asignación y eficacia. ¿Qué implicaciones tiene el análisis previo para que los recursos de la ayuda sean adecuadamente priorizados y para que los medios de transferencia (modalidades) y los mecanismos de rendición de cuentas sean los más eficaces?

5.1 Asignación

5.1.1 ¿Qué es lo que está mal en la categoría de los PRM?

El Banco Mundial definió los umbrales de PRB/PRM/PRA sobre la base de sus categorías operativas de crédito, pero no ha publicado nunca la metodología exacta que los justifique. El sitio web del Banco Mundial explica que se consideró al PNB per cápita como el mejor indicador para ofrecer una medida amplia de la capacidad económica de un país, dada la alta correlación que existía entre esta variable y otros indicadores del desarrollo económico y social, definiendo los grupos inicialmente sobre esta base. De hecho, los umbrales se construyen con el PNB per cápita (utilizando el tipo de cambio como factor de conversión) y son actualizados en el tiempo para incorporar los efectos de la “inflación internacional”, entendida como las tasas de inflación de los países desarrollados (el promedio ponderado de la Euro Zona, Japón, el Reino Unido y los Estados Unidos).

Se ha hecho un lugar común reconocer que el umbral de renta per cápita al que los PRB se gradúan y alcanzan el estatus de PRM es arbitrario y ello constituye la principal crítica a la categoría. De forma más general, no se considera que el PNB per cápita sea una medida suficiente por sí misma para captar las capacidades y desafíos de desarrollo propios de los países, como evidencia la gran diversidad existente en el seno de los PRM. Es más, esta clasificación basada en la renta descansa en opciones técnicas que son abiertamente discutibles. El uso del tipo de cambio como factor de conversión (en lugar de la PPA) es cuestionable; la clasificación de los países cambiaría de forma significativa, y no necesariamente de forma lineal, si se adoptase la PPA como factor de conversión. No es claro si el uso de las tasas de “inflación internacional” de los países más ricos del mundo es un modo apropiado para actualizar los umbrales a lo largo del tiempo para los países más pobres del mundo; como mínimo, el cálculo de la “inflación internacional” debería incluir algunos PRM, especialmente, China y otras economías emergentes económicamente significativas. Finalmente, al ser definidos los umbrales en términos absolutos, aunque actualizados en el tiempo, la tendencia de crecimiento de la economía mundial ha supuesto una reducción significativa en el número de PRB y PRMB, mientras, por el contrario, se ha incrementado el número de los países de los estratos superiores (PRMA y PRA).

Por estas y otras razones los umbrales que definen los PRB/PRM/PRA requieren una sustancial revisión, y esto es algo que ya están acometiendo algunas instituciones, entre otras:

- El propio Banco Mundial que publicará una revisión al final de 2014.
- El Comité de Políticas para el Desarrollo de Naciones Unidas, que ha incluido en su informe de este año a ECOSOC una mención a las clasificaciones de países:⁸

⁸ Actualmente no hay un proceso de revisión formal en el seno de Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE. Sin embargo, es probable que se convierta en un punto focal de debate entre los donantes, dadas las discusiones existentes sobre la financiación del desarrollo.

Sin embargo, el principal problema no es la clasificación en sí misma, sino el hecho de que los donantes la usen para decidir la elegibilidad de los países y la asignación de la ayuda. Pocas agencias bilaterales confían solamente en el umbral PRB/PRM para la asignación de la ayuda o para la definición de los términos de sus créditos –tienen criterios adicionales que consideran–, pero lo cierto es que el PNB per cápita (y a veces el propio umbral de renta media) es un factor importante en esas decisiones. Esta forma de proceder es incluso más general en el caso de las instituciones multilaterales, incluyendo algunos fondos globales. Por ejemplo, las ventanas concesionales del Banco Mundial, el Banco Africano de Desarrollo, el Banco Asiático de Desarrollo, el FMI (a través del fondo fiduciario para el crecimiento y lucha contra la pobreza) y el Fondo Internacional para el Desarrollo de la Agricultura usan un umbral de renta per cápita (cercano al que diferencia PRB de PRM) para la elegibilidad y la asignación de los fondos.

Que la elegibilidad de un país para la ayuda y los términos de financiación se base en un criterio de renta puede tener los siguientes problemas:

- i. adecuación:* dado que los PRM están caracterizados por su elevada heterogeneidad social y económica, medidas promedio (como el PNB per cápita) son poco representativas de los desafíos de desarrollo relativos;
- ii. equidad:* países que están en un similar nivel de desarrollo, pero a cada lado de un umbral arbitrario de renta, podrían recibir tratamientos diferentes;
- iii. incentivos:* porque las medidas de apoyo internacional son retiradas cuando el país mejora en sus logros, penalizando de este modo el éxito;
- iv. coordinación:* porque al alcanzar la elegibilidad para la graduación puede provocar la retirada simultánea de apoyo de diversas fuentes, lo que podría afectar a la estabilidad y progreso en la senda de desarrollo de un país.

5.1.2 *Un criterio de asignación de la ayuda basado en la identificación de problemas*

Dadas las limitaciones que tiene una clasificación basada en la renta, han surgido diversas propuestas para crear categorías alternativas de países (véase Tezanos and Sumner, 2013, para la discusión). Sin embargo, dada la proliferación de clasificaciones de países y lo debatible que resultaría formular una nueva propuesta de clasificación, la mejor alternativa es identificar a los países por problemas específicos que la cooperación para el desarrollo busca apoyar o superar. Cuando el problema está bien definido y las medidas de apoyo son específicamente diseñadas para enfrentarlo, las limitaciones que afectan a las categorías comprensivas de países (como los PRM) como formas de asignación de la ayuda, podrían ser evitadas (Alonso, Cortez y Klasen, 2014).

La clave es, por tanto, identificar un indicador objetivo (o un grupo de indicadores) que ayuden a definir el proceso de asignación en relación con los problemas identificados. A partir del análisis de trampas y brechas presentado en la sección 2, se podría desarrollar

una clasificación basada en problemas útil para la cooperación para el desarrollo. A modo de ejemplo, sugerimos tres problemas que podrían dar lugar a diferentes subgrupos de países dentro de los PRM.

Opción A: Restricción en el acceso al crédito

Con frecuencia, la superación de la línea que define a los PRM es vista como señal de que el país ha mejorado en su acceso al capital privado. Sin embargo, tal acceso se hace a un coste. Aunque la mayor parte de los PRM tienen en principio calificación de crédito y acceso a los mercados de capital, sus calificaciones son a menudo las más bajas para la inversión no especulativa (para Standard & Poor y Moody's 'BBB-' y 'baa3' son los grados más bajos no especulativos, véase cuadro 2) y, por tanto, los préstamos concesionales de los donantes pueden seguir siendo importantes, particularmente para la financiación de desarrollo de largo plazo. Por ejemplo, los tipos de interés de los bonos del Estado a diez años en la Euro Zona fueron del 1,5% y del 2,7% para Estados Unidos (Octubre 2013). En contraste, los tipos de interés sobre los bonos del Estado a diez años estaban

Cuadro 2

PRM seleccionados y calificaciones de crédito y tipos de interés sobre los bonos del Estados a 10 años

	ODA/GNI	Ratings		Tipo de interés sobre bonos gubernamentales a diez años
	-2011	S&P (2013)	Moody's (2011)	
China	0	AA-	Aa3	4.1
Indonesia	0.1	BB+	Baa3	8.2
Lesotho	0.2	BBB-	Baa3	8.7
Sri Lanka	0.8	BB-	-	13.2
Bhutan	1	B+	B1	n/a
India	1.6	B-	Caa1	11.5
Vietnam	3.1	BB-	B1	8.8
Ghana	4.7	B	-	n/a
Sudan	9.1	BB-*	-	n/a

Sources: Datos procesados del Banco Mundial (2013), Economist (2013) y Standard and Poor (2013) y Trading Economics (derivados de las autoridades monetarias de cada país).

Notes * = Fitch rating equivalent to S & P rating of 'B'. Bhutan and Lao no califican. Sudan fue calificada C por by Dagong una agencia de rating localizada en China.

cerca del 10% incluso para algunos PRM de rápido crecimiento, tales como India, Nigeria o Indonesia. Es más, algunos tesoros han emitido bonos, pero no a 10 años de plazo (por ejemplo, Sri Lanka, Lesoto o Ghana). Y el banco central de Sudan no emitió bonos debido a la Sharia. Préstamos concesionales, de largo plazo, podrían, por tanto, seguir siendo útiles como una alternativa a los altos tipos de interés a los que acceden estos países. Una clasificación basada en problemas podría considerar las calificaciones de crédito y los tipos de interés sobre los bonos del tesoro a diez años como un modo de diferenciar entre los PRM.

Opción B: Espacio para las políticas redistributivas (y tamaño de la población imponible)

Los PRM tienen muy diferente espacio para una fiscalidad de la que obtener financiación para sus políticas redistributivas, frente a la desigualdad y la pobreza. Un modo de aproximar este aspecto es analizando la transferencia de renta del quinto quintil (el más rico) que se requiere para situar por encima de la línea de pobreza a la población pobre (lo que depende de la distribución de la renta, el porcentaje de población pobre y el gap de pobreza). Los sistemas fiscales básicamente descansan sobre ese quintil, así que cuanto más alta sea la ratio, más improbable será que el país pueda eliminar la pobreza basado en su propio esfuerzo fiscal. En promedio, los PRB muestran los más elevados ratios. Pero, a su

vez, los PRM muestran ratios muy diferentes y no necesariamente ligados con sus respectivos PNB per cápita (véase cuadro 3). De forma más precisa, hay un grupo de PRM (principalmente PRMB) que también presentan ratios muy elevadas. En estos casos, la cooperación para el desarrollo puede complementar los recursos locales en la lucha contra la pobreza. Una clasificación basada en problemas podría usar un indicador del espacio fiscal nacional para identificar diferentes subgrupos dentro de los PRM.

Opción C: Vulnerabilidad ambiental

Dentro del grupo de los PRM hay países que sufren severas amenazas ambientales. Tal es el caso de las pequeñas islas o países costeros con grandes partes de su territorio a escasa altura sobre el nivel del mar, países frecuentemente afectados por desastres naturales (inundaciones, sequías, terremotos) o países altamente dependientes de la producción agraria que pueden ser afectados por repentinos shocks (precios internacionales, condiciones climáticas). Un modo de aproximar estas amenazas es a través del Índice de Vulnerabilidad Económica, que es un indicador usado en la definición de los PMA. La cooperación para el desarrollo podría tomar en cuenta este indicador para identificar aquellos países más severamente afectados por las vulnerabilidades ambientales (incluyendo los efectos del cambio climático). Hay también muchos PRM que ofrecen oportunidades para invertir en crecimiento compatible con el medio ambiente. Tales oportunidades y riesgos deberían ser

Cuadro 3

Ejemplos de PRMB con altos y bajos ratios (renta requerida para sacar de la pobreza de 2 dólares sobre la renta del quinto quintil)

País	Alta ratio (%)	País	Baja ratio (%)
Zambia	46	Albania	0.01
Ghana	13.25	Egypt	0.15
Lao PDR	12.16	Morocco	0.18
Congo Rep.	11.73	Paraguay	0.2
India	8.78	El Salvador	0.29

Fuente: Datos procesados del World Development Indicators 2013 (Banco Mundial)

identificados, para poder asignar los fondos públicos (parte de las finanzas relacionadas con el cambio climático de los primeros años se han dedicado a este tipo de intervenciones).

5.2 Eficacia

En los años recientes, y particularmente desde la puesta en marcha de la Agenda de París para la Eficacia de la Ayuda, en 2005, se ha fusionado (de forma correcta) el análisis de las necesidades con el análisis de eficacia de la ayuda; la pulsión por “más” ayuda debe ser acompañada por la demanda de “mejor” ayuda. La Agenda de París orientó la atención de los donantes sobre los ahora bien conocidos cinco principios: apropiación; alineamiento; armonización; gestión por resultados; y mutua rendición de cuentas.

A pesar del fuerte respaldo que ese proceso, y los principios derivados, recibieron de una amplia relación de actores del desarrollo, ha habido también preocupación porque la dinámica de esos acuerdos haya estado enfocada preferentemente hacia las relaciones “tradicionales” entre los donantes occidentales, por una parte, y los países de bajo ingreso, y generalmente dependientes de la ayuda, por la otra. De esta forma, las preocupaciones de los PRM, que continúan siendo receptores y, al tiempo, donantes

emergentes (o re-emergentes, en algunos casos, véase Mawdsley 2012), pueden no haber recibido suficiente atención.

5.2.1 Avanzar hacia la inclusión

En la medida en que el proceso de París se transformó en la Asociación Global para una Cooperación Eficaz para el Desarrollo, en Busan, en 2011, hubo un claro intento de dilatar el enfoque del proceso más allá de la dinámica “tradicional” país rico/país pobre e incluir las estimulantes innovaciones que habían tenido lugar en (y entre) los PRM. Mientras el núcleo de los principios ha permanecido en gran medida intacto, ha habido cambios de algunos de los indicadores (siete de los 12 originales permanecen). El cuadro 4 presenta un análisis sumario de lo que permanece y de lo que ha sido eliminado en los indicadores de Busan respecto a los definidos en París.

La inclusión de nuevos indicadores demuestra dos claras enseñanzas de los primeros cinco años de la Agenda de París:

1. Que el desarrollo requiere la colaboración de un amplio espectro de actores, así como también de un gobierno eficaz y fuerte. Así debe entenderse el énfasis en el papel de la sociedad civil y del

Cuadro 4

Cómo los indicadores de Eficacia de la Ayuda de París evolucionaron hacia Busan en 2011

En los dos, París y Busan	Introducidos en Busan	En París pero eliminados en Busan
■ Predictibilidad anual	■ Un entorno favorable para el sector privado	■ Cooperación técnica coordinada
■ La ayuda en el presupuesto	■ Predictibilidad en el medio plazo	■ Unidades paralelas de aplicación de proyectos
■ Mutua rendición de cuentas (con un énfasis más fuerte en enfoques incluyentes)	■ Aplicación de estándares de transparencia a la ayuda	■ Uso de los enfoques programáticos
■ Fortalecimiento de los sistemas de gestión de las finanzas públicas	■ Equidad de género en el gasto público	■ Misiones y análisis compartidos
■ Uso de los sistemas nacionales para la provisión de ayuda		
■ Ayuda desligada		

Fuente: Glennie et al, 2012

sector privado y también la insistencia en el enfoque en los resultados, que implica un modo de pensar aplicable a todos los casos.

2. Que se requiere la promoción de usos más flexibles de la ayuda, en lugar de enfoques verticales y cerrados, lo que se ilustra por el menor énfasis que se le otorga a ciertos indicadores (por ejemplo, el uso de enfoques programáticos, unidades independientes de proyectos y el enfoque en la cooperación técnica) en favor de aspectos más amplios y generales, como la transparencia y la rendición de cuentas.

Ambos aspectos suponen un progreso hacia una comprensión más rica de la eficacia, pero hay todavía aspectos que necesitan ser trabajados en el seno del Foro de Cooperación para el Desarrollo, de Naciones Unidas, y de la AGCED si los PRM quieren ver el proceso como más adaptado a sus condiciones.

5.2.2 Aspectos específicos de los PRM en torno a la eficacia

Los cinco principios de París/Busan son altamente relevantes para cualquier cooperación. Toda cooperación debería alinearse con las estrategias nacionales del modo que complementa el trabajo de otros actores externos, estar orientada hacia resultados concretos y promover la rendición de cuentas respecto a los supuestos beneficiarios. En cierta forma, la CSS tiene todavía camino que recorrer para mejorar la evaluación de resultados y la rendición de cuentas, mientras puede superar a la ayuda tradicional en lo que respecta a la apropiación. En teoría, por tanto, los fundamentos de París/Busan están bien definidos para un útil debate y aprendizaje entre las prácticas tradicionales y las emergentes.

Sin embargo, hay algunos puntos de reserva que hacen que ciertos principios de Busan sean menos aplicables a la realidad de los PRM. Con relación a los PRM como receptores, a medida que la capacidad financiera relativa de un país se acrecienta no son solo las prioridades de desarrollo las que cambian. También lo hacen, generalmente, dos factores críticos que influyen en el éxito de la cooperación

externa: el poder político en las negociaciones con los actores externos; y la capacidad institucional para poner en marcha los programas de desarrollo. Por ejemplo, el “uso de los sistemas nacionales”, uno de los principales soportes del proceso París-Accra-Busan, podría ser enfocado de una manera más flexible en estos casos, porque se trata de un principio que quizá se adapte menos a la realidad de países que reciben limitadas cantidades de ayuda. Esto significa que otras modalidades pueden convertirse en más apropiadas para alcanzar los resultados apetecidos tan eficazmente como sea posible. En algunos países, por ejemplo, podría ser preferible el enfoque de proyectos, dado que es un enfoque que requiere menor complejidad administrativa, y puede operar más fácilmente como un mecanismo de incentivos desde fuera del sistema.⁹ En particular, la presión por el apoyo a los presupuestos, que permite la máxima flexibilidad del receptor acerca de cómo gastar la ayuda, puede ser menos útil en contextos de países de baja ayuda, donde se deben orientar los fondos hacia metas precisas. En países grandes en los que parte de sus regiones son especialmente pobres, un mayor foco en el desarrollo regional y urbano puede ser lo apropiado.

Con relación a los PRM como contribuyentes, el concepto de ayuda desligada, un elemento clave del acuerdo de París y un factor importante para mejorar la eficacia de la ayuda, es inapropiado en la mayor parte de la CSS, que está construida sobre la visión del mutuo beneficio. La ayuda desligada o los diversos instrumentos de ayuda programática parece que van en contra de alguna de las ventajas que los nuevos socios pueden traer al sistema de ayuda: particularmente, la provisión de su propia experiencia de desarrollo de un modo directo y rápido (principalmente a través de asistencia técnica). El principal argumento de la ayuda desligada, referido a que incrementa el valor del dinero ofrecido, es también menos relevante cuando los servicios ligados (o a veces los bienes) vienen de países donde los costes laborales son más reducidos.

⁹ Comunicación personal a los autores.

5.2.3 Un proceso negociado

De forma más general, va contra el instinto de muchos países que no son miembros de la OCDE, que disfrutan de su creciente influencia en los asuntos internacionales, integrarse en un proyecto que lleva el rótulo de la OCDE, aunque sea válido en muchos de sus aspectos. Es probable que se requiera mucho trabajo para abrir de nuevo el proceso con el propósito de definir nuevos consensos sobre la gestión de la ayuda que implique a estos nuevos actores, sin renunciar a la experiencia acumulada por los donantes tradicionales.

Será difícil para la AGCED mantener su fuerza originaria como herramienta en manos de los países receptores demandando mejoras, mientras al mismo tiempo abre su visión a un más amplio grupo de contribuyentes y receptores y formas de hacer en materia de cooperación. Esto solo se puede conseguir a través de la negociación. Todo sugiere que será necesaria una cierta redefinición de los indicadores, esta vez elaborados de modo plenamente incluyentes (lo que probablemente signifique poner en marcha un proceso formal en el seno de la Naciones Unidas), si se quiere que los PRM se sientan plenamente identificados con el proceso (algo distinto a la mera firma de un documento sin la intención de que se impliquen).

Es vital que los receptores de ayuda y cooperación, particularmente los PRB, adelanten sus posiciones de forma clara, como han hecho en el pasado, para definir los principios acordados a los que también deban estar sujetos los proveedores de cooperación que no son OCDE, aunque estos principios sean distintos de los acordados en Busan. Si no se presiona por el logro de unos principios incluyentes, simplemente no surgirán, ya que los países de la OCDE tienen poca capacidad de persuasión política en este ámbito.

La mayor parte de los PRM receptores están adaptando los indicadores de Busan a sus específicas circunstancias. Si las negociaciones se abren hacia indicadores más apropiados, es posible que algunos sean idénticos a los de Busan, pero otros serán diferentes. Por ello, cabría definir una escala gradual de indicadores, con algunas prioridades sobre la eficacia

de la ayuda más apropiadas en algunos contextos que en otros. Tal proceso podría poner en marcha una cooperación de tipo más horizontal, más selectiva, basada en incentivos, integrada por múltiples actores y usando diversos instrumentos que van más allá de la AOD, lo que, hasta cierto punto, anticipa lo que va a ser la cooperación para el desarrollo del futuro. Esta es la discusión que los implicados en la eficacia de la ayuda deberían estar teniendo ahora: lo que requerirá una revisión sustancial no solo de los procesos, sino también de los contenidos de los debates.

6 Conclusión

Los PRM enfrentan todavía considerables déficit estructurales y vulnerabilidades que afectan a sus procesos de desarrollo. No solo los PRM necesitan apoyo de la comunidad internacional; la comunidad internacional necesita también que los PRM tengan éxito, si se quiere que los objetivos de desarrollo sean alcanzados. En conclusión, reiteraríamos cinco puntos como ideas centrales de lo defendido páginas atrás:

Primero, a pesar de la diversidad de la categoría de los PRM, pueden ser hechas algunas útiles observaciones sobre los desafíos que enfrentan los países a medida que su renta per cápita crece. Usamos el término “trampas de renta media” para referirnos a las restricciones al progreso que resultan de un conjunto de factores bloqueantes que mutuamente se refuerzan. Por “brechas de renta media” entendemos, por su parte, aquellas restricciones que requieren importantes inversiones financieras para ser superadas.

Segundo, a medida que los países ascienden en la escala de la renta y (en la mayor parte de los casos) tienen disponibles más fondos procedentes tanto de fuentes domésticas como de financiación privada, los países dependerán menos de la financiación pública externa en forma de ayuda. Pero el hecho de que los países puedan no necesitar tanta ayuda como antes no significa que la ayuda no pueda todavía hacer una importante contribución al desarrollo. La cooperación para el desarrollo debería estar orientada a complementar y estimular las capacidades de los PRM.

Tercero, la cooperación para el desarrollo no debería solo apoyar a los PRM para que estos superen aquellas restricciones que afectan a sus propios procesos de desarrollo, sino también para respaldar el esfuerzo que esos países hacen para participar más intensamente en la agenda de desarrollo, tanto regional como global.

Cuarto, el umbral de renta per cápita al que los PRB se gradúan como PRM es insuficiente y arbitrario. Una alternativa es identificar a los países por problemas específicos que la cooperación para el desarrollo está buscando apoyar o afrontar. Cuando el problema está bien definido y las medidas de apoyo bien diseñadas, las limitaciones que afectan a las categorías comprensivas (como los PRM) podrían ser evitadas.

Quinto, la apertura del debate sobre la eficacia de la ayuda para una mayor inclusión de los PRM es bienvenida, pero es necesario un mayor trabajo para configurar un tipo de cooperación más horizontal. Esto

requerirá una sustancial revisión de los procesos, y también de los contenidos de las discusiones.

Pese a los problemas de desarrollo de los PRM, muchos donantes internacionales están en un proceso de reducir su apoyo financiero a este tipo de países. Esto es preocupante. Nada sucede automáticamente cuando un país cruza un umbral de renta per cápita. Mientras es verdad que la coherencia de políticas es probable que sea más importante para los PRM que las transferencias financieras, de ello no se sigue que tales transferencias carezcan de relevancia. Al contrario, continúan siendo una parte crucial del esfuerzo global para alcanzar un sostenible y equitativo crecimiento. Por tanto, urgimos a la comunidad internacional a reconsiderar las tendencias actuales y los futuros planes de reducción de la financiación pública dirigida a los países de renta media.

Bibliografía seleccionada

- Agenor, Pierre Richard y Otaviano Canuto (2012) “Middle-income growth traps”, *World Bank Policy Research Working Paper* 6210, Washington, The World Bank
- Agenor, Pierre Richard, Otaviano Canuto y Michael Jelenic (2012) “Avoiding Middle-Income Growth Traps”, *Economic Premise*, 98, November, The World Bank
- Aiyar, Shekhar, Romain Duval, Damien Puy, Yiqun Wu y Longmei Zhang (2013) “Growth slowdowns and the Middle-Income Trap”, *IMF Working Paper* 13/71, Washington, IMF.
- Alkire, Sabina, José Manuel Roche, y Andy Sumner (2013) “Where do the multi-dimensionally poor live?” *OPHI Working Paper*. Oxford: OPHI.
- Alkire, Sabina, José Manuel Roche, María Emma Santos, y Suman Seth (2011) “Multidimensional Poverty 2011.” Oxford: OPHI.
- Alonso, José Antonio (dir.) (2007) *Cooperation with middle-income countries*, Madrid: Editorial Complutense
- Alonso José Antonio “Cooperation with middle income countries: and incentive-based approach”, AECID Working Papers n3, April, http://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Eficacia%20y%20calidad/DT03%20AECID_CooperationMiddleIncomeCountries_030414-final.pdf.
- Alonso, José Antonio y Carlos Garcimartín (2013) “The Determinants of Institutional Quality. More on the Debate.” *Journal of International Development*, 25: 206-226
- Alonso, José Antonio, Carlos Garcimartin y Victor Martin (2012) “Aid, institutional quality and taxation”, in José Antonio Alonso y José Antonio Ocampo, *Development Cooperation in Times of Crisis*, New York, Columbia University Press
- Alonso, José Antonio, Ana Cortez y Stephan Klasen (2014) “LDC and other country groupings: How useful are current approaches to classify countries in a heterogeneous developing world?” CDP Background Paper, UNDESA (forthcoming)
- Bhattacharya Amar, Mattia Romani y Nicholas Stern N. (2012) “Infrastructure for development: meeting the challenge” , Centre for Climate Change Economic and Policy, *Policy Paper*, June
- Bräutigam Deborah (2000) *Aid Dependence and Governance*. Stockholm: Almqvist & Wiksell
- Cottarelli, Carlo (2011) “Revenue Mobilization in Developing Countries”, International Monetary Fund, Washington, <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2011/030811.pdf>
- ECLAC (2012): Middle-Income Countries: A Structural Gap Approach, Santiago de Chile. http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/6/48486/P48486.xml&xsl=/publicaciones/ficha-i.xsl&base=/publicaciones/top_publicaciones-i.xsl
- EDFI (2012) European Development Finance Institutions Report. Brussels.
- Edward, Peter y Andy Sumner (2014) “Estimating the scale and geography of global poverty now and in the future: How much difference do method and assumptions make?” *World Development*, forthcoming
- Glassman, Amanda, Denizhan Duran y Andy Sumner (2011) “Global Health and the New Bottom Billion: What Do Shifts in Global Poverty and the Global Disease Burden Mean for GAVI and the Global Fund?” *CGD Working Paper*, 270 Center for Global Development, Washington DC
- Glennie Jonathan (2008) *The trouble with aid: Why less could mean more for Africa* London: Zed Books
- Glennie Jonathan (2011) “The role of aid to middle-income countries: a contribution to evolving EU development policy”, *ODI Working Paper* 331, London: Overseas Development Institute
- Glennie Jonathan, Ahmed Ali, Maia King, Alastair Mckechnie y Gideon Rabinowitz (2012) “Localising Aid: can using local actors strengthen them?”, *ODI Working Paper*, 352, London: Overseas Development Institute
- Glennie Jonathan y Annaliza Prizzon (2012) “High, Middle, Low and Very Low Aid countries: A new proposal for classifying countries by aid receipt”, *ODI Background Note*, March, London: Overseas Development Institute
- Greenhill Romilly y Ahmed Ali (2013) “Paying for progress: How will emerging post-2015 goals be financed in the new aid landscape?”, *ODI Working Paper* 366, London: Overseas Development Institute
- Kanbur, Ravi y Andy Sumner (2012) “Poor Countries or Poor People? Development Assistance and the New Geography of Global Poverty” *Journal of International Development*, 24.6: 686-695
- Keen, Michael (2012) “Taxation and Development: Again” *IMF Working Paper*, WP/12/220, Washington
- Kenny, Charles y Andy Sumner (2012) “More Money or More Development?” *CGD Working Paper* 278. Centre for Global Development: Washington DC.

- Kragelund, Peter (2008) "The return of Non-DAC Donors to Africa: New Prospects for African Development?" *Development Policy Review*, 26 (5): 555-584
- Mawdsley, Emma (2012) *From Recipients to Donors: Emerging powers and the changing development landscape* London: Zed Books
- Ocampo, José Antonio (2003) *Capital-Account and Countercyclical Prudential Regulation in Developing Countries*, CEPAL, Santiago de Chile
- Ocampo, José Antonio y Stephany Griffith-Jones (2007) "A countercyclical framework for a development-friendly international financial architecture" *DESA Working Paper* 39, UNDESA
- Paus, Eva (2009) "The rise of China: Implications for Latin American Development" Mount Holyoke College - Department of Economics, *Development Policy Review*, Vol. 27, No. 4, pp. 419-456
- Ravallion, Martin (2009) "Do poorer countries have less capacity for redistribution?" *Policy Research Working Paper* 5046, Washington, The World Bank
- Salvado, Rodrigo Cesar y Jenny Lah (2013): "Growing pains: aid graduation and the financing of human development", Bill and Melinda Gates Foundation, *PAF Working Paper Series* 2013/01
- Spence, Michael (2011) *The next convergence: The future of economic growth in a multispeed world*, New York, Farrar, Straus, and Giroux
- Sumner, Andy (2012) "Where do the Poor Live?" *World Development*. 40 (5): 865-877
- Sumner, Andy and Peter Edward (2014) "What does analysis of poverty by international poverty lines tell us about the long-run evolution of poverty in Indonesia?" *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, forthcoming
- Svenson, Jakob (2000) "Foreign Aid and Rent-Seeking" *Journal of International Economics*, 51 (2): 461-473
- Tezanos, Sergio y Andy Sumner (2013) "Revisiting the meaning of development: A multidimensional taxonomy of developing countries" *Journal of Development Studies*, 49 (12): 1728-1745
- UN Millennium Project (2005) *Investing in Development: A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals* New York: United Nations:
- Wood, Bernard, Julia Betts, Florence Etta, Julia Gayfer, Dorte Kabells, Naomi Ngwira, Francisco Sagasti y Mallika Samaranyake (2011) *Evaluation of the Paris Declaration, Phase 2: Final Report*, Copenhagen: Danish Institute for International Studies.
- Zimmermann, Felix y Kimberly Smith (2011) "More actors, more money, more ideas for international development cooperation" *Journal of International Development*, 23: 722-738