

# COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO CON LOS PAÍSES DE RENTA MEDIA

## Capítulo 1.- INTRODUCCIÓN

1. En estos últimos años, la comunidad internacional ha dado importantes pasos para definir de forma más precisa y concertada su compromiso con la lucha contra la pobreza. A través de la Declaración del Milenio y la consecuente definición de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, se ha logrado conformar una agenda de logros básicos en términos de desarrollo que compromete al conjunto de la comunidad internacional. Ese avance se ha acompañado de un programa de reformas en el sistema de cooperación para el desarrollo tendente a conseguir una mayor apropiación de la ayuda por parte del receptor, una mayor coordinación y armonización de las políticas de los donantes, y una efectiva alineación de éstas con las estrategias nacionales de desarrollo de los países receptores.

2. Estos importantes cambios en la doctrina fueron acompañados de un mayor énfasis en la necesidad de orientar la ayuda de una manera más focalizada hacia los países y sectores sociales donde más acusados son los niveles de pobreza. Se trata de un propósito razonable, no sólo por el carácter que la pobreza extrema tiene como radical negación de los derechos de las personas, sino también por la necesidad de lograr avances efectivos en los niveles de eficacia de la cooperación internacional. No obstante, esta nueva orientación pudiera dar lugar a efectos no deseados, si el énfasis en la lucha contra la pobreza diese origen a un abandono del respaldo que la comunidad internacional debe prestar a los esfuerzos de desarrollo de ese amplio y heterogéneo grupo de países que tanto el Banco Mundial como el CAD de la OCDE definen como países de renta media (PRM).

3. El esfuerzo que la comunidad internacional ha hecho para depurar sus formas de cooperación con los países más pobres no se ha acompañado de otro similar para definir los objetivos, estrategias e instrumentos más adecuados para su apoyo a los PRM. Aunque la heterogeneidad de estos países desaconseja respuestas únicas y universales, hay tres aspectos que se revelan cruciales en sus estrategias de desarrollo: i) la consolidación de instituciones eficaces y creíbles para articular una acción colectiva de calidad y avanzar en la cohesión social, reduciendo los niveles de pobreza y de desigualdad vigentes; ii) la aminoración de los niveles de vulnerabilidad de su inserción financiera internacional; y iii) la mejora de su capacidad competitiva, a través de la transformación productiva y el progreso tecnológico. Aun cuando la principal responsabilidad para avanzar en estos ámbitos les corresponde a los propios países afectados, la cooperación internacional puede tener un papel en el respaldo de los esfuerzos nacionales y en el apoyo a la creación de un marco internacional de estímulos que los propicien. Para ello se requiere un diagnóstico adecuado y una definición precisa de los objetivos e instrumentación de una cooperación dirigida a los PRM.

# PARTE I: LOS PAÍSES DE RENTA MEDIA Y EL SISTEMA DE AYUDA

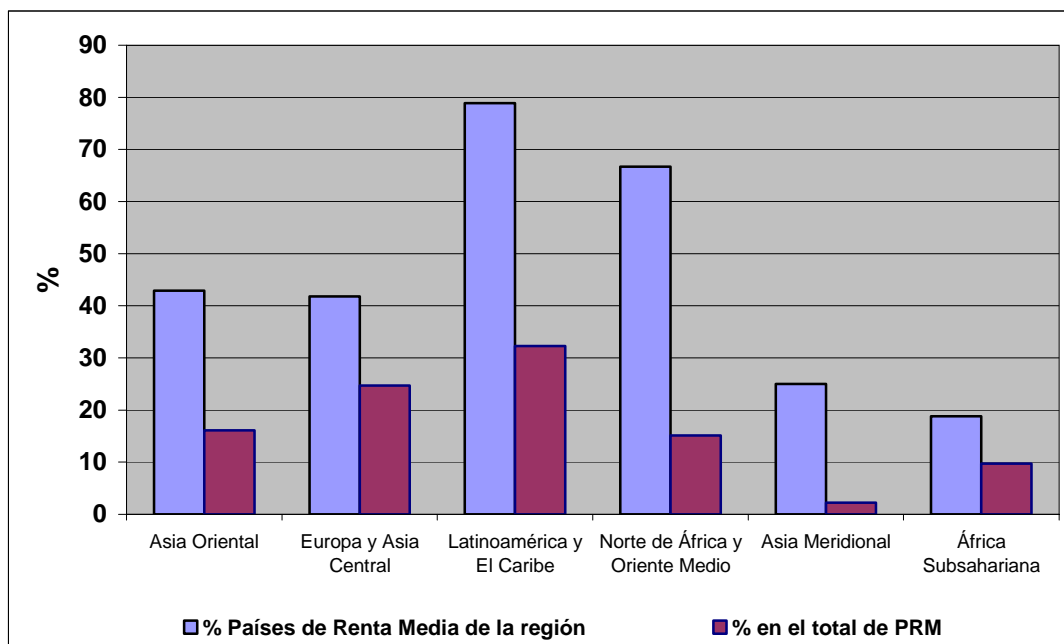
## Capítulo 2.- CARACTERIZACIÓN DE LOS PRM

### 2.1.- Identificación de los países

4. De acuerdo con el criterio que ofrece el Banco Mundial (2005), el estrato de ingreso medio está compuesto por 93 países (o Territorios), cuya renta per cápita se encuentra entre los 766 y los 9.385 dólares (de 2003). A su vez, ese colectivo se divide en dos subgrupos: ingreso medio-bajo, que acoge a 56 países, con renta per cápita entre los 766 y los 3.035 dólares; e ingreso medio-alto, que integra a 38 países, con renta per cápita situada entre los 3.035 y los 9.385 dólares. Así pues, el colectivo de los PRM agrupa a cerca del 60 % de los países tradicionalmente considerados en desarrollo. De este agregado, 77 países (y 7 Territorios) son considerados, también, como de renta media por parte del CAD de la OCDE.

5. Los PRM están distribuidos por todas las regiones del mundo en desarrollo. No obstante, las regiones que presenta una mayor proporción de PRM son América Latina (79%) y el Norte de África y Oriente Medio (67 %) (Gráfico 1).

Gráfico 1: *Distribución de los PRM por regiones (%)*



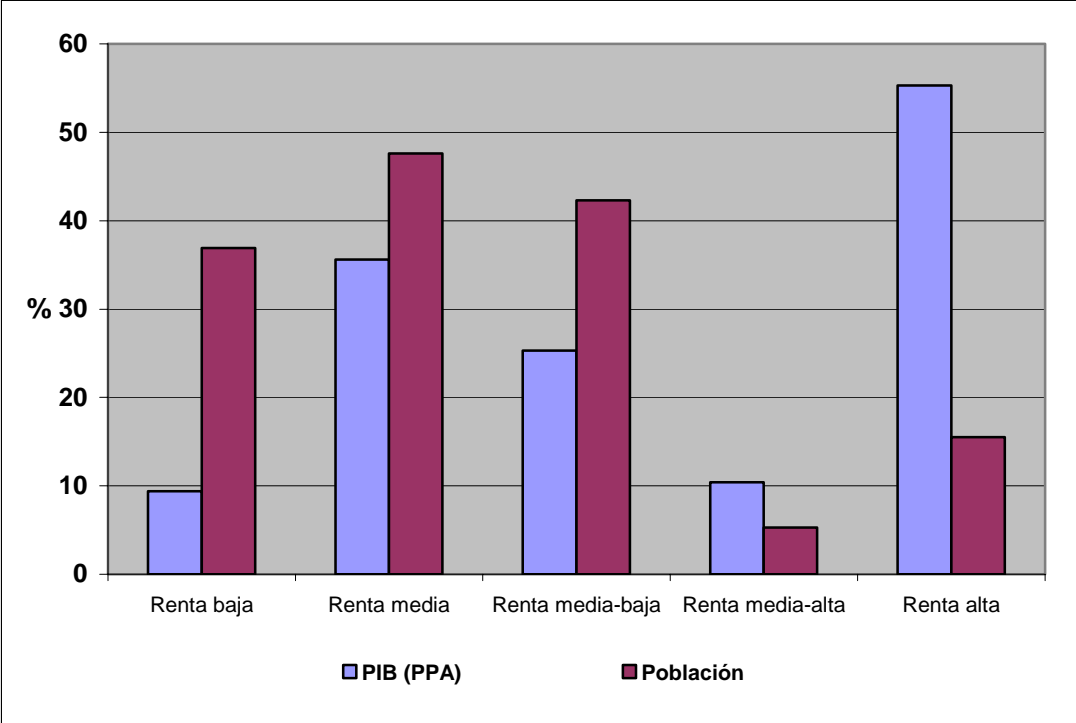
Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial (2005).

6. Existe una alta disparidad de tamaño de los PRM. Cerca de un tercio (33 países) tienen menos de dos millones de habitantes. Además, una parte importante (27 países) son archipiélagos, lo que aporta dificultades adicionales para la integración de sus mercados nacionales. En el otro extremo, 5 países tienen más de 100 millones; y uno de ellos, China, tiene cerca de 1.300 millones de habitantes. La heterogeneidad en el tamaño incorpora una

dificultad adicional a la hora de elaborar diagnósticos comunes o de elaborar propuestas que se pretendan generalizables.

7. En los PRM vive cerca de la mitad (47,6%) de la *población mundial*: en esta elevada cuota tiene un papel decisivo China (el 19,3% de la población mundial). No obstante, es muy diverso el peso poblacional de los dos subcolectivos, siendo los países de ingreso medio-bajo los que concentran una mayor carga demográfica. Por lo que se refiere a su *peso productivo*, a los PRM les corresponde cerca del 35% del PIB mundial (en paridad del poder adquisitivo). De esta cuota, los países de ingreso medio-bajo contribuyen con 25 puntos porcentuales y los países de ingreso medio-alto, con 10 puntos (Gráfico 2).

Gráfico 2: *Distribución de la renta y de la población mundiales*



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial (2005).

8. Los PRM son responsables de algo más del 21% del comercio mundial (exportaciones e importaciones) de bienes y servicios y reciben cerca del 24% de la inversión extranjera directa (IED), el 43% de la AOD bilateral asignable geográficamente y el 57,8% de las remesas enviadas por los emigrantes, todo ello referido a 2003. El significativo peso que estos países tienen en el comercio y en la inversión directa internacional revela que entre ellos se encuentra alguno de los mercados más prometedores y dinámicos del mundo en desarrollo. De forma correlativa, los PRM son responsables del 41% de las emisiones mundiales de CO<sub>2</sub>: un rasgo que apunta a la relevancia que estos países tienen para el logro de objetivos de sostenibilidad ambiental (Cuadro 1).

Cuadro 1: *Indicadores Económicos y Sociales por grupo de renta a nivel mundial*

	Año	Niveles de Renta					
		Mundo	Baja	Media	Media baja	Media alta	Alta
<b>Peso internacional de los PRM</b>							
Exp+Imp de bienes y servicios	2003	100	2,6	21,3	11,6	9,8	76,1
IED	2003	100	2,8	23,7	17,4	6,3	73,5
AOD localizable	2003	100	54,6	43,2	35,8	7,3	2,1
Remesas	2003	100	30,9	57,8	39,7	18	11,4
Emisiones CO2	2003	100	7,7	41	32,2	8,8	51,4
Deuda Externa total	2003	100	16,63	83,37	53,42	29,95	--
<b>Variables relacionadas con el crecimiento</b>							
Tasa de crecimiento del PIB pc	1990-2003	1,2	2,5	2,3	2,7	1,5	1,7
Exp+Imp sobre PNB	2002	47,6	44,3	61,3	56,6	70,6	45
Technology Achievement Index	2001	0,4	0,1	0,3	0,3	0,4	0,6
Digital Acces Index	2002	0,4	0,2	0,5	0,4	0,5	0,7
Volatilidad Crecimiento (*)	1980-2003	1,7	3,0	2,0	2,3	1,8	0,8
Ahorro doméstico (% PNB)	1990-2003	22,3	18,7	26,3	28,3	22,4	21,7
<b>Variables relacionadas con el nivel de desarrollo</b>							
Lineas Telefónicas (por 1,000 habitantes)	2000	161,0	21,7	127,6	119,4	185	588,5
Usuarios de Intenet (por 1,000 habitantes)	2000	64,2	3,5	23,8	17,8	65,6	329
Investigadores en I+D (por millón habitantes)	2000	1279,8	182,9	804,1	798	863,6	3179,8
Acceso a la educación terciaria (por 1,000 habitantes)	2000	23,8	9,1	20,2	18,6	31,1	59,6
Ratio matrícula primaria (por 1,000 habitantes)	2000	86,3	78,5	91,2	91,3	90,9	95,6
<b>Variables demográficas básicas</b>							
Tasa de crecimiento de la población	1990-2003	1,4	2	1,1	1,1	1,3	0,7
Tasa de fertilidad	2003	2,6	3,7	2,1	2,1	2,3	1,7
Población menor de 15 años	2003	28,9	36,9	26,2	25,9	28,5	18,2
Población mayor de 65 años	2003	7,1	4,2	7	6,9	7,4	14,5
Tasa global de dependencia	2003	56,2	69,6	49,7	48,8	56	48,5
Esperanza de vida al nacer	2003	66,8	58,1	69,7	69,2	73,7	78,5
<b>Indicadores Sociales</b>							
Índice de desarrollo humano (PNUD)	2003	0,7	0,6	0,8	0,8	0,8	0,9
Tasa de mortalidad infantil	2003	56,8	79,8	29,8	31,4	17,8	..
Tasa de alfabetización de adultos	2002	79,1	58,0	89,9	89,8	91,5	..
Población con acceso a agua mejorada (%)	2002	82,1	75,7	83,0	82,2	90,5	99,4
Coefficiente Gini	2003	39,4	35,7	43,7	43,1	48,7	34,1
20% más rico respecto a 20% más pobre	2003	8,7	2,2	5,5	4,6	0,9	1,0
<b>Variables relacionadas con la pobreza</b>							
Tasa de pobreza (1 dólar)	2003	22,1	35,5	13,1	13,9	6,8	2,0
Gap de pobreza (1 dólar)	2003	5,8	10,3	2,7	2,8	2,2	0,5
Tasa de pobreza (2 dólares)	2003	53,8	76,7	38,6	41,3	18,4	2,0
Gap de pobreza (2 dólares)	2003	21,9	34,9	13,1	13,9	7,3	0,5
Índice pobreza humana (IPH)	2003	23,7	35,4	13,8	13,9	13,1	6,5

Fuente: Banco Mundial y PNUD

(\*) Coeficiente de variación de las tasas de crecimiento del PIB per cápita anual durante el período 1980-2003

## 2.2.- Características de los PRM

9. Pese a su heterogeneidad, algunos rasgos pueden ayudar a caracterizar a los PRM (Cuadro 1):

- Son países que han avanzado en su proceso de transición demográfica, presentando tasas de fecundidad y de crecimiento de la población inferiores a la media mundial y una esperanza de vida al nacer ligeramente superior a ese promedio. La estructura por edades de la población se encuentra así a medio camino entre la que presentan los países de bajo ingreso, con mayor peso de los estratos más jóvenes, y los de ingreso alto, con poblaciones más envejecidas.
- Sus indicadores de capacidad tecnológica se encuentran muy cercanos al promedio mundial, aunque a distancia de los que presentan los países de ingreso alto. Además, se perciben notables diferencias entre países del grupo.
- La posición intermedia de los PRM se ve mejorada cuando se refiere a las variables sociales, ya que su Índice de Desarrollo Humano está por encima de la media mundial. Este rasgo se repite en la tasa de mortalidad infantil, la tasa de alfabetización de adultos y la proporción de población con acceso a agua potable.
- Los logros sociales aludidos podrían ser mayores si a este grupo de países les caracterizase una mayor equidad: sus índices de desigualdad son altos, incluso mayores que los correspondientes a los países de ingreso bajo. Esta elevada desigualdad hace que los niveles de pobreza estén por encima de los correspondientes a su nivel de desarrollo. En ambos casos, los promedios ocultan situaciones nacionales muy diversas.
- Finalmente, los indicadores disponibles de calidad institucional, sin duda todavía deficientes, indican que los PRM (especialmente a los de renta medio-baja) tienen una calidad promedios inferiores a los de los países de alto ingreso y una dispersión de los indicadores muy por encima de la media mundial

10. En los últimos años, los PRM han tenido un comportamiento económico relativamente aceptable: su tasa de crecimiento anual promedio desde 1990, cercana a 3% per cápita, ha sido ligeramente superior a la media mundial. Esta dinámica estuvo determinada por la evolución de los países de ingreso medio-bajo, en gran medida debido al poderoso impulso de China. No obstante, un rasgo relevante de los PRM es el elevado nivel de volatilidad que presenta su crecimiento, particularmente en el caso de los países de ingreso medio-bajo.

## 2.3.- Movilidad de los PRM

11. La fragmentación de Estados previos (como la URSS y Yugoslavia) y el surgimiento de nuevos Estados independientes hizo que el número de los países registrados por el Banco Mundial haya crecido en los últimos años (entre 1978 y 2003 se pasa de 151 a 208 países). Ello hizo que se incrementase el número de países de renta media. Ahora bien, en términos relativos se ha producido un adelgazamiento en el estrato de PRM, en beneficio tanto de los países de ingreso bajo, que son los que han tenido una ampliación mayor, como los de ingreso alto. Se han ensanchado, pues, la base y la cúspide de la pirámide distributiva, en perjuicio de los tramos intermedios de rentas.

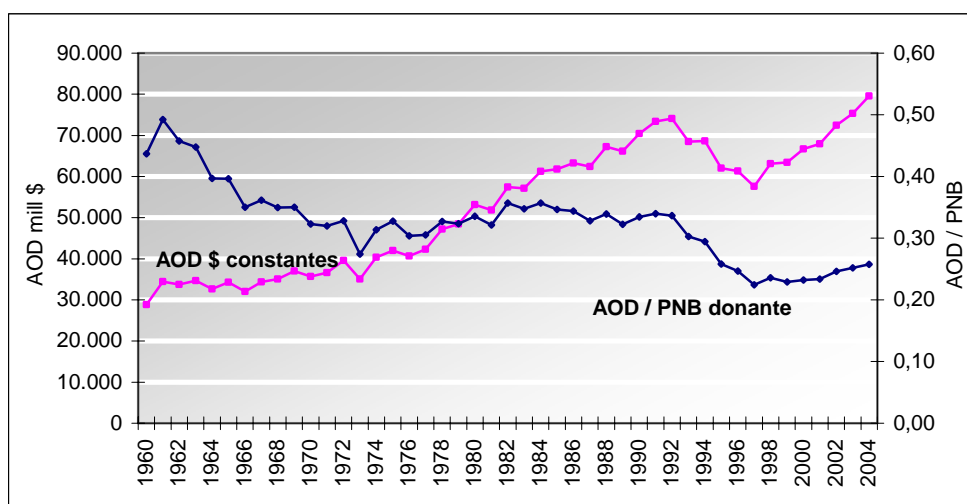
12. La reducción en el peso relativo de los PRM puede ser analizada con mayor profundidad a través de la movilidad entre estratos de renta. Si se considera el período de

1978 a 2003, sólo un país ha logrado transitar desde el estrato de bajo ingreso al de ingreso medio-bajo, pero mucho más numeroso (hasta 25 países) es el grupo que realiza el tránsito inverso. A su vez, de los países de ingreso medio-bajo que logran trayectorias de ascenso, sólo uno logra ascender dos peldaños y situarse en el estrato de ingreso alto y otros tres ascienden a ingreso medio-alto. De los países situados en este último grupo, trece descienden a ingreso medio-bajo, mientras diez ascienden a países de ingreso alto. Finalmente, en el caso de los países de ingreso alto, todos permanecen en esa categoría salvo uno. Del análisis realizado se desprenden dos conclusiones de interés: en primer lugar, que es en el grupo de PRM donde existe mayor movilidad; en segundo lugar, que han sido más numerosos los casos de caída que los procesos de sentido inverso. Conclusiones que apuntan a la relevancia de respaldar los logros de desarrollo de los PRM para evitar las regresiones que se generan en este colectivo.

### Capítulo 3.- LA AYUDA DIRIGIDA A LOS PRM

13. La ayuda oficial para el desarrollo (AOD) ha seguido una tendencia levemente expansiva en los últimos nueve lustros. Entre 1960 y 1991, los recursos se multiplican por tres (pasan de 28 mil a 77 mil millones de dólares de 2003), si bien es cierto que también crece el número de donantes. En la década de los noventa, la ayuda sufre un significativo retroceso, tanto en términos corrientes como constantes. Tras este retroceso, la ayuda se expande –y a un ritmo intenso- al comienzo del nuevo milenio. Aunque en esta expansión influyeron hechos circunstanciales (como importantes operaciones humanitarias, de reconstrucción postbélica y de alivio de la deuda), también se aprecia el mayor compromiso que los donantes adquirieron con la ayuda, como resultado de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y de la Cumbre de Monterrey sobre Financiación del Desarrollo de marzo de 2002. Aún así, la cifra correspondiente a 2005, 106 mil millones de dólares, apenas supera, en términos constantes, a la alcanzada en 1991 (Gráfico 3).

Gráfico 3: *Evolución de la AOD*

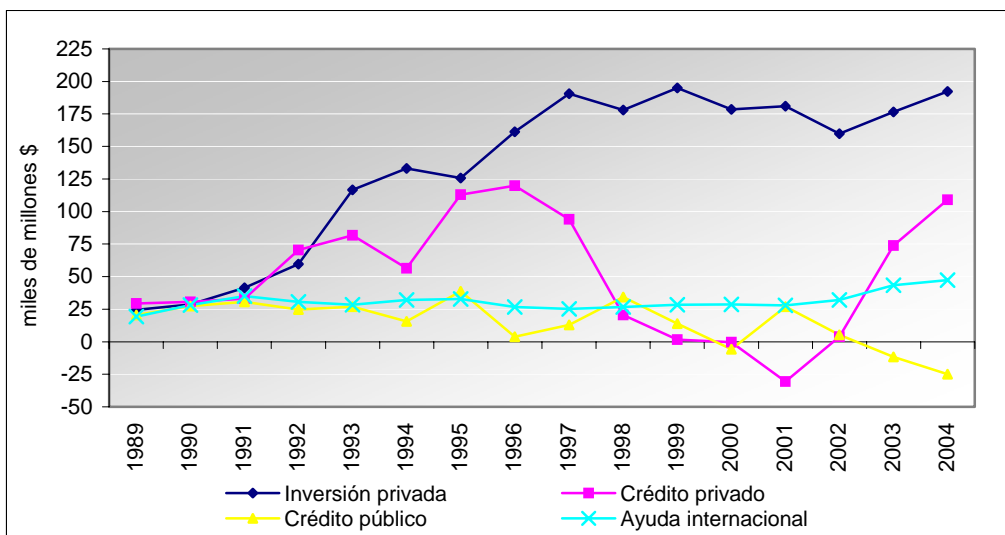


Desembolsos netos de AOD bilateral y multilateral de los países miembros del CAD. Millones de dólares y AOD respecto al PNB

Fuente: Elaboración propia con datos de OCDE: CAD (2006)

14. El lento crecimiento de la ayuda contrasta con la evolución de los otros flujos de financiación internacional dirigidos a los países en desarrollo. En 1989, los cuatro principales componentes presentaban magnitudes relativamente similares. A partir de esa fecha, el crédito privado siguió una senda muy inestable, aunque creciente; el crédito oficial experimentó un ligero retroceso; la ayuda internacional se mantuvo relativamente constante, con un repunte en los últimos años; y, finalmente, la inversión de capital privado se expandió considerablemente. De hecho, este último componente, si bien inestable en su evolución y selectivo en su destino, ha sido la principal fuente de financiación de los países con mercados emergentes en la última década, dejando muy atrás en su relevancia a la ayuda (Gráfico 4).

Gráfico 4: *Flujos de capital a los mercados emergentes según componentes*



Fuente: Eichengreen, 2006

Nota: La ayuda internacional no considera la cooperación técnica

15. El 37% de la ayuda bilateral asignable geográficamente del último lustro 2000/04 se orientó hacia los países menos adelantados (PMA), pero una cuota levemente superior, 40% de los recursos, se dirigió hacia los países de ingreso medio-bajo. Otros países de bajo ingreso reciben el 18% de los recursos; y, finalmente, a los países ingreso medio-alto se destina una proporción marginal del 4%. En términos per cápita, son los PMA los que reciben mayor ayuda y con una tendencia creciente. Los países de ingreso medio-bajo ocupan el segundo lugar en la escala, por delante de “otros países de bajo ingreso” y de los de ingreso medio-alto. Si los recursos se ponen en relación con el PIB de los receptores, la cuota sigue una escala más claramente descendente, de acuerdo con los niveles de desarrollo de los diversos grupos (Cuadro 2).

**Cuadro 2: Distribución de la ayuda bilateral de acuerdo con grupos de renta de los receptores (millones de dólares constantes)**

	1980		1985		1990		1995		2000		2004		2000-2004	
<i>Países en desarrollo</i>	34.174	100	44.487	100	49.845	100	42.428	100	44.183	100	54.425	100	49.547	100
<i>Países adelantados</i>	9.541	27,9	12.265	27,6	12.807	25,7	10.130	23,9	10.334	23,4	15.866	29,2	13.554	27,4 (37*)
<i>Otros países de renta baja</i>	4.759	13,9	5.065	11,4	6.043	12,1	5.642	13,3	5.733	13,0	6.128	11,3	6.505	13,1 (18*)
<i>Países de renta media</i>	11.552	33,8	15.081	33,9	19.352	38,8	15.329	36,1	14.799	33,5	16.737	30,8	15.993	32,3 (44*)
- Países de renta media baja	9.045	26,5	12.572	28,3	16.159	32,4	13.213	31,1	13.446	30,4	15.115	27,8	14.481	29,2 (40*)
- Países de renta media alta	2.507	7,3	2.509	5,6	3.193,5	6,4	2.116	5,0	1.353	3,1	1.622	3,0	1.513	3,1 (4*)

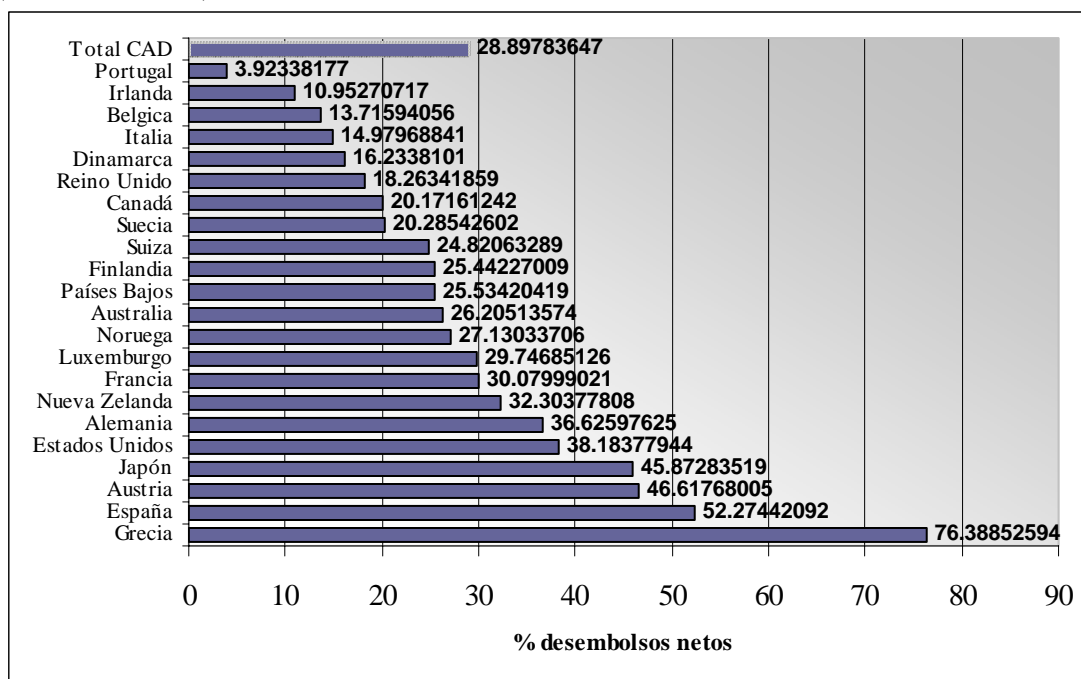
Fuente: elaboración propia con datos de OCDE (CAD:2006)

La cuota faltante responde a ayuda geográficamente no asignable

\* proporción de la ayuda bilateral geográficamente asignable en la ayuda bilateral geográficamente asignable total.

16. Si se contempla la distribución de la ayuda en el tiempo, se advierte que existe una cierta consistencia en la relación de principales donantes a los PRM. En términos absolutos, las mayores contribuciones han procedido, de forma regular, de Estados Unidos, Japón, Francia, Alemania, España, Holanda y el Reino Unido. En términos relativos, Grecia es el país que dedica una mayor proporción de su ayuda bilateral (cerca de las tres cuartas partes) a los países de ingreso medio-bajo. Le siguen en importancia España, Austria y Japón, con cuotas superiores al 40% (Gráfico 5). El peso de los países de ingreso medio-alto en la asignación de la ayuda bilateral es mucho menor, ya que en promedio apenas supera el 3%. Los países que mayor relevancia otorgan a este grupo de países de ingreso medio-alto, con cuotas superiores al 6%, son Francia, Austria y España.

**Gráfico 5: Peso relativo de los países de ingreso medio en el total de la AOD bilateral (media 2000-04)**



Fuente: Elaboración propia con datos de OCDE (CAD, 2006)



## Capítulo 4.- LA DOCTRINA DE LA AYUDA Y LOS PRM

### 4.1.- Cooperación con los PRM

17. En el último lustro se registra un más firme compromiso de la comunidad internacional con la lucha contra la pobreza. El nuevo consenso se asienta en el reconocimiento de que la pobreza extrema no sólo comporta una agresión a los derechos y al sentido de dignidad de quien la padece, sino también cuestiona la legitimidad y la estabilidad del orden internacional que la consiente. Promover una mayor focalización de la ayuda en torno a la lucha contra la pobreza parece justificado. No sólo por tratarse del objetivo que suscita un mayor consenso internacional, sino también por el deseo de incrementar la capacidad de impacto de los recursos de la ayuda.

18. Sin embargo, es posible que ese empeño haya sido a veces objeto de lecturas excesivamente simplificadoras, que limitan la perspectiva integral que debe tener la ayuda. Aunque es razonable otorgar preferencia a los países con mayores niveles de pobreza, puede ser conveniente mantener un respaldo internacional a los esfuerzos de aquellos países que ya han superado ese umbral. No sólo para evitar eventuales regresiones en sus conquistas sociales, sino también para respaldar su progreso y el de su entorno regional y permitir una más estable gobernabilidad del sistema internacional. Al igual que hace la clase media en el seno de una sociedad, la presencia de un colectivo amplio de economías de renta media, con dinámicas sostenidas de progreso, otorga estabilidad y dinamismo al sistema internacional.

19. La política de cooperación con los PRM debe partir de reconocer la *heterogeneidad* del colectivo: en su seno se encuentran países con muy diversas posibilidades de desarrollo, de tamaños muy diferentes y con logros económicos y sociales igualmente dispares. En consecuencia, no cabe ni trazar un diagnóstico único, ni fundamentar una terapia pretendidamente compartida. No obstante, existen cinco razones que amparan una activa política de cooperación al desarrollo dirigida a los países de renta media, compatible con la preferencia que es necesario otorgar a los países más pobres.

#### *a) Apoyar logros en materia de reducción de la pobreza*

Aun cuando no sean los países con los mayores niveles de pobreza, en los PRM reside el 13% de la población mundial que vive con menos de un dólar al día y el 41% de la que dispone de menos de dos dólares diarios. En algunos casos, estos niveles de pobreza son consecuencia no tanto del bajo nivel de renta promedio del país cuanto de la mala distribución del ingreso que rige en su seno. La principal responsabilidad en la política de erradicación de la pobreza corresponde, por tanto, a los propios gobiernos nacionales, que han de poner en marcha las políticas sociales y redistributivas requeridas para alcanzar ese objetivo. La cooperación internacional puede tener, sin embargo, un papel coadyuvante en esa tarea, no sólo apoyando la actividad de los gobiernos con los recursos y experiencia internacionales, sino también estableciendo los incentivos necesarios para que la lucha contra la pobreza ocupe un puesto relevante en la jerarquía de los propósitos de la política pública.

*b) Evitar regresiones en las conquistas sociales y económicas*

Una de las características de los países de ingreso medio es presentar una alta volatilidad en sus ritmos de crecimiento. Una segunda razón, por tanto, a favor de una más activa política de cooperación con los países de renta media sería evitar las eventuales regresiones que se puedan producir en los niveles de progreso alcanzados por los países. Al fin, uno de los propósitos básicos de un sistema internacional de cooperación debiera ser consolidar los logros en materia de desarrollo, para hacerlos irreversibles.

*c) Servir como centros dinamizadores del entorno regional*

Una tercera razón para apoyar un activo compromiso de la cooperación internacional con los PRM es el peso que algunos de esos países tienen en sus entornos regionales. En buena parte del mundo en desarrollo, un número reducido de PRM aportan entre un tercio y la mitad de la población y del producto agregado de su región. Por ello, la estabilidad y el dinamismo de estas economías se convierte en un factor de equilibrio y progreso para el entorno, actuando como “ancla” para la subregión. Es razonable que la cooperación internacional aproveche estas externalidades para brindar una política de ayuda que garantice el máximo efecto inductor de progreso sobre el entorno.

*d) Provisión de bienes públicos internacionales*

La cuarta razón está relacionada con el un papel crucial que algunos PRM tienen en la provisión de bienes públicos internacionales y regionales. Algunos de estos bienes están relacionados con aspectos tan relevantes como el orden internacional, el mantenimiento de la paz, la prevención frente a enfermedades contagiosas, la estabilidad financiera, la difusión del conocimiento, la integración comercial o la sostenibilidad ambiental. Por ello, su adecuada provisión constituye un factor determinante del nivel de bienestar agregado a escala mundial. Por su peso económico y poblacional y por el patrimonio natural que atesoran, la aportación que pueden hacer los PRM a la provisión de bienes públicos globales es crucial. Es razonable, por tanto, que la cooperación internacional respalde los esfuerzos de estos países por participar en la adecuada provisión de estos bienes.

*e) La creación de un sistema de cooperación internacional que genere incentivos consistentes para el desarrollo.*

Una última razón a favor de la cooperación con los PRM afecta al diseño del sistema de cooperación internacional en su conjunto. El efecto que la ayuda sobre el desarrollo deriva no tanto del volumen -siempre limitado- de recursos que canaliza, cuanto de los incentivos que provee para promover conductas que se consideran deseables. Ese objetivo parece poco compatible con un sistema que discrimine de una manera crucial a los potenciales receptores de ayuda en función de sus logros en materia de desarrollo. Hacerlo así supondría que sólo los deficientes resultados –y no los éxitos- en términos de desarrollo son compensados por el apoyo internacional, lo que introduciría un problema de incentivos perversos y de riesgo moral en el sistema. Por ello, resulta más eficiente que el sistema gradúe sus apoyos, evitando fronteras abruptas entre el colectivo de potenciales beneficiarios. Se trata, en suma, de generar un sistema que acompañe a los países en su senda de desarrollo, modulando la

intensidad y adaptando los contenidos de la ayuda a las necesidades específicas de cada etapa de desarrollo.

20. De igual modo que no debe establecerse una frontera abrupta entre los países susceptibles de recibir ayuda, tampoco cabe establecerla entre los que contribuyen a la cooperación internacional. Frente a una visión excesivamente dual del sistema, que segrega de forma nítida las funciones de donante y receptor, debiera promoverse la progresiva implicación de los PRM en las tareas activas de ayuda, a medida que progresan en su experiencia de desarrollo. Esto comporta que, al tiempo que los países de rentas altas mantienen una cooperación con los PRM, estos últimos deben jugar un papel cada vez más activo en la cooperación Sur-Sur, tanto con países de rentas bajas como con otros PRM.

#### *4.2.- Eficacia de la ayuda*

21. Los estudios de evaluación de la ayuda han tendido a promover un cierto escepticismo entre políticos y académicos acerca de su eficacia. En principio, la ayuda puede resultar eficaz, pero este resultado no es inmediato ni sistemático. De los estudios sobre este aspecto es posible extraer los siguientes factores que se han reconocido como útiles para mejorar la eficacia de la ayuda:

##### *a) Apropiación*

La eficacia de la ayuda depende crucialmente de la capacidad que ésta tenga para subordinarse a los propósitos y a la estrategia de desarrollo de la sociedad receptora. Por ello, es necesario respaldar un sistema que dote de mayor capacidad de apropiación de la ayuda al receptor.

##### *b) Estabilidad de los flujos*

La variabilidad e imprevisibilidad de los recursos tiene un coste sobre la eficacia de la ayuda, ya que dificulta los ejercicios de programación, perturba la estabilidad macroeconómica de quien los recibe y limita, en consecuencia, su uso productivo en actividades inversoras. Todo ello sugiere la conveniencia de que la ayuda se diseñe en marcos más dilatados de programación, con compromisos que puedan desplegarse a lo largo del tiempo.

##### *c) Coordinación de los donantes*

El sistema de ayuda descansa en gran medida sobre la acción bilateral de los donantes, que a menudo se coordinan inadecuadamente. La situación se complica como consecuencia de la ampliación del número de agencias multilaterales, oficiales y privadas, que operan en el campo de la ayuda. Estimular una mayor coordinación entre los donantes constituye un requisito para incrementar los niveles de eficacia de la ayuda, permitiendo una atenuación de los costes de transacción que ésta comporta.

##### *d) Condicionalidad*

Los deseos de limitar la discrecionalidad de los receptores en el manejo de los recursos condujeron a los donantes a establecer exigentes condiciones para la adjudicación de la ayuda. Esta forma de proceder resulta poco acorde con el objetivo de apropiación. Por este motivo, se sugiere que la condicionalidad se limite a la

adecuada gestión de la ayuda y a su subordinación a los objetivos de un programa solvente de desarrollo y lucha contra la pobreza por parte del receptor.

*e) Dependencia y capacidad de absorción*

Los estudios parecen confirmar que la ayuda tiene rendimientos decrecientes: a partir de un determinado umbral, tiende a reducirse el impacto marginal de los recursos aportados. Las razones que se aportan para justificar esta tendencia están relacionadas con: i) la reducción de la competitividad de la economía, a través de su efecto sobre la apreciación cambiaria; ii) el deterioro de las instituciones, cuando son altamente dependientes de fondos internacionales; y iii) la limitada capacidad de absorción y de gestión eficiente de los recursos por parte del receptor. Es necesario evitar, por tanto, que los países tengan una elevada dependencia de la ayuda.

22. Basada en el reconocimiento de la importancia de estos factores, la comunidad de donantes ha ido decantado buenas prácticas para orientar la ayuda y mejorar su eficacia. De especial relevancia son los acuerdos adoptados en las Conferencias de Roma, de 2003, y París, de 2005, organizadas por el CAD. En ésta última Conferencia se definieron cinco principios básicos para mejorar el impacto de la ayuda:

- *Apropiación*: que reafirma el liderazgo de los países en desarrollo en las decisiones sobre el uso de la ayuda.
- *Alineamiento*: que implica la subordinación de la ayuda a las estrategias nacionales de desarrollo y a las formas de gestión propias de los receptores.
- *Armonización*: que comporta el desarrollo de procedimientos comunes de los donantes en los países en los que trabajan.
- *Gestión por resultados*: que supone que tanto donantes como receptores deben juzgar las políticas y los esfuerzos respectivos en función de sus resultados.
- *Mutua rendición de cuentas*: que implica que tanto de donante como receptor deben responder y dar cuenta pública de sus políticas.

23. Estos principios son aplicables, también, a la cooperación con los PRM –si bien, en este caso, los países pueden estar en mejores condiciones que los países pobres para superar los problemas que condicionan la eficacia de la ayuda. Su más elevada capacidad técnica e institucional les permite un más efectivo liderazgo sobre los procesos de desarrollo; y sus mayores posibilidades de acceso a los mercados financieros les permiten sortear más fácilmente los problemas asociados a la dependencia de la ayuda.

## **Capítulo 5.- COOPERACIÓN CON LOS PRM: ÁMBITOS Y ACTORES**

### *5.1.- Los problemas del desarrollo en los PRM*

24. Pese a que muchos PRM han experimentado en el pasado –y de forma reiterada– episodios de crecimiento acelerado, con frecuencia ello no les ha permitido asentar sendas de crecimiento sostenido y estable en el tiempo. Existen, por tanto, obstáculos que terminan por bloquear o retardar su dinámica de crecimiento. Aunque los problemas son muy dispares, buena parte de los más compartidos en las economías de renta media parecen gravitar en torno a su debilidad institucional y falta de cohesión social, a la vulnerabilidad

de su inserción financiera en los mercados internacionales, y a las dificultades que enfrentan para generar una dinámica sostenida de cambio tecnológico y productivo.

25. El primero de los problemas aludidos está relacionado con la falta de consolidación de las instituciones que están llamadas a articular la voz colectiva. En la medida en que las instituciones son frágiles, es débil la capacidad de gobierno del proceso de desarrollo. El país, por tanto, se encuentra menos equipado para la provisión de los bienes públicos, para la gestión de los conflictos distributivos, para afrontar los shocks externos que pueda padecer la economía o para acometer las tareas de regulación de los mercados y de producción de los servicios del Estado. Una parte de los problemas citados tiene relación con la limitada credibilidad que afecta a las instituciones y que, en ocasiones, hace que los ciudadanos no las consideren como canales adecuados para la representación y la gestión de los problemas colectivos. Una situación que se encuentra alimentada, entre otros factores, por la falta de cohesión social o el elevado nivel de desigualdad que caracteriza a alguno de los PRM. Ambos aspectos, debilidad institucional y baja cohesión social, tienen su reflejo en la fragilidad del pacto fiscal sobre el que se asienta el Estado. Como consecuencia, la presión fiscal es baja, los niveles de evasión elevados y las carencias financieras de los Estados recurrentes. La propia insuficiencia financiera del Estado termina por contribuir a debilitar su legitimidad social.

26. El segundo tipo de problemas tiene relación con las dificultades que los PRM tienen para lograr una inserción internacional sólida y estable en los mercados financieros internacionales. Buena parte de los factores que condicionan este proceso se relacionan con los efectos que el sobre-endeudamiento tiene sobre unos mercados financieros que son altamente volátiles, en un entorno de mercados nacionales de capital notablemente estrechos. Con relaciones elevadas de deuda sobre el PIB, pasivos nominados en moneda extranjera y, en ocasiones, en títulos de limitado plazo, los países se ven sometidos a los vaivenes del mercado. A causa del endeudamiento, los países deben mantener elevados superávits primarios, dejando limitado margen para una gestión autónoma del gasto, lo que reduce de forma considerable las posibilidades para practicar políticas anticíclicas. El entorno financiero internacional acentúa el tono procíclico de la política económica de estos países, que se relaja en los momentos de bonanza, cuando entran capitales, y se contrae cuando los capitales abandonan el país. Este factor se ha visto amplificado como consecuencia de los procesos de liberalización financiera y de desregulación de la cuenta de capital. Atenuar este efecto comporta corregir las asimetrías regulatorias del entorno financiero internacional, dotar a los países de mayores grados de holgura para el diseño de política anticíclicas y fortalecer sus mercados financieros nacionales.

27. El tercer grupo de problemas se vincula con las dificultades que los países encuentran para asentar un proceso de acumulación de capacidades tecnológicas, que les permita promover un cambio en la composición de su oferta productiva y exportadora, desplazándola hacia actividades de mayor productividad y dinamismo. Los nuevos marcos de regulación del comercio internacional y de la propiedad intelectual han estrechado los márgenes para una política nacional activa de generación de capacidades productivas y de promoción de ventajas competitivas dinámicas. En esas condiciones, una parte de los PRM parecen inclinados a anclar sus ventajas en productos intensivos en recursos naturales o en trabajo no calificado, con limitada capacidad para generar procesos de acumulación de capacidades tecnológicas nacionalmente asentadas.

### *5.2.- El papel de la cooperación bilateral*

28. Además de centrar su atención sobre los tres problemas mencionados, las características específicas de los PRM sugieren otras cinco consideraciones sobre la adecuada instrumentación de una política de cooperación internacional hacia ellos.

- Dado su limitado peso relativo, la eficacia de la ayuda dependerá crucialmente de su nivel de apalancamiento: es decir, de su capacidad para constituirse en un factor de estímulo a la movilización de recursos nacionales o de atracción de otras fuentes de financiación internacional.
- Una buena parte del trabajo a realizar en los países de renta media se mueve en el amplio campo del asesoramiento y la asistencia técnica: el apoyo a la definición de políticas, a la creación y fortalecimiento de instituciones y al intercambio de experiencias. En esta tarea deben aprovecharse al máximo las capacidades nacionales y las experiencias emanadas de los propios países en desarrollo.
- Tan importante es la ayuda como otros componentes de la cooperación internacional que no computan como AOD. Por ello, la cooperación con estos países debiera ser el resultado de la acción coordinada del conjunto del gobierno, y no sólo de sus Ministerios de Cooperación, potenciándose la coherencia en las políticas públicas de los donantes.
- En el caso de los países con altos niveles de desigualdad puede ser importante que la cooperación internacional complemente su acción directa con los gobiernos con una actividad paralela de fortalecimiento de la sociedad civil y de apoyo a su actividad de interlocución y de demanda social.
- Por último, una parte de los beneficios que los países de renta media pueden obtener de la cooperación internacional deriva del papel que ésta tenga en la modificación de los marcos normativos que regulan las relaciones económicas internacionales y en la reducción de los costes de acceso de los países a los beneficios que brinda el mercado internacional en los ámbitos comercial, tecnológico y financiero.

29. Adicionalmente, la acción de los donantes debiera estar orientada a implicar de modo activo a los propios PRM, sea individualmente, sea a través de sus instituciones regionales, en la acción de cooperación internacional. Lo que comporta identificar en los propios PRM capacidades e iniciativas que puedan ser útiles a la estrategia de otros países en desarrollo; y promover esquemas para el intercambio de experiencias y para la acción conjunta de los propios países implicados. A través de esta vía se potencia el sentido de pertenencia de las iniciativas de desarrollo, se acercan éstas a las condiciones de los países afectados y se ponen en marcha acciones de “doble dividendo”, en la que ambos países en desarrollo - tanto donante como receptor- acumulan capacidades.

### *5.3.- Los Bancos Multilaterales de Desarrollo y los PRM*

30. De acuerdo con los datos disponibles al final de 2004, la cartera de créditos concedidos por los Bancos Multilaterales de Desarrollo a los PRM ascendían a 237 mil millones de dólares. El grueso de estos recursos, cerca de la mitad (45%), fue aportado por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), seguido por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), con un 21%. Pese a la relativa importancia que tiene esta financiación oficial, el grueso de los recursos financieros los obtienen los PRM a través de su directo acceso a los mercados privados. De hecho, en estos últimos años, la financiación oficial

apenas aporta algo más del 30% de los recursos financieros recibidos por los países de renta media, quedando un 70% para la financiación privada.

31. La actividad de los BMD puede ser de relevancia para los PRM, al menos por tres razones:

- Porque, aunque los PRM tienen –especialmente en la actualidad– un más fácil acceso a los mercados de capital, semejante posibilidad no está abierta para todos los países en igual medida; y ni siquiera es claro que se mantenga en el tiempo sin alteración. Dentro del colectivo de renta media también existen países que carecen de un acceso estable –y en condiciones aceptables– a los mercados de capital.
- Porque los BMD, además de con créditos, pueden operar a través de otras vías, como los instrumentos financieros indirectos (como la aportación de garantías) y los instrumentos no financieros (como asistencia técnica, asesoramiento en el diseño de políticas o en el apoyo al desarrollo de capacidades).
- Porque los BMD pueden contribuir a que los países puedan poner en pie su propia agenda de desarrollo, sobreponiéndose tanto a fallos de mercado como fallos de gobierno que limitan esa posibilidad.

32. A medida que un país avanza en el proceso de desarrollo, es razonable suponer que su demanda a los BMD se desplace hacia nuevas modalidades de financiación y hacia otro tipo de actividades relacionadas con sus servicios estratégicos y de conocimiento. Por lo que se refiere a este último aspecto, los BMD pueden contribuir a cubrir la brecha que se produce entre un entorno, nacional e internacional, que es crecientemente exigente, y las posibilidades que para la gobernabilidad de los países les brindan sus limitadas capacidades institucionales y técnicas. La asistencia técnica, el asesoramiento en el diseño de políticas y las acciones para fortalecer las capacidades institucionales constituyen ámbitos de trabajo de notable relevancia. E igualmente importantes son las tareas de diseño de estrategias de desarrollo nacional o de administración de iniciativas regionales o globales, relacionadas con la provisión de bienes públicos generadores de un doble beneficio, local y global.

33. Este proceso puede involucrar también el desarrollo de nuevos servicios financieros de los BMD para los PRM, entre ellos:

- Instrumentos para mitigar los riesgos de perturbaciones externas, como las asociadas a la variabilidad de tipos de cambio y tasas de interés o con las oscilaciones en los precios de los productos básicos o las derivadas de catástrofes naturales.
- Instrumentos para proveer financiación a las instituciones públicas de carácter subnacional.
- Instrumentos de financiación del sector privado, en condiciones de mayor estabilidad y a un coste aceptable, evitando, en cualquier caso, que la acción de los BMD desplace capitales privados. Esta actividad es particularmente importante en nuevas áreas de inversión privada, como la infraestructura.
- Por último, desarrollar modalidades de financiación en monedas nacionales de los PRM, para evitar los descalces en divisas de la deuda.

34. Es necesario que los BMD traten de corregir aquellos factores que operan como limitaciones para el acceso a la financiación que proporcionan. En concreto: i) el carácter excesivamente exigente de la condicionalidad; ii) los costes en términos de recursos –

costes administrativos y cargos iniciales y de compromiso - que comporta preparar los proyectos y seguir los procedimientos requeridos para acceder a este tipo de financiación; y iii) la insuficiente adecuación de este tipo de instituciones a las características, procedimientos de gestión y necesidades específicas de cada país. Estas críticas no son, sin embargo, aplicables en igual medida a todos los BMD. A ello se debe agregar la necesidad de una coordinación más efectiva entre los BMD y una más clara definición de sus respectivas ventajas comparativas, alentando una sana división de trabajo en la escena internacional.

35. Además, los BMD deberían seguir operando como co-financiadores, mezclando ayuda bilateral y multilateral, en aquellos ámbitos que resultan altamente prioritarios para la estrategia de desarrollo de un país, como pueda ser el caso de las infraestructuras. También supone implicarse en operaciones que disfrutan de financiación privada, actuando de manera cooperativa con las instituciones financieras comerciales. De este modo, los BMD pueden desarrollar de manera más plena su función como catalizadores de la inversión, aportando, además, una combinación aceptable de conocimiento técnico y sensibilidad social. Más allá de su actividad en el seno de los países, debe entenderse que la responsabilidad de los BMD se extiende también a ámbitos regionales, fortaleciendo los procesos de integración regional y respaldando la provisión de bienes públicos internacionales.

#### *5.4.- Cooperación Sur-Sur*

36. Frente al tradicional esquema vertical Norte-Sur que ha caracterizado la ayuda al desarrollo, emerge a finales de los años setenta la cooperación Sur-Sur, cuyo principal rasgo es el establecimiento de lazos cooperativos entre países en desarrollo. No se trata de una modalidad de cooperación que quepa concebir como alternativa a la cooperación Norte-Sur, sino como estrategia complementaria a ésta. Gracias a su estructura horizontal, la cooperación Sur-Sur presenta mayor capacidad para generar un sentido de apropiación por parte del receptor, permite promover iniciativas más cercanas a las condiciones y necesidades de los países afectados y propicia actividades generadoras de “doble dividendo”, al estimular las capacidades técnicas e institucionales tanto del donante como el receptor. Son tres los ámbitos preferentes en los que se ha desplegado este tipo de cooperación: i) el macroeconómico; ii) el de financiación para el desarrollo; y iii) el de cooperación técnica.

##### *a) Cooperación macroeconómica*

37. Un primer ámbito de cooperación entre los PRM es el que se produce en el ámbito macroeconómico, muy asociado a las experiencias de integración regional, incluidas zonas monetarias, y a la creación de espacios de protección frente a los efectos de las crisis financieras. Tres son los componentes en los que se puede desplegar este ámbito de cooperación: i) el diálogo sobre políticas macroeconómicas y la posterior supervisión de acuerdos; ii) el suministro de liquidez durante episodios de crisis; y iii) la coordinación de políticas cambiarias. El recurso a estos mecanismos de cooperación presenta tres virtualidades básicas. En primer lugar, genera un espacio apto para incorporar en los procesos decisorios nacionales las externalidades que generan las políticas macroeconómicas sobre los países vecinos o con intensos intercambios económicos. En



segundo lugar, propicia la configuración de un sistema internacional más sólido y equilibrado, que se asienta sobre mecanismos cautelares y de cooperación establecidos a diferentes niveles, cuya acción se refuerza mutuamente. Por último, permite que los países en desarrollo ganen espacios de autonomía de política económica, que si resultan difíciles de obtener por cada país en solitario, son más fáciles de alcanzar en ámbitos regionales, a través de un esfuerzo cooperativo.

38. Dado el reducido número de uniones monetarias existente en el mundo en desarrollo y las dificultades que los países han sufrido en la gestión del tipo de cambio, son pocas las experiencias cosechadas en el ámbito de la coordinación cambiaria. Más numerosos son, sin embargo, los ensayos de diálogo sobre políticas macroeconómicas, que incluye la transmisión de información, las reuniones técnicas y la adopción compartida de objetivos de convergencia. La experiencia revela que la sostenibilidad de estos ensayos depende crucialmente de que se establezcan los mecanismos de seguimiento y revisión sistemática de los acuerdos. También existen ensayos de interés en el ámbito de la provisión regional de liquidez, como es el caso del Fondo Latinoamericano de Reservas, que cubre fundamentalmente el área andina, o el Acuerdo de Chiang Mai, de Asia Oriental, configurados como mecanismos cooperativos para evitar las crisis. La experiencia de estas iniciativas revela que incluso un mecanismo de fondos limitados puede tener un efecto importante en el financiamiento de la balanza de pagos de los países afectados durante las crisis. Estas modalidades presentan experiencias de interés en la cooperación entre PRM, que los donantes debieran apoyar, fortaleciendo su consolidación institucional y técnica.

#### *b) Financiación del desarrollo*

39. También en el ámbito financiero se han producido interesantes iniciativas de cooperación Sur-Sur, que han adoptado la forma de bancos subregionales de desarrollo y apoyo a la creación de mercados regionales de bonos. Pese a la importancia que tiene en la UE un tercer mecanismo, las transferencias regionales con fines redistributivos, no existen experiencias similares en los países en desarrollo, acaso por las insuficiencias de sus sistemas fiscales. Las experiencias más asentadas en este ámbito son los bancos de desarrollo conformados por países en desarrollo. Aunque esas instituciones están en todas las regiones del mundo, la red más compleja se encuentra en los países árabes e islámicos (Banco Islámico de Desarrollo, Fondo Árabe de Desarrollo Económico y Social, Fondo Monetario Árabe, Fondo Árabe para el Desarrollo de África, entre otros) y en América Latina y el Caribe (Corporación Andina de Fomento, Banco Centroamericano de Integración Económica y el Banco de Desarrollo del Caribe). Aunque de forma más reciente, también ha habido en Asia-Pacífico iniciativas orientadas a crear una infraestructura de respaldo a los mercados de bonos nacionales o regionales y a emitir bonos regionales.

40. El desarrollo de mecanismos de cooperación Sur-Sur en el ámbito de la financiación del desarrollo tiene un triple beneficio: i) otorga a los países un mayor sentido de pertenencia de las instituciones y a éstas una mayor cercanía a las condiciones de los países implicados; ii) propicia servicios más accesible para los países pequeños y medianos; y iii) permite coordinar y financiar bienes con altas externalidades regionales, como las infraestructuras, el sistema de comercio mutuo o el intercambio de experiencias. Estas instituciones también tienen limitaciones: sus posibilidades de otorgar créditos

concesionales es limitada en el caso de estar compuestas sólo por países en desarrollo, lo que sugiere la necesidad de mecanismos complementarios de financiación con presencia de donantes en la financiación de los países más pobres. Pero, incluso, en el caso de que aquellos países no participen, las instituciones financieras pueden tener un papel importante como mecanismo de financiación, de garantía y de gestión del riesgo. Un ejemplo lo proporciona la Corporación Andina de Fomento, que ha alcanzado una calificación de “grado de inversión” que ninguno de los países andinos tiene.

### *c) Cooperación técnica*

41. Dentro de la cooperación técnica Sur-Sur, pueden diferenciarse dos modalidades: la cooperación estrictamente horizontal, donde un país en desarrollo lleva a cabo un programa o proyecto en otro país de renta similar o inferior, y la cooperación triangular, donde la cooperación entre dos países en desarrollo cuenta con la participación, normalmente financiera, de un país desarrollado. A su vez, dentro de estas modalidades, cabe distinguir entre diferentes tipos de experiencias –bilaterales, regionales o multilaterales. El conjunto de estas modalidades configuran un ámbito de la cooperación internacional de notable interés para los países de renta media. No sólo porque al tratarse de países con logros efectivos en materia de desarrollo pueden poner a disposición de otros países, de menor o igual desarrollo, sus capacidades en aquellos ámbitos en donde mayor experiencia atesoran, sino también porque esas modalidades de cooperación presentan rasgos valiosos, asociados a la mayor cercanía entre socios, al más elevado sentido de pertenencia de las acciones y a los efectos mutuamente beneficiosos que generan en los países implicados. Por lo demás, si lo que se quiere es configurar un sistema internacional de cooperación que genere incentivos consistentes en términos de desarrollo, se exige que no sólo haya una gradualidad en la reducción de los apoyos recibidos a medida que un país se desarrolla, sino también una participación creciente de ese país en las actividades propias de la cooperación internacional para el desarrollo a través de la promoción de la cooperación Sur-Sur.

## PARTE II: ÁMBITOS DE LA COOPERACIÓN

### Capítulo 6.- COHESIÓN SOCIAL Y GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

42. Todo proceso de desarrollo comporta tensiones distributivas, que deben canalizarse a través de un sistema institucional eficiente y creíble. La relación es de doble sentido: se requiere de instituciones eficientes para gestionar el conflicto social, aproximando la distribución de activos y renta a aquella que se considera socialmente deseable; pero, al tiempo, la propia corrección de las desigualdades sociales permite consolidar el sistema institucional, incrementando su grado de legitimidad social. Pues bien, uno de los núcleos problemáticos que presenta el desarrollo de los PRM aparece asociado a la debilidad de sus instituciones, los limitados grados de cohesión social que rigen en su seno y las dificultades presupuestarias que enfrentan para poner en marcha políticas sociales y distributivas que corrijan la desigualdad y reduzcan la pobreza.

#### *6.1.- Calidad de las instituciones*

43. El desarrollo es un proceso gobernado: por ello, la calidad de las instituciones influye decisivamente en las posibilidades de progreso de los países. El concepto de institución empleado hace referencia al conjunto de factores sociales (reglas, creencias, normas y organizaciones) que condicionan la conducta de los agentes, generando una regularidad en el comportamiento social. Modulando la conducta individual, las instituciones reducen los requerimientos de información de los agentes, disminuyendo los costes de transacción y posibilitando una interacción social más fluida.

44. Las mediciones y el conocimiento acerca de los procesos de cambio institucional es limitado. Los datos disponibles sugieren, en cualquier caso, que la mejora de la calidad institucional constituye uno de los ámbitos de trabajo preferente para los PRM. Por otra parte, y pese al conocimiento limitado sobre los procesos de cambio, existen algunos principios que suscitan mayor consenso. Expuestos de forma breve:

- No existen diseños institucionales que quepa considerar universalmente óptimos: las respuestas institucionales son altamente específicas al contexto. Por ello, el transplante de instituciones a entornos diferentes de aquellos donde nacieron no es la mejor vía para crear instituciones eficientes.
- La prueba adecuada para promover el cambio institucional no es tanto la detección de un fallo en la estructura precedente, cuanto el carácter remediable de ese fallo, lo que se relaciona con la existencia efectiva de una alternativa.
- No es necesario acometer reformas de gran calado para iniciar un proceso de mejora institucional sostenible: basta con una modificación creíble y, por tanto, sostenible, que modifique la conducta de los agentes.
- Las instituciones tienden a agruparse en complejos institucionales, por lo que los procesos de reforma requieren de cierta consistencia en el tiempo y de una visión de las articulaciones institucionales.
- La sostenibilidad de una política depende de que genere un número de perdedores reducido y de que amplíe con el tiempo al colectivo de beneficiarios del cambio: la economía política de las reformas es, por tanto, relevante.

- Por último, la credibilidad de las organizaciones con autoridad legal para imponer comportamientos colectivos deviene en uno de los elementos primordiales para explicar el éxito o fracaso del cambio institucional.

45. El conjunto de factores antes señalados resalta la importancia de las reformas en el margen como una forma de hacer factible el cambio institucional y de aminorar las resistencias por parte de los sectores sociales potencialmente perjudicados. Las reformas en el margen pueden servir a los agentes como indicador de la dirección en que se mueve el cambio reduciendo la incertidumbre sobre el reparto de ganancias y pérdidas.

46. Una institución constituye un contrato intertemporal, cuya eficacia está condicionada por dos factores. En primer lugar, por su eficiencia social: es decir, su capacidad para articular respuestas que sean compatibles con los objetivos de desarrollo, de las que todos puedan salir ganando (o, al menos, pueda compensarse a los perdedores). En segundo lugar, por su credibilidad (o legitimidad): es decir, su capacidad efectiva para modular el comportamiento de los agentes, lo que está muy relacionado con el modo en que esa institución distribuya los beneficios de la acción colectiva. Por ello, las instituciones que tengan por objetivo promover el desarrollo de la sociedad precisan mecanismos que propicien un cierto grado de cohesión social. La aguda división social en función del poder económico o político limita el desarrollo efectivo de los mercados y afecta al desarrollo a largo plazo al generar instituciones no incluyentes, incapaces de gestionar los conflictos redistributivos.

47. Es difícil definir los ámbitos institucionales que son relevantes para el eficaz desarrollo de los mercados. No obstante, puede ayudar a esa tarea identificar las cinco funciones económicas esenciales encargadas al Estado: i) definir el orden normativo básico de la vida económica (en especial, el derecho de propiedad y la seguridad jurídica de los contratos); ii) promover la competencia, al objeto de que los mercados funcionen eficientemente; iii) ejecutar la actividad regulatoria, tratando de corregir los fallos de mercado, incluidos la provisión de bienes públicos, corrección de externalidades y problemas de coordinación; iv) mantener la estabilidad macroeconómica, para atenuar el coste de los ciclos; y por último, v) modificar la distribución de la renta en sentido igualitario para legitimar las instituciones y atenuar el conflicto social. En todos estos ámbitos es necesario disponer de instituciones eficientes y legitimadas.

48. La mejora de las condiciones de competencia en los mercados requiere actuaciones en tres áreas fundamentales. En primer término, la inclusión de actividades informales en el sistema formal; un elemento clave para facilitar las oportunidades de negocio la mejora de los sistemas de registro de la propiedad y la simplificación de los trámites de apertura y cierre de negocios. En segundo lugar, el fomento de un clima competitivo, mediante la promoción de la liberalización comercial, la simplificación regulatoria y la potenciación de control de consumidores y accionistas. Finalmente, la seguridad de los contratos, como elemento clave sobre el que se asienta todo sistema de mercado.

49. Las administraciones públicas desempeñan un papel crucial en las sociedades modernas, por ello el incremento en su eficacia repercute de una forma generalizada en multitud de ámbitos institucionales diferentes. La simplificación y la imparcialidad constituyen los objetivos básicos a conseguir para mejorar la eficacia y eficiencia de las

administraciones públicas. El logro de un cierto consenso social en respaldo a las reformas atenúa las resistencias que pueda haber a todo proceso de perfeccionamiento del aparato administrativo público.

50. La reducción de las prácticas corruptas constituye una de las prioridades para el correcto desempeño de una economía de mercado. Aunque el grado de corrupción y las medidas para mitigarla son factores altamente específicos, una primera vía de solución consiste en crear un entorno que minimice las posibilidades de incurrir en acciones ilegales, por ejemplo, simplificando las regulaciones. La transparencia es otra vía para la lucha contra la corrupción. No obstante, es preciso que se articulen sistemas que permitan aplicar la ley a los comportamientos transgresores; de lo contrario la mayor transparencia (y consiguientemente, el mayor conocimiento de prácticas corruptas) puede generar un sentimiento de impunidad.

51. Aunque la tarea de cambio institucional es responsabilidad de los propios países, la cooperación internacional puede respaldar ese proceso a través de dos vías fundamentales. En primer lugar, a través de la difusión e intercambio de experiencias potencialmente replicables, reduciendo así los costes de innovación, pero siempre y cuando se tenga en cuenta la especificidad de cada experiencia. En segundo lugar, a través de actividades de fortalecimiento social y de empoderamiento de los grupos sociales que colaboran al cambio institucional y presionen para hacer las instituciones más incluyentes y responsables.

#### *6.2.-Crecimiento económico, desigualdad y pobreza*

52. La evidencia sugiere que no existe una relación unívoca entre crecimiento económico y equidad social. De igual modo, el efecto que el crecimiento tiene sobre la pobreza aparece condicionado por una diversidad de factores, como el patrón sectorial del producto, la elasticidad del empleo y los niveles de desigualdad vigentes. Todo ello sugiere: i) la existencia de una diversidad de patrones de crecimiento y de opciones de protección social, con efectos diversos sobre los niveles de equidad; y ii) la disposición de márgenes por parte de los gobiernos para conseguir que el crecimiento económico beneficie en mayor medida a los grupos más pobres.

53. La experiencia internacional muestra que las políticas redistributivas no tienen porqué reducir el nivel de eficiencia de los mercados. De hecho, el gasto redistributivo en algunos PRM, especialmente el destinado a la mejora del acervo educativo, ha alentado la reducción de la pobreza sin mermas en el ritmo de crecimiento de la economía.

54. Durante la década de los noventa, numerosos PRM han tenido dificultades para traducir las tasas de crecimiento en reducciones sustanciales de la pobreza. En América Latina y el Caribe se registró un empeoramiento de las tasas, aunque en algunos países las tendencias recientes muestran signos más positivos. En otras áreas geográficas en las que se concentran los países de renta media, como en algunos países de Asia, la evolución de la pobreza ha registrado reducciones de las tasas. En los países de renta media de Oriente Medio y África, la tendencia, en general, ha sido de moderada contención de la pobreza. En Europa Central y Asia no puede hablarse de una tendencia uniforme en la evolución de la pobreza, si bien en promedio ha crecido a comienzos de los años noventa y sólo se ha suavizado en fechas recientes.

55. Uno de los elementos distintivos de la relación entre crecimiento y pobreza en los PRM es el efecto distributivo que tienen los *shocks* macroeconómicos. El aumento de la pobreza que se genera en los episodios de crisis es mayor que la reducción que se registra en las fases de crecimiento, lo que amplifica el coste social de la volatilidad económica. Las redes de protección social resultan necesarias, por tanto, para evitar el empeoramiento de la situación de los hogares ante situaciones de crisis. Su posible diseño óptimo debería combinar elementos de sostenimiento de rentas en el corto plazo con medidas de efectos estructurales sobre la pobreza, especialmente aquellas destinadas a incrementar el acervo educativo de los hogares con menores recursos. La experiencia muestra también la notable complejidad que entraña tratar de desarrollar estas redes durante las crisis, por lo que debieran crearse con anticipación a que aquellas tengan lugar.

56. La necesidad de articular políticas redistributivas obliga a los PRM a aumentar notablemente el gasto social. El potencial efecto redistributivo de esta opción está limitado, sin embargo, por tres realidades suficientemente contrastadas.

- Una parte de los gastos sociales son regresivos (o escasamente progresivos), lo que obliga a considerar no sólo su dimensión, sino también su impacto distributivo.
- Los sistemas tributarios no tienen siempre capacidad para financiar el aumento deseable del gasto. La necesidad de aumentar los ingresos tributarios es mayor en aquellos países con menor cobertura de la protección contributiva, un rasgo que es común a aquellos países con un peso elevado del sector informal.
- La cobertura de la protección contributiva es reducida, lo que obliga a una mayor expansión de la protección no contributiva. Dicha extensión tiene que diseñarse de tal manera que no origine un alto grado de diferenciación de los sistemas contributivo y no contributivo.

57. Diversas estrategias son posibles para eludir las restricciones presupuestarias al incremento del gasto social. Por un lado parece esencial reforzar los elementos universales de la protección social y muy especialmente aquellos con mayor potencial sobre el crecimiento económico a largo plazo. Hay que reducir, en cualquier caso, los elementos de regresividad de estas políticas, mejorando sustancialmente la calidad de los servicios básicos como la sanidad y la educación. Esto debería ser compatible con una última red de protección social concentrada en los hogares más pobres a través de actuaciones selectivas. Las ventajas principales de la focalización radican en la contención de los costes y la reducción de las formas más severas de pobreza, aunque están sujetas a requerimientos de información para identificar los beneficiarios.

58. En tal sentido, una importante innovación la ofrecen los sistemas de transferencias condicionadas a la obligatoriedad de realizar determinadas actividades, normalmente ligadas a atención escolar y al uso de sistemas básicos de salud –dos factores cruciales para quebrar los mecanismos de transmisión intergeneracional de la pobreza. En algunos países estos programas han ido más allá de los incentivos por el lado de la demanda, y han reforzado la oferta de los servicios educativos y sanitarios, aumentando la eficacia de la respuesta. La nueva generación de sistemas de transferencias condicionadas, ligadas a inversión en capital humano, han convertido a estas actuaciones en programas regulares de protección social, con aceptable progresividad. No obstante, dado lo limitado de los recursos y del número de beneficiarios, su impacto no ha sido suficiente para producir

reducciones sustanciales de las tasas de pobreza. En todo caso, no cabe concebir los programas como un mero paliativo de la pobreza causada por la falta de decisión para emprender reformas económicas y sociales de mayor calado.

59. Un aspecto relevante es el reparto óptimo de responsabilidades entre los diferentes niveles de gobierno implicados en la lucha contra la pobreza. En principio, los efectos de la descentralización del Estado en la reducción de la pobreza pueden ser positivos, aunque la evidencia es insuficiente para corroborarlo. En el caso de los PRM, debe evitarse que descentralización limite la capacidad de respuesta de los sistemas de garantía de rentas frente a las posibles situaciones de crisis, lo que aconseja la existencia de mecanismos compensadores manejados por los gobiernos centrales.

60. Desde la perspectiva de la cooperación internacional, la acción debería orientarse en una doble línea. En primer lugar, reducir los niveles de regresividad que puedan estar asociados a los servicios básicos de salud y educación, mejorando además su calidad. En segundo lugar, contribuyendo a la consolidación de las redes de protección social, a partir de la consideración de las ventajas y limitaciones de la focalización y de las transferencias condicionadas. Adicionalmente, la extensión de las mejores prácticas internacionales debe estar apoyada tanto desde el punto de vista financiero como de la asistencia técnica.

### 6.3.- Posibilidades fiscales

61. La fiscalidad es un aspecto crucial en los procesos de desarrollo, ya que afecta al comportamiento económico de los individuos, determina la capacidad de acción del sector público y conforma el contrato social sobre el que se erige el concepto de ciudadanía. Por todo ello, un sistema fiscal apropiado se convierte en un requisito imprescindible para el progreso de las naciones. No obstante, configurar un sistema fiscal dotado de los criterios adecuados de suficiencia, eficiencia, equidad, simplicidad administrativa y flexibilidad, se enfrenta a algunos problemas en el caso de los PRM.

62. En concreto, los sistemas fiscales de los PRM difieren de los correspondientes a los países desarrollados tanto en términos cuantitativos como en el peso de las diversas figuras impositivas. En lo referente al primero de los aspectos, el promedio de ingresos públicos sobre PIB alcanzaba en 2000 casi el 43% en los países desarrollados, 28% en los de renta medio alta y 23% en los países de renta medio baja. Estas diferencias obedecen en buena medida a las disparidades que presentan los respectivos ingresos impositivos, que alcanzan al 38% del PIB en los países de renta alta y se sitúan en el 25% en los países de renta medio alta y 19% en los de renta medio baja (Cuadro 3). Al margen de la cuantía, también la estructura de los ingresos impositivos presenta diferencias con respecto a los países de renta alta. En concreto, destaca en los PRM:

- Un mayor protagonismo de los *impuestos sobre bienes y servicios*, cuyo peso ha ascendido como consecuencia de las reformas tributarias acometidas en la pasada década.
- Un menor peso de las *contribuciones sociales*.
- Una mayor significación de los *impuestos al comercio internacional*, no obstante estar reduciéndose su peso.
- Un más bajo peso de la *imposición sobre la renta*, con un sesgo a favor del impuesto de sociedades, dada su mayor facilidad recaudatoria.

Cuadro 3: *Fiscalidad a nivel internacional por nivel de renta (año 2000)*

Nivel de renta	Ingresos impositivos (% PIB)	Estructura Impositiva			
		Impuestos sobre bienes y servicios (% del total de impuestos)	Contribuciones sociales (% del total de impuestos)	Impuestos al comercio internacional (% del total de impuestos)	Impuestos sobre la renta (% del total de impuestos)
Países de renta baja	13,58	32,62	7,99	23,46	21,57
Países de renta media	21,21	39,09	19,5	11,39	25,07
Renta medio-baja	18,94	39,1	15,47	13,9	26,34
Renta medio-alta	24,73	39,07	25,6	7,69	23,32
Países de renta alta	38,4	30,04	27,68	2,27	34,67

Fuente: Elaboración propia

63. El *impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF)* ha sido tradicionalmente poco eficiente y equitativo en los PRM. Con frecuencia, el número de personas sujetas a su pago ha sido reducido, manteniéndose un elevado número de tramos y tipos marginales altos, con el fin de dotar de progresividad al impuesto. Sin embargo, la progresividad real ha sido mucho menor que la nominal por el gran número existente de exenciones y deducciones. Por otro lado, en algunos países la tasa marginal del IRPF supera con amplio margen a la aplicada al impuesto de sociedades, lo que incentiva a los contribuyentes a elegir la modalidad empresarial por motivos tributarios. Finalmente, aunque las rentas de intereses y dividendos es un campo problemático a nivel global, en los PRM las dificultades son mayores. Las principales medidas adoptadas para modificar esta figura impositiva en las reformas emprendidas han consistido en elevar los tipos más bajos del impuesto, reducir los tipos marginales máximos, aumentar el mínimo exento y eliminar determinadas deducciones y exenciones.

64. El *impuesto sobre la renta de las sociedades* es una de las figuras impositivas que más transformaciones está experimentando a nivel mundial. En el caso de los PRM, los problemas tradicionales podrían resumirse en los siguientes: tipos marginales máximos muy elevados; tipos múltiples, diferenciados por sectores de actividad; incoherencias en los sistemas de depreciación; moratorias tributarias no justificadas; desgravaciones y deducciones a la inversión que distorsionan la elección de activos y fomentan la compraventa de beneficios tributarios; escaso control sobre precios de transferencia y subcapitalización; y competencia fiscal entre los países en desarrollo de cara a atraer inversión extranjera. Las reformas de los últimos años se han limitado prácticamente a reducir el número de tipos impositivos y los marginales máximos, prestando mucha menor atención a la ampliación de bases y a las mejoras en el diseño y gestión del impuesto.

65. La *imposición indirecta* es la que más transformaciones ha experimentado en el mundo en desarrollo, siendo el cambio más relevante la sustitución de impuestos generales sobre



ventas por impuestos sobre el valor agregado. Con ello se ha pretendido ampliar la base de la imposición indirecta, reducir el número de impuestos específicos y aprovechar las ventajas que presenta el IVA frente a otros impuestos generales. Sin embargo, el IVA también presenta problemas asociados a su compleja gestión. Por otro lado, es frecuente en muchos países en desarrollo que sectores importantes, como los servicios o el comercio minorista, no estén sujetos al IVA. Un caso especial lo constituye la agricultura, cuyas transacciones a menudo escapan al control de la administración tributaria.

66. Los *impuestos al comercio internacional* han reducido su peso de forma significativa en los países en desarrollo a lo largo de los últimos años, lo que se debe en buena medida a las políticas de apertura comercial aplicadas por los distintos países. La sustitución de los aranceles por el IVA requiere, no obstante, de un fortalecimiento de la administración tributaria para evitar que se produzcan pérdidas en la capacidad recaudatoria.

67. Los trabajos empíricos sobre el impacto de las reformas han puesto de manifiesto que los resultados son dispares. Lo que se debe a cinco razones básicas:

- Buena parte de las reformas tributarias han seguido un esquema muy homogéneo, imitando los sistemas fiscales del mundo desarrollado, sin tener en cuenta ni las insuficiencias de los países en desarrollo ni las particularidades de cada uno de ellos.
- Las reformas tributarias se han centrado en aumentar los ingresos y lograr mejoras de eficiencia, sin apenas tener en cuenta los aspectos distributivos.
- La debilidad institucional de muchos países en desarrollo ha dado lugar a que las reformas impositivas se hayan encontrado con obstáculos importantes, como la escasez de medios, legislaciones poco apropiadas o corrupción y evasión.
- Especialmente desde los años noventa se ha generado un proceso de competencia tributaria entre los países en desarrollo para atraer inversión extranjera, lo que en algunos casos ha supuesto un coste en términos de ingresos.
- Por último, en las reformas apenas se ha tratado el problema de la imposición local.

68. Todo ello hace que, pese a las reformas, los sistemas tributarios de muchos PRM adolezcan de graves problemas, que requieren cambios más profundos. Las siguientes tareas aparecen como más relevantes:

- Analizar el nivel adecuado de presión fiscal: aunque constituye una elección social, parece apropiado considerar insuficiente el nivel vigente en muchos PRM, en vista de las necesidades de intervención pública por razones tanto de eficiencia como de equidad.
- Estudiar la idoneidad de la actual estructura de los ingresos impositivos: tras las reformas se ha producido un sesgo muy fuerte a favor de los impuestos indirectos.
- Dentro de la imposición directa, el impuesto sobre la renta de las personas físicas debería desempeñar un papel más relevante: mientras que el proceso de racionalización de los tipos impositivos está bastante avanzado, todavía queda mucho por hacer en lo que respecta a la ampliación de las bases imponibles.
- En lo referente al impuesto sobre la renta de sociedades, apenas se han acometido los problemas de las bases imponibles: aspectos como los precios de transferencia, la subcapitalización, los métodos de depreciación o los incentivos fiscales todavía necesitan una profunda reforma.

- Respecto al IVA, debería ampliarse la base imponible a los servicios en aquellos países donde todavía no se hallan sujetos a este impuesto. Asimismo, debe mejorarse la gestión en cuanto a su devolución. Por otro lado, la experiencia parece indicar que la proliferación de tipos con objetivos redistributivos requiere una administración tributaria eficiente y un análisis profundo de sus efectos.
- Analizar la pertinencia de la imposición vigente sobre el capital, por sus efectos sobre el crecimiento.
- Por último, debiera otorgarse mayor protagonismo a los aspectos institucionales y distributivos, ya que condicionan la eficacia de las reformas, no sólo en términos de recaudación y eficiencia, sino también de legitimidad social de los sistemas tributarios.

69. En esta tarea de reforma puede tener un papel la cooperación internacional, al menos en tres ámbitos. En primer lugar, ayudando al diseño y desarrollo técnico de las reformas, para lo cual no sólo son relevantes las experiencias de los países desarrollados, sino también las acometidas en otros PRM. En segundo lugar, en el fortalecimiento técnico e institucional de la Administración encargada de la gestión tributaria, mejorando las estadísticas, la formación de cuadros y el funcionamiento operativo de la institución. Aunque prácticamente todos los países en desarrollo presentan serias carencias en este terreno, las deficiencias y el coste de superarlas son menores en los de renta media, por lo que la rentabilidad de llevar a cabo estas mejoras es muy elevada. Por último, potenciando la cooperación en el ámbito de los efectos internacionales de la tributación: la creciente integración de las economías, la movilidad del capital o la competencia fiscal hacen necesaria una mayor coordinación internacional en áreas como la doble tributación, la evasión o el fraude fiscal.

## **Capítulo 7.- ESTABILIDAD FINANCIERA**

70. El proceso de liberalización de los movimientos de capital, de desregulación e innovación financiera ha elevado la eficiencia de los mercados internacionales de capital, pero también ha incrementado los riesgos de inestabilidad asociados al rápido movimiento de los capitales y al mayor contagio de las crisis. Los PRM han vivido ambas caras del proceso, pues si, por una parte, se convirtieron en destinatarios privilegiados de la financiación internacional, por otra, experimentaron importantes crisis financieras, con costes sociales importantes. Atenuar los riesgos de este proceso requiere no sólo consolidar los fundamentos económicos de los países, sino también permitirles espacio para políticas anticíclicas, fortaleciendo, al tiempo, los sistemas de regulación prudencial y de supervisión financiera. Ahora bien, dado el grado de integración de los mercados, las respuestas nacionales deben ser complementadas con acciones internacionales orientadas a fortalecer el marco institucional y normativo encargado de las tareas de prevención y tratamiento de las crisis.

71. En el momento actual, la situación de los mercados financieros parece menos tensa que la existente hace una década, no sólo debido a la mayor disponibilidad de liquidez a escala internacional, sino también a las cautelas adoptadas por los países en desarrollo, que han tratado de preservar sus equilibrios macroeconómicos – incluido el saldo en cuenta corriente, aumentado sus reservas internacionales, reducido sus pasivos externos y

fortalecido sus sistemas financieros. En todo caso, nada garantiza que no puedan reproducirse las situaciones críticas que caracterizaron la segunda mitad de la década de los noventa, afectando a los PRM, especialmente a los llamados “mercados emergentes.

### 7.1.- Asimetrías internacionales y acción anticíclica

72. Los avances en la seguridad financiera requieren un tratamiento efectivo de las asimetrías y desigualdades que existen entre países y mercados a escala internacional. Al fin, en un mundo crecientemente globalizado, la fragilidad de una de sus partes afecta a la solidez del conjunto. A este respecto, el problema fundamental radica en la diversa capacidad y regularidad que los países tienen para acceder a los mercados internacionales de capital y las implicaciones que de ello se deriva para la autonomía efectiva de sus respectivas políticas económicas. En el caso de los PRM, la combinación de mercados de capital volátiles y elevados coeficientes de endeudamiento refuerza el comportamiento cíclico de las economías. El mantenimiento de altos tipos de interés otorga atractivo a estos mercados emergentes, de modo que en períodos de crecimiento registran importantes entradas de capital, que tienden a apreciar el tipo de cambio. El elevado nivel de endeudamiento y la limitada madurez de los títulos obligan a una continua renovación de la deuda, lo que convierte a estos países en altamente vulnerables a cualquier acontecimiento interno (reducción de los ritmos de crecimiento o una crisis política, por ejemplo) o externo (*shock* adverso en los términos de intercambio o contagio de una crisis financiera). En caso de producirse un *shock*, la apreciación de la moneda puede convertirse en tendencia hacia la depreciación, obligando a elevar los tipos de interés y a afectar las posibilidades de crecimiento. Durante el período de crisis, la deuda multilateral (canalizada por el FMI) sustituirá progresivamente a los capitales privados, que intentarán salir del país. Si la estabilización tiene éxito, la depreciación de la moneda llegará a detenerse y se crearán oportunidades para iniciar un nuevo ciclo; si la estabilización fracasa, el país entra en una crisis financiera, de duración y profundidad diversa según los casos.

73. Este comportamiento de los mercados financieros tiende a determinar y amplificar el sentido del ciclo de la política económica nacional. En los momentos de auge, los mercados favorecen políticas expansivas que alientan el recurso a la financiación internacional; y en los momentos de recesión los gobiernos tienen que acentuar el tono restrictivo de sus respuestas para mantener su reputación ante los mercados financieros. En estos períodos suele empeorar la relación de endeudamiento, lo que tiende a reclamar una más ajustada política fiscal. Y, al contrario, en la etapa de expansión, el miedo a la crisis de deuda disminuye y los gobiernos tienden a expandir sus gastos. Los costes de este comportamiento son elevados, y repercuten sobre las posibilidades de inversión y crecimiento de los países. De ahí la importancia de dotar a estos países de márgenes de holgura para el diseño y puesta en práctica de políticas macroeconómicas de tono anticíclico.

74. Un elemento importante para ese objetivo es el sistema que se adopte para la gestión del tipo de cambio. El deseo de dar garantías frente a la intervención de las autoridades económicas, en un contexto internacional exigente, hizo que muchos de los PRM optaran bien por el recurso a un régimen de cambio totalmente flexible, bien a uno de férrea vinculación de la divisa a una moneda de reserva internacional. Ninguna de estas opciones extremas está libre de críticas. Vistas las opciones, puede ser razonable para los PRM adoptar regímenes intermedios de tipo de cambio, en los que se incorpora un objetivo

específico en materia de tipo de cambio real dentro del cuadro de la política económica. En todo caso, no hay un régimen de cambio óptimo para todos los países.

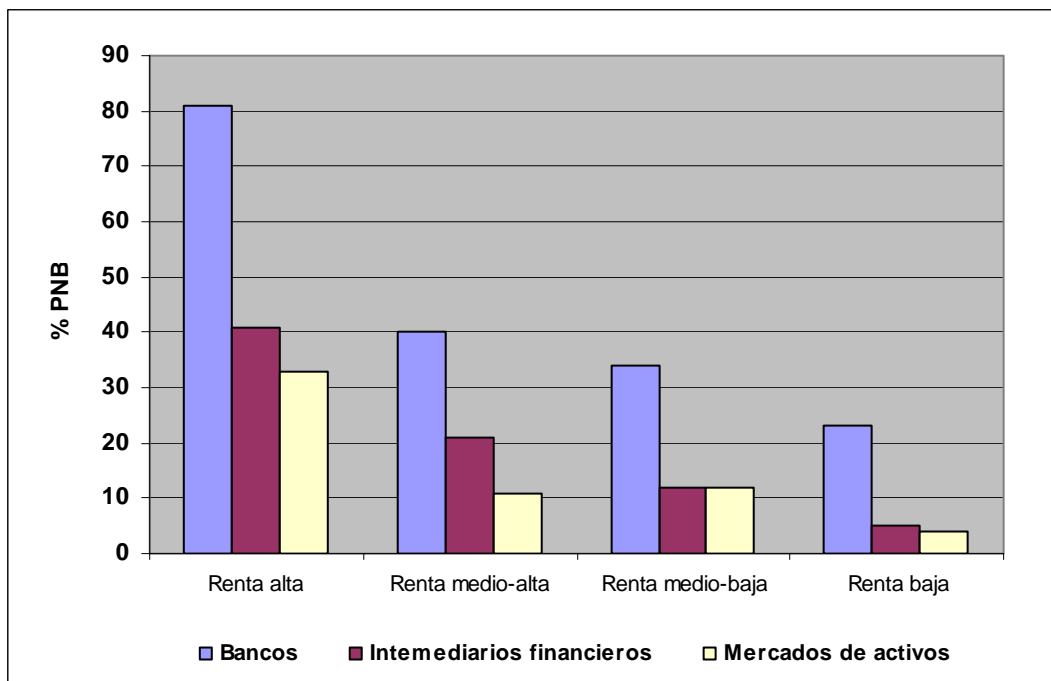
75. Un segundo ámbito de acción para el logro de la estabilidad macroeconómica es el que se relaciona con las posibilidades de la política fiscal. No obstante, el campo de acción en este ámbito viene condicionado por los limitados márgenes que permite la gestión presupuestaria, debido al reducido nivel de ingresos públicos y a la poderosa inercia del gasto. Adicionalmente, la inestabilidad internacional acentúa el signo procíclico de esta política, lo que sugiere la posibilidad de concebir impuestos flexibles sobre fuentes de recursos excepcionales para atenuar este efecto. Pese a estas dificultades, se pueden lograr ciertos grados de autonomía de la política fiscal respecto del ciclo a través de compromisos de política económica que sean exigibles. Un ejemplo lo proporciona la fijación de metas fiscales de mediano plazo —de déficit y/o coeficientes máximos de endeudamiento del sector público—, que otorguen al tiempo la flexibilidad necesaria para manejar una política anticíclica. Adicionalmente, puede ser de interés la creación de fondos de estabilización que ayuden a esterilizar temporalmente rentas excepcionales del sector público, sean provenientes de auges en el precio de las exportaciones, sea en otros ámbitos de los ingresos públicos. Y similar efecto tendría el despliegue de un adecuado sistema de cobertura social, tal como revela el papel estabilizador de la Seguridad Social en muchos países desarrollados. La consolidación de estos sistemas, además de tener un efecto anticíclico, ayudaría a reducir la brecha social de muchos PRM.

76. Por último, un problema relevante, que afecta a la autonomía de los países, es la capacidad que éstos se reservan para imponer regulaciones a las transacciones de capital. Aún cuando no quepa garantizar su eficacia, la existencia de cierta regulación sobre la cuenta de capital puede ayudar a mejorar el contenido contractivo de la política monetaria en los momentos de euforia y a reducir los costes de una excesiva política de acumulación de reservas. A su vez permite que la estructura de endeudamiento de los agentes se oriente hacia figuras de mayor madurez y con una más adecuada composición en divisas, tanto en el sector público como privado. El recurso a controles de capital tiene también costes: el más importante de los cuales es la limitación que pueda suponer para el desarrollo y profundidad de los mercados financieros nacionales.

## *7.2.- Desarrollo de los mercados financieros*

77. El desarrollo de los mercados financieros locales constituye una de las vías obligadas para que los PRM ganen grados de autonomía en el diseño de su política económica y adquieran mayor holgura en su acceso a los mercados internacionales de capital. En gran medida, su dependencia de la financiación internacional se encuentra condicionada por el carácter imperfecto y estrecho de sus mercados de capital. Los indicadores de desarrollo financiero revelan las insuficiencias en este ámbito de los PRM, que en algunos casos están próximos a los países más pobres. Este es especialmente el caso del nivel de capitalización en los mercados de bonos, tanto privados como del gobierno. Por lo demás, la estructura de los sistemas financiero es diferente de la correspondiente a los países de alto ingreso: en los PRM tiene mayor relevancia los bancos y menor los mercados de títulos. No obstante, ambos componentes resultan cruciales y complementarios en el desarrollo de los sistemas financieros (Gráfico 6).

Gráfico 6: *Composición de los mercados financieros.*



Fuente: FMI

78. Dado su peso en los PRM, la eficiencia y competitividad de la banca son cruciales para determinar los costes del endeudamiento de los agentes. A lo largo de los últimos años se ha tratado de avanzar en ese objetivo a través de procesos de privatización. Como en otros ámbitos, la evidencia demuestra que, más allá de que la privatización sea deseable, el modo de afrontar ese proceso es crucial para evitar el asentamiento de estructuras de mercado poco competitivas o de prácticas que acentúen, en lugar de corregir, los niveles de riesgo agregado. De forma adicional, se ha impulsado un proceso de liberalización financiera, como vía para estimular el ahorro, reducir las restricciones a la acumulación de capital y mejorar la eficiencia en la asignación de los recursos. También en este caso existen posibles objeciones a una interpretación excesivamente doctrinaria de esta recomendación, por cuanto la reforma ha podido tener el efecto indeseado de reducir el crédito a determinados sectores –como la pequeña y mediana empresa–, lo que sugiere que, en ciertos casos, una intervención selectiva puede ser conveniente.

79. Uno de los principales problemas financieros de los PRM es la ausencia de mercados nacionales de largo plazo para bonos privados o públicos. Esto dificulta la financiación de algunas inversiones (como infraestructuras) y obliga a incurrir en desajustes en la estructura de la deuda en divisas de los diversos agentes. Afrontar el desarrollo de estos mercados puede requerir también de ciertos estímulos públicos para el apoyo de la actividad de los creadores de mercado (como los fondos de aseguramiento y de pensiones). El desarrollo de estas instituciones de ahorro colectivo puede también ser importante para dotar de profundidad y eficiencia a los mercados de capital y para promover la innovación financiera, a través del despliegue de nuevos productos de intermediación y de distribución del riesgo. La regulación de este importante vector del mercado se constituye, pues, en un ámbito relevante para el desarrollo de los mercados financieros de los PRM.

80. Si se quiere desarrollar el sistema financiero es importante promover el acceso de la población a la banca formal. También en este ámbito se perciben deficiencias asociadas a los bajos niveles de bancarización existente en buena parte de los PRM. Semejante situación tiene costes tanto sobre las posibilidades de inversión y crecimiento de la economía como sobre las oportunidades de progreso de los sectores más desfavorecidos. En la superación de este rasgo tienen una responsabilidad básica las propias instituciones bancarias, que debieran democratizar sus servicios, adaptando sus productos y redes a las condiciones de la población de menor ingreso. Al tiempo, y para acompañar ese proceso, podría ser razonable impulsar la presencia de instituciones de microfinanzas, dada su mayor capacidad para acceder a los sectores de menores ingresos y generar productos –créditos solidarios y garantías no patrimoniales- adaptados a la realidad de los más pobres.

81. Por último, alcanzar un mercado financiero eficiente y seguro depende muy centralmente de que se disponga de un marco normativo bien desarrollado, y de una estructura de información, regulación y supervisión adecuada.

### *7.3.- Cambios en el sistema financiero internacional*

82. Dos objetivos debieran inspirar la reforma del sistema financiero internacional: por una parte, elevar los grados de estabilidad de los flujos de capital, tratando de prevenir las crisis y de atenuar los potenciales efectos de contagio; por otra, promover la adecuada provisión de flujos de capital, privado y público, a las diferentes categorías de países en desarrollo.

83. Uno de los ámbitos de reforma del sistema financiero internacional en los que mayores avances se han registrado en los últimos tiempos es el referido a la adopción de mejores mecanismos de regulación y supervisión prudencial de los sistemas financieros en los países en desarrollo. El objetivo es mejorar la capacidad de los agentes financieros para internalizar los riesgos de sus decisiones de financiamiento. La mayor difusión y transparencia de la información que se suministra a los mercados y el establecimiento de mecanismos de alerta temprana constituyen tareas complementarias. Ahora bien, al proceso de elaboración de normas en este campo se le achacan cuatro limitaciones básicas: (i) la escasa participación de los países en desarrollo en las instituciones que elaboran las normas correspondientes, en particular en el Comité Bancario de Basilea; (ii) el tratarse de marcos normativos uniformes, con reducido nivel de adaptación a las características peculiares de cada uno de los países, especialmente de los países en desarrollo; (iii) la escasa importancia otorgada al papel anticíclico que pueden desempeñar las normas prudenciales (tales como la provisión prospectiva de pérdidas de cartera para ciclos económicos completos que introdujo España en 2000) y, por el contrario, el sesgo procíclico que pueden introducir algunas de las normas, incluidos los nuevos estándares de Basilea (Basilea II); y (iv) el no considerar como uno de los objetivos de la regulación el acceso a niveles adecuados de crédito bancario, tanto para los países en desarrollo en el caso de la banca internacional, como de las micro, pequeñas y medianas empresas a nivel nacional.

84. Las crisis financieras más recientes han revelado la importancia de disponer de instituciones con capacidad para inyectar liquidez a aquellas economías que, sin problemas estructurales graves, padecen una situación de aguda crisis de liquidez. En el entorno temporal de las crisis financieras, el FMI creó dos nuevas facilidades con ese objetivo: el

Servicio de Complementación de Reservas (SCR) y la Línea de Crédito Contingente (LCC). Esta última no fue utilizada y fue suspendida en 2003. En 2006 el FMI propuso una línea alternativa, denominada Línea de Aumento de Reservas (*Reserve Augmentation Line*), que se encuentra en proceso de discusión. En cualquier caso, las crisis recientes han demostrado que el sistema actual carece todavía del tipo de respuestas que requiere un mundo caracterizado por una gran movilidad de capitales altamente procíclica. Esto aconseja otorgar una mayor capacidad operativa al FMI como prestamista de última instancia y como garante de la estabilidad del sistema financiero internacional.

85. El acceso al endeudamiento de los países de renta media va acompañado, en muchas ocasiones, de problemas de descalces en divisas (*currency mismatch*) en los balances de los sectores públicos y privados. El rápido desarrollo de los mercados de bonos en moneda local en muchos PRM en la década actual ha ayudado a atenuar el problema. Sin embargo, este desarrollo ha aumentando los descalces de plazos (*maturity mismatches*) que enfrentan los inversionistas en dichos países y es posible que los haya hecho más vulnerables a la especulación sobre la evolución de los tipos de cambio, que afecta a la rentabilidad de los títulos denominados en moneda nacional en relación con la de aquellos denominados en moneda extranjera.

86. Reducir los niveles de inestabilidad financiera puede requerir no sólo un mecanismo efectivo de provisión de liquidez ante repentinos cambios en las expectativas, sino también de instrumentos orientados a apoyar los esfuerzos de reducción de los niveles de endeudamiento de los países. En relación con la deuda, subsiste el problema de cómo definir el marco más adecuado para el tratamiento de la “quiebra soberana”. Tanto desde el mundo académico como desde el propio IMF se propuso la conveniencia de crear un mecanismo arbitral para el tratamiento de este tipo de situaciones. Frente a esta propuesta, otros acreedores defendieron la conveniencia de limitar la iniciativa a la incorporación de una cláusula de acción colectiva en los contratos de deuda y de códigos de conducta aceptados tanto por acreedores como deudores. Las propuestas en tal sentido fueron respaldadas por el G-10 y el propio FMI. El uso de las cláusulas de acción colectiva se extendió rápidamente hasta alcanzar, en 2005, a casi la mitad de los bonos emitidos. A pesar de su relativa generalización, es todavía pronto para juzgar si esta vía más descentralizada (y orientada al mercado) surte los efectos deseados en el medio y largo plazo. Otros instrumentos, tales como los bonos ligados al crecimiento de los países o a los precios de las materias primas, podrían contribuir también a evitar problemas de liquidez durante las crisis que se tornan en problemas de solvencia.

87. Un último aspecto implicado en la agenda financiera de los PRM tiene que ver con el papel de las instituciones internacionales. Dos son los ámbitos en los que predominantemente se despliega el debate: la eficacia de dichas instituciones, por una parte, y su representatividad y legitimidad, por la otra. Por lo que se refiere a la eficacia de las instituciones, se considera que no existe un marco institucional adecuado para afrontar los nuevos problemas que plantean los mercados financieros globales —incluyendo la falta de regulación de los instrumentos más novedosos y dinámicos, los derivados— y los grandes desequilibrios de pagos que caracteriza al sistema económico internacional actual. Frente a estos problemas, la gama de propuestas es muy amplia, desde aquellas que sugieren la necesidad de una nueva autoridad financiera internacional o una mayor coordinación de las políticas macroeconómicas de las principales economías —tema sobre el cual el FMI ha iniciado un proceso de supervisión multilateral—, hasta las más modestas que plantean reformas al

margen en la institucionalidad vigente. Un segundo aspecto crítico se relaciona con el grado de representatividad de los países en desarrollo (y de los PRM en particular) en los órganos de decisión y en los mecanismos de rendición de cuentas de estas instituciones. Aunque la crítica ha estado dirigida a las instituciones de Bretton Woods, podría generalizarse a buena parte de las instituciones financieras internacionales (incluido el Banco Internacional de Pagos y el Comité Bancario de Basilea). El FMI ha sido la única institución que ha iniciado un debate y ha adoptado algunas decisiones sobre la necesidad de ajustar su estructura de representación a las realidades de la economía contemporánea.

## **Capítulo 8.- INSERCIÓN COMERCIAL Y VENTAJAS COMPETITIVAS**

88. La experiencia revela que una sólida inserción en los mercados internacionales tiene efectos positivos sobre las posibilidades de progreso de los países. La apertura comercial mejora la eficiencia agregada de una economía, permite un más fácil acceso a los efectos de difusión tecnológica internacional, alienta un clima de mayor competencia en los mercados internos, posibilita un mejor aprovechamiento de las economías de escala y ayuda a relajar la restricción externa al crecimiento. Ahora bien, el desarrollo no es una consecuencia ni espontánea ni inmediata de la apertura internacional. Con frecuencia, la apertura comercial, cuando se realiza de forma abrupta y sin otras políticas de acompañamiento, aparece seguida de un proceso de destrucción neta de capacidades productivas nacionales. Al tiempo, no toda especialización, por más asentada que esté en ventajas comparadas, permite a los distintos países dotarse de una trayectoria de expansión similar. Basar la especialización en ventajas comerciales escasamente dinámicas o altamente vulnerables constituye un riesgo para las posibilidades de crecimiento. Una y otra razón apuntan a la conveniencia de recurrir a las posibilidades que brinda la política industrial y tecnológica como vía para modelar la especialización internacional y promover la competitividad de la economía.

### *8.1.- Comercio internacional*

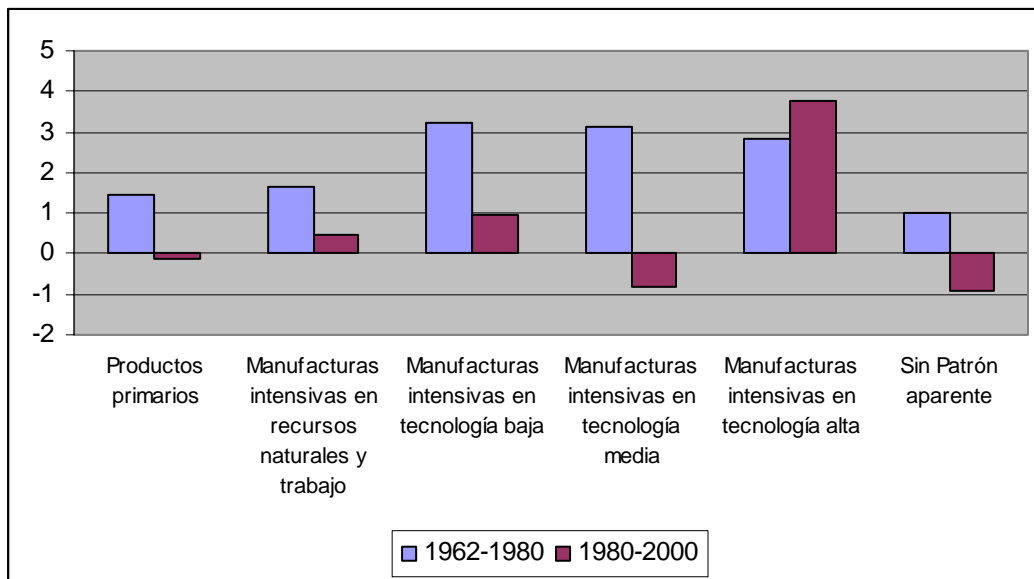
89. A lo largo de los últimos tres lustros los PRM han hecho un esfuerzo notable por abrir sus economías al exterior, haciendo de la conquista de los mercados internacionales uno de los factores promotores de su progreso. Como consecuencia, se han reducido los niveles de su protección arancelaria, se ha elevado el peso de los intercambios internacionales en el PIB y se ha estimulado un clima de mayor competencia en sus mercados nacionales. Adicionalmente, los PRM han incrementado su peso en el comercio mundial: en la actualidad son responsables del 23 % de las exportaciones totales de bienes y servicios, de los cuales, 12,6 puntos porcentuales corresponden a los países de renta media-baja y los 10,4 restantes, a los de renta media-alta. El grueso de esa cuota corresponde al comercio de bienes, dejando una parte menor para el intercambio de servicios. Además, la comparación de las especializaciones respectivas pone en evidencia el predominio que en la exportación de los PRM tienen aquellos productos asociados a su dotación de recursos naturales (como materias primas minerales, agrícolas y combustibles) sobre las manufacturas y los servicios.

90. Dentro del sector de manufacturas, la especialización exportadora de los PRM gravita predominantemente sobre actividades intensivas en mano de obra no calificada y de



procesamiento de los recursos naturales, mientras en los países desarrollados tienen mayor presencia relativa sectores intensivos en tecnología y en diferenciación de productos. Así pues, aunque ha crecido significativamente la aportación de los PRM al comercio de manufacturas (aportan el 19% del total), sigue habiendo diferencias notables en el contenido de las especializaciones respectivas. Diferencias que tienen sus consecuencias en términos del dinamismo económico y tecnológico, por cuanto el perfil productivo condiciona la capacidad de promoción del cambio técnico, de generación de valor agregado y de creación de ventajas dinámicas de los países (Gráfico 7).

Gráfico 7: Crecimiento per-capita de los países en desarrollo (105 países) de acuerdo con su patrón de especialización



Fuente: Elaboración propia

91. Además de los factores relativos a la composición de sus ventas externas, caracteriza a los PRM otros rasgos que requieren atención:

- Es todavía limitada su intensidad comercial: la exportación por habitante apenas llegue al 10% de la correspondiente a los países de ingreso alto
- La especialización de algunos PRM en *materias primas* tiene como consecuencias: i) padecer alta volatilidad en los precios de sus ventas externas; y ii) reducir sus posibilidades de asentar sobre esa especialización un proceso de acumulación de capacidades tecnológicas que genere ventajas dinámicas.
- La concentración de su oferta exportadora, en dos sentidos: uno primero, por *mercados*, pues hay al menos 29 países para los que el primer mercado supone más del 50% de sus exportaciones; y uno segundo, por *productos*, puesto que para un 46% de los países de renta media alta y un 37% de los de renta media baja el peso de sus tres primeros productos de exportación supera el 50% del total.
- Por último, si se considera la concentración de la oferta exportadora y la inestabilidad de sus precios medios, se concluye la alta variabilidad de los ingresos por ventas internacionales, que ha dado origen a la preocupación por encontrar esquemas compensatorios eficaces.

92. Las características del comercio de los PRM revelan además dos carencias de muy amplio alcance. La primera se refiere al amplio espacio que tienen para mejorar todos aquellos aspectos de la competitividad externa que son distintos del precio, y que se resumen en la capacidad para diferenciar sus productos, bien a través de una tecnología superior, bien a través de un mercadeo internacional más activo. La segunda cuestión se refiere a la consolidación del proceso de transformación productiva que asegure el tránsito hacia un conjunto de especializaciones más dinámicas, de más elevado contenido tecnológico y de mayor valor agregado. El avance en ese proceso se ve condicionado no sólo por las capacidades nacionales, sino también por las restricciones que puede imponer el sistema de regulación internacional del comercio.

93. De 82 PRM para los que se dispone de los datos necesarios, 67 son miembros de la Organización Mundial del Comercio (OMC), 14 tienen el estatus de observadores, con procesos de adhesión en diferentes estadios, y sólo uno carece de vinculación. Todo ello indica que, de forma más o menos directa, el comercio internacional de los PRM está sometido a reglas multilaterales; y que, si se exceptúan los 10 países en transición de la Europa del Este, los 71 restantes se benefician -además- de las ventajas que las negociaciones multilaterales conceden a los países en desarrollo. Esto debe impulsar a los PRM a participar activamente en la dinámica negociadora que se despliega en el seno de la OMC. En concreto, parece razonable que demanden que la universalidad de las normas se compagine con la flexibilidad necesaria para dejar un margen de holgura para ciertas políticas nacionales de fomento del desarrollo. Dicha orientación puede tomar dos direcciones que en principio son compatibles. La primera es señalar ámbitos de excepción, como en determinadas normas de inversión que potencien el comercio (AMIC), o de normas de propiedad intelectual (ADPIC) que faciliten la difusión tecnológica y permitan el desarrollo de capacidades propias. La segunda es fijar límites temporales más amplios y mejores condiciones transitorias para los PRM, pero sin excluirlos de los ámbitos de obligación de las reglas acordadas.

94. Un capítulo aparte merece la negociación agrícola en el seno de la OMC. Aquí los problemas con los que se enfrentan los PRM están asociados a la elevada protección de los mercados agrícolas de los países desarrollados, donde se combinan altos aranceles con anómalos sistemas de subvención a la producción y a la exportación. Los mecanismos de apoyo que, bajo distintas formas, los países desarrollados otorgan a sus exportaciones agrícolas (subvenciones, créditos a la exportación, empresas comerciales del Estado, ayuda alimentaria atípica o pagos anticíclicos, entre otros), constituyen una práctica incompatible con el objetivo de un comercio abierto y competido. En agosto de 2005, la UE realizó una oferta de supresión progresiva de sus subvenciones a la exportación, que sirvió de base al acuerdo adoptado en Hong Kong, por el que se establece el año 2013 como fecha para la final supresión de las medidas de apoyo a la exportación agrícola. Acuerdo que está pendiente del resultado de la Ronda Doha. Además del apoyo a la exportación, importantes países desarrollados tienen medidas de respaldo a la producción agrícola que afectan a las condiciones de competencia en los mercados. También la Ronda Doha debiera poner fin a estas ayudas distorsionantes.

95. La práctica cada vez más frecuente de que los PRM participen en uno o más esquemas regionales de integración, al tiempo que son miembros de la OMC, constituye una vía efectiva del fortalecimiento de las capacidades exportadoras. No obstante, la experiencia de

la UE revela que esos procesos deben estar basados en el pragmatismo de un proceso de reducción continuada de los obstáculos al comercio intraregional y en una disposición compartida a ceder ámbitos de soberanía en beneficio de los procesos colegiados de decisión y armonización de políticas.

96. Dentro de la gran variedad de economías que abarca el grupo de renta media, existen algunas, especialmente entre los países de renta media baja, que carecen de los medios técnicos necesarios para poder participar activa y provechosamente en las negociaciones comerciales internacionales. La cooperación internacional, a través de la asistencia técnica puede servir para compensar parcialmente esta carencia. También la cooperación puede servir para apoyar el diseño de las instituciones y políticas dedicadas a la promoción de la competitividad y respaldo a la internacionalización de las empresas, partiendo para ello de la experiencia de los países desarrollados y de otros PRM. Finalmente, otro ámbito relevante para la cooperación internacional es la corrección de los efectos de la variabilidad de los precios de las materias primas, apoyando esquemas de estabilización de los ingresos de exportación.

97. A largo plazo, la mejor garantía para mejorar el desempeño comercial de los PRM está en la transformación dinámica de la producción y el comercio hacia líneas con un crecimiento más elevado y estable y de mayor nivel tecnológico. De nuevo las situaciones son diferentes, debido a la variedad de países. Pero pueden apuntarse ámbitos donde la ayuda sería de gran interés. Para los países de menor capacidad, normalmente países pequeños, con la característica de insularidad muchos de ellos, la cooperación técnica puede ser un buen inicio, que ayude a detectar tanto sectores de futuro que podrían desarrollarse, como a potenciar los ya existentes. Pero muchos PRM tienen un buen potencial y una amplia capacidad para complementar la cooperación, que podría centrarse sobre todo en robustecer los fundamentos del cambio en las especializaciones, a través de la inversión en infraestructuras, recursos humanos y capacidades tecnológicas.

#### *8.2.- Desarrollo de las capacidades tecnológicas*

98. El ritmo de acumulación de capacidades tecnológicas condiciona la dinámica de crecimiento de una economía y sus posibilidades de competencia en los mercados internacionales. De ahí la importancia de asentar sobre bases nacionales, procesos sostenidos de acumulación de capacidades tecnológicas. En el caso de los países en desarrollo, generalmente esos procesos no operan a través de innovaciones radicales que desplazan la frontera de conocimientos, sino de vías más graduales de cambio productivo y aprendizaje tecnológico. Es a través del cambio en la estructura de la oferta hacia actividades de mayor nivel de productividad, del acceso a los procesos de difusión internacional del conocimiento y de la adquisición y adaptación de nuevas tecnologías como los países en desarrollo promueven el cambio tecnológico. Para ese proceso, resulta crucial la capacidad que un país tenga para adquirir, absorber y adaptar tecnologías, lo que remite a la importancia de la inversión en investigación y desarrollo (I+D) y en capital físico y humano.

99. Caracteriza a los PRM una manifiesta heterogeneidad en sus niveles de desarrollo tecnológico. Algunos países presentan unas condiciones próximas a las de los líderes mundiales, mientras otros revelan debilidades y carencias notables, que los sitúan en

difíciles condiciones para seguir el ritmo internacional del cambio técnico. Ambas dinámicas, de diferenciación y de convergencia, aparecen asociadas al progreso tecnológico, a través del efecto que tiene la innovación, por un lado, y la difusión y el aprendizaje, por el otro. En todo caso, acorde con la mayor complejidad de sus estructuras productivas y del nivel de sus logros educativos, la acumulación de capacidades tecnológicas se constituye en una dimensión central de las estrategias de desarrollo de los PRM.

100. Más allá de la heterogeneidad señalada, los indicadores tecnológicos revelan la posición intermedia que este grupo de países tiene en la escena internacional. Una posición que se ve debilitada cuando el análisis se desplaza hacia aquellos ámbitos que requiere capacidades técnicas más complejas (Cuadro 4). En concreto:

- *Capital humano*: los PRM presentan tasas de alfabetización y de escolarización primaria superiores al promedio mundial; sin embargo, están por debajo de ese promedio tanto en educación secundaria como en la proporción de población con más de 15 años que han finalizado estudios superiores.
- *Esfuerzo en I+D*: la tasa que presentan los PRM (0,5% del PIB) se encuentra seis veces por debajo de la correspondiente a Japón (3 % del PIB) y es la cuarta parte de la que presenta la UE-15 (1,8% del PIB).
- *Investigadores en I+D*: el número de investigadores por cada millón habitantes (964) es en torno a una quinta parte del que presenta Japón (5.104) y Estados Unidos (4.525); aun así, multiplica por cinco el correspondiente a los países de bajo ingreso.
- *Patentes*: el número de patentes por cada cien mil habitantes en los PRM (2,2) es apenas el 0,7% del correspondiente a Japón (306); aunque multiplica por 4,5 el dato correspondiente a los países de bajo ingreso.
- *Publicaciones científicas*: más del 70% de las publicaciones científicas se generan en Estados Unidos, Japón y la Unión Europea, correspondiendo a los PRM apenas un 8% del total mundial.
- *Exportación de alta tecnología*: la cuota de este tipo de productos no llega al 11% de las ventas externas de manufacturas en ninguno de los dos sub-grupos de renta media, mientras que en Estados Unidos supera el 33% y en Japón el 28%.

Cuadro 4: *Indicadores tecnológicos*

	Gasto en I+D (% PIB)	Gasto en I+D (per capita)	Investigadores en I+D (por millón habitantes)	Patentes (por 100.000 habitantes)	Publicaciones (por 100.000 habitantes)	Exportaciones alta tecnología (%Expor.Manuf)
Países de renta baja	0,37	7,02	233,98	0,49	0,62	4,86
Países de renta media (1)	0,49	35,01	964,68	2,20	5,74	9,41
Países de renta media (2)	0,39	25,10	631,54	1,05	3,77	9,77
Renta media-baja	<b>0,44</b>	<b>19,83</b>	<b>933,20</b>	<b>2,56</b>	<b>3,14</b>	<b>8,54</b>
Renta media-alta	<b>0,55</b>	<b>49,86</b>	<b>1004,04</b>	<b>1,77</b>	<b>9,42</b>	<b>10,62</b>
Transición	0,75	63,85	1746,38	6,99	11,98	7,34
UE15	1,79	523,28	2906,83	40,93	59,51	20,27
Japón	2,99	795,42	5104,22	306,52	43,68	28,35
Estados Unidos	2,72	921,87	4.525,8	62,21	69,53	33,52
Total	0,98	89,48	1497,81	14,52	21,55	10,83

Fuente: *Elaboración propia con datos del Banco Mundial (WDI, 2005).*

Nota: Los valores de los países de ingreso medio-bajo y medio-alto incorporan los países en transición. Los valores promedio de ingreso medio (1) incluyen a los países transición, Ingreso medio (2) es el promedio sin considerar a los países transición

101. El desarrollo de las tecnologías digitales ha definido un nuevo paradigma tecnológico en el que se incluye un conjunto de tecnologías básicas que condicionan la actividad económica y los procesos de innovación. Sin embargo, el acceso a las TIC es desigual, lo que lleva a concebirlas como un factor más de la desigualdad internacional. Los PRM presentan un panorama muy diverso en su grado de acceso a las TIC: los países de ingreso medio-alto muestran un comportamiento superior a la media mundial en el número de suscriptores de móviles, de líneas telefónicas y usuarios de Internet. Sin embargo, en dimensiones más complejas, como nodos de Internet y número de ordenadores, sus indicadores están por debajo del promedio mundial. Es más manifiesto el retraso de los países de ingreso medio-bajo, particularmente en aquellos aspectos que requieren un mayor grado de calificación, como el acceso a Internet o el número de ordenadores.

102. Los datos ofrecidos revelan la necesidad de dedicar mayores esfuerzos al desarrollo de capacidades tecnológicas en los PRM. Un proceso que aparece asociado a la dinámica de generación de capital humano, por una parte, y a los procesos de acumulación de capital y de cambio productivo, por la otra. Lo primero exige fortalecer los niveles de formación de las personas, desde una perspectiva integral de los procesos educativos, que contemple la calidad y vinculación al mercado laboral de las formaciones superiores. El segundo proceso debe descansar en la movilización de los recursos nacionales, en los procesos de sustitución eficiente de importaciones y en la proyección activa de la producción sobre los mercados internacionales.

103. La transferencia internacional de conocimiento es uno de los mecanismos que ha permitido a muchas economías superar sus limitaciones internas. A través de la asistencia técnica los donantes pueden transmitir su experiencia tecnológica en ámbitos esenciales para el desarrollo, como las tecnologías de alimentos, biotecnología, energías renovables o tecnologías de la salud y educación. Ahora bien, teniendo en cuenta el desarrollo de capacidades alcanzado por algunos PRM, debieran fomentarse también acciones de cooperación horizontal entre los propios PRM en el ámbito tecnológico, con apoyo de los donantes.

104. Un ámbito en el que puede desplegarse esa acción es en el de la cooperación científica, a través de programas formativos y de investigación conjuntos, de intercambio de investigadores y de redes de colaboración entre equipos y centros de investigación. Para ello es necesario otorgar a Universidades y centros de investigación un mayor protagonismo en la definición de los ámbitos de cooperación, manteniendo las administraciones públicas una tarea de respaldo a la movilidad de las personas y al fortalecimiento de las redes institucionales. La cooperación tecnológica es otro ámbito de actuación en el que se cuenta con experiencias (como es el caso de EUREKA) que se basan en la colaboración tecnológica entre empresas y centros de investigación. Algunas líneas concretas pueden basarse en nuevas asociaciones entre empresas, universidades y centros de investigación a escala internacional, con el respaldo de las Administraciones. Los PRM más avanzados tecnológicamente presentan, además, oportunidades para instrumentar una transferencia de tecnología en la que ambas partes de la transacción pudieran resultar beneficiadas.

105. Las estrategias de desarrollo tecnológico han sido a menudo dependientes de factores externos de promoción del cambio técnico. En algunos países, ha tenido un papel crucial la inversión extranjera en sectores manufactureros con un alto componente tecnológico. Es por ello que la mejora de las capacidades de atracción de la inversión extranjera en los PRM puede ser considerada como una posible vía para el impulso de las capacidades tecnológicas, siempre que la inversión extranjera se enraíce en el tejido productivo local. La experiencia indica que las capacidades de atracción aparecen condicionadas, entre otros factores, por la disponibilidad de un marco normativo apropiado, mercados laborales calificados y adecuadas infraestructuras, tanto las más convencionales como las que proveen servicios intensivos en conocimiento.

106. Un ámbito en el que frecuentemente los países en desarrollo presentan deficiencias es el de las capacidades empresariales o de gestión: aspecto en el que hay un amplio espacio para la transmisión de experiencias mutuas entre los PRM y para el apoyo y cooperación por parte de los países desarrollados. El conocimiento sobre el estado de la tecnología, sobre la situación del mercado, las buenas prácticas empresariales o las técnicas de mercadeo, resultan ser en ocasiones aspectos tan importantes como la disponibilidad de capacidades técnicas en los países en desarrollo.

### *8.3.- Desarrollo de las infraestructuras*

107. La dotación y calidad de las infraestructuras de un país condiciona sus posibilidades de crecimiento, desarrollo social y competitividad internacional. A corto plazo, la inversión en infraestructuras impulsa la demanda agregada, alimentando el crecimiento y la generación de empleo. A largo plazo, sus efectos se relacionan con la eficiencia productiva, a través de la vertebración del territorio, la reducción de los costes del transporte y la comunicación, la accesibilidad a los mercados y la adecuada provisión de servicios básicos a la sociedad.

108. Conscientes de este papel, en las últimas dos décadas los PRM realizaron un importante esfuerzo por ampliar y mejorar su dotación de infraestructuras. Como consecuencia de ese esfuerzo, se ha producido una mejora en la cobertura de los servicios

derivados. En concreto, entre 1980 y 2002, la capacidad de generación eléctrica en los PRM se multiplicó por cerca de tres, las líneas de teléfono por cada 1.000 habitantes por ocho, la población con acceso al saneamiento creció en algo más del 50% y un incremento similar tuvo la población con acceso al agua potable. Pese a estos logros, el panorama es muy desigual, percibiéndose todavía carencias muy notables en algunos países.

109. Además de las carencias derivadas de la escasa dotación, existen otros problemas asociados a la gestión de las infraestructuras, entre las que cabe mencionar:

- Infraestructuras inadecuadas, sobre-dimensionadas o formuladas con criterios erróneos, que da origen a inversiones de dudosa rentabilidad social, en tanto se abandona el mantenimiento de las infraestructuras ya existentes.
- Deficiencias en la explotación de las infraestructuras, tanto por causas técnicas como económicas, lo que limita su rendimiento.
- Ausencia de criterios financieros en las decisiones de inversión y en la prestación de los servicios, de lo que se deriva en un gasto excesivo no recuperado.
- Descuido de las necesidades específicas de los sectores más pobres o de los colectivos más vulnerables.
- Ausencia de consideración de los problemas medioambientales, lo que se ha traducido en importantes impactos negativos no debidamente evaluados.

La mera enunciación de estos problemas sugiere que además de los recursos financieros necesarios, es importante atender a la calidad de las infraestructuras.

110. Buena parte de los servicios de infraestructuras han sido tradicionalmente gestionados por empresas del Estado. Más allá de la responsabilidad última que le corresponde a las instituciones públicas en la garantía de prestación de estos servicios, en los últimos años se percibe un cambio en las formas de gestión de las infraestructuras, orientado a otorgar mayor papel a la iniciativa privada. Entre los factores que alientan ese cambio figuran: i) los avances tecnológicos, que disolvieron el carácter de monopolio natural de algunas actividades; ii) la fragmentación de la producción en diversos segmentos, que parte de ellos pueden ser abiertos a la competencia; iii) las limitaciones financieras del sector público, tanto para invertir como para rentabilizar la inversión; y iv) los problemas de las empresas públicas para asumir una gestión eficiente de los servicios. Todo ello ha promovido la tendencia a buscar nuevas formas de asociación con el sector privado, tanto a través de la privatización como mediante la apertura a la participación del capital privado en la financiación de nuevas infraestructuras. Esta nueva situación abre la oportunidad a nuevas fuentes de provisión de infraestructuras, lo que requiere realizar reformas en la estructura y reglamentación de los mercados para hacerlos atractivos a la financiación privada. Es esta una tarea que necesariamente deben hacer los PRM para aprovechar todas las posibilidades que el mercado brinda en el desarrollo de las infraestructuras.

111. Acorde con los cambios señalados, se han puesto en marcha también nuevas fórmulas contractuales y de asignación de los derechos de propiedad en relación con las infraestructuras. Las opciones recorren el amplio arco que va desde la propiedad plena del sector privado a la absoluta propiedad pública, con toda suerte de fórmulas contractuales intermedias (como contratos de servicios, contratos de gestión y diversas combinaciones entre construcción, explotación y transferencia de las infraestructuras). Para que estas modalidades se puedan desplegar convenientemente, es preciso definir un marco regulatorio apropiado, que proteja al inversor de la intervención arbitraria de los gobiernos,

pero que también proteja a los usuarios contra la posición monopolística o dominante de los operadores privados. Para ello es necesario, en primer lugar, disponer de un diseño apropiado de la concesión, un buen marco regulador y una definición precisa de las condiciones contractuales; y, en segundo lugar, generar las condiciones para que las condiciones pactadas se cumplan.

112. La construcción de infraestructuras, en general, constituye una oportunidad para ampliar los mercados de capitales, ampliando la cartera de proyectos de los inversionistas nacionales y extranjeros. Dadas las limitaciones que en este ámbito tienen los países en desarrollo, un programa de inversión en infraestructuras puede crear una buena oportunidad para ampliar y profundizar los mercados de capitales. En este sentido, los países en vías de desarrollo deben tomar medidas para garantizar el buen funcionamiento de estos mercados, fortalecer el sistema financiero y apoyar la acción de inversionistas institucionales (como fondos de pensiones y compañías de seguros).