

COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO CON LOS PAÍSES DE RENTA MEDIA

Resumen Ejecutivo

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 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. El Consenso de Monterrey y la Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda son hitos importantes de este proceso.
2. Estos cambios estuvieron acompañados de un mayor énfasis en la orientación de la ayuda hacia los países de renta baja, donde más acusados son los niveles de pobreza. Este enfoque, aunque adecuado, pudiera dar origen a una falta de respaldo de la comunidad internacional a los esfuerzos de desarrollo y lucha contra la pobreza en los países de renta media (PRM). Existen, sin embargo, importantes razones que justificarían que la comunidad internacional mantuviese su apoyo, convenientemente definido, a este grupo de países:
 - Contribuir a los esfuerzos de erradicación de la pobreza. En los PRM habita el 41% de la población del mundo en desarrollo cuyos ingresos son inferiores a dos dólares diarios. Aún cuando la responsabilidad central reside en los gobiernos nacionales, la cooperación internacional puede ser clave para superar círculos viciosos y progresar más rápidamente en ese propósito.
 - Evitar regresiones en el avance social y económico. La alta volatilidad del ritmo de crecimiento en un número considerable de PRM ha provocado frecuentes retrocesos económicos y sociales. Un objetivo central de un sistema internacional de cooperación debería ser consolidar y hacer irreversibles los logros en materia de desarrollo.
 - Servir como polos de desarrollo para el entorno regional. La dimensión económica de algunos de estos países es tal que su dinamismo se convierte en un importante impulso para la región o subregión respectiva. Es razonable que la cooperación internacional aproveche estas externalidades para lograr que su ayuda brinde el máximo efecto inductor de progreso en el entorno respectivo.
 - Apoyar la contribución de estos países a la provisión de bienes públicos internacionales tales como el mantenimiento de la paz, la prevención de enfermedades contagiosas, la estabilidad financiera y la sostenibilidad ambiental.
 - Fomentar la creación de un sistema de cooperación internacional que genere incentivos consistentes para el desarrollo, evitando que la segregación de los beneficiarios discrimine en contra de los países que han obtenido mayores avances.

3. De igual modo que no debe establecerse una frontera abrupta entre los países susceptibles de recibir ayuda, tampoco cabe establecerla entre los que contribuyen al sistema de cooperación. Esto implica 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 países de renta media. Esta cooperación puede ser promovida por los países industrializados a través de modalidades de cooperación triangular.
4. Los elevados niveles de heterogeneidad que caracterizan a los PRM, en términos de tamaño, potencial de desarrollo y logros sociales, dificultan, en cualquier caso, la definición de una respuesta única a sus necesidades, obligando a la comunidad internacional a adecuar el diseño de cooperación a las circunstancias de cada grupo de países.

Ámbitos estratégicos de acción.

5. Pese a que muchos PRM han experimentado en el pasado episodios de crecimiento acelerado, con frecuencia ello no les ha permitido asentar sendas de crecimiento sostenido y estable en el tiempo, revelando la existencia de obstáculos que bloquean su desarrollo. Aunque los problemas son muy dispares, buena parte de ellos parecen gravitar en torno a la debilidad institucional y falta de cohesión social de los PRM, a la vulnerabilidad de su inserción financiera en los mercados internacionales, y a las dificultades que enfrentan para generar una dinámica sostenida de progreso tecnológico y productivo.
6. La ayuda tiene un limitado peso relativo en la financiación de los PRM. Por ello, su eficacia dependerá de la capacidad que tenga para movilizar recursos nacionales o atraer otras fuentes de financiación internacional. Buena parte de la ayuda en los PRM se mueve en el 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 como la ayuda son otros componentes de la cooperación internacional, por lo que es clave mejorar los niveles de coherencia en las políticas de los donantes.
7. Entre estos otros factores, juega un papel fundamental el marco multilateral en que los PRM se insertan en el sistema económico internacional. La naturaleza y alcance de los marcos regulatorios en el campo del comercio, finanzas y tecnología son claves para definir márgenes de acción nacional y los beneficios que los países puedan derivar de su acceso a los mercados internacionales. Por ello, es necesario garantizar una voz y representación de los PRM en las instituciones económicas mundiales más acorde con su dimensión económica y población.
8. Los bancos multilaterales de desarrollo (BMD) juegan también un papel esencial en los PRM, especialmente en aquéllos que no tienen acceso estable a los mercados privados de capital. Estas instituciones operan a través de la aportación de crédito, nuevos

instrumentos financieros –como las garantías–, asistencia técnica y apoyo al proceso de creación de capacidades. Entre sus líneas financieras más promisorias se cuentan: el desarrollo de instrumentos para mitigar los riesgos de perturbaciones externas; la financiación a las instituciones públicas de carácter sub-nacional; la financiación de nuevas actividades privadas, como la infraestructura; y el desarrollo de modalidades de financiación en moneda nacional. Simultáneamente, es necesario que los BMD traten de corregir el carácter excesivamente exigente y complejo de la condicionalidad, los costes de transacción demasiado altos, y su insuficiente adecuación a las características, procedimientos de gestión y necesidades específicas de los países.

9. Gracias a su estructura horizontal, la cooperación Sur-Sur presenta una gran capacidad para generar un sentido de apropiación por parte del receptor, promover iniciativas más cercanas a las condiciones y necesidades de los países afectados y propiciar actividades generadoras de “doble dividendo”, al estimular las capacidades técnicas e institucionales tanto del donante como el receptor. Esta cooperación se ha desplegado en tres ámbitos importantes: (i) el macroeconómico, especialmente el diálogo sobre políticas macroeconómicas y el suministro de liquidez durante episodios de crisis; (ii) el de financiación para el desarrollo, a través de bancos multilaterales de los propios países en desarrollo y de iniciativas para la creación de mercados regionales de bonos; y (iii) el de cooperación técnica.

Cohesión social, gobernabilidad democrática y desarrollo institucional.

10. Los procesos de desarrollo suelen comportar 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 promover la convivencia social, aproximando la distribución de activos y renta a aquélla 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.
11. A pesar de la diversidad de situaciones y de que el conocimiento acerca de los procesos de cambio institucional es limitado, existen algunos principios que suscitan mayor consenso. Así, se acepta que las respuestas institucionales son altamente específicas a cada contexto y, por ende, no existen diseños institucionales universalmente óptimos. También se reconoce que no es necesario acometer reformas de gran calado para iniciar un proceso de perfeccionamiento institucional efectivo: basta con una modificación creíble y, por tanto, sostenible, que altere la conducta de los distintos agentes. La sostenibilidad del cambio depende de que genere un monto reducido de perdedores y de que amplíe con el tiempo el número de beneficiarios. Estos principios sugieren que reformas en el margen pueden hacer factible avanzar eficazmente en el cambio institucional. La construcción de administraciones públicas de calidad y la lucha contra la corrupción desempeñan un papel crucial en el proceso de desarrollo institucional.
12. 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: la difusión e intercambio de experiencias potencialmente replicables, reduciendo así los costes de innovación, y el apoyo a actividades de empoderamiento de

los grupos sociales que colaboran al cambio institucional y presionan para hacer las instituciones más incluyentes y responsables.

13. Un amplio número de PRM ha tenido dificultades para hacer compatible su dinámica de crecimiento con reducciones sustanciales en los niveles de pobreza. Sin embargo, es posible hacer compatibles los objetivos de crecimiento con los de equidad. La experiencia indica que las políticas redistributivas no necesariamente reducen el nivel de eficiencia de los mercados. El gasto redistributivo, especialmente en el área educativa y de salud, puede reducir la pobreza sin mermas en el ritmo de crecimiento de la economía. Una experiencia reciente que se ha demostrado valiosa es el desarrollo de transferencias a los hogares pobres condicionadas a la atención escolar y al uso de sistemas básicos de salud. Adicionalmente, la historia de los PRM muestra que los “shocks” macroeconómicos severos pueden incrementar sustancialmente los niveles de pobreza, lo que subraya la importancia de establecer redes de protección social con anticipación a eventuales crisis.
14. La necesidad de articular políticas redistributivas obliga a los PRM a aumentar el gasto social, lo cual empuja a una ampliación de las posibilidades fiscales de los gobiernos. La cooperación internacional en estas áreas puede ayudar tanto desde el punto de vista financiero como de la asistencia técnica a ampliar los servicios básicos y contribuir a la consolidación de las redes de protección social.
15. La gestión tributaria es un elemento central en los procesos de desarrollo: afecta el comportamiento económico de individuos y empresas, determina la capacidad de acción del sector público y conforma el contrato social sobre el que se erige el concepto de ciudadanía. Sin embargo, configurar un sistema fiscal con características de suficiencia, eficiencia, equidad, sencillez administrativa y flexibilidad es un gran desafío. A pesar de la heterogeneidad de los PRM, aún hay espacios para una readecuación del sistema impositivo tendiente a perfeccionarlo, ampliarlo y hacerlo menos regresivo. La cooperación internacional puede asistir a ese proceso, ayudando en el diseño y desarrollo técnico de las reformas, en la mejora de las estadísticas, en la formación de recursos humanos y en el fortalecimiento de la institución encargada de la administración tributaria. Asimismo, la globalización, la movilidad del capital y la competencia fiscal entre países, hacen necesaria una mayor coordinación internacional en áreas como la doble imposición, la evasión y el fraude fiscal.

Estabilidad e innovación financiera

16. Si bien el proceso de liberalización de los movimientos de capital y de desregulación e innovación financiera ha elevado la eficiencia de los mercados internacionales de capital, también ha incrementado los riesgos de inestabilidad asociados al rápido movimiento de capitales y al mayor contagio de las crisis. Los PRM han vivido ambas caras del proceso. Atenuar estos riesgos requiere consolidar los fundamentos macroeconómicos de los países, permitirles mayor espacio para políticas anticíclicas y fortalecer los sistemas de regulación prudencial y supervisión financiera. En el momento actual la situación de los mercados financieros es menos tensa que la existente hace una década (y los PRM y otros países en desarrollo han tomado medidas cautelares, como el aumento en las reservas

internacionales), pero nada garantiza que no puedan reproducirse las situaciones críticas de entonces. Por ello, las respuestas a nivel nacional deben ser complementadas con acciones internacionales.

17. Un problema fundamental es la diversa capacidad y regularidad que los países tienen para acceder a los mercados internacionales de capital y las implicaciones que ello comporta para la autonomía efectiva de sus políticas económicas. En el caso de los PRM, la combinación de mercados de capital volátiles y de altos niveles de endeudamiento refuerza el comportamiento cíclico de las economías. En los momentos de auge, los mercados favorecen políticas expansivas; en los momentos de recesión, los gobiernos tienen que acentuar las respuestas de tono restrictivo, repercutiendo sobre las posibilidades de inversión y crecimiento de los países. De ahí la importancia de poner en práctica políticas macroeconómicas de tono anticíclico.
18. Un elemento importante para ese objetivo es dotarse de cierta flexibilidad en el sistema de gestión del tipo de cambio, recordando que no hay una respuesta óptima para todos los países. Otro ámbito relevante de acción es claramente el de la propia política fiscal. Pese a las dificultades, se pueden lograr ciertos grados de autonomía de la política fiscal respecto del ciclo, a través de metas fiscales de mediano plazo, ajustadas en función del ciclo económico, y de fondos de estabilización. De igual forma, la aplicación de una cierta regulación sobre la cuenta de capital puede apoyar el diseño de políticas anticíclicas y ayudar a mejorar el perfil del endeudamiento externo.
19. El desarrollo de los mercados financieros locales —especialmente el nivel de capitalización de los mercados de bonos, tanto privados como públicos—constituye una de las vías necesarias 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. La eficiencia y competitividad de la banca son también cruciales, así como lo es el disponer de un marco normativo bien desarrollado y de una estructura de información, regulación y supervisión adecuada.
20. El acceso a los servicios bancarios de toda la población se reconoce como un aspecto fundamental del desarrollo económico y social de un país. Además de los gobiernos, en este objetivo tienen una responsabilidad básica las instituciones bancarias, que debieran democratizar sus servicios y adaptar sus productos y redes a las condiciones de la población de menor ingreso. A es propósito puede contribuir igualmente el desarrollo de entidades de microfinanzas, que pueden ser respaldadas por la cooperación internacional.
21. Los PRM tienen mucho que ganar de alcanzarse reformas positivas en el sistema financiero internacional. Dos objetivos básicos deben inspirar dicha reforma: promover la adecuada provisión de flujos de capital, privado y público, a las diferentes categorías de países en desarrollo y elevar los grados de estabilidad de dichos flujos, tratando de prevenir las crisis y atenuar los potenciales efectos de contagio. Para lograrlo se requerirá, entre otras cosas: la adopción de mejores mecanismos de regulación y supervisión prudencial de los sistemas financieros; disponer de instituciones con capacidad para inyectar recursos a aquellas economías que padecen crisis agudas de liquidez (lo que aconseja otorgar una mayor capacidad operativa al FMI como

prestamista de última instancia y como garante de la estabilidad del sistema financiero internacional); contar con instrumentos eficaces para apoyar los esfuerzos de reducción de endeudamiento de los países, incluyendo el tratamiento de la “deuda soberana”; fortalecer las instituciones financieras internacionales para que puedan afrontar nuevos problemas, como la inadecuada regulación de instrumentos novedosos y dinámicos (derivados) y los grandes desequilibrios de pago globales; y mejorar la representación y participación a los países en desarrollo en dichas instituciones.

Inserción comercial y ventajas competitivas.

22. Una apertura comercial bien diseñada mejora la eficiencia productiva de un país, facilita la difusión tecnológica, promueve la competencia, posibilita un mejor aprovechamiento de las economías de escala y ayuda a relajar la restricción externa al crecimiento. Sin embargo, el desarrollo no es una consecuencia automática de dicha apertura. Sin un acompañamiento adecuado, la apertura puede tener efectos limitados e incluso negativos en el corto plazo. En las dos últimas décadas, los PRM han hecho un esfuerzo notable para abrir sus economías al exterior, incrementando exportaciones e importaciones. Aún así, su perfil productivo y exportador es muy diferente al de los países desarrollados, con una elevada presencia de productos básicos en sus exportaciones, lo cual aumenta la inestabilidad de sus ingresos. Además, existe una gran concentración de sus ventas externas por mercados y por productos.
23. Más del 80% de los PRM son miembros de la OMC y casi todo el resto tienen estatus de observadores. Aún cuando el cumplimiento de los acuerdos comerciales es básico, es razonable que en las negociaciones comerciales los PRM demanden que la universalidad de las normas se compagine con un margen de holgura para instrumentar políticas nacionales de fomento del desarrollo. Para muchos PRM, la negociación sobre productos agrícolas es crucial. La elevada protección de los mercados agrícolas en países desarrollados —donde se combinan altos aranceles con subvenciones a la producción y a la exportación— son prácticas incompatibles con el objetivo de comercio abierto y constituyen un freno considerable a las exportaciones de muchos países en desarrollo, incluyendo los PRM.
24. Además de un progreso en las áreas de regulación mencionadas, la cooperación internacional podría asistir a aquellos PRM que carecen de los medios técnicos necesarios para participar en las negociaciones internacionales y que necesitan recursos y asistencia técnica para aumentar su oferta exportadora y el grado de internacionalización de sus empresas.
25. En el campo de desarrollo de las capacidades tecnológicas, la cooperación internacional puede ser decisiva. La transferencia internacional de conocimiento puede conducir a un rápido progreso tecnológico en diversas áreas. La cooperación científica a través de programas formativos, de intercambio de investigadores y de redes de colaboración entre equipos y centros de investigación puede ser particularmente beneficiosa para los PRM. Tanto en los esfuerzos nacionales como internacionales, una asociación estratégica con universidades y con empresas podría jugar un papel importante. Asimismo, es

conveniente diseñar esquemas para asegurar que la inversión extranjera directa contribuya en el largo plazo al progreso tecnológico del país huésped.

26. Otro factor clave en la competitividad internacional es la dotación y calidad de la infraestructura física. La inversión en infraestructura incrementa la demanda agregada, genera empleos y crecimiento en el corto plazo. A largo plazo, aumenta la eficiencia productiva, facilita la integración de los mercados y permite la provisión de servicios básicos a la sociedad. En un número considerable de PRM las dificultades o crisis financieras de los últimos 25 años han conducido a un déficit sustancial en este ámbito. Revitalizar la inversión en infraestructura es, por lo tanto, un factor central para acelerar el desarrollo. Un enfoque pragmático de las asociaciones público-privadas puede contribuir a este esfuerzo.
27. Desde el punto de vista financiero, la revitalización de la inversión en infraestructura en los PRM va a requerir esfuerzos que van más allá de las disponibilidades presupuestarias nacionales y de la eventual financiación privada interna o internacional. Los recursos públicos bilaterales y especialmente multilaterales pueden ser, por lo tanto, decisivos en este sector. Ello constituye uno de los desafíos prioritarios de la cooperación internacional con los PRM.