



¿Debe darse ayuda a los países de renta media?

José Antonio Alonso

Introducción

En los últimos años, la comunidad internacional ha dado importantes pasos para definir de forma más precisa su compromiso con la lucha contra la pobreza. A través de la Declaración del Milenio –y los Objetivos de Desarrollo del Milenio– se ha logrado conformar una agenda que compromete al conjunto de la comunidad internacional. Semejante avance se ha acompañado de un programa de reformas en el sistema de ayuda tendente a conseguir una mayor apropiación de las intervenciones por parte del receptor, una mayor coordinación y armonización de los donantes y un alineamiento de sus acciones con las políticas de los receptores (Declaración de París, promovida por el CAD de la OCDE).

Estos importantes cambios en la doctrina de la cooperación para el desarrollo fueron acompañados de un mayor énfasis en la necesidad de orientar los recursos de la ayuda, de una manera más focalizada, hacia los sectores sociales y hacia los países donde más aguda es la pobreza. En esa línea se ha pasado a reclamar más atención

hacia aquellas regiones, como África subsahariana, reduciendo (o eliminando) la ayuda anteriormente dirigida a países con niveles superiores de renta.

Acorde con esta orientación, son ya varios los donantes (entre ellos algunos comunitarios) que han decidido eliminar su cooperación y cerrar sus delegaciones en diversos países de renta media (PRM). Un proceder que se observa en el caso de los países latinoamericanos (andinos y centroamericanos), que han visto disminuir tanto los recursos como el número de donantes dispuestos a respaldar sus iniciativas de desarrollo. ¿Es este un proceder correcto?

¿Debemos retirar la ayuda a los países de renta media? Detrás de esa pregunta se encuentra otra igualmente relevante: ¿la ayuda internacional ha de conformarse como un instrumento focalizado en la lucha contra la pobreza o debe concebirse como un sistema integral de apoyo a los esfuerzos de desarrollo de los países que la necesitan? Aunque hay partidarios de la primera opción, existen buenas razones para respaldar la segunda. Pero ¿quienes son los países de renta media?

Países de renta media

A lo largo de los años el mundo en desarrollo se ha hecho más heterogéneo y complejo, obligando a la comunidad internacional a definir categorías de países más acotadas y homogéneas. Una de las clasificaciones de mayor uso es la propuesta por el Banco Mundial, que segrega la comunidad internacional en tres grandes estratos de países (renta baja, media y alta), de acuerdo a su nivel de PIB per cápita respectivo. Tomando los datos de 2005, se definen como de renta baja los países con PIB per cápita inferior a los 905 dólares; de renta media los que están entre ese umbral y los 11.116 dólares; y de renta alta los que superan esta última cifra. Pertenecen al colectivo de renta media un total de 96 países (o territorios): es decir, cerca del 60% de los que conforman el mundo en desarrollo. A su vez, el colectivo de renta media lo divide el Banco Mundial en dos sub-estratos: renta medio baja (55 países), y renta medio alta (41 países), de acuerdo con que su PIB per cápita supere o no el umbral de 3.595 dólares. Con ligeros matices, el CAD de la OCDE sigue similar criterio a la hora de clasificar a los países potencialmente receptores de ayuda.

Los PRM tienen un peso notable en el sistema internacional. En particular, algunos PRM son centros de gravitación

¿La ayuda internacional ha de conformarse como un instrumento focalizado para la lucha contra la pobreza extrema o debe concebirse como un sistema integral de apoyo a los esfuerzos de desarrollo de los países que la necesitan?

¿Debemos retirar la ayuda a los países de renta media?



José Antonio Alonso es Catedrático de Economía Aplicada y Director del ICEI.
j.alonso@ccee.ucm.es

Instituto Complutense de Estudios Internacionales
Campus de Somosaguas. Finca Mas Ferré.
28223 Madrid
www.ucm.es/info/icei/

política y económica de diversas regiones del mundo en desarrollo, al concentrar entre un tercio y la mitad del total de la población y del producto agregado de su entorno. Es el caso de Brasil y México en América Latina, de Egipto en el norte de África, de Sudáfrica en el África Austral, de Turquía e Irán en Asia Occidental, de China en Asia Oriental o de Rusia en la región entre Europa y Asia.

Además, los PRM concentran cerca de la mitad (47,4%) de la población mundial (con un peso decisivo de China) y aportan el 36% del PIB mundial (en paridad del poder adquisitivo). En 2003, estos países fueron responsables de algo más del 21% del comercio mundial (exportaciones e importaciones) de bienes y servicios, recibieron cerca del 24% de la inversión extranjera directa y el 57,8% de las remesas enviadas por los emigrantes. Lo que sugiere que en los PRM se encuentran alguno de los mercados más prometedores y dinámicos del mundo.

Ahora bien, son también países con importantes déficit sociales, con fragilidades institucionales y debilidades económicas notables. Por ejemplo, en los PRM reside buena parte de la población pobre del planeta: el 13% de los que tienen menos de un dólar diario y el 41% de los que tienen menos de dos dólares. De forma correlativa, los PRM concentran más del 83% de la deuda externa mundial y son responsables del 41% de las emisiones de CO₂: un rasgo que evidencia que sin su concurso es difícil lograr objetivos globales en materia de sostenibilidad ambiental.

Aunque en los últimos años los PRM han tenido un comportamiento económico aceptable (en gran medida debido al impulso de China), caracteriza a este grupo la elevada volatilidad de su crecimiento, con regresiones muy notables en su desarrollo

motivadas por shocks externos o crisis internas. Esa elevada volatilidad ha tenido altos costes sociales, dado que los logros de los períodos expansivos no han logrado compensar los retrocesos que se han producido en los períodos de crisis. Como consecuencia, aunque los PRM han tenido una elevada movilidad en su posición en la escala internacional de desarrollo, pocos son los que en las últimas dos décadas han logrado ascender de forma estable al grupo de países de renta alta.

Justificación de la ayuda

Aun cuando se comparta la necesidad de otorgar mayor atención a los países más pobres, existen buenas razones para seguir respaldando los esfuerzos de desarrollo de los PRM. Buena parte de ellas se relacionan con los rasgos anteriormente señalados. En concreto, es necesario dar ayuda a los PRM

1 porque en ellos reside algo más del 41% de la población pobre del mundo, que vive con menos de 2 dólares diarios: de modo que si se quiere erradicar la pobreza, necesariamente deberán obtenerse logros sociales en estos países;

2 porque son altamente vulnerables a las circunstancias del entorno internacional, siendo objeto de frecuentes regresiones en los niveles de bienestar material como consecuencia de shocks externos o de crisis internas: de modo que puede ser necesario el respaldo internacional para consolidar y hacer irreversibles los logros alcanzados;

3 porque la aportación de este colectivo a la provisión de bienes públicos internacionales –especialmente, ambientales– es decisiva: lo que justifica que la comunidad internacional apoye los esfuerzos de estos países por proveer este tipo de bienes que a todos benefician;

4 porque por el peso que alguno de ellos tiene en su entorno regional, su éxito en términos de desarrollo puede tener un efecto inductor de progreso sobre terceros países, otorgando estabilidad al sistema internacional;

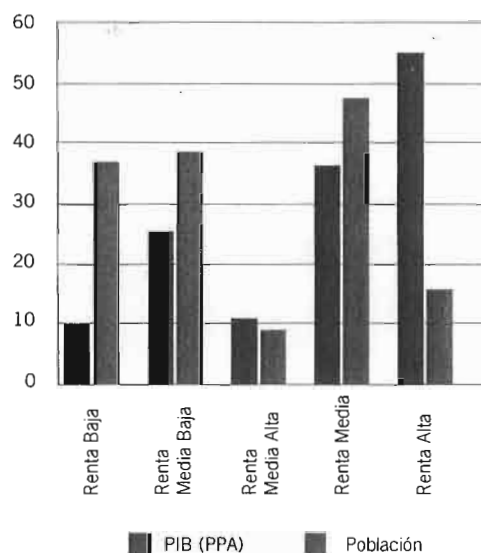
5 y, en fin, porque es necesario construir un sistema de cooperación que sea incentivo-compatible con los propósitos de desarrollo: no puede ser que sólo los deficientes resultados –y no los éxitos– sean compensados por la ayuda internacional, porque ello introduciría un problema de incentivos perversos y de azar moral en el sistema de cooperación.

Por todo ello parece conveniente mantener la ayuda a los PRM. No sólo para evitar eventuales regresiones en sus conquistas sociales, sino también para respaldar su progreso y el de su entorno regional, permitir una más estable gobernabilidad del sistema internacional y evitar que se incorporen incentivos perversos en el sistema de cooperación para el desarrollo. 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.

Esta posición se distancia de la de aquellos que pretenden convertir la ayuda en una política focalizada, dirigida en exclusiva a los países más empobrecidos. Frente a ello se demanda que la cooperación se conforme como un sistema integral, 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.

Para que un sistema de este tipo sea coherente, resulta necesario implicar a todos los países (no sólo a los hoy donantes) en el sostenimiento de la ayuda internacional a medida en que avanzan en sus niveles de desarrollo. Frente a una visión excesivamente dual del sistema, que segrega de forma nitida las funciones de donante y receptor, debiera promoverse la progresiva implicación de los países de renta media en las tareas de ayuda, a medida que progresan en su experiencia de desarrollo. Esto comporta su implicación cada más activa en una cooperación de tipo Sur-Sur, que debiera ser apoyada por los donantes a través de las diversas formas de cooperación triangular y de apoyo a la cooperación regional.

Distribución de la renta y de la población mundiales



Elaboración propia con datos del Banco Mundial (2006)

Contenidos de la cooperación

La heterogeneidad de los PRM hace difícil aplicar a todos ellos un mismo diagnóstico. No obstante, es común a buena parte de ellos haber experimentado en el pasado —y de forma reiterada— episodios de crecimiento acelerado que, sin embargo, no se han traducido, salvo excepciones, en el asentamiento de una senda continuada de desarrollo. 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 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.

El primero de los problemas aludidos está relacionado con la falta de consolidación de las instituciones. 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 de las instituciones que, en ocasiones, los ciudadanos no las consideran 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 por el elevado nivel de desigualdad que caracteriza a alguno de los PRM. Ambos aspectos, debilidad institu-

cional y baja cohesión social, tienen su reflejo en la fragilidad del pacto fiscal sobre el que se asienta el Estado. La propia insuficiencia financiera del Estado termina por contribuir a debilitar su legitimidad social.

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 sobreendeudamiento 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, su senda económica se ve sometida a los vaivenes del mercado. 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.

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.

Las deficientes infraestructuras de los países y sus bajos logros educativos y tecnológicos dificulta el tránsito hacia una especialización más dinámica. Ello se traduce, además, en una dificultad para generar empleo de calidad de manera sostenida. Lo que hace que con frecuencia sean los PRM los que en mayor medida nutren los flujos migratorios internacionales.

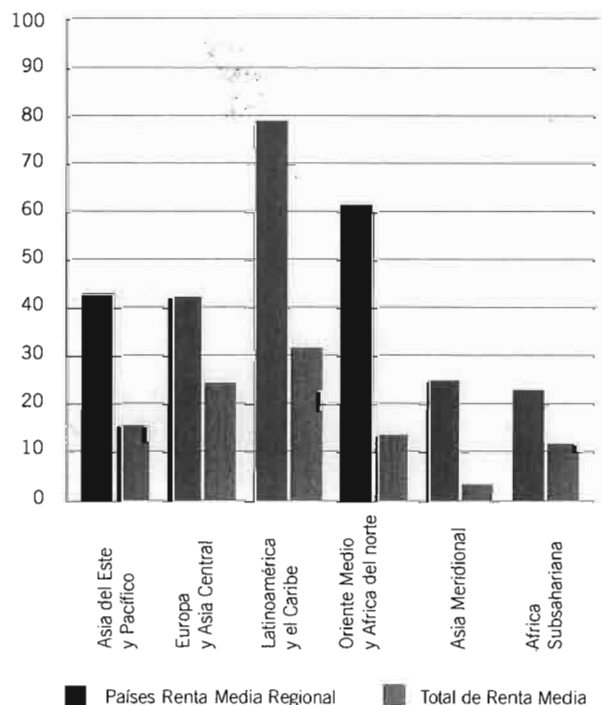
Instrumentación

Las características específicas de los PRM obliga a pensar el modo de instrumentar la ayuda. Probablemente, para

los PRM de más bajo PIB per cápita, el enfoque no debiera diferir del que los donantes practican con los países de bajo ingreso, a través de las Estrategias de Reducción de la Pobreza (ERP), los enfoques programáticos y sectoriales y el recurso a la financiación directa al presupuesto. No obstante, esa no constituye una opción general para el conjunto de los PRM. Varias son las razones que justifican este juicio:

- En buena parte de los PRM, es bajo el peso relativo de la ayuda en el PIB y en los recursos públicos. Esto desaconseja que la ayuda se asocie a la elaboración de una programación tan comprensiva y ambiciosa como demanda una ERP.
- El recurso a los enfoques sectoriales amplios puede ser más una posibilidad que una regla en el caso de los PRM. Entre otras cosas porque los ámbitos de trabajo en estos países pueden referirse a estrangulamientos específicos o a carencias precisas de su proceso de desarrollo y no a grandes agregados sectoriales (como educación o salud).

Distribución de los PRM por regiones (%):



Elaboración propia con datos del Banco Mundial (2006)

• Por último, tampoco el recurso a la aportación directa al presupuesto parece la vía que tenga que dominar en la instrumentación financiera de la cooperación. Una conclusión que se deriva de la limitada dimensión relativa de la ayuda que reciben.

Las observaciones anteriores sugieren la necesidad de adoptar un criterio flexible e innovador en la política de cooperación dirigida a los PRM, seleccionando las modalidades de ayuda y los instrumentos de acuerdo a las condiciones específicas de cada país.

Son de entera aplicación, en todo caso, los principios que el CAD de la OCDE ha venido definiendo como buenas prácticas necesarias para mejorar los niveles de eficacia de la ayuda. Es decir, la apropiación de las intervenciones por parte del receptor, el alineamiento del donante con los objetivos y con los procedimientos de gestión del país socio, la armonización entre los donantes que trabajan en un mismo ámbito, la gestión por resultados en materia de cooperación y la mutua rendición de cuentas.

Adicionalmente, cabe señalar otras cinco consideraciones que ayuden a enfocar una política de cooperación

internacional dirigida a los PRM. En concreto:

- En el caso de este grupo de países el peso de la ayuda sobre el PIB (o el presupuesto) del receptor suele ser bajo, por lo que su eficacia dependerá crucialmente del nivel de apalancamiento que se consiga. Es decir, de la capacidad que tenga la ayuda para movilizar recursos adicionales.

- Una buena parte del trabajo a realizar en los PRM 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 de renta media,

- En los PRM tan importante es la ayuda como otros componentes de la cooperación internacional que no computan como AOD, lo que sugiere la importancia de la coherencia en las políticas de los donantes.

- Es un rasgo de los PRM tener elevados niveles de desigualdad social. En estos casos 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 PRM 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, en los ámbitos comercial, tecnológico y financiero.

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.

A través de esta vía de cooperación Sur-Sur 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.

BIBLIOGRAFIA

Una exposición más detenida y completa de las posiciones mantenidas en este documento puede encontrarse en J. A. Alonso (director): *Cooperación con los países de renta media*, Editorial Complutense, Madrid, 2007

También pueden consultarse los documentos preparados para las dos Conferencias Internacionales sobre Cooperación con Países de Renta Media que, con el auspicio del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas, organizaron los gobiernos de España (1 y 2 de Marzo de 2007) y de El Salvador (3 y 4 de Octubre de 2007). Ambos documentos en la sección "encuentros y seminarios" de la web oficial del ICEI. <http://www.ucm.es/info/icei/>

Indicadores económicos y sociales por grupos de renta a nivel mundial

	Año	Niveles de Renta			
		Mundo	Baja	Media	Alta
Exp+Imp de bienes y servicios	2003	100	2,60	21,30	76,10
IED	2003	100	2,80	23,70	73,50
Remesas	2003	100	30,90	57,80	11,40
Technology Achievement Index	2003	0,37	0,14	0,31	0,56
Digital Acces Index	2003	0,42	0,17	0,45	0,72
Usuarios de Internet (por 1000 habitantes)	2000	64,23	3,46	23,82	328,95
Tasa de mortalidad infantil	2003	56,80	79,82	29,75	-
Tasa de alfabetización de adultos	2002	79,07	57,99	89,92	-
Coefficiente Gini	2003	39,38	35,67	43,72	34,12
Tasa de pobreza (1 dólar)	2003	22,12	35,47	13,07	2,00
Tasa de pobreza (2 dólares)	2003	53,79	76,73	38,58	2,00
Índice pobreza humana (IPH)	2003	23,74	35,39	13,79	6,49