

DICIEMBRE 2013

Nº

COOPERACIÓN CON PAÍSES DE RENTA MEDIA: UN ENFOQUE BASADO EN INCENTIVOS

José Antonio Alonso

COOPERACIÓN ESPAÑOLA

DOCUMENTOS
DE TRABAJO



cooperación
española

Cooperación con países de renta media: *Un enfoque basado en incentivos*

José Antonio Alonso

*Catedrático de Economía Aplicada,
Investigador, Instituto Complutense
de Estudios Internacionales,
Miembro del Committee for Development
Policy, UN-ECOSOC*

Aviso: El análisis y las conclusiones o recomendaciones de este documento de trabajo son de responsabilidad exclusiva del autor. No reflejan necesariamente la opinión oficial de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo ni de ninguna de sus socios.

© AECID, 2013

**Agencia Española de Cooperación Internacional
para el Desarrollo**

Av. Reyes Católicos, 4
28040 Madrid, España
Tel. +34 91 583 81 00

www.aecid.es

NIPO: 502-13-058-2 (español)

NIPO: 502-13-059-8 (inglés)

Coordinación editorial: Christian Freres, Experto, Unidad de Planificación, Eficacia y Calidad de la Ayuda, Gabinete Técnico, AECID

Email: eficacia@aecid.es

Página Web: <http://www.aecid.es/ES/la-aecid/eficacia-y-calidad>

Maquetación y diseño:

Frank Martínez Soriano
Ana Carlota Cano
Ignacio Sagrario

PRÓLOGO



El Plan Director de la Cooperación Española, 2013-2016 señala el compromiso español con los países de renta media (PRM). Esto se observa cuando se afirma que la Cooperación Española podría “impulsar una reflexión en la comunidad internacional acerca de la necesidad de mantener el apoyo a los PRM, y, sobre todo, acerca de las mejores formas de trabajar con ellos”. Este documento de planificación llama la atención sobre la creciente importancia que tiene este tema en la agenda global de desarrollo, entre otros motivos porque han aumentado el número de países que forman parte de esta clasificación basada en la renta per cápita.

Constituye, en todo caso, una reiteración del claro interés estratégico que tiene esta cuestión para la política española de cooperación para el desarrollo. No obstante -y sorprendentemente-, más allá de las referencias generales en los planes directores y otros documentos, esta prioridad ha carecido de un sustento doctrinal propio dentro del sistema español. Es decir, hasta ahora la Cooperación Española no ha contado con orientaciones estratégicas específicas que justificaran esta política y que dieran pautas generales para su puesta en práctica.

Ello a pesar de que desde que existe la cooperación española para el desarrollo, ésta ha situado en un lugar destacado a los países de renta media como socios. En un primer momento este sesgo no obedecía a una decisión basada en un análisis de factores objetivos, sino reflejaba la lógica predominante del momento: los donantes centraban su ayuda en países que habían formado parte de sus antiguas colonias y/o se encontraban en su esfera de influencia geopolítica.

De esta manera no era sorprendente que España enfocara gran parte de su cooperación en este grupo de países. En esta línea el primer órgano de ejecución de esta política, el Instituto de Cultura Hispánica, orientaba su actuación hacia los países hispanoamericanos, la mayoría de los cuales eran PRM.

Cuando en los años ochenta se estableció un nuevo marco institucional para una cooperación al desarrollo moderna, se evidenció la atención privilegiada para estos países a través de la apertura de las primeras oficinas técnicas de cooperación de la entonces Agencia Española de Cooperación Internacional –establecida en 1987, hace 25 años- en Centroamérica.

Al final de los noventa y sobre todo desde 2004 se inició un proceso de ampliación del foco geográfico de la Cooperación Española, sobre todo con la idea de aumentar el apoyo a países de renta baja en África Subsahariana. Aun así, esta cooperación seguía privilegiando a los PRM dentro de sus prioridades geográficas.

En efecto, en el IV Plan Director se señala la intención de la CE de concentrar su actuación en 23 países al final de su periodo de vigencia, siendo 16 países del grupo de los PRM. Asimismo, España es uno de los países donantes que tradicionalmente ha destinado una proporción mayor de su ayuda oficial al desarrollo (AOD) a estos países. Según datos del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, el promedio de la AOD neta española que se canalizó en el bienio 2010-2011 a los países de renta media fue del 55,7%. Aunque había bajado mucho desde finales de la década anterior, seguía estando muy por encima de la media de los miembros del CAD (47,3%).

Ahora bien, esta faceta distintiva de la cooperación española no ha recibido una atención muy relevante en la definición de la política nacional en esta materia hasta la década pasada. Anteriormente, no parecía necesario explicar el sesgo hacia los PRM. Sin embargo, con la evolución de la agenda internacional de desarrollo, sobre todo a partir de la Declaración del Milenio que primó la ayuda para los países más pobres, esta orientación llamaba mucho la atención en la comunidad de donantes, suscitando algunas críticas.

De ahí que se hizo el intento a principios de la década anterior de reclamar la importancia de mantener el apoyo a los países de renta media. Para ello se contrataron algunos estudios y se realizaron seminarios internacionales, aunque no se logró un efecto muy amplio.

A mediados del decenio se decidió elevar el nivel político de este empeño, aliándose con Naciones Unidas que mostraba un gran interés en el tema pues afecta a un gran número de sus países miembros. Esta asociación se concretó con la organización de la primera Conferencia Intergubernamental sobre Cooperación con los Países de Renta Media en Madrid, los días 1 y 2 de marzo de 2006. La Cooperación Española también financió un libro y varios documentos sobre el tema.

No obstante, poco después se fue perdiendo paulatinamente el ímpetu político logrado en Madrid, de manera que la cooperación con los países de renta media cayó a un segundo plano en los años siguientes.

El tema se retoma a un nivel general en el proceso de elaboración del IV Plan Director, debido al hecho de que el número de países de renta media había aumentado notablemente en los últimos años y por el reconocimiento consecuente de que ninguna agenda de desarrollo tenía sentido sin tomar en cuenta la situación de estos estados.

En este contexto, la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), el principal ente ejecutor de la Cooperación Española, decide abrir una reflexión propia para, sobre todo, abordar las implicaciones prácticas de una revisión de su trabajo con los países de renta media. Un primer paso en este proceso consistió en el encargo de un estudio a un equipo dirigido por el Profesor José Antonio Alonso, Catedrático de Economía Aplicada de la Universidad Complutense de Madrid e Investigador del Instituto Complutense de Estudios Internacionales.

Se esperaba que dicho estudio se convirtiera en un referente en esta materia, sin tratarse de un documento de política de la Cooperación Española. Debía basarse en la consulta a actores del sistema español, en particular de la Agencia, pero manteniendo el rigor y la objetividad de un análisis académico.

De hecho, el trabajo no se centra en el caso español, pues también se ha considerado importante que sirviera para difundir estas ideas en toda la comunidad internacional, evitando que el debate sobre la cooperación con los PRM se quedara en nuestro sistema o en nuestro diálogo con estos mismos países. Sin duda, se trata de un ámbito en el que la Cooperación Española puede desempeñar cierto liderazgo más allá de nuestras fronteras, por lo que puede servir de herramienta de incidencia en los foros internacionales.

Para la propia Cooperación Española se espera que este documento sirva para abrir reflexiones y análisis con el fin de profundizar en la mejora de la puesta en práctica de la ayuda.

Finalmente, cabe destacar que es un tema muy apropiado para inaugurar esta serie de Documentos de Trabajo AECID, un instrumento de difusión de trabajos realizados por personal de la organización o estudios encargados a terceros. Sin grandes pretensiones, y de manera similar a lo que hacen otras agencias de cooperación, se espera contribuir a dar a conocer ideas relevantes para la agenda de cooperación para el desarrollo y de servir de vehículo para sistematizar y difundir ampliamente conocimientos que distintos actores del sistema han generado.

Unidad de Planificación, Eficacia y Calidad de la Ayuda, Gabinete Técnico, AECID

NOTA PREVIA DEL AUTOR



El presente documento responde a un encargo formulado por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) para disponer de un documento de política que ayudase a orientar la cooperación con países de renta media. El documento se ha beneficiado de los comentarios realizados a versiones previas por algunos directivos y técnicos de la AECID, tanto en Madrid como en los países socios, y de la Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo (SGCID), que aceptaron sesiones de trabajo (en algún caso virtuales) para discutir la propuesta.

A todos ellos quisiera expresar mi agradecimiento; un agradecimiento que se hace muy expreso en los casos de Beatriz Novales y Christian Freres, que acompañaron el proceso de elaboración del estudio, formulando comentarios muy pertinentes en las diversas fases de elaboración del documento. Como es obvio, ninguno de los mencionados es responsable de las carencias o errores que tenga el estudio, que son de única responsabilidad del autor.

ÍNDICE

Pág	01	RESUMEN EJECUTIVO
Pág	08	1.-INTRODUCCIÓN: LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO EN UN MUNDO EN CAMBIO
Pág	011	2.- TENDENCIAS DE CAMBIO EN EL SISTEMA INTERNACIONAL 2.1.- CRECIENTE HETEROGENEIDAD EN EL MUNDO EN DESARROLLO 2.2.- LOS NUEVOS PATRONES DE DISTRIBUCIÓN DE LA POBREZA 2.3.- UN MUNDO MULTIPOLAR 2.4.- BIENES PÚBLICOS INTERNACIONALES
Pág	018	3.- RAZONES DE LA COOPERACIÓN CON PAÍSES DE RENTA MEDIA 3.1.- MAXIMIZAR EL IMPACTO DE DESARROLLO: UN ENFOQUE BASADO EN INCENTIVOS 3.2.- ¿PUEDEN LOS PAÍSES DE RENTA MEDIA AFRONTAR EN SOLITARIO SU PROPIA POBREZA? 3.3.- ¿EL DESARROLLO DE LOS PAÍSES DE RENTA MEDIA ENFRENTA OBSTÁCULOS QUE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PUEDE ALIVIAR? 3.4.- PROMOCIÓN DE LA ACCIÓN COOPERATIVA INTERNACIONAL ANTE PROBLEMAS COMPARTIDOS
Pág	026	4.- ASIGNACIÓN DE LA AYUDA Y GRADUACIÓN DE PAÍSES: EL CASO DE LA UE 4.1.-CLASIFICACIÓN DE LOS PAÍSES 4.2.- LOS COSTES DE LA GRADUACIÓN 4.3.- UNA NOTA SOBRE LA UE
Pág	031	5.- LA AGENDA PRM: AFRONTANDO LAS TRAMPAS DE RENTA MEDIA Y PROMOVIENDO LA ACCIÓN COOPERATIVA A ESCALA INTERNACIONAL 5.1.- SUPERACIÓN DE LAS TRAMPAS DE RENTA MEDIA 5.2.- PROMOCIÓN DE LA ACCIÓN COOPERATIVA A ESCALA INTERNACIONAL 5.3.- BALANCE: UN SISTEMA QUE MAXIMICE LOS INCENTIVOS DE DESARROLLO
Pág	041	6.- INSTRUMENTOS Y ACTORES DE LA COOPERACIÓN CON PAÍSES DE RENTA MEDIA 6.1.- LOS INSTRUMENTOS 6.2.- LOS ACTORES
Pág	045	7.- CONSIDERACIONES FINALES
Pág	047	BIBLIOGRAFÍA
Pág	049	ANEXO

RESUMEN EJECUTIVO



1.- INTRODUCCIÓN

Animados por las recomendaciones de la Agenda de París, buena parte de los donantes redujeron el número de países en que operan, eligiendo como socios preferentes aquellos que tienen un menor nivel de renta per cápita o Estados frágiles. Diversos donantes procedieron, además, al cierre de sus delegaciones en los países de renta media o pasaron a excluir a esos países de su ayuda al aplicar criterios de graduación basados en el PIB per cápita. Como consecuencia, la cuota de los países de renta media en el total de la ayuda oficial al desarrollo (AOD) cayó un tercio respecto a la vigente a comienzos de la década de los noventa.

Sin cuestionar la prelación de los países más pobres, existen, sin embargo, buenas razones para mantener una activa política de cooperación con un amplio grupo de países de renta media. Tanto el grueso de la población total como la de los colectivos pobres del mundo en desarrollo residen en países de renta media: será difícil acabar con la pobreza si no se trabaja también con aquellos países en donde los pobres residen. Algunos países de renta media arrastran, además, importantes déficit estructurales y severas vulnerabilidades que suelen ser fuente de bloqueos y aun retrocesos en sus procesos de desarrollo (las llamadas “trampas de renta media”): la cooperación para el desarrollo puede ser un instrumento que contribuya a que los países sorteen esos bloqueos. Por último, los países de renta media están llamados a tener cada vez más responsabilidad en la resolución de los problemas colectivos: también la cooperación al desarrollo puede tener un papel en respaldar su creciente implicación en la acción cooperativa a escala internacional. Las razones mencionadas se hacen más pertinentes si se tienen en cuenta las importantes mutaciones que se están produciendo en el sistema internacional, buena parte de ellas protagonizadas por los países de renta media.

Una mayor implicación de los donantes en estos países tendría una doble consecuencia. En primer lugar, permitiría que la cooperación respondiese de manera más plena a la nueva configuración del

sistema internacional, y diese respuesta al hecho de que el grueso de la población en desarrollo (y de la pobreza) radica en países de renta media. En segundo lugar, permitiría poner en marcha un tipo de cooperación más horizontal, basada en incentivos, integrada por una pluralidad de actores y con el recurso a instrumentos diversos, que van más allá de la AOD, lo que hasta cierto punto anticipa lo que debe ser la cooperación para el desarrollo del futuro, aquella que parece vislumbrarse en los acuerdos recientes del IV Foro de Alto Nivel sobre Eficacia del Desarrollo de Busan.

En suma, el sistema de cooperación debiera estar dispuesto a asumir una perspectiva más integral y compleja, modulando sus apoyos y diferenciando sus agendas, recurriendo a diversas combinaciones de instrumentos, procedentes de ámbitos más amplios que los de la AOD, adaptándose a las condiciones y necesidades de los países receptores. El mundo en desarrollo es ahora más heterogéneo que antes y el sistema de cooperación para el desarrollo debiera estar preparado para afrontar esa diversidad.

2.- CAMBIOS EN EL ENTORNO INTERNACIONAL

Diversos cambios en el entorno mundial han contribuido a realzar el papel que los países de renta media están llamados a tener en el sistema internacional en general –y en el de cooperación en particular– en el más inmediato futuro. Cuatro son las tendencias que aquí se quieren reseñar.

En primer lugar, la *creciente heterogeneidad del mundo en desarrollo*. La ayuda internacional nació confiada en el supuesto de que los países en desarrollo conformaban una realidad homogénea y marcadamente diferente a la propia de los países desarrollados (la brecha Norte-Sur). Hoy la realidad es bien diferente: la heterogeneidad en el mundo en desarrollo se ha incrementado de forma significativa, al tiempo que los países han pasado a ocupar una escala más dilatada (y continua) de niveles de desarrollo.

Una consecuencia de este proceso es el cambio experimentado en la clasificación de países de acuerdo a su renta per cápita. La categoría de bajo ingreso se ha visto considerablemente menguada, de modo que en 2010 acogía a sólo 35 países, que representaban el 11% de la población mundial, mientras el heterogéneo grupo de renta media lo integraban 110 países, que aportaban el 72% de la población mundial. Es decir, el grueso de los países y de la población del mundo en desarrollo ha pasado a localizarse en el grupo de renta media.

Responder a esta heterogeneidad constituye un desafío para el sistema de cooperación para el desarrollo, que se enfrenta a dos opciones alternativas: convertir la ayuda en una política crecientemente focalizada en el combate contra la pobreza extrema, con una agenda orientada de forma exclusiva hacia los países más pobres; o, alternativamente, mantener una perspectiva integral para el conjunto de los países en desarrollo, trabajando con agendas diferenciadas de acuerdo con las condiciones de los países afectados, incluidos aquellos de renta media con severas vulnerabilidades. Esta última será la opción que se defenderá en este documento.

En segundo lugar, ha habido un *cambio en los patrones geográfico de la pobreza*. Se ha producido, en primer lugar, una reducción significativa en el número de personas que viven con menos de 1,25 dólares diarios (y lo mismo cabría decir si se adopta el umbral de 2 dólares). En segundo lugar, ha habido un cambio en la localización de la población pobre: los países de renta media concentran en la actualidad más de los dos tercios de los pobres absolutos a nivel mundial. Este patrón geográfico es enteramente nuevo, ya que en 1990 más del 90% de los pobres absolutos residían en países de bajo ingreso.

Aunque los países de renta media tienen más capacidades que los de renta baja para erradicar la pobreza, no es claro que todos ellos lo puedan hacer en solitario con la celeridad y los grados de éxito requeridos. La cooperación para el desarrollo puede contribuir a esa tarea, estimulando y respaldando en los países socios aquellas políticas distributivas y de promoción del crecimiento orientadas a reducir la pobreza.

En tercer lugar, la *emergencia de un mundo más multipolar*. La ayuda al desarrollo nació en un mundo caracterizado por la presencia de dos bloques en conflicto; hoy, sin embargo, aquel mundo no existe y, en su lugar, está configurándose un mundo

más complejo y multipolar. Nuevas potencias provenientes del mundo en desarrollo han emergido, dotadas de un elevado dinamismo y con creciente capacidad de proyección internacional.

La multipolaridad descrita comporta una nueva visión del principio de “responsabilidades comunes pero diferenciadas”: éste ya no puede interpretarse como una dual segregación de responsabilidades entre países desarrollados y países en desarrollo, sino como un continuum de grados de compromiso acordes con los niveles de desarrollo de los países. Esta interpretación tiene importantes implicaciones para el sistema de ayuda, ya que buena parte de las nuevas potencias, junto con otros países de renta media, han asumido esas responsabilidades poniendo en marcha programas de ayuda dirigidos hacia otros países en desarrollo, a través de diversas formas de cooperación Sur-Sur, que los donantes debieran respaldar.

Por último, la *ampliación del espacio propio de los bienes públicos internacionales*, algunos de ellos estrechamente relacionados con la agenda de desarrollo. En el mundo actual es difícil alcanzar logros en la lucha contra la pobreza si no se toman acciones en la esfera de los bienes públicos internacionales (paz y seguridad, salud global, cambio climático, estabilidad financiera, etc.); y, al tiempo, es difícil avanzar en la provisión de esos bienes si no se corrigen, de forma simultánea, las desigualdades internacionales.

La adecuada integración de ambas agendas comporta un desafío importante para el sistema de cooperación internacional, que ha de definir los instrumentos y los mecanismos financieros requeridos en cada caso; y ha de establecer, cuando sea obligado, las necesarias transacciones entre las prioridades respectivas (por ejemplo, entre crecimiento económico y sostenibilidad ambiental). Pues bien, en esa agenda de bienes públicos internacionales tienen un papel crucial los países de renta media, no sólo porque son agentes clave en la provisión de buena parte de estos bienes, sino también porque, al ser economías de creciente proyección internacional, están entre los principales interesados en una adecuada definición y aplicación de esa agenda.

3.- RAZONES DE LA COOPERACIÓN CON PAÍSES DE RENTA MEDIA

La necesidad de responder a los cambios mencionados comporta desafíos notables para el

sistema de cooperación para el desarrollo. Limitar la ayuda al combate contra la pobreza extrema, focalizada en un grupo reducido de países pobres y gobernada por los donantes tradicionales, no parece que sea una buena forma de responder al mundo que viene. Antes bien, debiera concebirse la política de desarrollo con una perspectiva más integral, que acoja a buena parte del heterogéneo mundo en desarrollo, con una agenda diferenciada de acuerdo a las condiciones de los países, que posibilite la asunción de responsabilidades compartidas, aunque diferenciadas, de los donantes del Sur y trate de vincular la agenda de desarrollo y la de bienes públicos internacionales. En suma, debería concebirse la ayuda como una política integral, compleja y diferenciada de acuerdo a las condiciones de cada país, incluyendo aquellos de renta media que lo requieran.

Ahora bien, en el caso de los países de renta media la ayuda siempre será un capítulo menor de su financiación. Así pues, si tiene impacto en esos países no será tanto por lo que la ayuda directamente financie, cuanto por el tipo de estímulos que promueva en los países. Por ello ha de tomarse muy en cuenta la capacidad de la ayuda para: i) movilizar recursos y capacidades adicionales; ii) aliviar restricciones y bloqueos a los procesos de cambio; iii) reducir la incertidumbre y aminorar los riesgos; y iv) estimular procesos de cambio. Es decir, ha de asumirse un *enfoque de la ayuda basado en incentivos*.

a) Erradicación de la pobreza

La elevada concentración de la pobreza en los países de renta media puede hacer pensar que hacia esos países debiera dirigirse la atención de los donantes. Sin embargo, la ayuda debe concebirse como un mecanismo orientado a estimular y complementar las capacidades de los países para enfrentar sus propios problemas. Desde esta perspectiva, lo relevante no es el número de pobres que tiene un país, sino las capacidades que ese país tiene para afrontar su propia pobreza. Desde esta perspectiva, los datos confirman que son los países más pobres los más necesitados de ayuda.

De hecho, en un grupo amplio de países de renta media y existe la posibilidad de que los países asuman por sí mismos las tareas de erradicación de la pobreza. En estos casos, la ayuda no puede ofrecerse para suplantar esa responsabilidad. Aun así, la ayuda podría tener un papel, aunque menor, dando respaldo a aquellas políticas sociales

y distributivas orientadas a erradicar la pobreza, facilitando su diseño a través de la asistencia técnica y el intercambio de experiencias.

Ahora bien, dentro del grupo de renta media existen también países con limitado espacio fiscal para la acción redistributiva, haciendo que sea difícil que puedan asumir en solitario y en breve plazo la tarea de erradicar la pobreza. En estos casos, la ayuda internacional puede ser un necesario complemento.

b) Las trampas de renta media

La persistencia de la pobreza es solo uno de los problemas que padecen los países de renta media. De forma adicional, estos países arrastran deficiencias y desequilibrios estructurales que, con notable frecuencia, amenazan la sostenibilidad de sus sendas de desarrollo: son las llamadas “trampas de renta media”. Estos problemas afectan, muy centralmente, a las condiciones de gobernabilidad de los países, en un entorno de elevada desigualdad y fragmentación social, a las circunstancias de su inserción financiera internacional y su equilibrio macroeconómico o a las posibilidades de mantenimiento de una continuada senda de cambio productivo y mejora de los niveles de vida de la población.

La cooperación internacional para el desarrollo puede contribuir a que los países puedan eludir esas trampas. El impacto de la ayuda internacional puede ser significativo en la superación de algunos obstáculos -por ejemplo, los relacionados con la falta de cohesión social o la baja calidad institucional-, limitado, aunque no irrelevante, en otros -por ejemplo, la promoción de la innovación y la transferencia tecnológica- y muy menor, si es que existe, en un tercer grupo de problemas -por ejemplo, la ampliación del espacio para políticas macroeconómicas contra-cíclicas-.

c) Promoción de la acción cooperativa internacional

Las razones que justifican la cooperación con los países de renta media no están solo relacionadas con la necesaria superación de los problemas internos de este tipo de países, sino también con el respaldo a sus esfuerzos por implicarse más activamente en la gestión de problemas comunes a escala internacional. Se trata de asumir una nueva concepción del principio de “responsabilidades compartidas, aunque diferenciadas”, que implique más activamente a los países con mayor desarrollo del Sur (países de renta media) en una acción cooperativa más comprometida a escala internacional. Una de las tareas de la

cooperación para el desarrollo debiera ser generar las condiciones y establecer los estímulos para que esa implicación sea efectiva en beneficio de una gobernanza global más justa.

4.- ASIGNACIÓN DE LA AYUDA Y GRADUACIÓN DE PAÍSES

La retirada de la ayuda a los países de renta media es motivada, en ocasiones, por la vigencia de sistemas de elegibilidad y graduación de los países asociados al PIB per cápita. Constituye este, sin embargo, un criterio muy deficiente para asignar la ayuda: por un lado, porque no agota el conjunto de dimensiones relevantes para diagnosticar a un país; por el otro, porque expresa un promedio que resulta en ocasiones insuficientemente representativo de la diversidad de situaciones existentes en un país. Esto es especialmente relevante en el caso de los países de renta media, a los que caracteriza una notable heterogeneidad interna en los ámbitos productivo, social y territorial.

Por lo demás, la propia lógica de la graduación resulta controvertida, al generar problemas tanto de equidad como de incentivos en la política de ayuda. De equidad, porque somete a una realidad que es continua –el nivel de desarrollo de los países– a una lógica dicotómica: elegible frente a no elegible; y de incentivos, porque la retirada de la ayuda a quien progresa no contribuye a estimular los esfuerzos nacionales de desarrollo. Más allá de estos aspectos, el hecho de que diversos donantes coincidan en el criterio de graduación (por ejemplo, el acceso a la condición de renta media del receptor), puede dar origen a una simultánea y no coordinada retirada de recursos, que puede afectar las condiciones de estabilidad y progreso de un país.

Por ello, si se quieren fijar criterios de elegibilidad y de graduación, éstos deben construirse: en primer lugar, a través de una batería amplia de indicadores, de modo que ofrezcan una visión rica y completa de las condiciones del país; en segundo lugar, con criterios que no incorporen incentivos perversos en el sistema; y, en tercer lugar, acompañados de mecanismos alternativos de cooperación para los candidatos a graduarse y estableciendo los criterios de seguimiento durante la transición para asegurar que la retirada de la ayuda no comporta costes serios al país afectado.

Esto tiene relevancia en relación con la nueva política de cooperación de la UE, definida en el documento

Incremento del impacto de la política de desarrollo de la UE: Programa para el Cambio (2011): una política que asume el criterio de diferenciación, incorporando un proceso de graduación en el acceso a las donaciones para un amplio grupo de países. Los argumentos que se ofrecen para fundamentar estas decisiones remiten a la búsqueda de una mayor selectividad en la acción internacional, a la identificación del valor añadido ofrecido por la cooperación comunitaria y a la complementariedad con las políticas de desarrollo de los países socios. La pertinencia de estos propósitos resulta difícil de rebatir, pero la concreción de la propuesta es susceptible de crítica, al menos por tres razones: i) otorga excesivo peso al PIB per cápita como factor de elegibilidad y graduación de países; ii) para definir las prioridades recurre a categorías de países que son altamente heterogéneas en sí mismas; y iii) no existe claridad acerca de los mecanismos alternativos de apoyo a que se acogen los países graduados y se carece de un diseño razonable de la fase de transición y posterior seguimiento del país graduado.

5.- LA AGENDA DE COOPERACIÓN CON LOS PAÍSES DE RENTA MEDIA

La cooperación con los países de renta media debiera desplegarse en torno a dos grandes propósitos: ayudar a los países a superar los obstáculos que condicionan su desarrollo (superación de las trampas de renta media) y apoyar los esfuerzos de estos países para tomar un papel más protagonista en la acción cooperativa internacional.

a) Superación de las trampas de renta media

Aunque son diversos los problemas que padecen los países de renta media, buena parte de ellos se localizan en tres grandes áreas, relacionadas con la gobernanza, la estabilidad económica y el cambio productivo.

La primera trampa está relacionada con *las condiciones de gobernanza del país*. A medida que los países progresan, requieren de instituciones más complejas, capaces de gestionar los problemas de coordinación propios de economías más desarrolladas y dar respuesta a las demandas de sociedades más exigentes. No siempre ambos procesos siguen los mismos ritmos y, con frecuencia, los avances registrados en el ámbito económico y social, no se ven acompañados por la renovación paralela del marco institucional, generándose un

problema que puede afectar la sostenibilidad del proceso de desarrollo.

En muchas ocasiones, el problema no yace solo en la debilidad y limitada eficiencia de las instituciones, sino también en su reducida credibilidad: lo que se ve alimentado por los extraordinarios niveles de desigualdad y fragmentación social y territorial que caracterizan a algunos países de renta media.

En este contexto, fortalecer el marco institucional y mejorar la cohesión social debiera ser una de las áreas estratégicas de trabajo de la cooperación internacional. El propósito debiera ser no solo mejorar la eficiencia de las instituciones, sino también su capacidad para articular la acción colectiva, lo que necesariamente remite a factores relacionados con la credibilidad y legitimidad de las instituciones.

La segunda área problemática alude al efecto que la creciente inserción de estos países en los mercados financieros internacionales tiene sobre las *condiciones de estabilidad macroeconómica* requeridas para un crecimiento sostenible. La movilización de los recursos domésticos, estimulando el ahorro, la ampliación del espacio para el diseño de políticas macroeconómicas contra-cíclicas y la corrección de las asimetrías existentes en los mercados financieros internacionales resultan en este caso cruciales.

La cooperación para el desarrollo tiene un papel limitado en la resolución de estos problemas. La mayor parte de ellos están bajo responsabilidad de los gobiernos nacionales, quedando para la cooperación internacional el papel de proveedor de asistencia técnica y de intercambio de experiencias allí donde se demanden. Mayor capacidad de acción tienen algunos donantes en el ámbito de la regulación financiera internacional, influyendo en las instancias internacionales de la gobernanza económica (como, por ejemplo, el G-20).

El tercer grupo de problemas se relaciona con las dificultades que padecen los países de renta media para sostener un proceso de *cambio productivo y tecnológico que acompañe su senda de desarrollo*. A medida que elevan los niveles de renta per cápita, los costes salariales crecen y las economías han de desplazarse hacia especializaciones más dinámicas, lo que comporta poner en uso mayores capacidades tecnológicas y recursos humanos más cualificados. Los imperativos ambientales han impuesto nuevos

condicionantes a esos procesos, requiriendo cambios en los modelos energéticos y de producción previos. No siempre los países disponen de las capacidades para alentar esos cambios, viéndose atrapados en una especialización que no les permite hacer crecer su productividad al ritmo adecuado, imposibilitándoles la sostenibilidad de su proceso de convergencia.

En este ámbito el papel de la cooperación para el desarrollo es limitado, pero no irrelevante. Especialmente si se contempla la cooperación al desarrollo, más allá de aquello que estrictamente computa como AOD. Hay seis ámbitos en los que la cooperación puede desplegarse: i) el apoyo al emprendimiento innovador; ii) el respaldo a la promoción de capacidades tecnológicas y de transferencia de conocimientos; iii) la promoción de modelos energéticos sostenibles; iv) la mejora de las infraestructuras; v) el apoyo a la formación de mano de obra cualificada; y vi) la definición de un marco regulador que potencie el dinamismo tecnológico y empresarial.

b) Promoción de la acción cooperativa a escala internacional

Un segundo propósito de la cooperación con países de renta media es respaldar y fortalecer el papel que estos países tienen en el entorno internacional, para que puedan asumir una creciente responsabilidad y voz en la gobernanza agregada. Este propósito se despliega en cuatro ámbitos preferentes.

En primer lugar, el *apoyo a la cooperación Sur-Sur*. La presencia de esta modalidad cuestiona la visión restrictivamente dual del sistema de cooperación (donantes versus receptores) que ha regido en el pasado, poniendo en evidencia que la corrección de las desigualdades es una tarea compartida, a la que todos los países, cada cual desde sus capacidades, están convocados.

Sería razonable que los donantes tradicionales respaldasen los esfuerzos de los países de renta media por dotarse de un sistema de cooperación Sur-Sur eficiente y técnicamente sólido, a través del apoyo a las instituciones responsables de esa política. Mediante la cooperación triangular, los donantes tradicionales pueden implicarse en un más activo respaldo a la cooperación Sur-Sur, amplificando los recursos disponibles. De igual forma, los donantes podrían respaldar iniciativas de cooperación de alcance regional, propiciando mecanismos de acción cooperativa y de aprendizaje mutuo a ese nivel. Por último, la mayor presencia de donantes no-CAD en

el sistema de cooperación debiera llevar aparejada una revisión de las estructuras del gobernanza del sistema, optando por aquellas que resulten más incluyentes y representativas.

En segundo lugar, los países de renta media están llamados a tener un protagonismo notable en los *esquemas de integración regional*. Este papel es consecuencia del tamaño y, en algunos casos, dinamismo de esos países, que generan importantes externalidades sobre su entorno regional. Algunos donantes han visto en estos efectos una razón en la que hacer descansar la cooperación con algunos países de renta media (llamados, en ocasiones, “países ancla”).

La cooperación debiera respaldar esas iniciativas, particularmente trabajando en tres grandes áreas. En primer lugar, fortaleciendo las capacidades humanas y técnicas de las instituciones que están a cargo de los procesos de integración; en segundo lugar, impulsando experiencias de coordinación intergubernamental de políticas en el seno de la región, al objeto de crear una cultura de confianza y de trabajo compartido entre los socios; por último, respaldando las iniciativas destinadas a mejorar las condiciones de conectividad entre países, que faciliten el intercambio y la comunicación entre ellos.

En tercer lugar, los países de renta media tienen, por su peso y dinamismo, un papel relevante en *la provisión de los bienes públicos regionales y globales*, estando también entre los países más afectados en caso de una inadecuada provisión. La comunidad internacional debiera establecer los mecanismos de estímulo y apoyo a los países de renta media para compensar parte de los costes en los que incurren en la provisión de bienes públicos internacionales, alentándoles a que adopten un papel más comprometido en la gestión de los problemas comunes. Esta tarea es más decisiva, si cabe, en el caso de los bienes públicos regionales, cuya provisión descansa en la propia acción de los países implicados.

Un último ámbito en el que se debe desplegar la política de cooperación para el desarrollo se relaciona con el efecto que otras políticas –más allá de la ayuda- tienen sobre las posibilidades de progreso. En el caso de buena parte de los países de renta media el peso de la ayuda es relativamente bajo; y, al contrario, por estar altamente integrados en los mercados internacionales, son países altamente afectados por las políticas de los donantes. De ahí que una de las dimensiones obligadas de la política

de cooperación con estos países sea la mejora en los *niveles de coherencia de políticas*. Ahora bien, en un mundo crecientemente global, la coherencia de políticas no es un objetivo que pueda ser constreñido al ámbito nacional: debe afectar también al conjunto de marcos regulatorios en los que se despliegan las relaciones internacionales.

6- INSTRUMENTOS Y ACTORES

Por el tipo de problemas que los países de renta media padecen, el diseño de la política de cooperación debiera tener ciertos rasgos específicos. Tres criterios generales parecen pertinentes: i) en primer lugar, la acción debería ser altamente selectiva y estratégica, identificando en cada país los problemas nodales que bloquean la senda de progreso y aquellos en los que la cooperación pueda ser eficaz; ii) en segundo lugar, dada la heterogeneidad interna de los países, debiera considerarse la necesidad de adoptar perspectivas sub-nacionales a la hora de diseñar las acciones; y iii) por último, dado su limitado peso, la función más relevante de la ayuda será modificar el marco de incentivos en el que operan los agentes, al tiempo que otros instrumentos distintos a la AOD se pueden revelar cruciales en este tipo de países.

El proceso de planificación de las intervenciones en los países de renta media debe ser, por tanto, altamente específico. Requiere un esfuerzo previo de diagnóstico y de diálogo con el país receptor muy exigente, una capacidad estratégica para definir de forma muy selectiva las acciones, una capacidad técnica especializada para dar respuesta a los puntuales requerimientos sobre los que se centra la acción y una mirada amplia para identificar los actores e instrumentos pertinentes (en ocasiones, más allá de los que nutren predominantemente la AOD).

En términos de modalidades, las ventajas de la ayuda programática, por su mayor predictibilidad, alcanzan también a los países de renta media, si bien en estos casos serán menos relevantes aquellos instrumentos que o bien son altamente intensivos en la canalización de recursos financieros (apoyo presupuestario, por ejemplo) o son altamente intrusivos en los procesos de decisión de los receptores (apoyo sectorial amplio, por ejemplo).

En el caso de los países de renta media es muy importante la cooperación técnica, asociada al fortalecimiento institucional, al despliegue de capacidades técnicas del receptor y al diseño

de políticas. Es requerido, no obstante, que la cooperación técnica supere alguna de sus habituales limitaciones, prestando más atención al desarrollo de las capacidades locales y no tanto al mero trasplante de las propias del donante; una cooperación que se oriente hacia el fortalecimiento de capacidades institucionales, menos dependiente de personal técnico expatriado y más sensible a la aplicabilidad de los conocimientos a las condiciones locales.

Por el tipo de acciones que se sugieren, en los países de renta media son importantes aquellos instrumentos de cooperación que operan más allá de la AOD, muchos de ellos conectados con la presencia de nuevos actores –como el sector privado- en el sistema de cooperación. El trabajo en los ámbitos de promoción del emprendimiento, de inversión en infraestructuras, de apoyo a la innovación y a las capacidades tecnológicas o de financiación empresarial requiere de instrumentos que sólo en parte computan como AOD. Los nuevos mecanismos financieros son parte de este nuevo arsenal instrumental. Los gestores de la cooperación debieran estar especialmente atentos a las posibilidades que brindan estos nuevos mecanismos.

Como en otros casos, en la cooperación con países de renta media está convocada una pluralidad de actores. Hay tres aspectos específicos, sin embargo, que conviene subrayar. En primer lugar, dada la fragmentación social de los países, es importante el trabajo con la sociedad civil organizada, respaldando sus tareas de *advocacy* y exigencia a los poderes

públicos, para alentar el cambio. Además, las ONGD pueden tener un papel clave en el acceso a servicios de los sectores más marginales, complementando las políticas públicas.

En segundo lugar, por los ámbitos de trabajo de la cooperación, es necesario el concurso de actores especializados, dotados de competencias técnicas muy específicas, muchos de ellos no habituales en el trabajo de cooperación para el desarrollo. No siempre existen las relaciones de conocimiento y confianza para implicar a estos actores en las intervenciones de desarrollo, lo que requiere un esfuerzo adicional por parte de los gestores públicos.

Por último, dada la mayor cercanía entre donante y receptor y la diversidad de actores convocados, es importante desplegar un trabajo más horizontal y en red, sumando capacidades y experiencias de los diversos actores. Las agencias oficiales, en estos casos, debieran relegar su pretérita función de proveedora de servicios, para convertirse en una entidad mediadora, que identifica problemas, dialoga con los implicados, crea las condiciones para establecer una red de trabajo en común y define los incentivos (incluidos los financieros) para que esa acción coordinada sea eficaz.

En suma, todo sugiere que es importante mantener el apoyo a los países de renta media con dificultades, pero este apoyo debiera tener unos contenidos y formas de instrumentación muy distintos a los tradicionales de la cooperación con los países más pobres.

1. INTRODUCCIÓN: LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO EN UN MUNDO EN CAMBIO



Aunque con cierto retraso, la presente crisis económica ha terminado por *afectar también negativamente a los flujos* de ayuda internacional. De acuerdo a los datos del CAD (OCDE), los flujos de ayuda cayeron un 2,7% en 2011 y han vuelto a retroceder en un 4% en 2012. No se trata de un comportamiento circunscripto a un reducido número de países en dificultades, sino de una tendencia altamente generalizada entre los donantes. De hecho, el número de países que se han sumado a este comportamiento alcanzó a ocho de los 23 donantes bilaterales, en 2010, pasó a 16 en 2011 y se mantuvo en 14 en 2012. En la explicación de esta tendencia está la severidad de la crisis y la magnitud de los ajustes fiscales que están acometiendo buena parte de los donantes, que no sólo han menguado los recursos disponibles, sino también han hecho retroceder el peso de la ayuda entre las prioridades de los gobiernos (y de la opinión pública). En estas condiciones, es lógica la preocupación acerca del futuro de la ayuda y, con ella, el interés por dar una adecuada orientación a los recursos disponibles para hacerlos más efectivos, al tiempo que se buscan nuevos mecanismos financieros y nuevos socios para la promoción del desarrollo. De lo que se trata es de repensar el sistema de cooperación, acomodándolo a un entorno de restricciones financieras que se prevé prolongado: la reflexión que se hace en este documento pretende enmarcarse en ese contexto, si bien la propuesta que se formula dista de la sugerida por algunos donantes.

La crisis ha interrumpido un destacable *período de crecimiento y de reforma de la ayuda*, que se prolongó con algunas interrupciones a lo largo de la década de los 2000. De hecho, es al final de esa década cuando la ayuda alcanza su máximo histórico en términos reales, canalizando 128 mil millones de dólares (cuando en 2000 apenas llegaba a 79 mil millones). Al tiempo que los recursos se

incrementaban, se mantuvo una activa agenda de revisión de los procedimientos aplicados por los donantes, para mejorar los niveles de eficacia y calidad de la ayuda. La Declaración de París, de 2005, la Agenda de Acción de Accra, de 2008, y la Asociación para la Eficacia de la Cooperación para el Desarrollo de Busan, de 2011, constituyen los principales hitos de ese proceso. En la base de estos acuerdos está la búsqueda de un doble objetivo: reducir los costes de transacción de la ayuda (a través de una mayor especialización y coordinación de los donantes) y forzar un cierto reequilibrio en las relaciones entre los donantes y los países socios (insistiendo en la apropiación de los procesos de desarrollo).

El grado de éxito en el alcance de esos objetivos ha sido, sin embargo, limitado, como revelan las evaluaciones externas de la Agenda de París (OCDE, 2011); aun así no cabe negar el esfuerzo desplegado por reformar el sistema de ayuda. El problema es que la *realidad internacional ha mutado de forma más rápida e intensa* que el propio sistema de cooperación. La heterogeneidad creciente del mundo en desarrollo, los cambios en la geografía global de la pobreza, la emergencia de nuevos poderes internacionales procedentes del Sur, la expansión del espacio de los bienes públicos internacionales, el deterioro de las condiciones ambientales o la presencia de nuevos actores en el sistema de cooperación conforman desafíos relevantes que habrán de condicionar el futuro del sistema de cooperación para el desarrollo.

Los cambios en el marco doctrinal se acompañaron de una modificación en los patrones geográficos de asignación de la ayuda. Animados por las recomendaciones de la Agenda de París, una buena parte de los donantes redujeron el número de países en los que operan, eligiendo como socios preferentes

a aquellos con un menor nivel de renta o gobernados por Estados frágiles (una categoría, esta última, no reconocida por NNUU). Como resultado, los países de ingreso bajo, particularmente de África Subsahariana, se han hecho más importantes receptores de ayuda en la última década, mientras los países de ingreso medio han visto reducido significativamente su peso relativo en el total de la AOD. El proceso ha sido de suficiente entidad como para excluir a los países de renta media del proceso de expansión de la ayuda en la década previa.

De forma más expresiva, si cabe, algunos donantes decidieron en los últimos años salirse de este tipo de países y cerrar sus delegaciones en ellos. Esto ha afectado de forma muy central a los países de América Latina, región nutrida en su casi totalidad por países de renta media. La propia Unión Europea se sumó a este proceder a partir de su comunicación (COM2011 637) *Incremento del impacto de la política de desarrollo de la UE: Programa para el cambio*¹, al definir un sistema de graduación de los países de renta media alta (y algunos de renta media baja) en el acceso a las donaciones, lo que comportará una significativa reducción de los recursos concesionales al alcance de este tipo de países. De forma adicional, el mantenimiento de sistemas de graduación asociados al PIB per cápita en muchas instituciones y programas internacionales hará que el efecto de retirada de recursos a los países de renta media se amplifique.

El cambio en la orientación de la ayuda puede parecer acorde con el dinamismo que diversos países de renta media, con mercados emergentes, han adquirido en el entorno internacional. De hecho, es en ese amplio y heterogéneo grupo donde se localizan los polos más dinámicos de la economía mundial de la última década; y se espera que ese protagonismo se mantenga en el inmediato futuro. Pareciera que el éxito alcanzado por alguna de esas economías dinámicas ha convertido en poco menos que prescindible la ayuda dirigida al estrato al que ellas pertenecen.

Es, sin embargo, un error pensar que ese exitoso comportamiento es generalizable al conjunto de países de renta media; o que las circunstancias económicas de la última década, que permitieron ese crecimiento, van a ser sostenibles en el más inmediato futuro. Un buen número de países de renta media sufre deficiencias estructurales serias que amenazan sus procesos de desarrollo; y parte de esos países han visto en el pasado bloquearse

sus dinámicas de progreso como consecuencia de los problemas severos padecidos en sus procesos internos de transformación y en sus formas de inserción internacional. Es en esos ámbitos en los que surgen las, así llamadas, trampas de renta media que, aunque diferentes a las propias de los países más pobres, resultan igualmente bloqueantes de sus respectivos procesos de desarrollo. En esos casos, la cooperación para el desarrollo puede marcar la diferencia, ayudando a esos países a superar sus debilidades estructurales y a consolidar sus logros de desarrollo.

Para ello es necesario asumir que la política de desarrollo debe adoptar un enfoque amplio e integral, que vaya más allá de la mera lucha contra la pobreza extrema. Un enfoque que, sin cuestionar el principio básico de progresividad distributiva que debe caracterizar a la ayuda (dar más a quien menos tiene), reserve apoyos también para los países de renta media con mayores vulnerabilidades. En estos países la cooperación debiera ser más selectiva, tratando de definir incentivos para el cambio, combinando instrumentos que van más allá de la ayuda oficial al desarrollo (AOD). En suma, el sistema de cooperación debiera estar dispuesto a asumir diferentes agendas, a recurrir a diversas combinaciones de instrumentos y a operar en espacios más amplios que los de la AOD, adaptándose a las condiciones y necesidades de los países receptores. El mundo en desarrollo es ahora más heterogéneo que antes y el sistema de cooperación para el desarrollo debiera estar preparado para afrontar esa diversidad.

Mantener el apoyo a los países de renta media es más oportuno, si cabe, si se tiene en cuenta que es cada vez más reducido el colectivo de países pertenecientes al estrato de bajos ingresos y que es más elevado el volumen de pobres que reside en los países de renta media. Ateniéndose a la clasificación del Banco Mundial, solo 36 países nutren el estrato de bajos ingresos, mientras son 103 países (el 85% de la población del mundo en desarrollo) los que conforman el estrato de renta media. En este último grupo de países residen, además, los dos tercios de la población mundial que vive con menos de 1,25 dólares diarios (parecida conclusión se obtiene con 2 dólares como línea de pobreza). Estos datos sugieren, en primer lugar, que erradicar la pobreza extrema es hoy más factible que antes, al reducirse el número de personas que viven en extrema pobreza y disponer de mayores recursos los países en los que estas personas residen; pero también, en segundo lugar, que ese

¹Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las regiones. Bruselas, 2011. http://ec.europa.eu/europeaid/what/development-policies/documents/agenda_for_change_es.pdf (última revisión 29/09/2013)

objetivo puede ser difícil de lograr si se abandona a su suerte y se les retira el apoyo internacional a los países de renta media con alto volumen de pobreza y severas vulnerabilidades.

Esa contribución es obligada, por lo demás, si lo que se quiere es mejorar la provisión de bienes públicos internacionales. Algunos de ellos son cruciales para obtener logros de desarrollo y preservar las condiciones de seguridad y progreso en el escenario internacional (piénsese, por ejemplo, en el cambio climático). Los países de renta media están llamados a ser protagonistas en este campo desde una doble perspectiva: en tanto que contribuyentes inexcusables a la provisión de este tipo de bienes, por una parte, y como relevantes afectados por los costes de su subprovisión, por la otra. Esta doble implicación subraya el papel dual que estos países están llamados a tener en el sistema internacional, en tanto que merecedores de apoyo, pero también contribuyentes activos a la solución de los problemas globales.

Ese papel dual se ve confirmado en el ámbito de la cooperación para el desarrollo a través del creciente auge de la cooperación Sur-Sur. Cada vez son más los países de renta media implicados en programas activos de cooperación con otros países en desarrollo. Más allá de la adición de recursos que comporta, lo más relevante de esta modalidad de cooperación es el sentido de implicación y responsabilidad compartida en las tareas de desarrollo que promueve entre países que no forman parte de los tradicionales donantes de la OCDE. Al tiempo, alienta un sano clima de competencia en el seno del sistema de cooperación, al propiciar estilos, formas de hacer y prioridades que no siempre coinciden con las propias de los donantes tradicionales.

Por último, además de la presencia de nuevos donantes oficiales, se ha producido una expansión en el número de actores que operan en el sistema de cooperación al desarrollo, muy especialmente como consecuencia de la implicación de aquellos procedentes del sector privado (compañías y fundaciones) que operan en ocasiones a través e instrumentos no estrictamente computables como AOD. Esto también supone incorporar al sistema nuevas culturas y formas de hacer, que están incidiendo sobre los enfoques tradicionales de la ayuda. Esta riqueza y complejidad creciente de la política de cooperación es especialmente pertinente para los países de renta media, donde deben operar actores no tradicionalmente pertenecientes al

sistema de ayuda y donde la AOD, en su sentido tradicional, cede parte de su relevancia en beneficio de otros posibles instrumentos de cooperación.

En suma, en las últimas dos décadas se han producido cambios importantes tanto en el entorno internacional como en el sistema de ayuda internacional. Los países de renta media están en el centro de muchos de estos cambios. Por ello es importante que los donantes revisen su posición respecto a este grupo de países: una mayor implicación de los donantes en estos países tendría una doble consecuencia. En primer lugar, permitiría que la cooperación respondiese de manera más plena a la nueva configuración del sistema internacional, y diese respuesta al hecho de que el grueso de la población en desarrollo (y de la pobreza) radica en países de renta media. En segundo lugar, permitiría poner en marcha un tipo de cooperación más horizontal, basada en incentivos, integrada por una pluralidad de actores y con el recurso a instrumentos diversos, que van más allá de la AOD, que hasta cierto punto anticipa lo que debe ser la cooperación para el desarrollo del futuro, aquella que parece vislumbrarse en los acuerdos recientes del IV Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda de Busan. Se trata, por tanto, de repensar el sistema de cooperación que se desea para el futuro, tomando en cuenta las tendencias de cambio que se observan en el sistema internacional. ¿Cuáles son esas tendencias? ¿Qué razones justifican la cooperación con los países de renta media? ¿Cuál es la agenda adecuada para este tipo de países? ¿Cómo instrumentar esa cooperación y cuál es el papel de los diversos actores? Estas son algunas de las preguntas a las que pretende dar respuesta el presente documento.

Un documento que se estructura en seis epígrafes adicionales a esta introducción. En el epígrafe segundo se analizan las tendencias de cambio del sistema internacional; en el epígrafe tercero se presentan las razones que justifican la cooperación con países de renta media; el epígrafe cuarto discute la pertinencia de regir la asignación de la ayuda por criterios de clasificación y graduación de países, con una referencia específica a la UE; en el quinto epígrafe se debate la agenda propia de los países de renta media; el sexto epígrafe está dedicado a presentar algunas observaciones sobre la instrumentación de la cooperación y el papel de los actores en ese tipo de países; finalmente, el séptimo epígrafe se orienta a formular unas breves conclusiones.

2. TENDENCIAS DE CAMBIO EN EL SISTEMA INTERNACIONAL



Como se ha señalado, si bien el sistema de cooperación ha cambiado, el mundo lo ha hecho en mayor medida. Buena parte de esos cambios han contribuido a realzar el papel que los países de renta media (la “clase media mundial”, si se quiere) están llamados a tener en el sistema internacional –y de cooperación– del más inmediato futuro. Es bueno, por tanto reparar en esas tendencias, de las que aquí se subrayarán cuatro.

2.1. CRECIENTE HETEROGENEIDAD EN EL MUNDO EN DESARROLLO

La teoría del desarrollo nació, allá por los años cincuenta del pasado siglo, confiada en el supuesto de que los países en desarrollo conformaban una realidad relativamente homogénea y diferente a la propia de los países desarrollados. La ayuda internacional partió de similar idea, que implicaba además asumir la existencia de una radical brecha entre el Norte y el Sur (la *North-South divide*). Hoy la realidad es diferente: la heterogeneidad en el mundo en desarrollo se ha incrementado de forma significativa, al tiempo que los países han pasado a ocupar una escala más dilatada (y continua) de niveles de desarrollo.

El incremento en los niveles de heterogeneidad del mundo en desarrollo se revela en los parámetros de dispersión y en la propia forma de la función de distribución estandarizada de la renta per cápita de los países (Alonso, 2012 y 2013, Alonso y Ocampo, 2012). Como consecuencia, el propio término de países en desarrollo ha perdido parte de su precisión denotativa, al remitir a realidades nacionales bastante diferenciadas. De hecho, la distancia que algunos países en desarrollo tienen respecto a los de ingreso alto es menor que la que existe con otros pertenecientes a su grupo. Sólo a modo de ejemplo, Portugal (país de ingreso alto de la OCDE) tiene una renta per cápita, en paridad del poder adquisitivo,

que es 1,35 veces la de Argentina (país de renta media); pero este tiene una renta per cápita que es 15 veces la de Zambia (a pesar de que este país también es de renta media) y 43 veces la de Burundi (país de bajo ingreso). De forma agregada, la relación entre el país más y menos desarrollado del grupo de alta renta es apenas de 4 a 1; pero esa relación se convierte en una de 56 a 1 en el caso del mundo en desarrollo.

Una consecuencia de este proceso es el cambio experimentado en la clasificación de países que utiliza el Banco Mundial². La categoría de bajo ingreso se ha visto considerablemente menguada, de modo que en 2010 acogía a sólo 35 países, que representaban el 11% de la población mundial (1,3% del PIB agregado en paridad del poder adquisitivo), mientras el heterogéneo grupo de renta media lo integraban 110 países, que aportaban el 72% de la población mundial (44% del PIB agregado) (Cuadro 1). En la última corrección, de 2013, el número de países de bajo ingreso se estableció en 36 y el de renta media en 103. Es decir, el grueso de los países y de la población del mundo en desarrollo se localiza en el grupo de renta media.

La necesidad de responder a esta heterogeneidad constituye un desafío para el sistema de cooperación para el desarrollo. En principio, caben dos opciones alternativas: convertir la ayuda en una política crecientemente focalizada en el combate contra

²Como es sabido el Banco Mundial ordena los países en tres estratos de renta. La última clasificación (de 2013) define los siguientes umbrales: ingresos bajos (RNB per cápita inferior a \$1.035), ingresos medios (RNB per cápita entre \$1.036 y \$12.615), e ingresos altos (RNB per cápita superior a \$12.616). A su vez, dada la heterogeneidad de tipo de renta media, este se dividió en dos estratos: medio-baja (RNB per cápita entre \$1.036 y \$4.085) y medio-alta (RNB per cápita entre \$4.086 y \$12.615).

CUADRO 1: CAMBIOS EN LA CLASIFICACIÓN DE PAÍSES DEL BANCO MUNDIAL

	NÚMERO DE PAÍSES				POBLACIÓN (EN %)				PIB PPA (EN %)				RELACIÓN DEL PNB PER CÁPITA EN PPA ENTRE PAÍS MÁS RICO Y MÁS POBRE DEL GRUPO			
	1990	2000	2010	2012	1990	2000	2010	2012	1990	2000	2010	2012	1990	2000	2010	2012
Ingreso bajo	49	63	35	36	57,88	40,62	11,92	12,01	1,1	1,1	1,3	1,4	6,52	8,07	7,03	6,38
Ingreso medio-bajo	56	54	56	48	11,91	33,80	35,99	35,58	8,8	9,0	11,3	11,6	5,22	3,52	5,23	4,51
Ingreso medio-alto	38	38	54	55	8,68	10,69	35,73	33,93	17,8	21,6	28,8	30,4	2,90	3,83	3,50	3,77
Ingreso medio	94	92	110	103	20,58	44,48	71,70	69,51	26,6	30,5	40,1	41,9	14,79	7,61	14,01	12,78
Ingreso alto	40	53	71	75	15,45	14,92	16,38	18,48	72,3	68,5	58,9	57,2	2,15	2,03	3,36	4,30
TOTAL	183	208	216	214	100,00	100,00	100,00	100,00	100	100	100	100	95,93	74,48	205,97	180,97

Fuente: Elaboración propia en base a los datos de World Bank, varios años.

la pobreza extrema, con una agenda especializada en ese objetivo y orientada de forma exclusiva hacia los países más pobres; o, alternativamente, mantener una perspectiva integral para el conjunto de los países en desarrollo, trabajando con agendas diferenciadas de acuerdo con las condiciones de los países afectados, incluidos aquellos de renta media con severas vulnerabilidades. No son pocos los donantes que parecieran promover la primera de las opciones, pero –como más adelante se comenta– existen buenas razones para justificar que se opte por la segunda.

2.2. LOS NUEVOS PATRONES DE DISTRIBUCIÓN DE LA POBREZA

Los ODM alentaron un cambio en los patrones de asignación de la ayuda: los donantes trataron de orientar sus recursos de una forma más focalizada hacia los países más pobres, reduciendo de forma significativa la cuota que previamente tenían los países de renta media (particularmente, de renta medio baja) (Cuadro 2). Esa nueva asignación de los

recursos parece acorde con el carácter redistributivo que debe tener la ayuda, pero no se corresponde con el nuevo patrón de localización de la pobreza a escala global.

De hecho, si se observa la evolución de la pobreza en las últimas dos décadas, dos hechos aparecen como notablemente significativos. En primer lugar, se constata que a nivel global se ha producido una reducción significativa en el número de personas que viven con menos de 1,25 dólares diarios. Aunque existen ciertas discrepancias en las cifras, todas las estimaciones coinciden en esta tendencia (Chen y Ravallion, 2012; Chandy y Gertz, 2011). De hecho, para 2015, año límite para el logro de los ODM, las previsiones establecen que el número de pobres absolutos se moverá entre los 600 y los 1000 millones (es decir, entre el 10% y el 16% de la población mundial)³. Si se tiene en cuenta que en 1990, año que marca la línea de base para los ODM, la pobreza afectaba al 43% de la población mundial, se advertirá la importancia del terreno avanzado. Y lo que es más importante, todo parece sugerir que

CUADRO 2: ASIGNACIÓN DE LA AYUDA POR NIVELES DE RENTA (%)

	1990-93	1998-2000	2006-08	2009-2010
PMA	31,8	32	35,1	46,6
PRB	10,2	12,5	17,2	16
PRMB	49,4	47,1	39,7	28,9
PRMA	8,6	8,5	7,9	8,5

Fuente: DAC (OECD), DAC Statistical Tables

³ La estimación más optimista corresponde a Chandy y Gertz (2011) con 600 millones, mientras que la de Chen y Ravallion (2012) se sitúa en los 1000 millones.

la tendencia de reducción de la pobreza absoluta se mantendrá a lo largo de los próximos tres lustros (Kharas y Rogerson, 2012).

Es interesante observar que mientras el volumen de pobreza absoluta se ha reducido, no sucede lo mismo con la pobreza relativa, que viene altamente condicionada por los patrones distributivos en el seno de los países. El peso de los factores nacionales en la determinación de este indicador hace que sus mediciones sean poco comparables a escala internacional (un pobre relativo en Suecia puede ser un individuo pudiente en Burundi). Para eludir ese problema y, al tiempo, tener en cuenta la heterogeneidad de los países, se definió el concepto de pobreza relativa débil, que considera un mínimo absoluto requerido para vivir, pero contempla umbrales de pobreza adaptados a las condiciones de cada país (Chen y Ravallion, 2012, Ravallion y Chen, 2011)⁴. Pues bien, el número de personas afectadas de pobreza relativa débil apenas se ha visto modificado en el tiempo (2,4 mil millones en 1990 y 2,7 en 2008), aunque se redujo algo el peso de ese colectivo en el total de la población mundial (del 65% al 47%). Así pues, nos encaminamos a un mundo en el que existirán menos pobres absolutos, pero en donde el número de pobres relativos se resiste a decrecer.

El segundo hecho relevante es la nueva localización de los pobres de acuerdo con los niveles de renta de los países. De forma más precisa, con los datos del

Banco Mundial para 2008, Sumner (2010, 2012) confirma que dos tercios de los pobres absolutos a escala mundial (cerca de mil millones de personas) residen en países de renta media, dejando el tercio restante (cerca de 300 millones) localizado en los países de bajo ingreso (Cuadro 3). Este patrón geográfico es enteramente nuevo, ya que en 1990 el 94% de los pobres absolutos residían en países de bajo ingreso. Este juicio no se altera en exceso si en lugar de medir la pobreza a través de los recursos económicos disponibles, se aludiese a otros parámetros relacionados con las condiciones de vida de la población. Así, por ejemplo, cerca del 70% de la carga mundial de enfermedad (medida a través de los años de vida ajustados por la discapacidad, DALY, por su siglas en inglés) recae también sobre los países de renta media, quedando un 21% para los países de bajo ingreso y un 8% para los de ingreso alto (Glassman et al, 2011 y Salvado y Waltz, 2013).

En este cambio en la localización de la pobreza ha influido de forma decisiva la graduación a renta media de un grupo de países en desarrollo (particularmente, China, Indonesia, India, Nigeria y Paquistán). La pregunta relevante es si el nuevo patrón se mantendrá en el tiempo. Las proyecciones no son enteramente coincidentes, pero aquellas que manejan criterios asumibles sugieren que en la próxima década entre el 40% y el 60% de la población pobre a escala mundial seguirá residiendo en países de renta media⁵ (Gráfico 1).

CUADRO 3: DISTRIBUCIÓN DE LA POBREZA GLOBAL (1,25 DÓLARES POR DÍA)

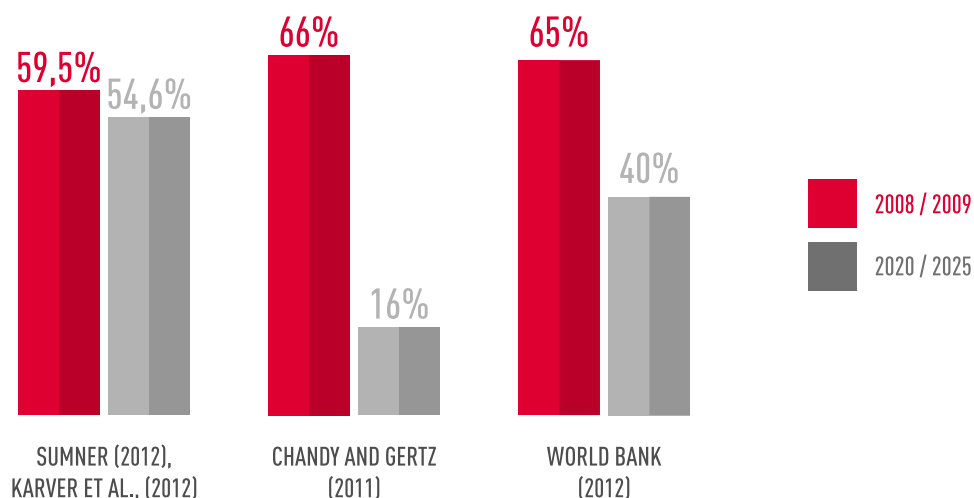
	NO AJUSTADAS POR EL AÑO BASE				AJUSTADAS POR EL AÑO BASE			
	1990		2007		1990		2007	
	Millones	%	Millones	%	Millones	%	Millones	%
PRB	1,596.1	94.5%	305.3	24.1%	1,632.5	93.1%	342.7	29.1%
PRM	93.2	5.5%	960.4	75.9%	121.4	6.9%	836.0	70.9%
TOTAL	1,689.3	100%	1,265.7	100%	1,753.9	100%	1,187,7	100%
China e India	1,137.9	67.4	673.0	53.2	1,123.6	64.1	561.3	47.6
PRM menos China e India	-		287.4	22.7			274.6	23.3
PRB menos China e India	458.2	27.1			509.0	29.0		

Fuente: Sumner (2012)

⁴ Para que se entienda la diferencia: un incremento de la renta media, sin alterar la distribución interna del país, dejaría inalterable la pobreza relativa, pero disminuiría la pobreza relativa "débil".

⁵ La estimación más optimista es la de Kharas y Rogerson (2012) que sitúan esa cuota en algo menos del 20%; Sumner y Mullet (2013) eleva esa cuota al 62% y el World Bank (2012) estima que la proporción podría estar en torno al 40%.

GRÁFICO 1: PORCENTAJE DE LA POBREZA MUNDIAL EN PAÍSES DE RENTA MEDIA



La acumulación de pobreza, por tanto, no es un problema exclusivo de los países de bajo ingreso: también la padecen los países de renta media. Y, aunque estos tienen más capacidades que los primeros para asumir la tarea de erradicar esa lacra, no es claro que todos ellos lo puedan hacer en solitario con la celeridad y los grados de éxito requeridos. La cooperación para el desarrollo puede contribuir a esa tarea, estimulando y respaldando los esfuerzos de los países.

No obstante, ha de advertirse que la pobreza en los países de renta media es, con frecuencia, fruto no tanto de las carencias generalizadas cuanto de los desiguales patrones distributivos existentes en el país. La función de la cooperación no será, en estos casos, tanto asumir la financiación de las necesidades de los más pobres cuanto respaldar el tono redistributivo e incluyente de las políticas públicas nacionales. Reducir la pobreza descansará, por tanto, más sobre bases nacionales, será menos dependiente de la provisión directa de recursos desde el exterior y estará más orientada a compatibilizar la promoción del crecimiento con la corrección de las desigualdades internas.

2.3. UN MUNDO MULTI-POLAR

La ayuda al desarrollo nació en un mundo bipolar, caracterizado por la presencia de dos bloques en conflicto; hoy, sin embargo, aquel mundo no existe y, en su lugar, está configurándose un mundo más complejo y multipolar. Nuevas potencias provenientes del mundo en desarrollo han emergido,

dotadas de un elevado dinamismo y con creciente capacidad de proyección internacional (Spence, 2011).

Los datos confirman esta idea. Los países en desarrollo y con mercados emergentes aportan ya cerca del 52% del PIB mundial en paridad del poder adquisitivo, con China, India, Indonesia, Brasil y Rusia contribuyendo con el 32% del PIB total (esas cuotas serían del 34% y 18%, respectivamente, si el PIB se midiese a tipos de cambio corrientes). Adicionalmente, aquel grupo de países aportan ya el 42% del total de los flujos comerciales a escala global, con un creciente protagonismo de los intercambios entre países en desarrollo. Por último, reafirmando ese nuevo protagonismo, esos países son el destino de una parte creciente de los flujos internacionales de capital, disponen de las tres cuartas partes de las reservas oficiales a escala global y son propietarios de una buena parte de los más activos fondos soberanos de capital.

Este cambio se percibe también al identificar los polos de crecimiento de la economía mundial. La estimación de índices de polaridad (World Bank, 2011) confirma que las economías industriales, que fueron las promotoras del crecimiento mundial en las últimas décadas, han cedido su puesto a un grupo de economías clave –casi todas ellas de renta media–, que son las que emergen como futuros centros de dinamismo de la economía internacional. Entre ellas, ocupa un puesto clave China, pero la relación se extiende, como mínimo, a India, Brasil, Indonesia, Corea, Turquía o Rusia (aunque no todas ellas tienen

similar dinamismo). El conjunto de estas economías aportarán cerca del 45% del PIB agregado en paridad del poder adquisitivo en 2030 (la cuota sería del 32% en tipo de cambio corriente) (Subramanian 2011).

Hay otra consecuencia relevante de este proceso: algunos países de renta media, de elevada dimensión, se han convertido en importantes polos de crecimiento para la región en la que se ubican. En virtualmente todas las regiones del mundo (quizá con la excepción de África Oriental) uno o dos países son capaces de explicar cerca de las tres cuartas partes del crecimiento regional agregado (Cuadro 4). En estos casos, el progreso de estos países es clave para asegurar el dinamismo sostenido de su entorno. Algunos donantes han seleccionado estos países como parte de sus socios prioritarios y han utilizado el concepto de “país-ancla” para definir la función que cumplen en su entorno regional (BMZ, 2011).

Esta creciente multipolaridad del sistema internacional abre la oportunidad a la construcción de estructuras de gobernanza a escala internacional más incluyentes y democráticas; en gran medida, porque los desafíos de un mundo multipolar requieren de respuestas más cooperativas. La evidencia internacional, sin embargo, revela que ese resultado no es ni fácil, ni espontáneo. El comportamiento de alguna de estas nuevas potencias parece, en ocasiones, más acorde con una reproducción del mundo bipolar del pasado que de una sincera adscripción a una gobernanza más democrática e incluyente.

En todo caso, la multipolaridad descrita comporta una nueva (y más amplia) visión del principio de “responsabilidades comunes pero diferenciadas”: un principio que ya no puede interpretarse en función de una nítida segregación de responsabilidades entre países desarrollados y países en desarrollo, sino de un continuum de grados de compromiso acordes con los niveles de desarrollo diferenciados de los países. Esta interpretación tiene importantes implicaciones para el sistema de ayuda, ya que –como se ha dicho– buena parte de las nuevas potencias, junto con otros países de renta media, han puesto en marcha programas de ayuda dirigidos hacia otros países en desarrollo, a través de diversas formas de cooperación Sur-Sur. Es esta una forma de hacer efectiva esta nueva visión del principio de “responsabilidades comunes pero diferenciadas”, implicando activamente a los países más desarrollados del Sur en las tareas de gobernanza

global y de corrección de las desigualdades internacionales.

2.4. BIENES PÚBLICOS INTERNACIONALES

El proceso de globalización ha acentuado las interdependencias y externalidades entre países, más allá de las fronteras nacionales. Como consecuencia, problemas que antes eran privativos de un país se convierten en problemas compartidos, que requieren de un esfuerzo cooperativo a escala internacional para ser gestionados; al tiempo que otros problemas han surgido ya con una escala global desde su mismo origen. Sobre ese ámbito de interdependencias y fuertes externalidades se erige el espacio propio de los bienes públicos internacionales. Aunque muy diversos en su naturaleza, estos bienes afectan a ámbitos cruciales de la vida colectiva, como puedan ser el marco regulador de las relaciones internacionales (tratados, instituciones y derechos), las acciones requeridas para atenuar los riesgos colectivos (salud, paz o medio ambiente, por ejemplo) y las condiciones para alentar el progreso (difusión del conocimiento, estabilidad financiera o integración comercial, por ejemplo).

Debido a sus fuertes externalidades, los bienes públicos internacionales, una vez provistos, están disponibles para todos sin restricciones (lo mismo podría decirse, pero con efecto inverso, de los males públicos). Como consecuencia, el mercado es incapaz por sí solo de garantizar su provisión eficiente, siendo necesario el recurso a formas diversas de acción colectiva. En el ámbito internacional, al no existir la capacidad coercitiva del Estado, esta acción adopta la forma de coordinación y cooperación voluntaria entre países. El sistema multilateral es el marco más apropiado para promover y articular esa respuesta. Sin embargo, existe la opinión, ampliamente compartida, de que el sistema multilateral, en su forma actual, no cumple las condiciones adecuadas para desempeñar esa tarea de forma eficiente. Así pues, para mejorar la provisión de este tipo de bienes es requerida una reforma de las reglas y de las estructuras de gobernanza internacional.

Existe una estrecha relación entre las agendas de los bienes públicos internacionales y la propia del desarrollo (Kaul et al., 1999 y 2003, Sandler 2004, Alonso 2002). El descubrimiento de una vacuna (como la de la malaria), la lucha contra el cambio climático o la preservación de la estabilidad financiera (todos ellos bienes públicos

CUADRO 4: NUEVOS PODERES REGIONALES

REGIONES Y PAÍSES	NÚMERO DE PAÍSES	PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN REGIONAL (%)	PORCENTAJE DEL PIB REGIONAL (PPP)	PESO EN EL CRECIMIENTO REGIONAL
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE				
Brasil		33	32,3	33
México		19,2	23,5	14,7
TOTAL	33	52,3	55,8	47,7
NORTE DE ÁFRICA				
Egipto				
TOTAL	5	40,9	42,6	44,9
OESTE DE ÁFRICA				
Nigeria		45,8	53,8	60,2
TOTAL	23	45,8	53,8	60,2
ÁFRICA DEL ESTE				
	11			
ÁFRICA DEL SUR				
Suráfrica		30,3	66,9	55,9
TOTAL	14	30,3	66,9	55,9
OESTE DE ASIA				
Irán		35,6	32,2	32,9
TOTAL	13	35,6	32,2	32,9
ASIA DEL SUR				
India		74,9	82,5	85,4
TOTAL	8	74,9	82,5	85,4
ASIA DEL ESTE				
China		62,7	55,7	77,5
Indonesia		10,7	5,2	4,9
TOTAL	17	73,4	61,1	82,4
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE				
Brasil		33	32,3	33
México		19,2	23,5	14,7
TOTAL	33	52,3	55,8	47,7

Fuente: World Bank.

internacionales) pueden tener un impacto de desarrollo mayor que muchos de los programas de ayuda internacional. No quiere esto decir que la agenda tradicional del desarrollo deba subsumirse en la propia de bienes públicos: se trata de dos agendas diferentes, pero complementarias. Son diferentes tanto en su fundamentación teórica como en sus implicaciones distributivas, pero ambas agendas están conectadas. Es difícil alcanzar logros en la lucha contra la pobreza si no se toman acciones en la esfera de los bienes públicos internacionales (paz y seguridad, salud global, cambio climático, estabilidad financiera, etc.); y, al tiempo, es difícil avanzar en la provisión de esos bienes si no se corrigen, de forma simultánea, las desigualdades internacionales (UNIDO, 2008).

La adecuada integración de ambas agendas comporta un desafío importante para el sistema de cooperación internacional, que ha de definir los instrumentos y los mecanismos financieros requeridos en cada caso; y ha de establecer, cuando sea obligado, las

necesarias transacciones entre las prioridades respectivas (por ejemplo, entre crecimiento económico y sostenibilidad ambiental).

Pues bien, en esa agenda de bienes públicos tienen un papel crucial los países de renta media, no sólo porque son agentes clave en la provisión de buena parte de los bienes públicos internacionales, sino también porque, al ser economías de creciente proyección, están entre los principales interesados en una adecuada definición y aplicación de esa agenda.

Como se ha visto, el sistema internacional está sometido a importantes tendencias de cambio; son tendencias llamadas a sostenerse –cuando no a acentuarse– en el tiempo, y que está reconfigurando el escenario internacional. Todas ellas tienden a subrayar el crucial papel que los países de renta media están llamados a tener en el sistema de cooperación para el desarrollo. El cuadro 5 ofrece una imagen sintética de esas implicaciones.

**CUADRO 5: TENDENCIAS INTERNACIONALES DE CAMBIO:
IMPACTO SOBRE LOS PAÍSES DE RENTA MEDIA**

CAMBIOS EN EL ENTORNO INTERNACIONAL	CONSECUENCIAS GENERALES	IMPLICACIONES PARA LA COOPERACIÓN CON LOS PAÍSES DE RENTA MEDIA
Creciente heterogeneidad del mundo en desarrollo	Los países en desarrollo tienen capacidades y necesidades muy diferenciadas	A) Ampliar el ámbito de la política de cooperación para el desarrollo, de forma que acoja a todos los países que padecen vulnerabilidades severas, incluyendo a los PRM B) Diferenciar agendas e instrumentos de acuerdo a las condiciones de los países
Nuevos patrones de distribución de la pobreza	El combate contra la pobreza como una tarea de todos los países afectados	A) Respalda (no abandonar) a los países de renta media en su combate contra la pobreza B) Asumir que el combate contra la pobreza implica también (particularmente en los PRM) una corrección de los patrones distributivos
Creciente multipolaridad	Nuevo sentido del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas	A) Apoyar la implicación de los PRM en la corrección de las desigualdades internacionales a través de la cooperación Sur-Sur B) Promover reglas e instancias de gobernanza global
Espacio creciente de los bienes públicos internacionales (BPI)	Necesidad de definir agendas y esfuerzos compartidos para problemas comunes	A) Respalda la implicación activa de los países de renta media en la agenda de BPI

3. RAZONES DE LA COOPERACIÓN CON LOS PAÍSES DE RENTA MEDIA



La necesidad de responder a los cambios en el panorama internacional antes mencionados comporta desafíos notables para el sistema de cooperación para el desarrollo.

3.1. MAXIMIZAR EL IMPACTO DE DESARROLLO: UN ENFOQUE BASADO EN INCENTIVOS

De forma sumaria cabría decir que al sistema le caben, en el límite, dos opciones extremas: bien aceptar una perspectiva integral que acoja a buena parte del mundo en desarrollo, con una agenda diferenciada de acuerdo a las condiciones de los países, que posibilite la asunción de responsabilidades compartidas, aunque diferenciadas, con los donantes del Sur y trate de vincular la agenda de desarrollo y la de bienes públicos internacionales o bien transformar la ayuda en una política especializada en el combate contra la pobreza extrema, enfocada hacia los países de más bajos ingresos (y con Estados frágiles) y protagonizada muy centralmente por los donantes tradicionales de la OCDE (acaso con alguna contribución menor de otros donantes).

Algunos analistas piensan que la segunda de las opciones es la mejor de las posibles. Dado que los recursos de la ayuda son escasos, éstos deberían orientarse de forma focalizada a combatir la pobreza en los países más pobres (el *bottom billion* de Collier, 2007), evitando que los fondos se dispersen en fines diversos o acaben empleándose en países, como los de renta media, de mayores capacidades relativas. De forma implícita, se supone que estos últimos países tienen recursos suficientes para enfrentar por sí mismos sus problemas, incluido la erradicación de sus bolsas de pobreza.

No obstante, el planteamiento anterior tiene algunos aspectos cuestionables. En primer lugar, promueve

una visión excesivamente reductora de la agenda de desarrollo, al omitir objetivos –distintos al combate contra la pobreza extrema– que también deberían contemplarse, si lo que se pretende es un reparto más equitativo y sostenible de las oportunidades de progreso a escala global. En segundo lugar, sobrestima las capacidades de los países de renta media, sin advertir que una parte de ellos sufren problemas estructurales serios, así como bloqueos (y aun regresiones) en sus procesos de desarrollo. Y, por último, no advierte que el propósito estrictamente redistributivo, si bien obligado, no debiera ser el único objetivo del sistema de cooperación: este debiera orientarse también a maximizar los esfuerzos de desarrollo de donantes y receptores, generando un marco de incentivos adecuado para tal efecto. Tomar estos tres elementos en serio conduce a concebir la ayuda como una política integral, compleja y diferenciada de acuerdo a las condiciones de cada país, incluyendo aquellos de renta media con vulnerabilidades severas.

En términos abstractos, cabría atribuir a la ayuda una doble función: promover la redistribución de la renta y de las oportunidades de progreso a escala internacional, por una parte, e introducir incentivos para maximizar los esfuerzos y logros de desarrollo de los países implicados, por la otra. Ambos objetivos pueden ser compatibles, pero son claramente diferenciables. En términos comparados, la primera de las funciones adquiere mayor relevancia en el caso de los países más pobres, donde la transferencia de recursos que supone la ayuda nutre una parte importante de los gastos sociales del receptor; la segunda función, sin embargo, es la que adquiere mayor preeminencia en el caso de los países de renta

media, donde la ayuda es una fuente de financiación relativamente menor.

Es decir, en el grueso de los países de renta media si la ayuda tiene impacto no es tanto por lo que la ayuda directamente financie, cuanto por el tipo de estímulos de cambio que promueva en los países implicados (Kharas et al., 2011). Es decir, por su efecto catalítico, de promoción del cambio. Lo cual quiere decir que la ayuda debe cumplir alguna (o una combinación) de las siguientes cuatro funciones:

- Ser capaz de movilizar (de apalancar) recursos y capacidades adicionales, que de otro modo (en ausencia de ayuda) serían difíciles de movilizar
- Tener la capacidad de aliviar alguna de las restricciones que bloquean o dificultan los procesos de cambio en los países en desarrollo
- Operar como un mecanismo de aseguramiento frente a la incertidumbre y de atenuación de los riesgos
- Actuar como incentivo, amplificando los potenciales beneficios asociados a un cambio de naturaleza positiva para el desarrollo

3.2. ¿PUEDEN LOS PAÍSES DE RENTA MEDIA AFRONTAR EN SOLITARIO SU PROPIA POBREZA?

La elevada concentración de la pobreza en los países de renta media ha hecho que algunos se pregunten si no deben ser las personas pobres (allá donde vivan) y no los países pobres los que conciten nuestra preocupación. Mientras Collier (2007) insiste en la segunda de las opciones, en algunas ocasiones Sumner (2010) pareciera sugerir la primera. Si el volumen de pobres es lo que importa, en ese caso los países de renta media deberían convertirse en receptores preferentes de la ayuda. No obstante,

no es este un razonamiento correcto: en un mundo compuesto por comunidades políticas soberanas, la distribución de la ayuda no puede hacerse al margen de las capacidades que cada una de ellas tiene para afrontar sus propios problemas. La ayuda debe concebirse como un recurso subsidiario, orientado a complementar y estimular las capacidades nacionales, no como un factor que las sustituya.

Si se acepta ese principio, lo relevante para asignar la ayuda no es tanto el volumen de la población pobre existente en un país, cuanto el esfuerzo relativo que ese país debe hacer para erradicar esa pobreza. Para aproximar ese esfuerzo es necesario considerar no tanto el número de pobres existentes cuanto: i) la incidencia relativa de la pobreza, es decir el peso que los pobres suponen respecto a la población total (el *headcount ratio*); y ii) la severidad relativa de la pobreza, es decir la distancia a la que se encuentra la capacidad de gasto de los pobres respecto de la línea de pobreza (el *poverty gap*).

Veamos esto a través de un ejemplo. Pakistán (país de renta media) tiene algo más de 37 millones de personas bajo la línea de pobreza, mientras en Burkina Faso (país de bajo ingreso) el volumen de pobres es cinco veces inferior, afectando a 7 millones y medio de personas. En términos relativos a la población respectiva, sin embargo, los pobres suponen el 44,6% de la población en Burkina Faso, mientras que en Pakistán esa ratio es algo menos de la mitad, el 21%. La incidencia de la pobreza es, por tanto, mucho mayor en el país africano. Este factor es importante para determinar el esfuerzo relativo que en cada caso se requiere para reducir la pobreza. Junto a ello es necesario también determinar la severidad de la pobreza, que se aproxima a través de la distancia a la que los pobres están respecto de la línea de pobreza (que es lo que mide el gap de pobreza). Pues bien, ese índice en Burkina Faso

CUADRO 6: ESFUERZO RELATIVO PARA ERRADICAR LA POBREZA

PAÍS	PIB (MILLONES)	POBLACIÓN (MILLONES)	POBLACIÓN POBRE	INCIDENCIA DE LA POBREZA	GAP DE POBREZA	% INGRESO DEL 20% MÁS RICO REQUERIDO PARA ERRADICAR LA POBREZA
Pakistán	401.854	167,4	35.229.851	21,04	3,5	0,35
Burkina Faso	17.341	15,9	7.129.077	44,6	14,7	5,71

Fuente: World Bank.

multiplica por cuatro al de Pakistán (14,7 frente a 3,5), lo que quiere decir que el esfuerzo para sacar a una persona del colectivo de pobres es en el primer caso cuatro veces superior (cuadro 6). Si se consideran simultáneamente el peso relativo de los pobres y la severidad de la pobreza, en relación con los recursos de aquel estrato de población sobre el que puede operar el sistema fiscal (que habitualmente incide sobre el quintil más rico de la población), se tendrá una medida relativa del esfuerzo redistributivo que comportaría erradicar

la pobreza (el porcentaje de la renta de los más ricos que es preciso transferir a los más pobres para situarlos por encima de la línea de pobreza): pues bien, ese esfuerzo es 16 veces superior en Burkina Faso que en Pakistán.

Lo planteado en el párrafo precedente puede generalizarse al conjunto de los países en desarrollo para los que existen datos, considerando las dos líneas de pobreza de más generalizada utilización (1,25 y 2 dólares de gasto al día)⁷. La aplicación de

GRÁFICO 2A: ESFUERZO REDISTRIBUTIVO PARA ERRADICAR LA POBREZA (1,25 DÓLARES)

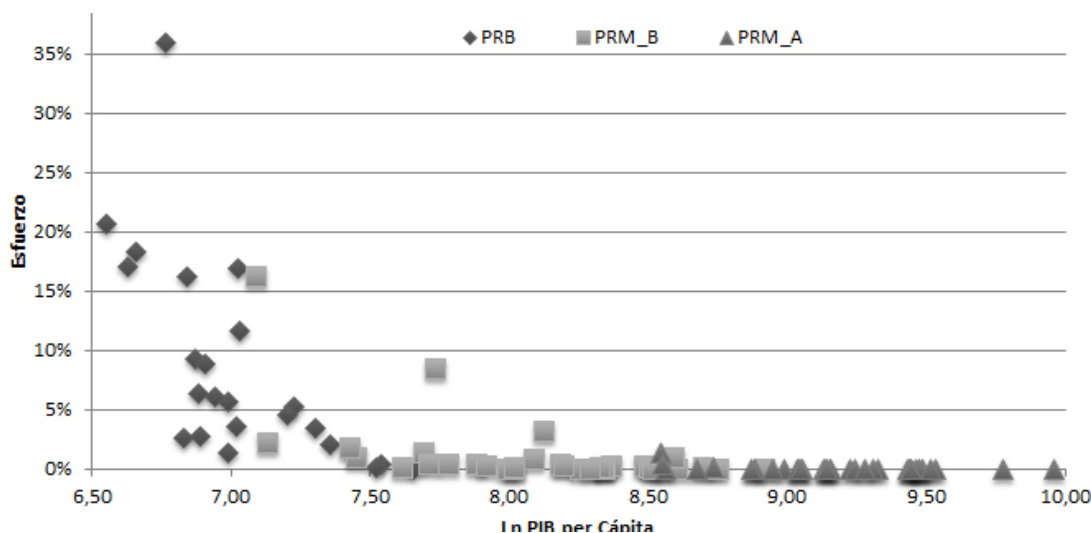
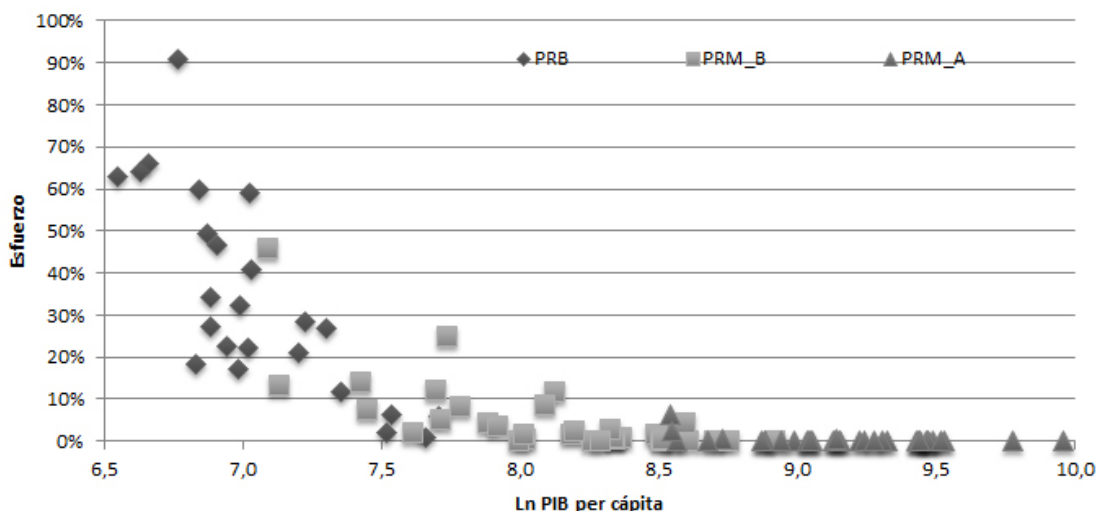


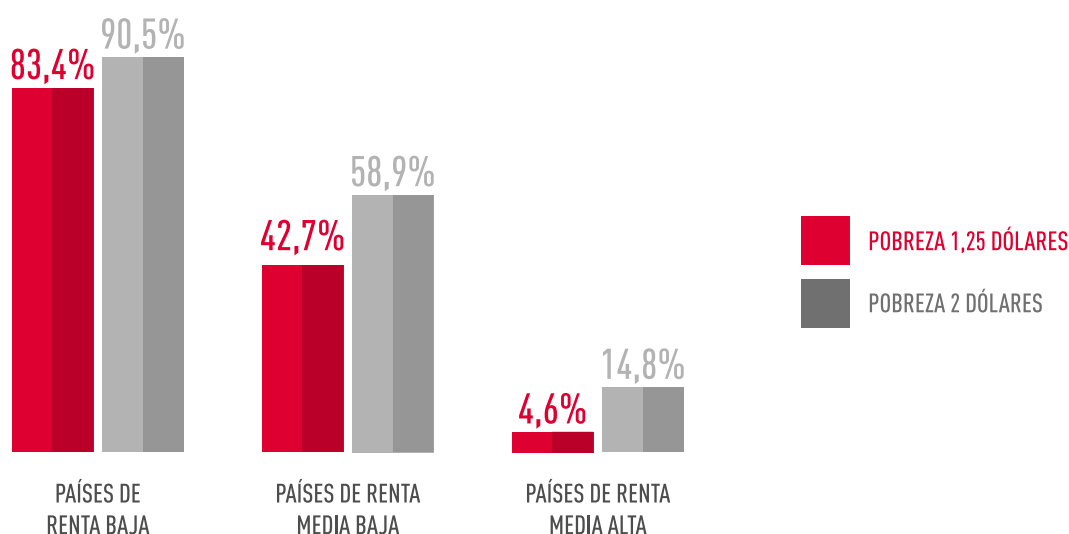
GRÁFICO 2B: ESFUERZO REDISTRIBUTIVO PARA ERRADICAR LA POBREZA (2 DÓLARES)



Fuente: Elaboración propia en base a los datos de World Bank, World Development Indicators

⁷ Entiéndase que se trata de una aproximación, ya que el coste de erradicar la pobreza excede a esa mera transferencia de recursos.

GRÁFICO 3: TIPO MARGINAL REQUERIDO PARA ACABAR CON LA POBREZA



Fuente: Chen y Ravallion (2011)

este criterio revela que son los países de bajo ingreso los que, con diferencia, presentan ratios mayores (gráficos 2a y 2b). Así pues, cualquiera que sea la distribución geográfica de la pobreza, si lo que la ayuda se propone es apoyar el esfuerzo nacional para erradicar esa lacra social, la prioridad de los países de bajo ingreso en la asignación de los recursos queda una vez más confirmada. El grueso de la ayuda debe ir dirigida a los países más pobres.

Ahora bien, también se constata que algunos países de renta media (particularmente de renta media baja) presentan ratios elevados (entre otros, Ghana, República del Congo, Nigeria, India, Paquistán, Zambia o Namibia). Abandonar estos países a su suerte es una forma de prolongar el problema, ante la incapacidad de asumir por sí mismos el esfuerzo redistributivo que comportaría erradicar la pobreza. La ayuda internacional estaría también en estos casos justificada.

A similar resultado llega Ravallion (2009), estimando la tasa marginal impositiva que habría que aplicar a la población pudiente para financiar la erradicación de la pobreza. Para ello, define como población rica aquella que supera la línea de pobreza en cualquier país que se considere (es decir, no sería pobre bajo ningún estándar). A continuación, estima la extracción de renta que habría que aplicar a ese estrato para situar a toda la población pobre por encima de la línea de 1,25 dólares. A esa ratio la denomina tasa marginal impositiva. Pues bien, la

mayor parte de los países de renta media muestran tasas marginales impositivas moderadas (inferiores al 25%), indicando que hay espacio para acometer políticas redistributivas más vigorosas.

Y, al contrario, la mayor parte de los países de bajo ingreso muestran tasas marginales difíciles de asumir (más del 70%), lo que revela el limitado espacio que tienen para la acción redistributiva. Ahora bien, también entre los países de renta media, existen algunos casos en los que las tasas marginales presentan valores poco asumibles (como El Salvador, Honduras, Argelia, Filipinas o Indonesia). De hecho, para el conjunto de países de renta medio-baja, el tipo marginal es cercano al 40%, que es un tipo bastante elevado (gráfico 3). Y, en el caso de los países de renta media de alta carga demográfica y significativos contingentes de población pobre (tales como India, Nigeria o Paquistán) la ratio llega al extremo del 100%.

En suma, pese a la concentración de pobreza en los países de renta media, siguen siendo los países de bajo ingreso los que debieran concentrar la ayuda, porque son ellos los que más esfuerzo tienen que hacer para erradicar la pobreza. En un grupo amplio de países de renta media, existe la posibilidad – una posibilidad razonable en función de su coste relativo- de asumir por sí mismos las tareas de erradicación de la pobreza, para lo que necesitarán reducir los grados de desigualdad existentes en el seno de sus sociedades. En estos casos son los

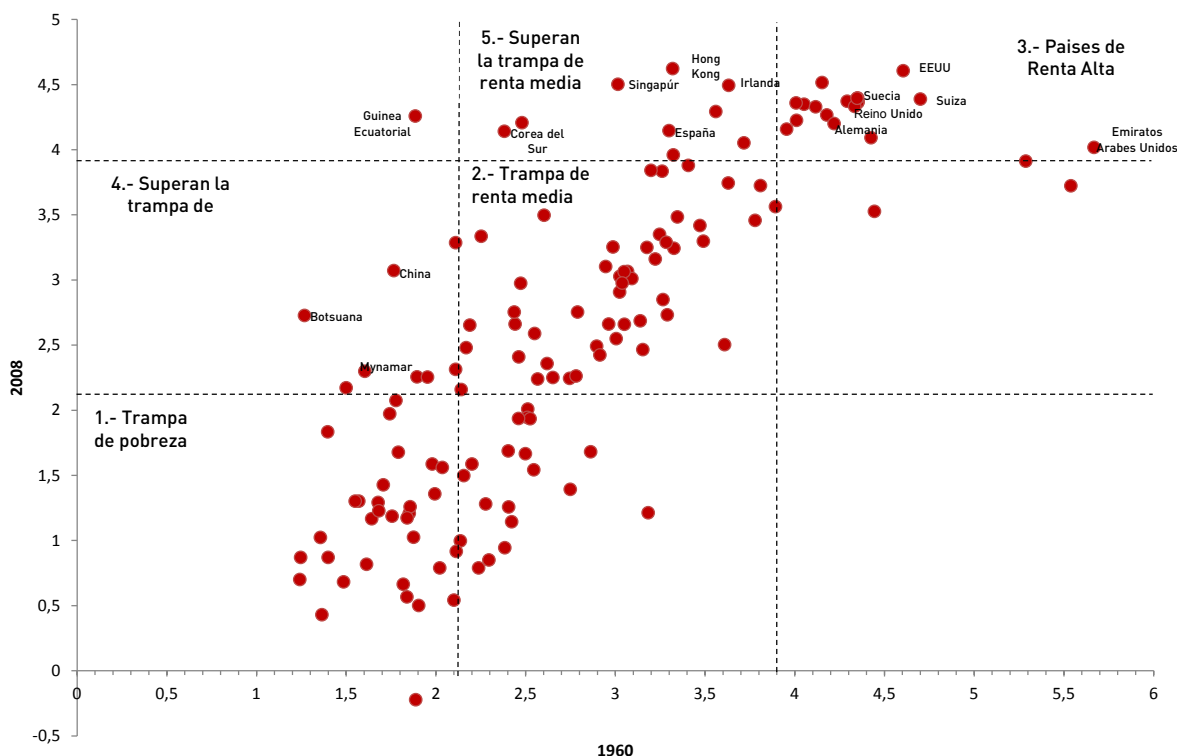
gobiernos nacionales los que tienen la principal responsabilidad en la tarea, poniendo en marcha políticas sociales y redistributivas. La ayuda no puede ofrecerse para suplantar esa responsabilidad: no parece razonable que los contribuyentes de los países donantes favorezcan con su ayuda a que los segmentos pudientes de los países de renta media eludan sus obligaciones contributivas⁸. Aun así, en estos casos la ayuda podría tener algún papel, aunque menor, respaldando la relevancia de esas políticas redistributivas, para que tengan el grado de prioridad deseable, y facilitando su diseño a través de la asistencia técnica y el intercambio de experiencias.

Ahora bien, dentro del grupo de renta media existen también países a los que les sería muy difícil asumir en solitario y en breve plazo la tarea de erradicar la pobreza. Países con limitado espacio para la acción redistributiva, en los que el coste relativo de la transferencia requerida para sacar de la pobreza a todos los afectados es demasiado elevado. En estos casos, la ayuda internacional puede ser necesaria para complementar los recursos y capacidades nacionales dedicadas a ese objetivo.

3.3 ¿EL DESARROLLO DE LOS PAÍSES DE RENTA MEDIA ENFRENTA OBSTÁCULOS QUE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PUEDE ALIVIAR?

La persistencia de la pobreza es solo uno de los problemas que padecen los países de renta media. De forma adicional, estos países arrastran deficiencias y desequilibrios estructurales que, con notable frecuencia, amenazan la sostenibilidad de sus sendas de desarrollo. Las deficiencias son distintas a las propias de los países más pobres (las llamadas “trampas de pobreza”), pero sus efectos pueden ser igualmente paralizantes. Los problemas en estos casos no derivan tanto de las carencias absolutas como de los puntuales estrangulamientos a los que se enfrentan los procesos de cambio productivo e institucional que comporta el desarrollo: este tipo de situaciones se han caracterizado como “trampas de renta media” (más adelante se volverá sobre ello). Se trata de problemas que, en forma reiterada, condujeron a los países a situaciones de bloqueo, dificultando su convergencia hacia los niveles de alto

GRÁFICO 4: TRAMPAS DE POBREZA Y DE RENTA MEDIA. UNA VISIÓN GLOBAL



Fuente: Maddison

⁸ Es esta una razón para no considerar la desigualdad (o el índice Gini) como un criterio en la asignación de la ayuda o en la determinación de la graduación de un país (sobre esto se volverá más adelante).

ingreso (Aiyar et al., 2013; Agenor y Canuto, 2012; Fallon et al., 2001; Alonso, 2007).

El análisis empírico no hace sino confirmar este juicio. Son muchos los países de renta media que gozaron de episodios, incluso reiterados, de crecimiento económico acelerado. No obstante, han sido pocos los países que lograron sostener esos procesos y converger hacia la situación propia de los países de alta renta. En el resto de los casos, esos episodios de aceleración se vieron interrumpidos por crisis severas que afectaron, muy especialmente, a las condiciones de gobernabilidad de los países, a las circunstancias de su inserción financiera internacional y su equilibrio macroeconómico o a las posibilidades de mantenimiento de una continuada senda de cambio productivo. De hecho, de los 101 países de renta media existentes en 1960, solo 13 habían logrado acceder a países de alta renta en 2010 (Agenor et al., 2012)⁹.

Una forma simple de ilustrar cuanto se dice es clasificando los países de acuerdo al PIB per cápita relativo que tenían respecto a Estados Unidos en 1960 y 2008. El gráfico 4 recoge esta información, permitiendo clasificar a los países en diversos grupos de acuerdo a su comportamiento dinámico. Así, por ejemplo, en el cuadrante 3 están los países que eran de alta renta en 1960 y lo siguen siendo en la actualidad (buena parte de Europa Occidental y Estados Unidos o Australia); en el cuadrante 1, a la inversa, los que eran pobres en el pasado y lo siguen siendo ahora, países que parecen atrapados en trampas de pobreza (buena parte de los países de África Subsahariana); en el cuadrante 5 están los países que siendo de renta media en su origen, han logrado alcanzar niveles de renta alta (entre ellos, España, Corea, Taiwán o Irlanda); en el cuadrante 4 los países que han logrado ascender de renta baja a media (entre ellos Botswana o Mauricio); y, finalmente, en el cuadrante 2 están los que siendo de renta media en su origen, lo siguen siendo en la actualidad. Es decir, no han logrado imprimir en su economía un proceso de crecimiento sostenido que les facilite su transición hacia los niveles de alta renta. Este es un grupo muy numeroso de países, una parte de los cuales han sufrido los efectos de estas trampas de renta media.

Como ya se ha señalado, el que un país esté sumido en una trampa de renta media no quiere decir que no haya tenido episodios de crecimiento acelerado. Por ejemplo, en el gráfico 4a se representa la evolución

del PIB per cápita de tres países latinoamericanos (Brasil, Venezuela y Argentina), y de dos europeos (España e Irlanda). Estos dos últimos países lograron superar las trampas de renta media y mantuvieron en el período un proceso sostenido de convergencia con los países de alto ingreso. Semejante tendencia no se mantuvo, sin embargo, en ninguno de los tres países latinoamericanos, a pesar de que algunos de ellos tuvieron episodios ocasionales de crecimiento acelerado (como Brasil entre 1968 y 1974 o Argentina entre 1955 y 1960). De igual modo, en el gráfico 4b se representan cuatro países, que no han logrado ascender en su estatus de renta media (Irán, Sri Lanka, Filipinas o Sudáfrica), al lado de dos países con éxito en su dinámica de convergencia (Corea del Sur y Taiwán). De nuevo, el fracaso del primer grupo no impide que alguno ellos hayan tenido ocasionales episodios de alto crecimiento (como Sri Lanka entre 1976 y 1983 o Irán entre 1966 y 1977).

El problema, pues, no es crecer, sino lograr mantener una senda continuada de crecimiento y transformación social. Para ello es necesario que los países logren eludir los estrangulamientos que se producen en sus procesos de cambio institucional y productivo al acceder a superiores niveles de renta. La cooperación internacional para el desarrollo puede contribuir, aunque de forma desigual, a esa tarea. El impacto de la ayuda internacional puede ser significativo en la superación de algunos obstáculos --por ejemplo, los relacionados con la falta de cohesión social o la baja calidad institucional-, limitado, aunque no irrelevante, en otros casos --por ejemplo, la promoción de la innovación y la transferencia tecnológica- y muy menor, si es que existe, en un tercer grupo de problemas --por ejemplo, la ampliación del espacio para políticas macroeconómicas contra-cíclicas-.

3.4.- PROMOCIÓN DE LA ACCIÓN COOPERATIVA INTERNACIONAL ANTE PROBLEMAS COMPARTIDOS

Las razones que justifican la cooperación con los países de renta media no están solo relacionadas con la necesaria superación de los problemas internos que afectan a este tipo de países, sino también con el respaldo que esos países requieren para implicarse más activamente en la gestión de problemas comunes a escala internacional. La emergente presencia en la escena internacional de poderes dinámicos

⁹ En la última revisión del Banco Mundial, de 2013, esa relación se amplió al ascender a la condición de países de alto ingreso a seis países, entre ellos Chile, Uruguay o Rusia.

GRÁFICO 5A: ÉXITO Y TRAMPAS DE RENTA MEDIA

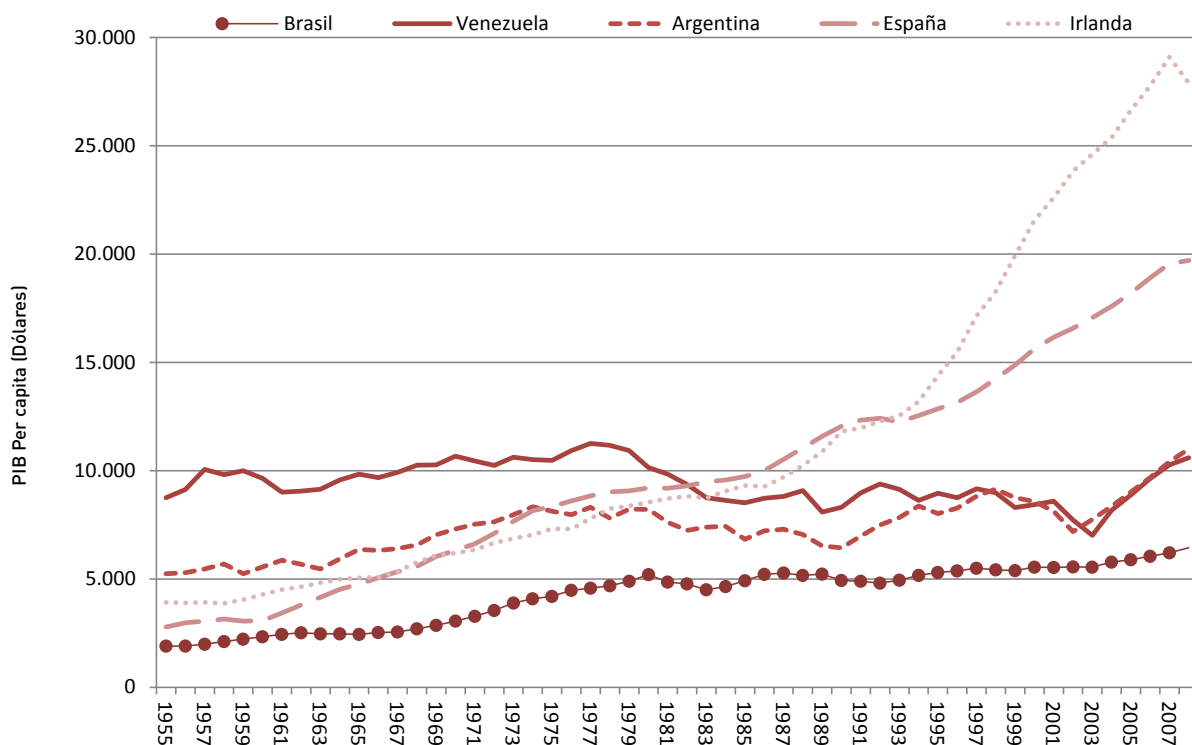
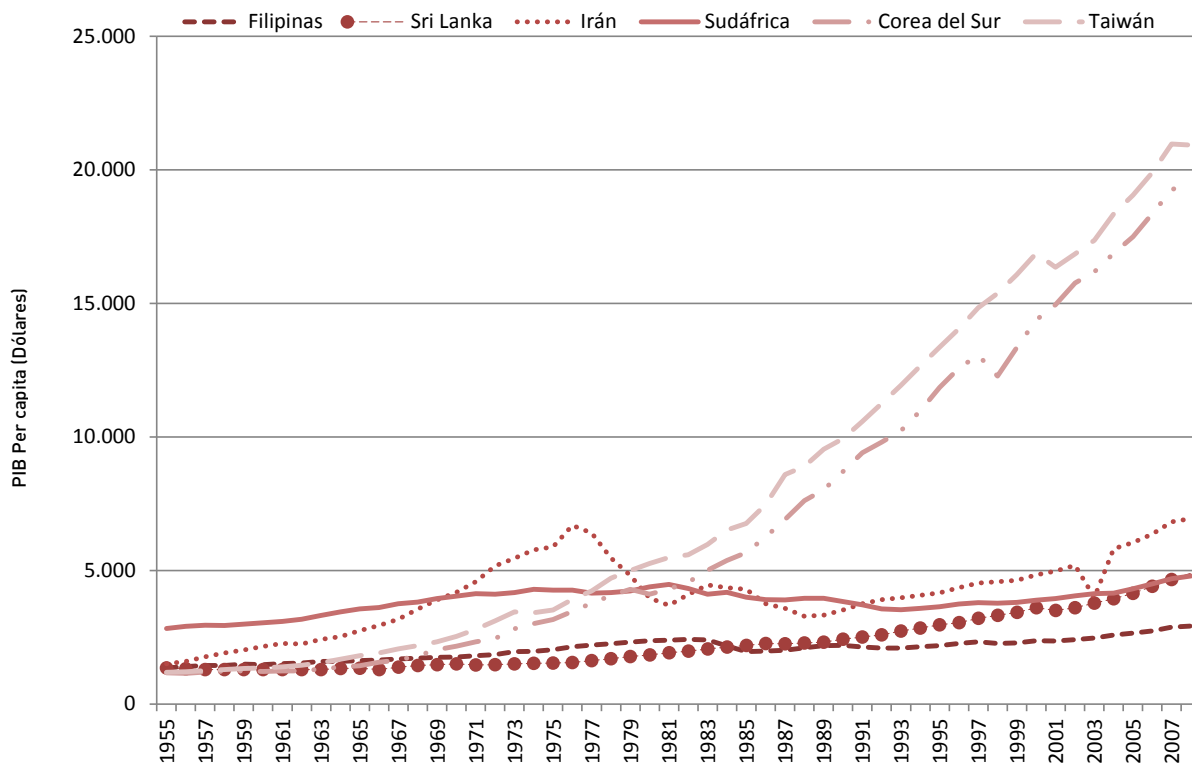


GRÁFICO 5B: ÉXITO Y TRAMPAS DE RENTA MEDIA



Fuente: Maddison

procedentes del mundo en desarrollo, unido a la heterogeneidad creciente que caracteriza a ese colectivo, sugiere la necesidad de una distribución más compartida y modulada de las responsabilidades que plantea la gobernanza del sistema internacional. Es, pues, necesario asumir una nueva concepción del principio de “responsabilidades compartidas, aunque diferenciadas”, que implique más activamente a los países con mayor desarrollo del Sur (países de renta media, en suma) en una acción cooperativa más comprometida a escala internacional. Una de las tareas de la cooperación para el desarrollo debiera ser generar las condiciones y establecer los estímulos para que esa implicación sea efectiva.

Hay dos ámbitos en los que esta promoción de la acción cooperativa a escala internacional por parte de los países de renta media aparece como especialmente relevante: en la provisión de bienes públicos globales y regionales, por una parte, y en

la corrección de la pobreza y en la promoción del desarrollo internacional (a través de la cooperación Sur-Sur y triangular), por la otra. Se trata de ámbitos de acción en los que es obligada la aportación de los países de renta media, si se quiere disponer de una estructura de gobernanza más incluyente y efectiva a escala global. No obstante, no siempre este tipo de países encuentra adecuadas las estructuras de gobernanza existentes a escala internacional para hacer presente su voz, como obligada contraparte a una más comprometida implicación en las tareas globales. Y, al tiempo, son limitados los recursos y experiencia de los que estos países parten para afrontar esas responsabilidades internacionales. La cooperación internacional para el desarrollo puede contribuir a que ese tránsito hacia la asunción de mayores compromisos internacionales se produzca de la mejor manera posible y con los menores costes para el país implicado.

4. ASIGNACIÓN DE LA AYUDA Y GRADUACIÓN DE PAÍSES: EL CASO DE LA UE



Como argumenta el epígrafe previo, existen buenas razones para mantener una activa política de cooperación para el desarrollo con países de renta media; no obstante, lo que se observa en el panorama internacional es que los donantes (bilaterales y multilaterales) han tendido a retirarse de este tipo de países. En muchos casos como consecuencia de la aplicación de criterios formales de graduación relacionados con el PIB per cápita, en otros simplemente por otorgar a esa variable un valor central en su proceso de asignación de la ayuda. Se trata, en ambos casos, de formas de proceder que merecen ser discutidas.

4.1.- CLASIFICACIÓN DE LOS PAÍSES

En primer lugar, el recurso al PIB como criterio para asignar la ayuda es claramente discutible. Pese a ser un indicador sintético de muchos otros factores, el PIB per cápita ni agota el conjunto de dimensiones que son relevantes para identificar la situación de un país, ni el promedio que expresa resulta en ocasiones suficientemente representativo de la diversidad de situaciones existente en el país.

Esto es especialmente relevante en el caso de los países de renta media, a los que caracteriza una notable heterogeneidad interna en los ámbitos productivo, social y territorial. Las desigualdades en las condiciones de vida pueden ser muy marcadas, dependiendo de la clase, el territorio, la etnia o el género; y los niveles de productividad son diferentes según el sector, origen del capital o ubicación de la inversión que se considere. Como consecuencia, los valores promedio del país pueden ocultar la existencia de realidades muy contrastadas en su seno; y ese contraste debiera tenerse en cuenta si se quiere realizar un diagnóstico adecuado de las posibilidades de desarrollo del país.

Dadas estas deficiencias, no es extraño que diversos analistas hayan tratado de buscar una combinación más plural de indicadores con los que construir una taxonomía más apropiada para clasificar los países (Tezanos y Sumner, 2011 o CEPAL, 2012). Desde el punto de vista del análisis, de la ordenación razonada de una realidad que es muy plural, no habría nada que objetar a esos ensayos. Pero debiera de extremarse la cautela cuando lo que se pretende con esas clasificaciones es identificar agendas de desarrollo tipificadas para cada grupo o derivar de ellas criterios de asignación y de graduación de la ayuda.

Por lo que se refiere al primero de los aspectos – tipificación de agendas de desarrollo –, es imposible que una taxonomía, por cuidadosa que sea, pueda identificar la diversidad de situaciones de los países y las prioridades que en cada uno de ellos deben asumirse. Sustituir tres grandes agregados (renta baja, medio-baja y medio-alta) por cinco o seis grupos alternativos fundados en una combinación más plural de indicadores puede ser útil desde el punto de vista del análisis, pero es difícil que dé respuesta a la necesaria definición de prioridades a las que la cooperación para el desarrollo debe

atender. Ese ejercicio de definición de agenda debe realizarse de manera singular en cada país, identificando los puntos nodales de su proceso de desarrollo y los estrangulamientos que, en cada caso, deben ser removidos. Ninguna taxonomía puede eximir a los decisores de un esfuerzo de análisis concreto sobre la realidad singular de cada país; como Hausmann et al., (2004) y Haberman y Pradutt (2011) sugieren, los diagnósticos de desarrollo de cada país deben ser el resultado de un análisis cuidadoso y preciso de esa realidad nacional. El mundo en desarrollo se ha hecho crecientemente heterogéneo y la cooperación para el desarrollo debiera prepararse para gestionar esa diversidad, adaptando las respuestas a las condiciones de cada caso.

En segundo lugar, constituye una pretensión excesiva la búsqueda de un algoritmo al que se puedan sujetar, de forma automática, los procesos de asignación de la ayuda. Tras esa búsqueda está el propósito de reducir la discrecionalidad y evitar la falibilidad de los decisores públicos. Sin embargo, ni es fácil componer ese algoritmo, dada la diversidad de factores que debieran tenerse en cuenta, ni parece que la aplicación mecánica de un criterio numérico constituya un objetivo deseable, dado el carácter altamente contingente del proceso de asignación de la ayuda.

Acorde con su carácter predominantemente bilateral, en la asignación de la ayuda influyen, con ponderaciones diversas, factores asociados a la identidad y al interés de los respectivos donantes. Las necesidades del receptor, cualquiera que sea la forma en que se midan, influyen también en esos procesos de decisión, dado el carácter redistributivo que se atribuye a la ayuda. Finalmente, un tercer grupo de factores menos precisos (como las modas, el comportamiento mimético, la inercia histórica, etc.) influyen también en los criterios de distribución de los recursos. Los estudios sobre la asignación de la ayuda confirman la presencia de este conjunto tan heterogéneo de factores en los procesos de decisión de los donantes (Neumayer, 2003; McGillivray, 1989 o Van der Veen, 2011, entre otros).

Dada su complejidad, es difícil (y quizá poco apropiado) traducir todos estos factores a un algoritmo, a una suerte de regla precisa de asignación. La realidad internacional es suficientemente compleja y fluida como para requerir ciertas holguras en los procesos de decisión, al objeto de que los gestores puedan hacer una cuidadosa

ponderación de factores cambiantes e, incluso, no previstos. El propósito no debiera ser disponer de una regla de asignación para limitar el juicio autónomo de los responsables públicos, sino crear las bases para que éstos últimos puedan argumentar racionalmente sus decisiones. La identificación de criterios técnicos puede ayudar a esos procesos de decisión, pero no tanto porque exima a los gestores de la responsabilidad de decidir, sino más bien porque ayuda a que esa decisión esté lo mejor informada posible.

El PIB per cápita del receptor puede formar parte de los criterios considerados para la asignación de la ayuda, pero en absoluto puede ser el criterio único, ni dominante. Si se buscan criterios complementarios, deben evitarse aquellos que son fuente de incentivos perversos, que terminarían por afectar a la eficacia de la ayuda. Por ejemplo, no cabe asignar los recursos en función de los niveles de desigualdad de los receptores, porque esto supondría respaldar a aquellos menos preocupados por mejorar sus patrones distributivos; ni debería otorgarse la ayuda para compensar la débil presión fiscal de los beneficiarios, porque eso supondría incorporar un desincentivo a la creación de un sistema fiscal solvente, que sin embargo es básico para el desarrollo.

Han de buscarse criterios de asignación que estén alineados con los incentivos de desarrollo. En la búsqueda de esos criterios, dos grupos de factores (no necesariamente alternativos) aparecen como especialmente apropiados. En primer lugar, criterios asociados a vulnerabilidades estructurales que condicionan el desarrollo de un país y que están parcialmente fuera del control de los gobiernos (tal es lo que intenta medir, por ejemplo, el índice de vulnerabilidad económica, que forma parte de los criterios de definición de los Países Menos Adelantados, PMA). Por ejemplo, estar distanciado de los centros de actividad económica, tener el país una dimensión excesivamente reducida, carecer de diversificación productiva o estar expuesto a la recurrencia de catástrofes naturales son problemas que penalizan las posibilidades de desarrollo de un país y que solo de manera muy parcial están bajo el control de los gobiernos. La ayuda en estos casos no genera incentivos perversos porque lo único que hace es compensar parcialmente la desventaja de la que parten estos países.

Tampoco generan incentivos perversos, en segundo lugar, aquellos criterios que están conectados con

el esfuerzo de desarrollo del receptor, de modo que la ayuda premie e incentive los comportamientos comprometidos en ese ámbito. Por ejemplo, no cabe dar ayuda en función de la desigualdad existente, pero sí podría otorgarse en función del esfuerzo que el gobierno haga para corregir esa desigualdad (medido a través, por ejemplo, de la composición de sus políticas públicas). Lo importante en este último caso es que los criterios estén asociados con los esfuerzos y los logros en términos de desarrollo y no con el tipo de políticas aplicado, ya que en ese caso se estaría restringiendo indebidamente los niveles de autonomía de los gobiernos receptores (imponiendo, de hecho, un tipo implícito de condicionalidad).

4.2. LOS COSTES DE LA GRADUACIÓN

No son pocos los donantes (sobre todo multilaterales) que han establecido criterios para definir la elegibilidad de un país o su posterior graduación en el acceso a los recursos; y es habitual que en el marco de esos criterios el PIB per cápita ocupe un lugar central, estableciendo un umbral de renta per cápita a partir del cual el país queda excluido de la recepción de recursos. Tal proceder, que suscita –con razón- las quejas de muchos países de renta media, tiene inconvenientes que conviene considerar.

En primer lugar, la propia lógica de la graduación es notablemente perversa, generando problemas tanto de equidad como de incentivos en el seno de la política de ayuda. De equidad, porque somete a una realidad que es continua a escala internacional –el nivel de desarrollo de los países- a una lógica dicotómica: elegible frente a no elegible (*in or out*). Se puede dar así la circunstancia de que dos países de condiciones muy próximas puedan recibir tratos marcadamente diferenciados por estar a ambos lados de un umbral arbitrario. Y problemas de incentivos, porque la retirada de la ayuda a aquellos países que superan un umbral determinado de renta per cápita arbitrario (por ejemplo, el que define la renta media) no contribuye a estimular los esfuerzos nacionales de desarrollo. De alguna manera, lo que ese sistema está haciendo es penalizar el éxito (y premiar el fracaso) al acompañar los logros con la retirada del apoyo internacional.

Más allá de estos aspectos, el hecho de que diversos donantes coincidan en el criterio de graduación (por ejemplo, el acceso a la condición de renta media del receptor), puede dar origen a una simultánea

y no coordinada retirada de recursos, que puede afectar las condiciones de estabilidad y progreso del país. No se trata de un supuesto hipotético, ya que son muchos los donantes (particularmente multilaterales) que hacen descansar los criterios de graduación sobre la renta per cápita, situando el umbral cercano al que define la categoría de países de renta media. Como consecuencia, Salgado y Waltz (2013) estiman que, entre 2013 y 2030, 41 países serán graduados de la AIF (la ventanilla blanda del Banco Mundial), 15 se graduarán del Fondo Africano de Desarrollo, 15 del Fondo Asiático de Desarrollo y cerca de 38 de la Alianza GAVI. La simultánea graduación en varios organismos hará que algunos países de renta media puedan perder entre el 25% y el 40% de los fondos de ayuda internacional que reciben. Esta brusca retirada de fondos, además de limitar severamente el volumen agregado de recursos disponibles para el país, puede afectar a la composición del gasto, al incidir más centralmente sobre aquellos componentes –como la educación o la salud- en los que la financiación de la ayuda resulta crucial. Los costes de ambos procesos pueden ser significativos.

La simultánea aplicación de estos procesos de graduación puede, además, tener otro efecto indeseado, porque obliga a concentrar los recursos de los donantes en un número cada vez más reducido de países y elevar con ello, de forma desproporcionada, el peso de la ayuda en las finanzas públicas respectivas. Son muchos los estudios que confirman que la ayuda está sometida a rendimientos decrecientes, de forma que su impacto puede tornarse negativo cuando el peso de estos recursos externos alcanza niveles elevados. La dependencia de la ayuda constituye un problema serio, que podría acrecentarse si se reduce el espectro de los receptores (Glennie, 2008, Alonso et al., 2012). Las razones que explican esta relación son diversas: el efecto adverso de los recursos foráneos sobre la competitividad (el efecto de la llamada “enfermedad holandesa”), la limitada capacidad de absorción eficiente del receptor, el efecto negativo que la disponibilidad de recursos tiene sobre el diseño del sistema fiscal, la diversión de recursos humanos y técnicos locales que puede generar la administración de la ayuda o, en fin, el efecto negativo sobre la calidad de las instituciones locales y sus ejercicios de rendición de cuentas a la ciudadanía. Cualquiera que sea la vía, el efecto sobre la eficacia de la ayuda de un incremento de los niveles de dependencia de algunos países sería claramente negativo.

Vistos los costes asociados a los procesos de graduación, un mejor sistema sería aquel que sustituyese la graduación por la gradualidad; es decir, que respaldase los esfuerzos nacionales, modulando la intensidad del apoyo (y sus contenidos) en relación con las capacidades y necesidades del receptor. Eso supone otorgar mayor atención a los países más pobres, pero no excluye otorgar ayuda a aquellos países de renta media más vulnerables, respaldando sus esfuerzos y consolidando sus logros. El apoyo, además, debería mantenerse hasta que se consideren razonablemente extinguidas en el país las probabilidades de regresión en sus niveles de desarrollo: algo que no cabe medir solo a través del PIB per cápita. Al tiempo, el proceso de retirada de la ayuda debería ser gradual y manteniendo al país afectado bajo observación, para evitar regresiones en sus logros de desarrollo.

En suma, si se quieren fijar criterios de elegibilidad y de graduación, éstos deben construirse, en primer lugar, a través de una batería amplia de indicadores, de modo que ofrezcan una visión lo más rica y completa posible de las condiciones del país. En segundo lugar, los criterios deben ser elegidos de forma cuidadosa, de tal modo que no integren carencias que puedan ser resultado de la propia acción de los gobiernos (porque en ese caso se estaría premiando el comportamiento irresponsable del beneficiario), ni comporten una penalización de los esfuerzos de desarrollo (porque en ese caso se estarían introduciendo incentivos perversos en el sistema). Por último, se tiene que establecer un proceso cuidadoso de transición, definiendo mecanismos alternativos de cooperación para los países que son candidatos a graduarse. Durante ese período de transición, los donantes debieran dar seguimiento a los países para asegurarse de que la retirada de la ayuda no comporta costes serios en sus procesos de desarrollo. Un ejemplo de este proceder cuidadoso y vigilante es el que se establece en los procesos de graduación de los PMA¹⁰.

4.3. UNA NOTA SOBRE LA UE

La nueva política de desarrollo de la UE, que tiene su base en *Incremento del impacto de la política*

de desarrollo de la UE: Programa para el cambio, se orienta hacia la aplicación de un criterio de diferenciación (preferencias en la asignación de ayuda y ofertas instrumentales diversas para los distintos grupos de países), incorporando un proceso de graduación en el acceso a las donaciones para una relación amplia de países de renta medio-alta, incluyendo dos países de renta medio baja. Todo ello acompañado de una marcada preferencia por reorientar los fondos hacia países de bajo ingreso, PMA y aquellos con Estados frágiles (una categoría, esta última, abiertamente polémica).

El tema tiene interés por cuanto remite al tratamiento que se quiere otorgar a los países de renta media y afecta a un grupo amplio de tradicionales socios de la cooperación española en América Latina¹¹. Es cierto que la graduación en el recurso a las donaciones no comporta que esos países sean excluidos del acceso a otros tipos de mecanismos de apoyo, a través de Instrumento de la Cooperación para el Desarrollo (ICD), los programas temáticos y regionales y otros tipos de instrumentos de menor concesionalidad. No obstante, la falta de definición de prioridades en esos otros mecanismos hace que esa opción se antoje un magro consuelo para los países excluidos (Herbert, 2013 a y b).

Los argumentos que se ofrecen para fundamentar estas decisiones remiten a la búsqueda de una mayor selectividad en la acción internacional, a la identificación más precisa del valor añadido ofrecido por la cooperación comunitaria y a la complementariedad con las políticas de desarrollo de los países socios. La pertinencia de estos propósitos resulta difícil de rebatir: el problema estriba en si la concreción de la propuesta resulta bien diseñada. En ese ámbito existen diversos elementos de crítica que cabría tomar en cuenta. Cuatro son los que aquí se quieren resaltar:

- En primer lugar, la nueva propuesta otorga un papel protagonista al PIB per cápita (y, de modo menor, a la dimensión del país) como criterio tanto en la asignación de la ayuda como en la graduación de países. Ya antes se aludió a las severas limitaciones

¹⁰ El proceso de graduación de un país como PMA se prolonga en el tiempo a través de sucesivas etapas en las que se prepara y otorga seguimiento al país afectado. En concreto, tras comprobar que un país es elegible para la graduación, se establecen tres años para definir la "evaluación de impacto" de la decisión y preparar un "perfil de vulnerabilidad del país"; en el año 3 se analizan esos inputs, además del propio informe que elabore el país y, si procede, se eleva al CDP y a ECOSOC la propuesta de graduación y se informa a la Asamblea General de Naciones Unidas; entre el año 3 y 6 se prepara la estrategia de transición y se realiza el seguimiento del país por parte de DESA; si todo procede adecuadamente, en el año 6 (o 3 años después de la decisión de la Asamblea General), se toma la decisión de graduar al país; y, finalmente, se prolonga durante los años subsiguientes la aplicación de la estrategia de transición y el seguimiento de la marcha del país a través de informes trienales (véase CDP, 2008).

¹¹ Los países de renta medio-alta graduados son Argentina, Brasil, China, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Kazajstán, Irán, Malasia, Maldivas, México, Panamá, Perú, Tailandia, Venezuela, y Uruguay. Los dos países de renta medio-baja que se graduarían serían India e Indonesia.

que comporta ese criterio para orientar las decisiones asignativas de la ayuda. La propia Comisión Europea es consciente de estas limitaciones y sugiere de forma un tanto imprecisa la posibilidad de considerar otros criterios adicionales como el IDH, el índice de vulnerabilidad económica, la dependencia de la ayuda, el crecimiento económico del país o su capacidad para atraer inversión extranjera. Pero, lo cierto es que esos otros criterios, por lo demás heterogéneos, no se articulan en forma precisa en una función de decisión adecuadamente construida. No es extraño, por tanto, que el Parlamento Europeo haya hecho una propuesta más concreta, sugiriendo una batería de criterios complementarios para definir excepciones en el proceso de graduación de los países. Aunque no todos los criterios sugeridos son adecuados, su llamada de atención acerca de las limitaciones del excesivo protagonismo del PIB per cápita es enteramente pertinente¹².

- En segundo lugar, la Comisión opta por un uso, quizá excesivo, de categorías que en sí mismas incorporan países en condiciones muy dispares. Desde luego ese juicio crítico se podría aplicar a las categorías establecidas en función del PIB per cápita (ingreso bajo, medio-bajo y medio-alto), pero podría aplicarse también a los PMA o a los países con Estados frágiles. Ya se ha señalado que esta última categoría es notablemente polémica y oculta en su seno una diversidad de situaciones notable (Harttgen y Klasen, 2012). Lo mismo cabría decir de los PMA que, pese a su denominación, en su seno acoge hasta 15 países de renta media-baja, dos países de renta medio-alta y otro de renta alta (además

de los 31 de bajo ingreso). La heterogeneidad interna de estas categorías las convierte en un instrumento muy deficiente para definir criterios de asignación o de graduación de la ayuda.

- En tercer lugar, el diseño de un proceso de graduación debe ir acompañado de una definición precisa de los mecanismos alternativos a los que los países graduados pueden acceder. La idea es facilitar el proceso de graduación, eliminando las incertidumbres que para los países comporta la supresión de una de sus fuentes de financiación precedentes. La Comisión apunta a esos mecanismos alternativos, pero no existe claridad alguna en las implicaciones que tendrá el acceso a esos instrumentos por parte de los países afectados. Es decir, el diseño de la graduación en lugar de reducir incertidumbres para los países afectados, lo que hace es incrementarlas.
- Por último, como ya se ha señalado, todo proceso de graduación debe estar acompañado de una senda de transición en la que los donantes deben vigilar el impacto que la graduación está teniendo sobre el país afectado, de tal modo que se puedan establecer, si el caso lo requiere, mecanismos compensatorios provisionales o la reversión de la graduación, en los casos más graves. Nada de esto está pensado por parte de la Comisión.

En suma, la UE inició una senda de mayor selectividad que no cabe criticar, pero la concreción de esa política es enormemente deficiente.

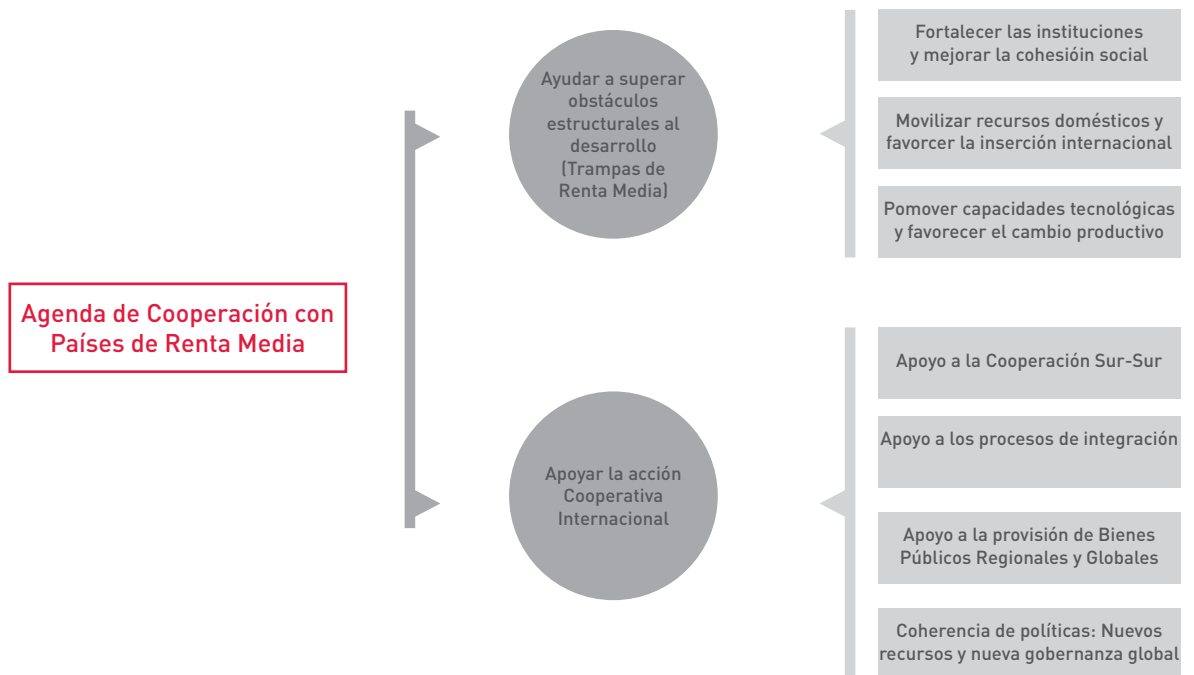
¹² Se sugiere que un país de ingreso medio alto podría acceder a donaciones si cumple los siguientes criterios: i) estar el país por debajo del 0,75 en el IDH; b) tener una ratio de pobreza superior al 10% (basado en la línea de pobreza de 2 dólares); iii) estar por encima del 4% en el índice del gap de pobreza; y iv) tener un índice Gini superior al 45%. Solo a modo de ejemplo, tanto Ecuador como Colombia cumplirían plenamente estos criterios. Los indicadores en Ecuador son: 0,725; 28,6; 4,02 ; 49,3; y de Colombia: 0,722; 37,2; 6,79 ; 55,9.

5. LA AGENDA PRM: AFRONTANDO LAS TRAMPAS DE RENTA MEDIA Y PROMOVIENDO LA ACCIÓN COOPERATIVA A ESCALA INTERNACIONAL



El análisis realizado sugiere que la cooperación con los países de renta media debiera desplegarse fundamentalmente en torno a dos grandes propósitos: ayudar a los países a superar los obstáculos que condicionan su desarrollo (superación de las trampas de renta media) y apoyar los esfuerzos de estos países para tomar un papel más protagonista en la acción cooperativa internacional. El cuadro 9 (complementado y desarrollado en el Anexo) ofrece una visión sintética de las áreas en las que se pueden desplegar estos propósitos y del papel que la cooperación internacional puede tener en ellas.

CUADRO 7: AGENDA DE COOPERACIÓN CON PAÍSES DE RENTA MEDIA



5.1. SUPERACIÓN DE LAS TRAMPAS DE RENTA MEDIA

Cualquier intento de identificar los problemas de los países de renta media debe comenzar con una advertencia acerca de la enorme heterogeneidad que caracteriza a este grupo de países. Bajo la denominación genérica de renta media se agrupa un conjunto de países muy diversos en tamaño, logros, riesgos y potencialidades. Como consecuencia, no caben diagnósticos ni terapias que pretendan ser únicas y universales: las agendas necesariamente deberán acomodarse a las condiciones de cada caso. No obstante, aceptada esa cautela, es posible identificar ciertas áreas en las que, con notable frecuencia, se localizan problemas que afectan muy seriamente a las posibilidades de desarrollo de los países de renta media: es entorno a esos núcleos problemáticos –cambio institucional, inserción financiera y cambio productivo– en donde cabe situar las trampas de renta media. La literatura internacional, aunque de corto recorrido temporal¹³, ha tendido a centrarse en la tercera de las trampas aquí consideradas (la del cambio productivo), pero existen buenas razones y una amplia colección de experiencias históricas que sugieren que las otras dos (trampa de gobernanza y trampa financiera) son fuente de importantes bloqueos en el proceso de desarrollo de los países de renta media.

a) La trampa de la gobernanza

La primera trampa está relacionada con las condiciones de gobernanza del país. A medida que los países progresan, requieren de instituciones más complejas, que sean capaces de gestionar los problemas de coordinación que se plantean en economías más desarrolladas y que, al tiempo, den respuesta a las demandas de sociedades más exigentes con las condiciones de gobernanza del país. Dicho de otro modo, el proceso de desarrollo requiere también de una senda de cambio institucional. No siempre ambos procesos siguen los mismos ritmos y, con frecuencia, los avances registrados en el ámbito económico y social, no se ven acompañados por la renovación paralela del marco institucional, generándose un problema que puede afectar a la sostenibilidad del proceso de desarrollo. Esta situación afecta, muy especialmente, a los países de renta media, que son los que viven procesos más acelerados de transformación.

Esto no es un asunto meramente técnico. En muchas ocasiones, el problema no yace solo en la debilidad y limitada eficiencia de las instituciones, sino también

en su reducida credibilidad, que es causa de que los ciudadanos no las consideren como un adecuado canal para la gestión de los problemas colectivos. Tal situación se ve alimentada por los extraordinarios niveles de desigualdad y fragmentación social y territorial que caracterizan a algunos países de renta media; y esta aguda desigualdad y falta de cohesión, enraizada en el tiempo, se convierte en un elemento corrosivo de la legitimidad institucional. Este factor es particularmente serio en aquellos países con altas desigualdades horizontales (esto es, la que se da entre grupos), en un entorno de muy limitada movilidad social.

En esos casos es difícil construir instituciones sólidas y socialmente enraizadas. Como consecuencia, los países son menos capaces de proveer los bienes públicos que la sociedad demanda; de gestionar las tensiones distributivas derivadas de los procesos de desarrollo; de hacer frente a los shocks externos que pueden afectar a la economía; o de acometer las tareas de coordinación y de desarrollo de los mercados que debe realizar el Estado. En otras palabras, la debilidad institucional daña la gobernanza de los procesos de desarrollo, haciendo difícil sostener los procesos de crecimiento y cambio social.

La debilidad institucional se refleja también en la frágil naturaleza del pacto fiscal sobre el cual está basado el Estado. Si los ciudadanos cuestionan la legitimidad de las instituciones públicas, es probable que no se sientan motivados a contribuir con sus impuestos para financiarlas. Como resultado, la presión fiscal es baja, los niveles de evasión fiscal son elevados y las dificultades financieras de los Estados, recurrentes. Se genera así un círculo vicioso del que es difícil salir: como las capacidades financieras públicas son bajas, los Estados se encuentran limitados para ofrecer los bienes públicos que la sociedad demanda, debilitando de este modo su legitimidad; al mismo tiempo, está limitada legitimidad institucional hace que los ciudadanos se sientan poco comprometidos a soportar al Estado con sus impuestos (Alonso, 2013, Alonso et al. 2011). En este contexto, trabajar para fortalecer el marco institucional y mejorar la cohesión social debiera ser una de las áreas estratégicas de trabajo de la cooperación internacional. El propósito debiera ser no solo mejorar la eficiencia de las instituciones, sino también su capacidad para articular la acción colectiva, lo que necesariamente remite a factores relacionados con su credibilidad y legitimidad. La mejora de los procesos de transparencia y rendición

¹³ El término de “trampa de renta media” fue utilizado por primera vez por Gill, Kharas et al. (2007) y fue recogido posteriormente en el Growth Report de la Commission on Growth and Development (2008) y Spence (2011). Con otra denominación, como “trampas de progreso”, fue utilizado simultáneamente por Alonso (2007).

de cuentas forma parte de esas dimensiones, como también lo supone la lucha contra la corrupción y el fortalecimiento del Estado de Derecho.

Como se ha señalado, es difícil consolidar las instituciones si, al tiempo, no se trabaja en la corrección de las desigualdades sociales y en el fomento de la cohesión social y territorial de los países. La cooperación internacional puede jugar un papel en esa tarea. Una buena parte de los países de renta media está tratando de consolidar sus sistemas públicos de educación, salud y protección social. La calidad y accesibilidad universal de estos servicios, al menos en sus niveles básicos, constituye un factor importante para favorecer la inclusión social y corregir la desigualdad. La cooperación internacional puede respaldar esos esfuerzos a través de instrumentos diversos (apoyo presupuestario, enfoques sectoriales o proyectos), de acuerdo con las condiciones de cada país. Esa acción es compatible con otra más focalizada, orientada a corregir los procesos de exclusión en los sectores más vulnerables (tal como han hecho, por ejemplo, los programas de transferencias condicionadas). En idéntica medida, la cooperación internacional puede tener un papel activo en la corrección de las desigualdades de género, a través del respaldo a las políticas públicas de igualdad, haciéndolas más efectivas. La experiencia en este ámbito de los donantes puede ser relevante.

Un sector clave en la promoción de la movilidad y la equidad social es el de la educación. En los países de renta media, los niveles de acceso a la educación primaria son relativamente elevados, sin embargo es baja la calidad de ese servicio y, sobre todo, es deficiente la cobertura y calidad de la enseñanza secundaria. De hecho, en ese nivel educativo es donde, con frecuencia, se localizan los mecanismos que reproducen la segmentación social, limitando el papel que la educación tiene como promotor de la movilidad social. La cooperación internacional puede trabajar muy activamente en este ámbito, en apoyo a los esfuerzos de los gobiernos por reforzar la calidad y accesibilidad de la enseñanza secundaria en los países de renta media.

Además de la fragmentación social, caracteriza a buena parte de los países de renta media la existencia de una visible falta de cohesión territorial. La cooperación internacional debe tener en cuenta este aspecto a la hora de decidir los entornos territoriales hacia los que quiere orientar sus esfuerzos. Al tiempo, esa evidencia debiera aconsejar que la

cooperación internacional respalde activamente aquellas políticas públicas encaminadas a corregir los desequilibrios en la distribución de la renta entre territorios.

Un capítulo obligado en este ámbito es la construcción de una relación más demandante entre ciudadanía y Estado, lo que pasa por el diseño y aplicación de un pacto fiscal más exigente, que dote al Estado de recursos para financiar las políticas públicas y que, al tiempo, evidencie la voluntad de distribuir la carga impositiva de acuerdo a las capacidades de pago de los contribuyentes. También en este ámbito la cooperación internacional puede tener un papel significativo, aunque menor, a través de la asistencia técnica y el intercambio de experiencias en el diseño del sistema fiscal y en la *mejora de la Administración Tributaria*.

Finalmente, ese proceso de mejora de las instituciones debe ir acompañado de otro paralelo orientado al fortalecimiento de la sociedad civil local y de sus canales de presión y voz frente a las instituciones, para que puedan incidir en la agenda pública y reclamar de los poderes transparencia y rendición de cuentas. Dados los niveles de fragmentación social y de desconfianza en las instituciones, este papel activo de la sociedad civil resulta absolutamente crucial para alentar un proceso de cambio en estos países.

b) La trampa financiera

La segunda área problemática para los procesos de desarrollo de los países de renta media deriva de la, a veces, difícil compatibilidad entre la creciente inserción de estos países en los mercados financieros internacionales y las posibilidades de preservar las condiciones de estabilidad macroeconómica requeridas para un crecimiento sostenible. Ha caracterizado tradicionalmente a estos países la tendencia al endeudamiento en los mercados financieros internacionales, pero éstos, en un entorno de elevada desregulación de la cuenta de capital, tienden a acentuar el comportamiento cíclico de las economías, dando lugar a recurrentes episodios de inestabilidad macroeconómica, con costes severos tanto en términos sociales como de capacidad de crecimiento de las economías. Con altos ratios de deuda sobre el PIB, títulos nominados en divisas internacionales (y, en ocasiones, en bonos de limitado plazo) y reducido espacio fiscal para sostener políticas contra-cíclicas, los países se ven sujetos a la influencia de los *animal spirit* de los inversores internacionales. En los casos de mayor

tensión, estos episodios de inestabilidad se pueden traducir en crisis financieras severas, asociadas a la sobreacumulación de deuda, a la quiebra de los sistemas bancarios nacionales o a la insostenibilidad del tipo de cambio (Ocampo, 2003, 2011 y Ocampo y Griffith-Jones, 2007).

La severidad de esta trampa financiera parece, no obstante, menor hoy que en el pasado. Como consecuencia del tono expansivo del ciclo económico previo, los mercados de capital proporcionaron financiación, en condiciones aceptables, a una parte importante de los países de renta media. Adicionalmente, los superávits de cuentas corrientes, en muchos casos animados por el *boom* de las *commodities*, permitieron a estos países incrementar, en un modo sin precedentes, sus reservas oficiales y sus activos internacionales. De hecho, las economías con mercados emergentes han pasado a mantener cerca de los dos tercios del total de las reservas oficiales acumuladas a escala global. Esta acumulación de activos financieros (una especie de auto-aseguramiento frente a los riesgos financieros internacionales) ha dotado a muchos de estos países de una mayor capacidad de maniobra frente a las cambiantes condiciones de los mercados.

En todo caso, para alejar los riesgos de caer en una trampa financiera, debería avanzarse en estos países, cuando menos, en tres líneas. En primer lugar, sería necesario movilizar en mayor medida los recursos domésticos, estimulando el ahorro nacional, para evitar la excesiva dependencia de la financiación internacional, que acentúa los riesgos de contagio en caso de crisis. Para ello es necesario preservar los equilibrios macroeconómicos, fortalecer el sistema bancario nacional y promover el desarrollo de los mercados de financieros.

En segundo lugar, es necesario ampliar el espacio para el diseño de políticas macroeconómicas de carácter contra-cíclico. Esto comporta fortalecer la capacidad fiscal de los Estados y establecer reglas que preserven la estabilidad a lo largo del ciclo, combinando etapas de superávit, en los momentos de auge, con otras de déficit público, cuando el caso lo requiera. El recurso a Fondos de Estabilización que acumulan parte de los excedentes comerciales conseguidos en las épocas de auge de los precios de los productos de exportación es un recurso que va en la misma línea. Por último, es difícil promover políticas contra-cíclicas en un entorno de plena desregulación de los movimientos de capital: más bien, la experiencia internacional revela que el espacio para el diseño de este tipo de políticas se

dilata cuando se aborda una cierta regulación de la cuenta de capital.

Por último, es necesario también avanzar en la corrección de las asimetrías existentes en los mercados financieros internacionales. La tarea iniciada al respecto por el G-20, como consecuencia de la crisis, ha quedado manifiestamente incompleta. Parece necesario seguir avanzando en el diseño de respuestas que tiendan a evitar la presencia de espacios opacos a la regulación y supervisión y que corrijan el tono pro-cíclico que suele caracterizar a los mercados de capital. Aunque las ampliaciones de capital del FMI van en el buen camino, es necesario disponer de un mecanismo que opere como proveedor internacional de liquidez, en la cantidad y con la agilidad requerida, frente a episodios de crisis, al objeto de evitar el desencadenamiento de los mecanismos de contagio. Y, en fin, es necesario revisar el sistema monetario internacional, al objeto de evitar las asimetrías que genera la situación actual, que acentúa el tono recesivo de los ajustes y facilita la acumulación de desequilibrios entre países.

La cooperación para el desarrollo tiene un papel limitado en la resolución de estos problemas. La mayor parte de ellos descansan en la acción de los gobiernos nacionales, quedando para la cooperación internacional el papel de proveedor de asistencia técnica y de intercambio de experiencias allí donde se demanden. Mayor capacidad de acción tienen algunos donantes en el ámbito de la regulación financiera internacional, no en vano muchos de ellos forman parte del G-20 y son parte relevante de las instituciones más directamente implicadas (como el FMI, Banco Internacional de Pagos, etc.). En estos casos, la responsabilidad no será tanto de los sistemas de cooperación como de la acción de los gobiernos de los países desarrollados (a través de los ministerios de economía o de otros ministerios sectoriales). Lo que revela la importancia que para los países de renta media tiene la conformación de las agendas globales de desarrollo (y no sólo de AOD) por parte de los gobiernos y la mejora en los niveles de coherencia de políticas.

c) La trampa del cambio productivo

El tercer grupo de problemas se relaciona con las dificultades que padecen los países de renta media para sostener un proceso de cambio productivo y tecnológico a medida que ellos avanzan en su proceso de desarrollo. Tradicionalmente, la especialización productiva de estos países ha estado basada en sectores intensivos en recursos naturales y trabajo no cualificado. A medida que avanzan

en su proceso de desarrollo, los costes salariales crecen y las economías han de desplazarse hacia especializaciones más dinámicas, lo que comporta poner en uso mayores capacidades tecnológicas y recursos humanos más cualificados. No siempre los países disponen de estos recursos, viéndose atrapados en una especialización que no les permite hacer crecer su productividad al ritmo adecuado, imposibilitándoles la sostenibilidad de su proceso de convergencia.

Para alcanzar ese objetivo sería necesario un esfuerzo combinado en inversión en capital físico y capital humano, la promoción de capacidades tecnológicas -transitando desde un modelo de copia y adaptación a otro de innovación- la creación de infraestructuras eficientes y el fortalecimiento de un sano clima de competencia en los mercados. Todo ello acompañado en la política comercial por una cuidadosa combinación de políticas selectivas y temporales de protección de aquellos sectores que se consideren estratégicos con activas medidas de apoyo y promoción de las exportaciones. Fortalecer un proceso tan complejo, en un contexto de restricciones financieras y de débiles instituciones, no es una tarea fácil. La OMC no ha facilitado esa tarea al limitar -aunque no eliminar- el espacio para el diseño de políticas industriales en los países en desarrollo.

Los requerimientos que impone la sostenibilidad ambiental han añadido nuevas exigencias a los procesos de transformación productiva de los países de renta media. Son países que están obligados a revisar su modelo energético y su patrón tecnológico y productivo, si quieren que su ritmo de crecimiento (en ocasiones intenso) no se traduzca en daños ambientales costosos. No siempre los países tienen accesibles las opciones tecnológicas para proceder a ese cambio en el patrón energético y productivo.

Dada su abundante dotación de recursos naturales, algunos países de renta media han reforzado su especialización en *commodities*. En un entorno de creciente competitividad internacional, es razonable que los países con esa dotación de recursos hagan uso de esa ventaja en el comercio internacional. Pero no debiera olvidarse que el desarrollo reclama un proceso de especialización cada vez más compleja y diversificada, alentando el cambio productivo y la promoción de capacidades tecnológicas.

En este ámbito el papel de la cooperación para el desarrollo es limitado, pero no irrelevante. Especialmente si se contempla la cooperación al

desarrollo, más allá de aquello que estrictamente computa como AOD. Hay seis ámbitos en los que la cooperación puede desplegarse. En concreto:

- En primer lugar, puede operar a través del apoyo al emprendimiento innovador, utilizando instrumentos financieros para la creación de capital semilla o sociedades de capital riesgo que sean capaces de impulsar y consolidar empresas exitosas. La experiencia de la OCDE y de algunos países en desarrollo revela que las políticas públicas pueden impulsar la oferta de estos mecanismos de financiación asociados al emprendimiento innovador. En similar medida, se pueden desarrollar y respaldar los servicios de apoyo y capacitación empresarial en ámbitos innovadores, que faciliten el cambio productivo. La cooperación al desarrollo puede respaldar esas políticas tanto a través de instrumentos financieros como de asistencia técnica.
- En segundo lugar, es importante fortalecer las capacidades tecnológicas de los países, de generación de innovaciones y de acceso al conocimiento productivo. Aquí las experiencias de los países son muy plurales y contemplan la puesta en marcha de incubadoras de negocios, las acciones de capacitación empresarial, los programas de apoyo a los mecanismos institucionales potenciadores de transferencias tecnológicas (*spin-off* universitarias o *spin-off* corporativas) o en fin, los programas de cooperación internacional en materia de investigación, innovación y redes de conocimiento. En todos estos campos la cooperación puede actuar como mecanismo de respaldo y asistencia a las políticas nacionales.
- En tercer lugar, la cooperación puede contribuir también a alentar el cambio en los patrones energéticos de los países, apoyando que las fuentes renovables y no emisoras de carbono tengan mayor peso en el abastecimiento total. De igual modo, la cooperación puede contribuir a alentar cambios en aquellas opciones tecnológicas más contaminantes, en beneficio de otras opciones productivas disponibles menos generadoras de emisiones dañinas. Esos procesos pueden quedar integrados dentro

de estrategias de desarrollo sostenibles, a las que los donantes pueden contribuir con sus propias experiencias.

- En cuarto lugar, es difícil que haya cambio productivo si los países no promueven una mejora en la dotación de sus infraestructuras, tanto físicas como tecnológicas. La cooperación para el desarrollo no puede en solitario asumir esa tarea, pero puede desempeñar un papel catalizador en la movilización de recursos internacionales que otorguen viabilidad a programas de financiación (no toda ella computable como AOD) que permita un proceso de mejora y ampliación de la dotación de infraestructuras en este tipo de países.
- En quinto lugar, el cambio productivo requiere tener mano de obra cualificada, emanada tanto de la formación profesional como de la educación universitaria. Es tarea de los gobiernos definir los programas educativos, pero la cooperación internacional para el desarrollo puede respaldar esas políticas no sólo con recursos financieros, sino también con asistencia técnica o con programas de intercambio universitario. Lo crucial es que en este tipo de países ha de buscarse equilibrios específicos en el apoyo a los ciclos educativos, otorgando – respecto a los países pobres- mayor atención a la enseñanza secundaria, profesional y universitaria.
- Por último, es también importante operar sobre el marco regulatorio de los países, de tal modo que se aliente el dinamismo en la demografía empresarial, eliminando trabas burocráticas innecesarias al nacimiento de nuevas empresas y estableciendo los estímulos (crediticios y fiscales) a aquellos emprendedores que operan en campos innovadores, que por definición entrañan mayores riesgos. También aquí la cooperación para el desarrollo, a través de la asistencia técnica, tiene un papel potencial que cubrir.

5.2. PROMOCIÓN DE LA ACCIÓN COOPERATIVA A ESCALA INTERNACIONAL

Un segundo propósito de la cooperación internacional con países de renta media es respaldar y fortalecer el papel que estos países tienen en el entorno internacional, para que puedan asumir una creciente responsabilidad y voz en la gobernanza agregada. Este propósito se despliega, además, en cuatro ámbitos preferentes: el apoyo a la cooperación Sur-Sur, el respaldo a los procesos de integración regional, el estímulo a su implicación en la provisión de bienes públicos regionales y globales y en la promoción de la coherencia de políticas y el respaldo a una mejora de la representación y la voz de estos países en las instancias internacionales.

a) Apoyo a la Cooperación Sur-Sur

El apoyo a la cooperación Sur-Sur es una parte obligada de la agenda de cooperación con países de renta media. A través de esta vía se está poniendo en cuestión la visión restrictivamente dual del sistema de cooperación (donantes versus receptores) que ha regido en el pasado, para poner en evidencia que la corrección de las desigualdades es una tarea compartida, a la que todos los países, cada cual desde sus capacidades, están convocados.

El volumen exacto de la cooperación Sur-Sur no es muy bien conocido: los deficientes sistemas de registro y de rendición de cuentas dificultan la tarea de definir una cifra más exacta, pero las estimaciones realizadas por el CAD referidas a 25 donantes alcanzaba la cifra de 10 mil millones de dólares (en torno al 8% del total de AOD), en 2010, siendo Arabia Saudita (3 mil millones), China (2 mil millones) y Turquía (mil millones) los más importantes proveedores. Estas estimaciones no incluyen todos los nuevos donantes procedentes del Sur, por lo que las cifras agregadas han de ser superiores a las ofrecidas. Se trata, por lo demás, de un fenómeno en ascenso, de tal manera que en 2025 se supone la aportación de la Cooperación Sur-Sur alcanzará los 50 mil millones de dólares. Lo que sugiere una tendencia creciente, que es la inversa a la que estos años tienen los donantes tradicionales.

En todo caso, bajo el rótulo de Cooperación Sur-Sur se integran modelos y prácticas de cooperación muy diferenciadas, algunas merecedoras de una crítica fundada (Alonso 2013, Kragelund, 2008 o Zimmermann y Smith, 2011, entre otros). Pese a esta

diversidad, la cooperación Sur-Sur incorpora nuevos elementos de interés al sistema internacional de cooperación para el desarrollo, que van más allá de los recursos que moviliza. En primer lugar, en tanto que se trata de una relación más horizontal, tiene un mayor potencial para promover la apropiación de las iniciativas por parte de los implicados, generando actividades de “doble dividendo”, en las que tanto el oferente como el demandante impulsan sus capacidades institucionales y técnicas. En segundo lugar, la cooperación Sur-Sur permite que los países en desarrollo aprendan de la experiencia de otros países homólogos, compartiendo iniciativas que resultan mucho más cercanas y cuya puesta en común resulta más barata que la asistencia técnica provista por los países desarrollados. En tercer lugar, la cooperación Sur-Sur tiende a ampliar el rango de modelos y culturas de cooperación existentes, generando un sano clima de competencia para los donantes tradicionales. En cuarto lugar, la emergencia de nuevos donantes amplía el marco de opciones para los países receptores, lo que ayuda a incrementar su capacidad de maniobra estratégica en el panorama internacional (Kragelund 2008, Zimmermann y Smith, 2011). Y, en fin, la cooperación Sur-Sur contribuye a difundir un sentido de responsabilidad compartida en las tareas asociadas con las correcciones de las desigualdades internacionales.

En virtud de todos estos atributos, sería razonable que los donantes tradicionales respaldasen los esfuerzos de los países de renta media por dotarse de un sistema de cooperación Sur-Sur eficiente y técnicamente sólido, a través del apoyo a las instituciones responsables de esa política. A través de la cooperación triangular, los donantes tradicionales pueden implicarse también en un más activo respaldo a la cooperación Sur-Sur, amplificando los recursos disponibles o viabilizando proyectos que de otro modo no lo serían. De igual forma, los donantes podrían respaldar iniciativas de cooperación de alcance regional entre países en desarrollo, propiciando mecanismos de acción cooperativa y de aprendizaje mutuo a ese nivel. Por último, la mayor presencia de donantes no-CAD en el sistema de cooperación debiera llevar aparejada una revisión de las estructuras de gobernanza del sistema, optando por aquellas que resulten más incluyentes y representativas. Hasta el presente, las dos iniciativas surgidas al respecto, el Foro de Cooperación para el Desarrollo, en el seno de ECOSOC, y el Foro Global de Eficacia de la Ayuda, surgido de la dinámica post-Busan, son ensayos todavía imperfectos de reforma

de la gobernanza del sistema, pero ambos señalan la oportunidad de la tarea.

b) Apoyo a los procesos de integración regional

Desde el origen de la teoría del desarrollo, se ha considerado que la integración regional podía constituir una buena vía para superar algunos de los problemas que se plantean en los procesos de desarrollo. A través de la integración se fortalecen capacidades institucionales mutuas, se amplía el mercado disponible para alentar los procesos de industrialización, se estimulan los intercambios entre países y se mejora las capacidades negociadoras agregadas en el escenario internacional. Los planteamientos que inspiraron en el pasado los procesos de integración, entendiendo el mercado regional como espacio reservado para alentar la industrialización, se han sustituido en los últimos tiempos por una concepción más abierta del regionalismo, en la que se enfatiza el papel del entorno regional como plataforma –de fortalecimiento competitivo e institucional- desde la que alentar la proyección exterior de las economías implicadas.

Pese a su potencialidad y a la pluralidad de iniciativas puestas en marcha, lo cierto es que buena parte de las experiencias de integración regional entre países del Sur no han cubierto las expectativas con las que inicialmente habían sido creadas. El grado de éxito varía según los casos, pero son muy pocos los esquemas de integración que han seguido una pauta de continuado progreso. Entre las explicaciones de este magro resultado están la dependencia de economías extra-regionales (básicamente, del mundo desarrollado), la limitada complementariedad económica de los países socios, las resistencias a la cesión de soberanía que todo proceso de integración comporta, el limitado esfuerzo realizado en la creación de instituciones sólidas asociadas al proceso de integración o las limitadas ventajas de reputación que cabe derivar de la asociación regional. Pese a ello, la integración regional es una opción que debe contemplarse como una alternativa deseable para una amplia colección de países en desarrollo, con independencia de que esos países o la región en su conjunto participen de otros acuerdos de carácter birregional o multilateral.

Los países de renta media están llamados a tener un protagonismo notable en esos esquemas de integración regional. Este papel es consecuencia del tamaño y, en algunos casos, dinamismo de esos

países, que generan importantes externalidades sobre su entorno regional. Algunos donantes han visto en estos efectos una razón en la que hacer descansar la cooperación con algunos países de renta media (llamados, en ocasiones, “países ancla”) (BMZ, 2011). Al apoyar una exitosa trayectoria de progreso en esos países que se comportan como polos regionales, se estarán generando las bases para que se abran nuevas oportunidades de desarrollo para el conjunto de su entorno regional. Como apunta Cohen (2006: 91): “No hay mejor predictor del crecimiento económico de un país que la tasa de crecimiento de sus vecinos más próximos”. La cooperación internacional para el desarrollo puede aprovechar ese papel de los países de renta media para respaldar los procesos de integración regional.

El trabajo en este ámbito puede desplegarse fundamentalmente en tres grandes áreas. En primer lugar, en el fortalecimiento de las capacidades humanas y técnicas de las instituciones que están a cargo de los procesos de integración, a través tanto de recursos financieros como de asistencia técnica. En segundo lugar, la cooperación puede también impulsar experiencias de coordinación intergubernamental de políticas en el seno de la región, al objeto de crear una cultura de confianza y conocimiento mutuo y de trabajo compartido entre los socios, incluso en ámbitos que no son propios del proceso de integración. Por último, resultan de notable interés aquellas iniciativas destinadas a mejorar las condiciones de conectividad entre países, a través de la inversión en infraestructuras, no sólo físicas, que faciliten el intercambio y la comunicación entre los socios, acentuando sus relaciones e interdependencias.

c) Provisión de bienes públicos regionales y globales

Como se ha señalado, una de las tareas de la cooperación internacional es mejorar los niveles de provisión de bienes públicos regionales y globales con impacto en términos de desarrollo. Al tiempo, se ha visto también que los países de renta media tienen, por su peso y dinamismo, un papel relevante en la provisión de ese tipo de bienes a escala internacional, estando también entre los países más afectados en caso de una inadecuada provisión. Por ejemplo, los países de renta media son responsables del 54% de la emisión de CO₂, con una tendencia hacia el crecimiento en esa cuota. Claramente, será difícil establecer un marco de acuerdo para limitar las emisiones sin el efectivo consenso e implicación de estos países. Algo similar ocurre con relación a

la biodiversidad, por poner un segundo ejemplo, al estar el 65% de las áreas forestales a escala mundial concentradas en los países de renta media: sin la colaboración de estos países es difícil la preservación de ese patrimonio mundial.

Ahora bien, la provisión de bienes públicos comporta costes. Es difícil que un país con restricciones severas de recursos (un país en desarrollo) pueda asumir de forma espontánea esos costes, sabiendo que los beneficios de tal acción serán compartidos por países de muy superior nivel de renta. La consecuencia será una tendencia hacia el comportamiento oportunista (*free-rider*) por parte de los países. Para corregir esta tendencia, la comunidad internacional debe establecer los mecanismos de estímulo y apoyo a los países de renta media para compensar parte de los costes en los que incurren, alentándoles a que adopten un papel más comprometido en la gestión de los problemas comunes.

Aunque un amplio grupo de países de renta media son clave en la provisión de BPI, no faltan países de ese grupo que resultarían, además, muy severamente afectados por una sub-provisión de este tipo de bienes. Acaso el mejor ejemplo lo proporcione el cambio climático: caso de que se prolongue la falta de respuesta internacional, una amplia colección de países de renta media resultarían muy crucialmente afectados por las consecuencias del tendencial ascenso de la temperatura terrestre (entre ellos, varias islas del Pacífico y diversos países centroamericanos y caribeños). Tanto el índice de vulnerabilidad económica como el índice de riesgo a desastres naturales dan cuenta expresiva de esa realidad. En concreto, de los 15 países más expuestos a riesgos asociados a catástrofes naturales, 11 son países de renta media; y de los 15 con mayor nivel de riesgo agregado¹⁴, 13 son países de renta media (cuadro 8).

No solo sucede este problema en relación con los problemas ambientales. Los países de renta media están entre los principales perjudicados por la ausencia de mecanismos eficaces para la provisión de estabilidad financiera internacional, pues son los países de este grupo quienes más expuestos están a los riesgos de inestabilidad que estos mercados comportan; son también los países de renta media los que pueden resultar más perjudicados por una inadecuada regulación de los derechos de propiedad intelectual, pues son estos países los más demandantes de recursos tecnológicos; o, en fin, es a los países de renta media a los que más puede

¹⁴ El riesgo agregado es el resultado de considerar cuatro dimensiones: la exposición a los riesgos, la susceptibilidad de ser afectados, las capacidades para hacerles frente y las posibilidades adaptativas.

afectar una inadecuada regulación de la migración internacional, pues es este tipo de países los que nutren de una manera más protagonista los flujos migratorios.

El protagonismo de los países de renta media puede ser incluso mayor en el caso de la provisión de bienes públicos de carácter regional o subregional: en estos casos, la provisión del bien dependerá crucialmente de los países implicados, que en muchas regiones son todos ellos países en desarrollo. Piénsese, por ejemplo, en la gestión de una cuenca hidrográfica, en el tratamiento de un bien común compartido (como un área forestal), en la generación de instancias para la coordinación macroeconómica, en la definición de mecanismos compartidos de atenuación del riesgo cambiario o en el establecimiento de redes e infraestructuras para el adecuado aprovechamiento de un recurso energético. En todos los casos se trata de bienes públicos de carácter regional que sólo se proveerán si los países implicados están de acuerdo, contribuyen económicamente a ello y establecen la institucionalidad necesaria para hacer esa provisión posible.

La cooperación internacional para el desarrollo puede tener un papel relevante en estos ámbitos, dando respaldo a los acuerdos y contribuyendo con recursos financieros y técnicos a hacerlos posibles. Y puede también dar soporte a la institucionalidad requerida para la gestión de alguno de estos bienes.

d) Cambiar las reglas y las estructuras de gobernanza global: hacia la coherencia de políticas

Un último ámbito en el que se debe desplegar la política de cooperación para el desarrollo con los países de renta media es el que se relaciona con el efecto que otras políticas –más allá de la ayuda– tienen sobre las posibilidades de progreso de estos países. En el caso de buena parte de los países de renta media, como ya se ha señalado, el peso de la ayuda es relativamente bajo; y, al contrario, son países que están mucho más integrados que los países pobres en los mercados internacionales. Así pues, la orientación de las políticas de los donantes es crucial, por la elevada incidencia en las posibilidades de desarrollo de los países. De ahí que una de las dimensiones obligadas de la política de cooperación

CUADRO 8: 15 PAÍSES CON MAYOR EXPOSICIÓN Y NIVEL DE RIESGO A LOS DESASTRES NATURALES

EXPOSICIÓN A DESASTRES NATURALES			ÍNDICE DE RIESGO DE DESASTRES NATURALES		
PAÍS	GRUPO	ÍNDICE	PAÍS	GRUPO	ÍNDICE
Vanuatu	PRM	63,66	Vanuatu	PRM	36,31
Tonga	PRM	53,27	Tonga	PRM	28,62
Filipinas	PRM	52,46	Filipinas	PRM	27,98
Japón	PRA	45,91	Guatemala	PRM	20,75
Costa Rica	PRM	42,61	Bangladesh	PRB	20,22
Brunei	PRA	41,1	Islas Salomón	PRM	18,15
Mauricio	PRM	37,35	Costa Rica	PRM	17,38
Guatemala	PRM	36,3	Camboya	PRB	17,17
El Salvador	PRM	32,6	Timor Este	PRM	17,13
Bangladesh	PRB	31,7	El Salvador	PRM	16,89
Chile	PRM	30,95	Brunei	PRA	15,92
Holanda	PRA	30,57	Papua Nueva Guinea	PRM	15,81
Islas Salomón	PRM	29,98	Mauricio	PRM	15,39
Fiji	PRM	27,71	Nicaragua	PRM	15,36
Camboya	PRB	27,65	Fiji	PRM	13,69
Irán		35,6	32,2	32,9	

Fuente: World Risk Report, 2012

con los países de renta media sea la mejora en los niveles e coherencia de políticas. Ahora bien, en un mundo decrecientemente global, la coherencia de políticas no es un objetivo que pueda ser definido a escala solamente nacional: debe afectar también al conjunto de marcos regulatorios en los que se despliegan las relaciones internacionales.

Estas reglas son de especial relevancia para los países de renta media, en la medida en que son economías, todavía frágiles, pero que están cada vez más expuestas a las condiciones del entorno internacional. Las normas existentes respecto al comercio, a los derechos de propiedad intelectual o a la regulación de la inversión extranjera pueden ser de enorme relevancia para las posibilidades de desarrollo de estos países. En estos casos es necesario generar un entorno internacional que garantice el deseado equilibrio entre preservar suficiente espacio de políticas para las estrategias nacionales y, al tiempo, provea reglas globales eficaces y justas para gobernar los problemas compartidos. Parte de los beneficios que los países de renta media pueden obtener de la cooperación internacional deriva de la modificación de las reglas globales que gobiernan las transacciones internacionales.

Junto al cambio en las reglas, es importante también adaptar las instancias de gobernanza del sistema internacional para permitir que los países de renta media, y particularmente aquellos de mayor peso, puedan participar de los procesos de decisión a escala global. Buena parte de las instituciones existentes son, con leves modificaciones, aquellas creadas en la mitad del siglo pasado, pero el mundo actual es muy distinto a aquel que regía siete décadas atrás. Es importante avanzar en los procesos de reforma,

no sólo en las instancias intergubernamentales informales –como las que define el tránsito del G-7 al G-20–, sino también en los organismos multilaterales más centrales en la gobernanza global (FMI, Banco Mundial, Consejo de Seguridad, BPS, etc.). En estos casos el papel de la cooperación para el desarrollo es limitado, aunque existe espacio para el diálogo político y para la formación de alianzas en las instancias internacionales a las que los países donantes pertenecen.

5.3. BALANCE: UN SISTEMA QUE MAXIMICE LOS INCENTIVOS DE DESARROLLO

La agenda propuesta para los países de renta media pretende ser coherente con la necesidad de convertir a la cooperación para el desarrollo en un sistema que maximice los incentivos de desarrollo. Para ello es necesario que la acción se despliegue, cuando menos, en cuatro líneas de acción complementarias: i) apoyar a los países a superar las deficiencias y bloqueos estructurales que padecen sus procesos de desarrollo (impulsar mejoras nacionales); ii) asegurar los logros adquiridos frente a los riesgos de potenciales regresiones (evitar retrocesos); iii) maximizar los beneficios indirectos que sobre unos países genera el progreso de otros (beneficiarse de las externalidades positivas); y iv) construir una acción cooperativa frente a los problemas comunes (promover el esfuerzo cooperativo). Pues bien, en todos estos aspectos la cooperación al desarrollo tiene una función importante que cumplir en los países de renta media (cuadro 9): la agenda descrita en buena medida integra esos aspectos en un marco coherente.

CUADRO 9: TAREAS DE UN SISTEMA INCENTIVO-COMPATIBLE DE DESARROLLO

OBJETIVO GENÉRICO	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	COOPERACIÓN CON PAÍSES DE RENTA MEDIA
Sistema de incentivos que maximice los esfuerzos de desarrollo	Impulsar mejoras	Superar deficiencias estructurales (trampas de renta media) Combatir la pobreza (y ayudar a corregir la desigualdad)
	Evitar retrocesos	Reducir los riesgos y la vulnerabilidad Cambiar las reglas y las estructuras de gobernanza globales
	Aprovechar externalidades	Respaldar polos dinámicos a escala regional y favorecer la integración
	Promover el esfuerzo cooperativo a escala internacional	Proveer bienes públicos regionales y globales Respaldar la cooperación Sur-Sur

6. INSTRUMENTOS Y ACTORES DE LA COOPERACIÓN CON PAÍSES DE RENTA MEDIA



En epígrafes anteriores se ha argumentado que, si bien pueden estar necesitados del apoyo internacional, la agenda de desarrollo propia de los países de renta media es diferente a la propia de los países más pobres. De igual modo, la instrumentación de la ayuda presenta perfiles propios que es necesario considerar y que afectan al rol de los diferentes actores.

6.1. LOS INSTRUMENTOS

Como sucede al definir la agenda, la instrumentación más adecuada de la ayuda es altamente dependiente de las características concretas del país de renta media que se considere. Es muy posible que en el caso de los países de menor desarrollo del grupo, la instrumentación más apropiada no esté muy alejada de la habitualmente utilizada en los países de bajo ingreso; y, al contrario, en los países de mayor desarrollo, los instrumentos no necesariamente computables como AOD probablemente tengan un espacio mucho más dilatado. La heterogeneidad del grupo de renta media justifica esta diversidad. En todo caso, existe un amplio grupo de países situado entre los extremos mencionados en los que la instrumentación de la cooperación para el desarrollo puede tener ciertos perfiles propios. Es respecto a este subgrupo que se formulan las siguientes consideraciones.

Antes debe subrayarse una conclusión ya anticipada: los problemas de desarrollo que padece una buena parte de los países de renta media no están relacionados tanto con la provisión de recursos externos, cuanto con la superación de restricciones específicas relacionadas con las condiciones de gobernabilidad, cohesión social, cambio productivo e integración internacional que rigen en esos países. De esta afirmación se desprenden tres cautelas que tener presente.

La primera es que la cooperación con este tipo de países debiera ser, en la mayor parte de los casos, altamente selectiva y estratégica. No se trata tanto de diseñar apoyos genéricos al país, cuanto de identificar en cada caso dónde están los cuellos de botella, los problemas nodales que bloquean la senda de progreso. La planificación de la cooperación en estos casos debiera estar adaptada al carácter selectivo de la ayuda, siendo más exigente y estratégica en la identificación de prioridades y más flexible en su adaptación a los procesos de cambio de los países. Debería ser, por tanto, una planificación mucho más dinámica y menos pesada y comprehensiva que la que sugieren, por ejemplo, los Poverty Reduction Strategy Papers.

En segundo lugar, se ha señalado que la realidad de los países de renta media encierra una notable heterogeneidad en su seno, que se manifiesta en los ámbitos productivo, social y territorial. Esto último puede aconsejar que se adopten perspectivas subnacionales a la hora de diseñar las acciones de la cooperación. La ayuda internacional puede contribuir a través de esta perspectiva a compensar, aunque sea parcialmente, las desigualdades territoriales de las que se parte, acudiendo donde son mayores las carencias.

Por último, en muchos casos –especialmente en los de mayor tamaño o desarrollo del grupo– la ayuda será siempre una parte menor de la financiación

internacional que esos países reciben. Por esta razón, será más relevante el papel que la ayuda juegue modificando el marco de incentivos en el que operan los agentes que a través de los efectos que pudieran derivarse de financiar directamente los cambios. Y, al tiempo, sugiere también que, junto a la ayuda, otros instrumentos de cooperación que no computan como AOD pueden ser de extraordinaria relevancia.

En suma, el proceso de planificación de las intervenciones en los países de renta media debe ser altamente específico. Requiere un esfuerzo previo de diagnóstico y de diálogo con el país receptor muy exigente, una capacidad estratégica para definir de forma selectiva las acciones, una capacidad técnica especializada para dar respuesta a los puntuales requerimientos sobre los que se centra la acción y una mirada amplia (y fresca) para identificar los actores e instrumentos pertinentes (en ocasiones, más allá de los que nutren predominantemente la AOD).

Este enfoque de la ayuda condiciona el tipo de instrumentación que es pertinente en cada caso. A este respecto, y siempre enfrentando las dificultades que comporta toda generalización, hay cinco notas que cabría subrayar en las formas de instrumentación de la ayuda con los países de renta media.

- En primer lugar, como en general en el sistema de ayuda, es importante que los donantes otorguen creciente relevancia dentro de su acción a las modalidades programadas de ayuda (*programme-based approaches*), pues son estas las que permiten a los receptores hacer una anticipación de los apoyos comprometidos y otorgan a los flujos una mayor predictibilidad. Los estudios sobre la eficacia de la ayuda son en este aspecto notablemente concluyentes: la variabilidad en los flujos, la incapacidad de previsión por parte de los receptores, termina por penalizar la eficacia de la ayuda. Así pues, avanzar en esas formas de ayuda programática parece una recomendación obligada, cualquiera que sea el tipo de país que se considere.
- En segundo lugar, como norma general, están menos adaptados a las condiciones de la cooperación con países de renta media aquellos instrumentos que o bien son altamente intensivos en canalización de recursos financieros (apoyo presupuestario, por ejemplo), o bien resultan altamente intrusivos en los procesos de decisión de las políticas

de los receptores (apoyo sectorial amplio, por ejemplo). Aun así, estos instrumentos pueden ser pertinentes en algunos países (particularmente los de renta más baja dentro del grupo) y para algunos sectores (por ejemplo, apoyo a la educación secundaria). Pero, en general, se trata de instrumentos más apropiados para las formas de cooperación que se practican con los países de bajo ingreso. En el caso de los de renta media, la inadecuación de estos instrumentos descansa en dos razones complementarias. En primer lugar, el peso de la ayuda en el total de los presupuestos públicos es bajo, por lo que –salvo excepciones– no existen estímulos para que los gobiernos se sometan a fórmulas tan exigentes como las que reclaman estos mecanismos (apoyo presupuestario o enfoque sectorial) para la recepción de los recursos. En segundo lugar, los gobiernos tienen suficientes capacidades técnicas e institucionales propias como para reclamar una mayor autonomía en el diseño de sus políticas, sin necesidad de someterlas al escrutinio de los donantes. En suma, en los países de renta media parecen más apropiados instrumentos capaces de ser más selectivos que los comentados.

- En tercer lugar, en la cooperación con países de renta media juega un papel crucial la cooperación técnica. Una buena parte de los esfuerzos de los donantes están referidos a fortalecer instituciones, transferir capacidades y a mejorar el diseño e instrumentación de políticas. La forma dominante de canalizar la ayuda en estos casos es a través de la cooperación técnica. No obstante, este tipo de cooperación ha sido objeto de numerosas críticas, como consecuencia de tratarse de cooperación ligada, basada con frecuencia en una oferta inducida y definida por el donante, con excesivo peso de los expertos expatriados y sin cuestionamiento de la aplicabilidad al contexto local de los saberes y experiencias que se transfieren. Se trata de críticas ciertas, que aluden a tradicionales deficiencias de la cooperación técnica (Alonso, 2001). Superar estas limitaciones es especialmente pertinente en el caso de los países de renta media, donde se puede transitar más fácilmente hacia una forma de cooperación técnica basada en competencias e instituciones locales, más centrada en el despliegue de capacidades propias que en el trasplante de las atesoradas por el donante. La mayor dotación que tienen de profesionales

altamente competentes, el carácter más acotado y preciso de sus demandas y la presencia en los entornos regionales de otros países con problemas y experiencias exitosas que pueden ser transferidas facilita esa tarea.

- En cuarto lugar, una parte de la acción de cooperación en países de renta media se despliega en ámbitos en los que no es tan importante la AOD como otros instrumentos de cooperación que van más allá de la ayuda. El trabajo en los ámbitos de promoción del emprendimiento, de inversión en infraestructuras, de apoyo a la innovación y a las capacidades tecnológicas o de financiación empresarial requiere de instrumentos que sólo en parte computan como AOD. Es el caso, por ejemplo, de la cooperación financiera (créditos, aseguramiento y participaciones de capital), de la promoción de asociaciones público-privadas para sumar recursos y capacidades o de acuerdos horizontales entre centros de investigación y universidades que no comporta necesariamente la movilización de recursos computables como AOD. En el caso de los países de renta media es posible establecer relaciones mucho más horizontales de cooperación, en las que los actores de uno y otro lado se sienten genuinamente interesados, sin que ese interés sea el fruto de los fondos movilizados por el donante. Los gestores de la cooperación con países de renta media debieran estar especialmente atentos a las posibilidades que brindan esos instrumentos.
- Por último, en ese ámbito tienen particular interés los instrumentos financieros para el apoyo al sector privado de los países en desarrollo. Los donantes han creado instituciones especializadas, las Instituciones Financieras de Desarrollo (DFI, en sus siglas en inglés) para gestionar estos instrumentos. Una parte de los recursos que canalizan estas instituciones no son computables como AOD, pero pueden ser muy útiles como mecanismos de respaldo a iniciativas de emprendimiento e innovación en los países receptores, con impacto cierto en términos de desarrollo. Para lograr ese resultado, el instrumento debe ser flexible y con capacidad de identificar oportunidades y asumir riesgos. Es en los países de renta media donde este tipo de instrumentos puede tener una mayor virtualidad. En el caso español, el diseño de este instrumento no es el más apropiado, con

inconvenientes que afectan tanto a su operativa como a su estructura de gestión, lo que puede limitar seriamente su eficacia. Si se quiere desplegar una acción más dinámica en este campo, sería necesaria una revisión de su diseño y normativa.

6.2. LOS ACTORES

Como en otros casos, también en la cooperación con países de renta media existe espacio para la participación de una amplia relación de actores sociales: y todos ellos deben ser convocados en la política que se defina. No obstante, en relación con la cooperación con los países más pobres, los de renta media presentan tres rasgos que conviene subrayar:

- En primer lugar, como se ha señalado, caracterizan a los países de renta media una marcada fragmentación social y territorial, que se manifiesta en niveles de desigualdad elevados. En estas condiciones, es posible que las instituciones públicas sean poco eficaces en la corrección de los procesos de exclusión y marginación social, por estar cautivas de los intereses dominantes. Por eso es importante trabajar con las organizaciones de la sociedad civil, para fortalecer las demandas de cohesión social y presionar por la mejora de la calidad de las instituciones. El papel que las ONG tienen en la promoción de esos objetivos a través de las tareas de *advocacy* resulta crucial. Al tiempo, las ONG pueden tener un papel clave en el acceso a los sectores más marginales y para poner en marcha iniciativas focalizadas que tiendan a corregir los procesos de exclusión. Las políticas sociales de los países de renta media son todavía frágiles y, aunque su cobertura se pretenda universal, es frecuente que dejen fuera de su ámbito a ciertos sectores de la sociedad. Las ONG deben operar también en los intersticios de esas políticas, para fortalecer su universalidad y evitar los procesos de exclusión a los que pudieran dar lugar. En este caso, parafraseando a Collier y Dollar (2004), podría no ser suficiente para la cooperación trabajar con el gobierno, siendo requerido trabajar a través del gobierno, implicándolo en actividades que se consideran deseables, y trabajar alrededor del gobierno, apoyando la dinámica social que presiona al gobierno para incrementar su compromiso en la lucha

contra la exclusión y la pobreza. En estas últimas dos tareas las ONG pueden ser claves.

- En segundo lugar, la cooperación con países de renta media requiere una presencia más activa de actores no necesariamente especializados en el trabajo de cooperación. Es el caso de centros de investigación, de incubadoras de emprendimiento, de universidades, de instituciones vinculadas al sector privado o de instituciones especializadas en el servicio a las empresas. La pluralidad de actores debe ser mucho mayor en este caso, en gran medida porque el papel de los actores tradicionales (agencias públicas y ONGD) es mucho menos relevante que en los países más pobres. No siempre existen las relaciones de conocimiento y confianza para implicar a esos actores (que no son tradicionales agentes del sistema de cooperación) en las intervenciones de desarrollo en los países de renta media. No obstante, son esos actores lo que disponen de los conocimientos especializados que los países de renta media suelen requerir, por eso su implicación en la cooperación con este tipo de países es crucial. Los gestores de la cooperación debieran tener esto en cuenta, abriendo el foco de sus alianzas de trabajo para integrar a esa pluralidad de actores.
- Por último, aunque las agencias públicas de desarrollo tienen un papel crucial también en la cooperación con países de renta media, su función no debiera ser la de protagonizar las intervenciones, sino más bien la de posibilitar las alianzas de actores necesarias para hacer esas intervenciones efectivas. Como se ha señalado en el punto anterior, en la cooperación con países de renta media debieran estar convocados instituciones especializadas muy plurales,

que no son parte habitual del sistema de cooperación. La relación entre este tipo de actores del país donante y del receptor es muy posible que se desplieguen en un ámbito mucho más horizontal, de colaboración entre iguales, rompiendo la lógica vertical de la cooperación tradicional. Facilita esta tendencia el hecho que una buena parte de los principales problemas de los países en renta media (medio ambiente, desempleo, emprendimiento innovador, fortalecimiento institucional, etc.) sean problemas a los que deben hacer frente también los países desarrollados. Existen, pues, mejores condiciones para que se transite de la ayuda a la cooperación (entendida ésta en su sentido literal de “trabajar en común”). Desde esta perspectiva, la tarea de una agencia oficial no sería tanto la de protagonizar las intervenciones, cuanto la de crear las condiciones para que esos actores se impliquen y tejan las redes de acuerdo y trabajo en común para hacer posibles los cambios. La agencia de desarrollo se comportaría, en este caso, más como una entidad mediadora que como una prestadora de servicios. Su función sería registrar las necesidades del receptor, identificar los actores aptos para darles respuestas, en diálogo con todos ellos crear las condiciones para establecer la red de trabajo en común y definir los estímulos (también los financieros) que pueden hacer viable esa acción coordinada. Las competencias que se demandan para este tipo de institución son muy distintas que las tradicionales de una agencia de desarrollo en el pasado: su ámbito de trabajo es más el de diálogo de políticas, de relación con actores y de definición de incentivos que el de financiación o prestación directa de servicios.

7. CONSIDERACIONES FINALES



En los epígrafes precedentes se ha tratado de argumentar las razones que aconsejan que los donantes mantengan una política activa de cooperación con los países de renta media; al tiempo, se han discutido las especificidades que tanto en la agenda como en la instrumentación debiera tener esa política. No es el caso de repetir aquí los argumentos ofrecidos, pero sí de enunciar de forma telegráfica las principales ideas defendidas en las páginas previas:

- En primer lugar, el panorama internacional está cambiando de forma muy acusada en los últimos años, lo que obliga a repensar el diseño y contenido del sistema de cooperación para el desarrollo que se desea para el futuro. Una buena parte de esos cambios están protagonizados por los países de renta media que, a su vez, acogen al grueso de la población (y de los pobres) del mundo en desarrollo. Este proceso no parece que vaya a corregirse en el más inmediato futuro. Por eso, parece obligado que los donantes revisen su posición respecto a los países de renta media para atender sus carencias e implicarlos más activamente en la gestión de los problemas colectivos.
- En segundo lugar, dada la limitación de recursos, la cooperación internacional debe adoptar un enfoque basado en incentivos, tratando de extraer el máximo impacto de desarrollo en el sistema internacional. Además de atender a su carácter redistributivo, ha de considerarse también la capacidad de la ayuda para generar incentivos dinámicos de cambio en los países en los que opera. Ello comporta que la cooperación se proponga estimular los esfuerzos de desarrollo de todos los países, evitar los riesgos de regresión, aprovechar las externalidades positivas que unos países inducen sobre otros y alentar la acción cooperativa internacional.
- En tercer lugar, tomando en cuenta los dos factores previos, es posible concluir la necesidad de mantener la cooperación con los países de renta media, para que se genere un sistema que sea incentivo compatible con los objetivos de desarrollo. Ello comporta revisar los criterios de elegibilidad y de graduación de los países, generando procesos de transición que eliminen los costes que la retirada simultánea de la ayuda puede generar sobre los países afectados.
- En cuarto lugar, la agenda de cooperación con los países de renta media debiera basarse en dos grandes propósitos: ayudar a los países a superar las trampas de renta media (vinculadas con problemas de gobernanza y fragmentación social, inserción financiera de que operan más allá de la ayuda, en los ámbitos de la financiación, generación de alianzas y establecimiento de relaciones horizontales entre actores).
- En sexto lugar, en la cooperación con países de renta media está convocada una pluralidad de actores, muchos de ellos de carácter especializado que no han formado parte tradicional de los sistemas de cooperación. Esta diversidad de actores propicia la búsqueda de relaciones de trabajo menos verticales y jerárquicas, en beneficio de otras de carácter más horizontal y de red; al tiempo que la agencia oficial de desarrollo debiera pasar de ser una proveedora de servicios y de financiación, para convertirse en una institución mediadora, capaz de identificar actores, tejer alianzas y generar los incentivos para el trabajo en común.
- Por último, la cooperación con países de renta media, planteada del modo en que se sugiere en estas páginas, hasta cierto punto anticipa la imagen de lo que debiera ser la cooperación del mañana, tal como se vislumbra en los acuerdos de Busan. Una cooperación compleja, capaz de convocar a una pluralidad de actores, de apelar a instrumentos que van más allá de la ayuda, de establecer relaciones de trabajo más horizontales y cooperativas y de trabajar por una agenda que incorpora la lucha contra la pobreza extrema, pero que

integra otras dimensiones del desarrollo. Por eso, hasta cierto punto la cooperación con países de renta media constituye un buen laboratorio de lo que podría ser el futuro de la cooperación para el desarrollo en el mundo que emerja tras la crisis. los países y procesos de cambio productivo y tecnológico) y respaldar su implicación en la acción cooperativa a escala internacional (potenciando los procesos de integración, sus políticas de cooperación con otros países del

Sur, su implicación en la provisión de bienes públicos internacionales y su mayor voz en la definición de las reglas y la gobernanza globales).

- En quinto lugar, en la instrumentación de la cooperación con países de renta media tienen menos peso las fórmulas más intrusivas de ayuda y, a cambio, tienen mayor relevancia la cooperación técnica y aquellos instrumentos

BIBLIOGRAFÍA



- Agenor, P-R. y O. Canuto (2012):** “Middle-income growth traps”, *World Bank Policy Research Working Paper 6210*, Washinton, The World Bank
- Aiyar, S., R. Duval, D. Puy, Y. Wu y L. Zhang (2013):** “Growth slowdowns and the Middle-Income Trap”, *IMF Working Paper 13/71*, Washington, IMF.
- Alonso, J.A. (2001):** “Desarrollo y promoción de capacidades: luces y sombras de la cooperación técnica”, *Hegoa Working Papers*, 30
- Alonso, J.A. (2002):** “Bienes públicos internacionales y cooperación para el desarrollo”, *La realidad de la ayuda 2002-3*, Barcelona, Intermon-Oxfam
- Alonso, J.A. (dir.) (2007):** *Cooperation with middle-income countries*, Madrid, Editorial Complutense
- Alonso, J.A. (2012):** “From aid to global policy”, *DESA Working Paper 121*, New York
- Alonso, J.A. (2013):** “Middle-income countries in the new international landscape: challenges for aid policy”, *paper for the Global Economic Governance Seminar, ECLAC and Initiative for Policy Dialogue*, 11 and 12 March.
- Alonso, J. A. and C. Garcimartín (2013).** “The Determinants of Institutional Quality. More on the Debate.” *Journal of International Development*, 25 , 206-226.
- Alonso, J.A. C. Garcimartín and L Rivas(2011):** “Taxes, foreign aid and quality of governance institutions”, in M. Ugur and D.Sunderland (ed.), *Does economic governance matter? Governance Institutions and Outcomes*, Cheltenham, Edward Elgar
- Alonso, J.A. y J.A. Ocampo (2012):** *Development cooperation in times of crisis*, Columbia University Press, New York
- Atkinson, A.B. and F. Bourguignon (2001):** “Poverty and inclusion from a World Perspective”, in J. Stiglitz and P-A. Muet (eds), *Governance, equity and global markets*, Oxford, Oxford University Press
- BMZ (2011):** *Strategy for development cooperation with global development partners: 2011-2015*, Berlin, BMZ
- Chandy, L. and G. Gertz (2011):** “Poverty in numbers: The changing state of global poverty from 2005 to 2015”, *Policy Brief 2011-01*, Washington, The Brookings Institution
- Chen, S. and M. Ravallion (2012):** “More relatively-poor people in a less absolutely-poor world”, *Policy Research Working Paper 6114*, Washington, The World Bank
- Cohen, D. (2006):** *Globalization and its Enemies*, Cambridge Mass, The MIT Press
- Collier, P. (2007):** *The bottom billion. Why the poorest countries are failing and what can be done about it*, Oxford, Oxford University Press
- Collier, P. y D. Dollar (2004):** “Development effectiveness: What have we learnt”, *Economic Journal*, 114, june, 244.
- CDP (2008):** *Handbook on the Least Developed Country Category: Inclusion, Graduation and Special Support Measures*, New York, United Nations
- ECLAC (2012):** *Middle-Income Countries: A Structural-Gap Approach*, Santiago de Chiñle, ECLAC
- Fallon, P., Hon, V., Quereshi, Z. y D. Ratha (2001):** “Middle-income countries: development challenges and growing global role”, *Policy Research Working Paper 2657*, Washington, World Bank
- Gavas, M. (2010):** “Financing European development cooperation: the financial perspectives 2014-2020”, London, Overseas Development Institute
- Gill, I. y H. Kharas (2007):** *An East Asian Renaissance: Ideas for Economic Growth*, Washington, The World Bank
- Glassman, A., D. Duran and A. Sumner (2011):** “Global health and the new bottom billion: what do shifts in global poverty and the global burden disease man for GAVI and the Global Fund?”, *Center for Global Development Working Paper 270*, Washington.
- Glennie, J. (2008):** *The trouble with aid: why less could mean more for Africa*, New York, Zed Books
- Griffith-Jones, S. and J.A. Ocampo (2009):** “Building on the countercyclical consensus. A policy agenda”, IPD.
- Habermann, H. y P. Pradrutt (2011):** “Growth diagnostic: strengths and weaknesses of a creative analytical framework to identify economic growth constraints in developing countries”, *Journal of Knowledge Management*, 7, 1-25
- Harttgen, K. y S. Klasen (2013):** “Do fragile countries experience worse MDG progress?”, *Journal of Development Studies*, 49 (1), 134-159.
- Hausmann, R., L. Pritchett, D. Rodrik (2004):** “Growth accelerations”, J.F. Kennedy School of Government, Harvard University (manuscript)
- Hausmann, R., D. Rodrik y A. Velasco (2004):** “Growth Diagnostic”, Kennedy School, University of Harvard, <http://ksghome.harvard.edu/drodik/barcelonasep20.pdf>

- Herbert, S. (2013a):** “The future of EU aid in middle-income countries. The case of South Africa”, *ODI Working Paper 370*, London
- Herbert, S. (2013b):** *What future for EU development cooperation in middle-income countries?*, ODI, Bond for International Development
- Karver, J., C. Kenny and A. Sumner (2012):** “MDGs 2.0. What goals, targets, and timeframe?”, *Center for Global Development Working Paper 297*, Washington, CGD.
- Kaul, I., P. Conceição, K.L. Gouven and R.U. Mendoza (eds) (2003):** *Providing Global Public Goods: Managing Globalization*, New York, Oxford University Press.
- Kaul, I. I. Griunberg and M. A. Stern (eds) (1999):** *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century*, New York, Oxford university Press
- Kharas, H. and A. Rogerson (2012):** “Horizon 2025. Creative destruction in the aid industry”, London, ODI.
Kharas, Homi, Koji Makino and Woojin Jung (eds) (2011): *Catalyzing development. A new vision for aid*, Washington, Brookings Institution Press
- Kragelund, P. (2008):** “The return of Non-DAC Donors to Africa: New Prospects for African Development?”, *Development Policy Review*, 26 (5): 555-584
- McGillivray, M. (1989):** “The allocation of aid among developing countries: a multi-donor analysis using a Per Capita Aid Index”, *World Development*, 17: 561-8
- Neumayer, E. (2003):** *The pattern of aid giving. The impact of good governance on development assistance*, London, Routledge
- Ocampo, J.A. (2003):** *Capital-Account and Countercyclical Prudential Regulation in Developing Countries*, CEPAL
- Ocampo, J.A. (2011):** “Macroeconomic for development countercyclical policies and production sector transformation”, *CEPAL Review*, 104, August
- Ocampo, J.A. and S. Griffith-Jones (2007):** “A countercyclical framework for a development-friendly international financial architecture”, *DESA Working Paper 39*, June
- OECD (2011a):** *Aid effectiveness 2005-10: Progress in implementing the Paris Declaration*, Paris, OECD
- Ravallion, M. (2009):** “Do poorer countries have less capacity for redistribution?”, *Policy Research Working Paper 5046*, Washington, The World Bank
- Ravallion, M. (2012):** “Benchmarking global poverty reduction”, *Policy Research Working Paper 6205*, Washington, The World Bank
- Ravallion, M and S. Chen (2011):** “Weakly relative poverty”, *Review of Economics and Statistics* 93 (4):1251-61
- Salvado, R.C. y J. Walz (2013):** “Aid eligibility and income per capita: A sudden stop for MICs?”, *PAF Working Paper Series 2013/05*
- Sandler, T. (2004):** *Global collective action*, Cambridge, Cambridge University Press
- Sandor, Elisabeth, Simon Scott and Julla Benn (2009):** Innovative financing to fund development: progress and prospects, *DCD Issues Brief, November*, OECD.
- Spence, M. (2011):** *The next convergence: The future of economic growth in a multispeed world*, New York, Farrar, Straus, and Giroux
- Subramanian, A. (2011):** *Eclipse*, Washington, The Peter G. Peterson Institute for International Economics
- Sumner, A. (2010):** “Global poverty and the new bottom billion”, *IDS Working Paper 349*, Brighton, IDS.
- Sumner, A. (2012):** Where do the world’s poor live? A new update, *IDS Working Paper*, Brighton, IDS
- Sumner, A. and R. Mallet (2013):** *The future of foreign aid. Development cooperation and the new geography of global poverty*, New York, Palgrave Macmillan
- Tezanos, S. and A. Sumner (2012):** “Beyond Low and Middle-Income Countries: What if There Were Five Cluster of Developing Countries”, *IDS Working Paper 404*, Brighton, IDS
- UNIDO (2008):** *Public goods for economic development*, Vienna, UNIDO
- Van der Veen, A.M. (2011):** *Ideas, interests and foreign aid*, Cambridge, Cambridge University Press.
- World Bank (2011):** *Multipolarity: The new global economy*, Washington, The World Bank
- Zimmermann, F. and K. Smith (2011):** “More actors, more money, more ideas for international development cooperation”, *Journal of International Development*, 23: 722-738

ANEXO: ÁMBITOS DE TRABAJO, ÁREAS ESTRATÉGICAS, PAPEL DE LA COOPERACIÓN Y PRINCIPALES INSTRUMENTOS



OBJETIVO GENÉRICO	TRAMPA DE RENTA MEDIA	PROBLEMAS	ÁREAS ESTRATÉGICAS	INCIDENCIA POTENCIAL DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL	INSTRUMENTOS MÁS PERTINENTES
Ayuda a superar las trampas de renta media	Trampa de gobernanza: fortalecer las instituciones y mejorar la cohesión social	Exclusión y fragmentación social (desigualdad)	Apoyo a políticas sociales con estándares básicos universales en educación, salud y protección social	Alta	AP; ES; PyP; AT; CR; DP
			Apoyo a las políticas activas de inclusión de colectivos marginados	Alta	PyP; AT; DP
			Apoyo a la educación (fundamentalmente secundaria y vocacional) como mecanismo de movilidad social	Alta	ES; PyP; CR; DP
			Apoyo a las políticas de reequilibrio regional y de descentralización	Media	PyP; AT; CR; DP
			Apoyo a las políticas de promoción de equidad de género	Alta	PyP; AT; DP
		Debilidad institucional	Apoyo a las capacidades técnicas de las instituciones para el diseño de políticas públicas	Media	AT; DP
			Apoyo a la creación de un cuerpo de funcionarios (función pública)	Media	PyP; AT; DP

Notas: La relación de instrumentos más pertinentes es puramente indicativa: en cada caso, se requerirá una análisis de las condiciones precisas de la intervención. Las siglas utilizadas responden a los siguientes instrumentos: AP: apoyo presupuestario; Es: estrategias sectoriales amplias; PyP: proyectos y programas; AT: asistencia técnica; CR: cooperación reembolsable; DP: diálogo político. Por último, se entiende que las labores de incidencia o de provisión de servicios de desarrollo de las ONG se instrumentarán preferentemente a través de proyectos y programas.

OBJETIVO GENÉRICO	TRAMPA DE RENTA MEDIA	PROBLEMAS	ÁREAS ESTRATÉGICAS	INCIDENCIA POTENCIAL DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL	INSTRUMENTOS MÁS PERTINENTES
Ayuda a superar las trampas de renta media	Trampa financiera: fortalecer la inserción internacional y ganar espacio para las políticas contra-cíclicas	Debilidad institucional	Apoyo a la transparencia y a la rendición de cuentas de la Administración	Media	PyP; AT
			Apoyo a los mecanismos de diálogo y concertación social	Media	PyP; AT
			Apoyo a la lucha contra la corrupción	Baja	PyP; AT; DP
		Frágil pacto fiscal	Apoyo al diseño de un sistema fiscal capaz, eficiente y equitativo	Media	PyP; AT; DP
			Apoyo a la Administración Tributaria (incluida Aduanas)	Media	PyP; AT
			Apoyo a las medidas contra la elusión y la evasión fiscal	Baja	PyP; AT; DP
			Avances en la cooperación fiscal internacional	Baja	DP
			Lucha contra los flujos financieros ilícitos	Baja	AT; DP
		Excesivas necesidades de financiación en divisa internacional	Apoyo a las políticas de promoción del ahorro doméstico	Baja	AT; DP
			Apoyo a la estabilidad macroeconómica no recesiva	Baja	AT; DP
			Apoyo al sistema financiero local	Baja	AT; CR; DP
			Regulación financiera a escala internacional	Baja	DP
		Limitado espacio fiscal	Regulación de la cuenta de capital	Baja	AT; DP
			Cooperación financiera a escala regional	Baja	AT; CR; DP

OBJETIVO GENÉRICO	TRAMPA DE RENTA MEDIA	PROBLEMAS	ÁREAS ESTRATÉGICAS	INCIDENCIA POTENCIAL DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL	INSTRUMENTOS MÁS PERTINENTES
Ayuda a superar las trampas de renta media	Trampa del cambio productivo: mejorar las capacidades tecnológicas y la productividad		Cooperación en el ámbito científico y tecnológico	Media	PyP; AT; DP
		Dificultades para transitar desde la copia y adaptación tecnológica a la innovación	Apoyo a los servicios de promoción de empresas innovadoras (incubadoras de empresas innovadoras, spin-offs corporativas y universitarias)	Media	PyP; AT
			Apoyo a la capacitación empresarial	Media	PyP; AT
		Dificultades para la diversificación productiva y el desplazamiento hacia sectores de mayor valor añadido	Apoyo a la financiación de iniciativas emprendedoras (capital semilla y capital riesgo)	Alta	AT; CR
			Apoyo a las mejoras en el marco regulatorio para propiciar la dinámica de la demografía empresarial	Media	AT; DP
		Dificultades para imponer un patrón energético y tecnológico ambientalmente sostenible	Apoyo a la implantación de fuentes de energía renovables y menos contaminantes	Baja	AT; CR
			Apoyo al diseño de estrategias de desarrollo sostenible	Media	AT; DP
		Limitada dotación de capital humano o de integración eficiente del existente	Apoyo a la educación secundaria y de calidad	Alta	AP; ES; PyP; AT; DP
			Apoyo a la formación profesional y vocacional	Alta	AP; ES; PyP; AT; DP
		Limitaciones en las infraestructuras (físicas y de comunicación)	Apoyo a la ampliación y renovación de las infraestructuras	Media	CR; AT; DP
			Apoyo a las Alianzas Público-Privadas	Baja	CR; AT

OBJETIVO GENÉRICO	TRAMPA DE RENTA MEDIA	PROBLEMAS	ÁREAS ESTRATÉGICAS	INCIDENCIA POTENCIAL DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL	INSTRUMENTOS MÁS PERTINENTES
Apoyo a la acción cooperativa internacional	Apoyo a la cooperación Sur-Sur y triangular	Debilidad técnica e institucional de los nuevos donantes	Fortalecimiento técnico e institucional de las entidades responsables de la política de cooperación Sur-Sur	Alta	PyP; AT; DP
		Limitaciones en los niveles de prioridad y de recursos de esta política	Apoyo a la cooperación triangular	Alta	PyP; AT; CR
		Limitaciones en los niveles de prioridad y de recursos de esta política			
		Inadecuado marco internacional de gobernanza del sistema de cooperación	Revisión de las reglas y de las estructuras de gobernanza del sistema de cooperación para el desarrollo	Alta	DP
	Apoyo a los procesos de integración regional	Limitada estructura institucional del proceso de integración	Apoyo a las instancias institucionales del proceso de integración regional	Media	PyP; AT; DP
		Limitada entidad de las políticas de alcance regional	Respaldo a las políticas regionales	Alta	ES; PyP; AT; CR; DP
		Limitada experiencia de interacción y cultura de trabajo en común	Apoyo a los procesos intergubernamentales de trabajo e inversión en las infraestructuras de conectividad regional	Media	PyP; AT; CR; DP
			Apoyo a la inversión en infraestructuras para la conectividad regional	Media	PyP; CR; DP
	Apoyo a la provisión de bienes públicos regionales y globales	Limitada provisión de bienes públicos regionales	Apoyo a la provisión de bienes públicos regionales	Media	PyP; CR; AT; DP
		Limitada implicación en la provisión de bienes público globales	Respaldo a las acciones destinadas a mejorar su implicación en la provisión de bienes públicos globales	Media	CR; AT; DP
			Apoyo a las acciones complementarias para adaptación de medidas internacionales relacionadas con bienes públicos internacionales	Alta	PyP, AT, CR, DP
	Apoyo al cambio de reglas y estructuras de gobernanza	Reglas con resultados asimétricos en el reparto de oportunidades de desarrollo	Apoyo en el cambio de las reglas internacionales, particularmente aquellas que restringen el espacio de políticas de los países	Baja	DP
		Estructuras de gobernanza global poco incluyentes	Promoción de estructuras de gobernanza más incluyentes	Baja	DP



Av. Reyes Católicos, 4
28040 Madrid, España

Tel. +34 91 583 81 00
www.aecid.es