

COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO CON LOS PAÍSES DE RENTA MEDIA

Capítulo 1.- INTRODUCCIÓN

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

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

cooperación son los países com.1(ál[s pobtos n, se he)T.

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

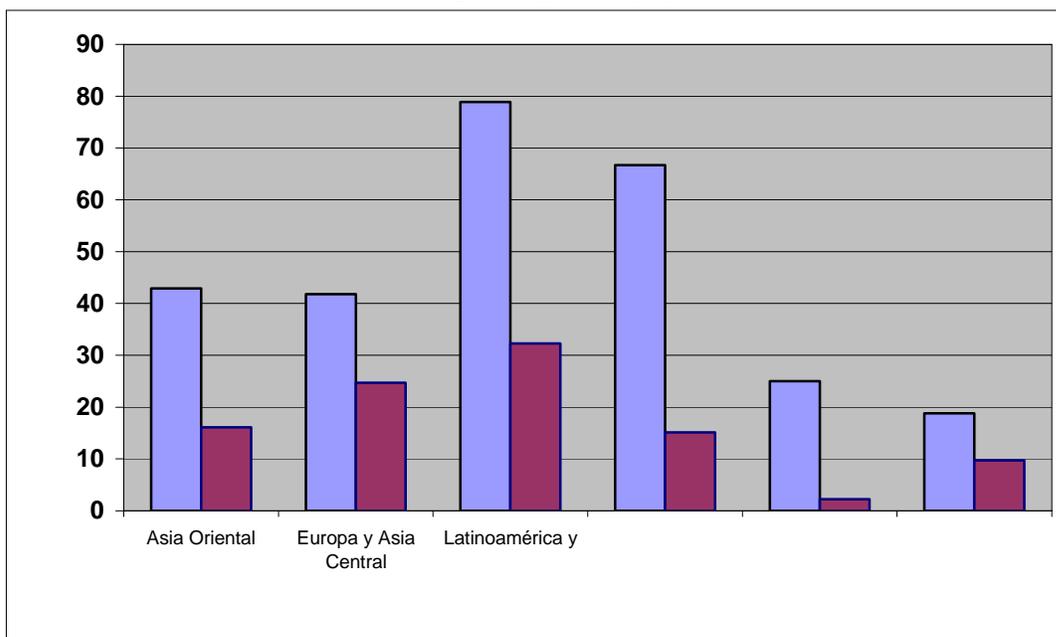
Capítulo 2.- CARACTERIZACIÓN DE LOS PRM

2.1.- Identificación de los países

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

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

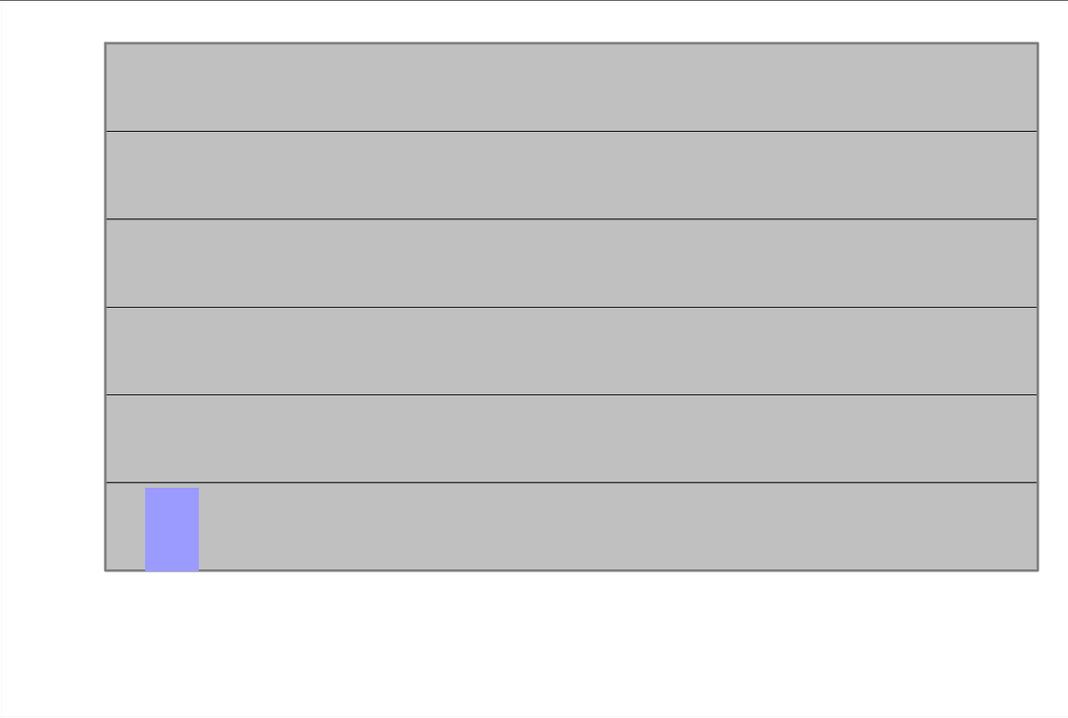
Gráfico 1: *Distribución de los PRM por regiones (%)*



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

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

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



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

Año	Niveles de Renta			
	Mundo	Baja	Media	Media baja

2.2.- Características de los PRM

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

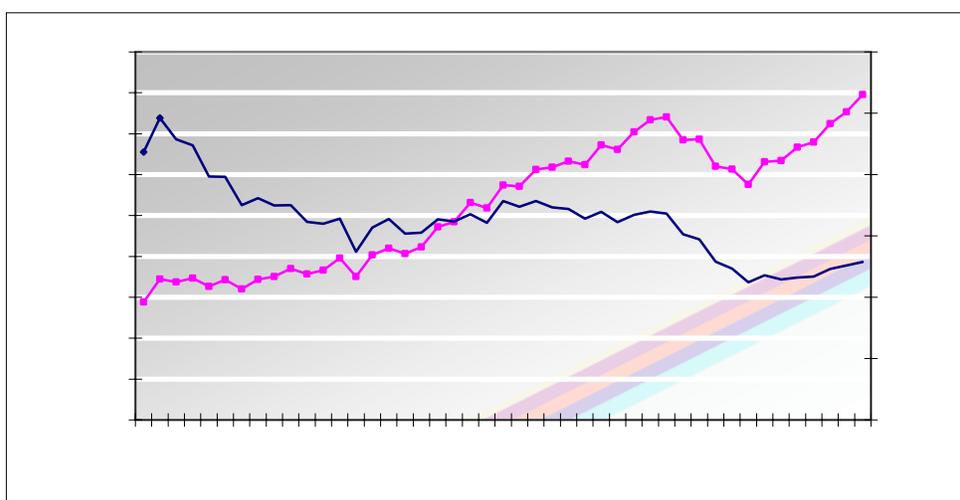
- Son países que han avanzado en su proceso de transición demográfica, presentando tasas de fecundidad y de crecimiento de la población inferiores a la media mundial y una esperanza de vida al nacer ligeramente superior a ese promedio. La estructura por edades de la población se encuentra así a medio camino entre la que presentan los países de bajo ingreso, con mayor peso de los estratos más jóvenes, y los de ingreso alto, con poblaciones más envejecidas.
- Sus indicadores de capacidad tecnológica se encuentran muy cercanos al promedio mundial, aunque a distancia de los que presentan los países de ingreso alto. Además, se perciben notables diferencias entre países del grupo.
- La posición intermedia de los PRM se ve mejorada cuando se refiere a las variables sociales, ya que su Índice de Desarrollo Humano está por encima de la media mundial. Este rasgo se repite en la tasa de mortalidad infantil, la tasa de alfabetización de adultos y la proporción de población con acceso a agua potable.
- Los logros sociales aludi

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

Capítulo 3.- LA AYUDA DIRIGIDA A LOS PRM

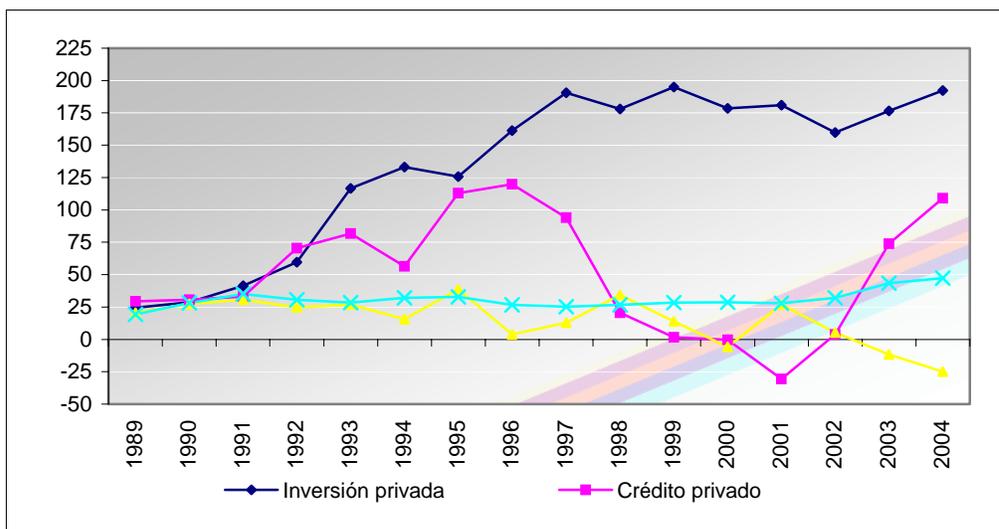
13. La ayuda oficial para el desarrollo (AOD) ha seguido una tendencia levemente expansiva en los últimos nueve lustros. Entre 1960 y 1991, los recursos se multiplican por tres (pasan de 28 mil a 77 mil millones de dólares de 2003), si bien es cierto que también crece el número de donantes. En la década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

Gráfico 3: *Evolución de la AOD*



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

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



Fuente: Eichengreen, 2006

Nota: La ayuda internacional no considera la cooperación técnica

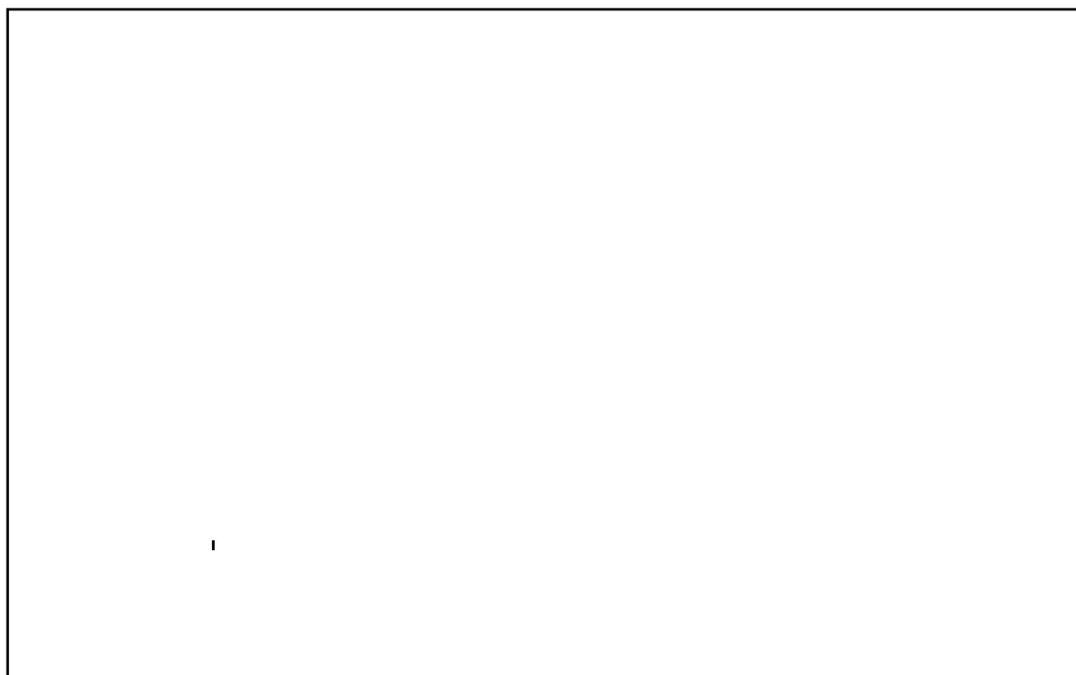
15. El 37% de la ayuda bilateral asignable geográficamente del último lustro 2000/04 se orientó hacia los países menos adelantados (PMA), pero una cuota levemente superior, 40% de los recursos, se dirigió hacia los países de ingreso medio-bajo. Otros países de bajo ingreso reciben el 18% de los recursos;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

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

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

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

La cuota faltante responde a ayuda geográficamente no asignable



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

4.1.- Cooperación con los PRM

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

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

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

a) Apoyar logros en materia de reducción de la pobreza

Aun cuando no sean los países con los mayores niveles de pobreza, en los PRM reside el 13% de la población mundial que vive con menos de un dólar al día y el 41% de la que dispone de menos de dos dólares diarios. En algunos casos, estos niveles de pobreza son consecuencia no tanto del bajo nivel de renta promedio del país cuanto de la mala distribución del ingreso que rige en su seno. La principal

a) A p o y

b) Evitar regresiones en las conquistas sociales y económicas

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

c) Servir como centros dinamizadores del entorno regional

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

d) Provisión de bienes públicos internacionales

La cuarta razón está relacionada con el un papel crucial que algunos PRM tienen en la provisión de bienes públicos internacionales y regionales. Algunos de estos bienes están relacionados con aspectos tan relevantes como el orden internacional, el mantenimiento de la paz, la prevención frente a enfermedades contagiosas, la estabilidad financiera, la difusión del conocimiento, la integración comercial o la sostenibilidad ambiental. Por ello, su adecuada provisión constituye un factor determinante del nivel de bienestar agregado a escala mundial. Por su peso

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

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

4.2.- Eficacia de la ayuda

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

a) Apropiación

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

b) Estabilidad de los flujos

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

c) Coordinación de los donantes

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

d) Condicionalidad

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

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

e) Dependencia y capacidad de absorción

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

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

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

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

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

5.1.- Los problemas del desarrollo en los PRM

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

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

25. El primero de los problemas aludidos está relacionado con la falta de consolidación de las instituciones que están llamadas a articular la voz colectiva. En la medida en que las instituciones son frágiles, es débil la capacidad de gobierno del proceso de desarrollo. El país, por tanto, se encuentra menos equipado insdetá

5.2.- El papel de la cooperación bilateral

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

- Dado su limitado peso relativo, la eficacia de la ayuda dependerá crucialmente de su nivel de apalancamiento: es decir, de su capacidad para constituirse en un factor de estímulo a la movilización de recursos nacionales o de atracción de otras fuentes de financiación internacional.
-

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

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

- Porque, aunque los PRM tienen –especialmente en la actualidad- un más fácil acceso a los mercados de capital, semejante posibilidad no está abierta para todos los países en igual medida; y ni siquiera es claro que se mantenga en el tiempo sin alteración. Dentro del colectivo de renta media también existen países que carecen

costes administrativos y cargos iniciales y de compromiso - que comporta preparar los proyectos y seguir los procedimientos requeridos para acceder a este tipo de financiación; y
iii) la insuficiente adecuación de este tipo de instituciones a las características,

segundo lugar, propicia la configuración de un sistema internacional más sólido y equilibrado, que se asienta sobre mecanismos cautelares y de cooperación establecidos a

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

c) Cooperación técnica

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

PARTE II: ÁMBITOS DE LA COOPERACIÓN

Capítulo 6.- COHESIÓN SOCIAL Y GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

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

6.1.- Calidad de las instituciones

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

6.2.-Crecimiento económico, desigualdad y pobreza

52. La evidencia sugiere que no existe una relación unívoca entre crecimiento económico y equidad social. De igual modo, el efecto que el crecimiento tiene sobre la pobreza aparece condicionado por una diversidad de factores, como el patrón sectorial del producto, la elasticidad del empleo y los niveles de desigualdad vigentes. Todo ello sugiere: i) la existencia de una diversidad de patrones de crecimiento y de opciones de protección social, con efectos diversos sobre los niveles de equidad; y ii) la disposición de márgenes por parte de los gobiernos para conseguir que el crecimiento económico beneficie a los pobres potenciales y res.7(punic

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

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

Fuente: Elaboración propia

63. El *impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF)* ha sido tradicionalmente poco eficiente y equitativo en los PRM. Con frecuencia, el número de personas sujetas a su pago ha sido resonas sujetas a su

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

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

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

- Buena parte de las reformas tributaria

f

- Respecto al IVA, debería ampliarse la base imponible a los servicios en aquellos países donde todavía no se hallan sujetos a este impuesto. Asimismo, debe mejorarse la gestión en cuanto a su devolución. Por otro lado, la experiencia parece indicar que la proliferación de tipos con objetivos redistributivos requiere una administración tributaria eficiente y un análisis profundo de sus efectos.
- Analizar la pertinencia de la imposición vigente sobre el capital, por sus efectos sobre el crecimiento.
- Por último, debiera otorgarse mayor prota

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

75. Un segundo ámbito de acción para el logro de la estabilidad macroeconómica es el que se relaciona con las posibilidades de la política fiscal. No obstante, el campo de acción en este ámbito viene condicionado por los limitados márgenes que permite la gestión presupuestaria, debido al reducido nivel de ingresos públicos y a la poderosa inercia del gasto. Adicionalmente, la inestabilidad internacional acentúa el signo pr

Gráfico 6:

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

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

7.3.- Cambios en el sistema financiero internacional

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

83. Uno de los ámbitos de reforma del sistema financiero internacional en los que mayores avances se han registrado en los últimos tiempos es el referido a la adopción de mejores mecanismos de regulación y supervisión prudencial de los sistemas financieros en los países en desarrollo. El objetivo es mejorar la capacidad de los agentes financieros para internalizar los riesgos de sus decisiones de financiamiento. La mayor difusión y transparencia de la información que se suministra a los mercados y el establecimiento de mecanismos de alerta temprana constituyen tareas complementarias.

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

85. El acceso al endeudamiento de los países de renta media va acompañado, en muchas ocasiones, de problemas de descalces en divisas (*currency mismatch*) en los balances de los sectores públicos y privados. El rápido desarrollo de los mercados de bonos en moneda local en muchos PRM en la década actual ha ayudado a atenuar el problema. Sin embargo, este desarrollo ha aumentado los descalces de plazos (*maturity mismatches*) que enfrentan los inversionistas en dichos países y es posible que caigan los precios de los bonos si

margen en la institucionalidad vigente. Un segundo aspecto crítico se relaciona con el grado de representatividad de los países en desarrollo (y de los PRM en particular) en los órganos de decisión y en los mecanismos de rendición de cuentas de estas instituciones. Aunque la crítica ha estado dirigida a las instituciones de Bretton Woods, podría generalizarse a buena parte de las instituciones financieras internacionales (incluido el Banco Internacional de Pagos y el Comité Bancario de Basilea.ci

procesamiento de los recursos naturales, mien

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

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

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

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

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

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

Cuadro 4: *Indicadores tecnológicos*

104. Un ámbito en el que puede desplegarse esa acción es en el de la cooperación científica, a través de programas formativos y de investigación conjuntos, de intercambio de investigadores y de redes de colaboración entre equipos y centros de investigación. Para ello es necesario otorgar a Universida

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

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

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

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

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

111. Acorde con los cambios señalados, se han puesto en marcha también nuevas fórmulas contractuales y de asignación de los derechos de propiedad en relación con las infraestructuras. Las opciones recorren el amplio arco que va desde la propiedad plena del sector privado a la absoluta propiedad pública, con toda suer

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

112. La construcción de infraestructuras, en general, constituye una oportunidad para ampliar los mercados de capitales, ampliando la cartera de proyectos de los inversionistas nacionales y extranjeros. Dadas las limitaciones que en este ámbito tienen los países en desarrollo, un programa de inversión en infraestructuras puede crear una buena oportunidad para ampliar y profundizar los mercados de capital