



José Antonio Alonso, Jonathan Glennie y Andy Sumner, *Receptores y contribuyentes: los países de renta media y el futuro de la cooperación para el desarrollo*, Nueva York, Department of Economic and Social Affairs (Working Paper, núm. 135), 2014, 28 pp.

En los orígenes de la cooperación internacional para el desarrollo, a finales de la Segunda Guerra Mundial, el mundo estaba claramente dividido en dos grandes categorías de países: los desarrollados y aquellos aún en vías de desarrollo. El fin de la Guerra Fría, el avance en los procesos de descolonización y la acelerada globalización económica, entre otros procesos internacionales, cambiaron fundamentalmente este panorama, dando lugar a un crisol de países en distintas trayectorias y etapas de desarrollo. Ante esta nueva realidad surgió la necesidad de una nueva clasificación de países que permitiera priorizar flujos y esfuerzos.

El Banco Mundial divide a los países de acuerdo con un único indicador, el Ingreso Nacional Bruto (INB) per cápita, en tres clasificaciones: países de renta alta, media y baja. En los últimos años, de manera notable a partir de la crisis financiera global de 2008, la ayuda oficial al desarrollo ha tendido a alejarse de los *países de renta media* (PRM) para enfocarse en los países considerados prioritarios, especialmente los *países menos desarrollados*.¹ El estudio *Receptores y contribuyentes: los países de renta media y el futuro de la cooperación para el desarrollo*, de José Antonio

¹ La clasificación de *países menos desarrollados* no es del Banco Mundial, sino de la Organización de las Naciones Unidas; responde a una serie de criterios que van más allá del ingreso per cápita, incluyendo indicadores de salud, educación, productividad y vulnerabilidad ante desastres naturales.

Alonso, Jonathan Glennie y Andy Sumner, explora las razones por las que esta tendencia podría ser contraproducente, y argumenta que el apoyo continuo de la comunidad internacional hacia los PRM tiene el potencial para generar beneficios sistémicos para el desarrollo global.

En su primer capítulo, el estudio introduce la complejidad de la problemática de esta clasificación de países. El amplio rango de INB per cápita con el que un país es considerado PRM, aproximadamente entre los 1000 y 12 000 dólares anuales, hace de ésta la categoría más vasta (103 países) y a la vez heterogénea (el INB per cápita promedio de los 10 países que se encuentran más abajo en la categoría representa apenas 11.14% del promedio de los 10 primeros). Hoy en día, la gran mayoría de los países en desarrollo son PRM, que concentran alrededor de un tercio de la población en situación de pobreza en el mundo.

Además de las obviedades que estos números suponen, los autores argumentan en el segundo capítulo en favor de mantener la cooperación internacional dirigida a los PRM debido a una serie de retos que éstos enfrentan en su proceso de transición hacia un nivel intermedio de desarrollo, que caracterizan con dos términos:

- Las “trampas” (*traps*) del desarrollo son aquellos obstáculos que constriñen el progreso en los PRM y que deben ser atendidos por medio de respuestas en la política pública.
- Los “boquetes” (*gaps*) del desarrollo, por otra parte, son los déficits que impiden cubrir los gastos necesarios para alcanzar las metas nacionales y globales, por lo que requieren principalmente de grandes inversiones financieras para ser superados.

Aunque muchos PRM han atravesado periodos de crecimiento económico exponencial, esto no ha derivado en trayectorias sostenibles de crecimiento y desarrollo a largo plazo, lo que sugiere que hay una serie de asimetrías y cuellos de botella que obstaculizan el progreso. La conceptualización de esta problemática por medio de la dicotomía de trampas y boquetes es particularmente acertada, ya que permite identificar los retos que los PRM tienen en común, sin dejar de reconocer las especificidades propias de cada contexto nacional.

De acuerdo con los autores, los PRM se enfrentan principalmente cuatro tipos de trampas:

- *Productividad y cambio tecnológico*: la especialización productiva de los países emergentes tiende a estar basada en sectores intensivos en recursos naturales y en mano de obra no calificada. El proceso de transición de los PRM los hace cada vez menos capaces de competir en mercados de manufactura debido a los salarios al alza, sin estar aún en condiciones de competir en mercados de alto valor agregado dadas sus limitaciones en recursos humanos altamente calificados e inversiones para la innovación.
- *Transformación tecnológica “verde”*: los patrones de crecimiento en la mayoría de los PRM están en gran medida relacionados al uso intensivo de tecnologías altamente contaminantes, a la vez que sus cada vez más numerosas poblaciones ponen presión sobre una creciente demanda energética. Ello implica la necesidad de grandes inversiones para una transformación tecnológica y productiva estructural, misma que compite con el deseo de seguir creciendo sobre la base de energías baratas.
- *Estabilidad macroeconómica e integración financiera internacional*: las economías de los PRM suelen estar fuertemente vinculadas a los mercados internacionales, lo cual aumenta su vulnerabilidad ante crisis externas.
- *Cohesión social, gobernabilidad y calidad institucional*: las instituciones sociales y abocadas a la gobernanza no se han desarrollado al mismo paso que las instituciones económicas en la mayoría de los PRM. Los niveles extraordinarios de desigualdad que caracterizan a estos países erosionan la cohesión social y la legitimidad de las instituciones, lo que dificulta la participación ciudadana necesaria para un desarrollo sostenido.

En lo que toca a los boquetes del desarrollo, los autores hacen énfasis en dos áreas en las que el financiamiento insuficiente es en particular nocivo para los PRM. Por una parte, los análisis de boquetes financieros están tradicionalmente enfocados a dar cuenta de los recursos necesarios para acabar con la pobreza extrema, dejando fuera a millones de personas que

viven apenas por encima del límite de 1.25 dólares al día. Argumentan, atinadamente, que el objetivo del desarrollo no es lograr que la población mundial sobrepase una línea arbitraria de ingreso, sino que adquiera un estándar de vida razonable y sostenible. Desde esta perspectiva, el boquete de financiamiento para alcanzar el desarrollo es mucho mayor; por ejemplo, estiman que lograr que ningún ser humano viva con menos de 10 dólares al día requeriría una inversión de al menos veinte por ciento del PIB mundial.

Un segundo boquete especialmente perjudicial para los PRM es el relativo al financiamiento de infraestructura básica. De acuerdo con el estudio, en la corrección de las fallas de mercado que penalizan el proceso de transición de los PRM, la inversión en infraestructura es probablemente la necesidad más onerosa, y a la vez de las más apremiantes. Esto último es en especial cierto si se toma en cuenta que la inversión en infraestructura tiene importantes rendimientos de largo plazo (incremento en la productividad, reducción de costos de transporte y comunicación, mayor integración regional, etc.), pero en el corto, es altamente intensiva en capital. De acuerdo con los autores, tomando en cuenta la explosión demográfica, los PRM deberían estar aumentando su inversión en infraestructura en 1.8-2.3 MDD cada año hasta 2020, lo cual podría aumentar de manera significativa si se considera que dicha infraestructura debe tender a ser “verde”.

El análisis de los retos y las debilidades estructurales a los que se enfrentan los PRM lleva a los autores a argumentar, en el tercer capítulo, que la cooperación internacional tiene aún un papel crítico que desempeñar en estos países. La heterogeneidad del mundo en desarrollo da pie a una amplia variedad de necesidades a las que la oferta de cooperación deberá adaptarse: algunos PRM con una base tributaria limitada quizá aún requieran de transferencias financieras de gran escala; otros, posiblemente necesiten apoyo financiero únicamente en áreas prioritarias, como la mitigación y adaptación al cambio climático. Mientras que unos tienen aún grandes necesidades de infraestructura, otros podrían beneficiarse más de apoyo técnico e intercambio de conocimientos.

La ayuda internacional, aunque sea limitada, puede generar cambios sustantivos cuando está estratégicamente dirigida para fungir como cata-

lizador de los esfuerzos nacionales de desarrollo. Los autores identifican cinco áreas clave en las que la cooperación puede ayudar a los PRM a superar las trampas del desarrollo:

- Promover mejores políticas públicas.
- Apoyar la participación de actores no gubernamentales.
- Aprovechar mejor y dar mayor valor agregado al financiamiento privado.
- Incentivar el desarrollo de capacidades individuales e institucionales.
- Reducir la vulnerabilidad ante distintos tipos de riesgo, incluidos los desastres naturales y las crisis financieras.

Por otra parte, la cooperación internacional también puede ser esencial para ayudar a subsanar los boquetes a los que se enfrentan los PRM. Ante esta lógica, hay autores que han opuesto dos argumentos: primero, que los PRM están en posición de recabar los recursos necesarios para cubrir sus boquetes sin necesidad de recurrir al apoyo internacional; segundo, que el financiamiento externo puede hacer más lento el proceso de cambio político al reducir la presión sobre los gobiernos para que actúen.

A la primera aseveración, los autores contraargumentan que si bien es cierto que la mayoría de los recursos destinados al desarrollo deben provenir principalmente de los países en vías de desarrollo, éstos no siempre tienen la capacidad de cubrir sus propios déficits, tomando una serie de factores característicos de los PRM que obstaculizan la creación de una base tributaria sólida (incluidos el incremento de la economía informal y de los flujos financieros ilícitos).

Con respecto al posible efecto negativo de la cooperación como limitante para el cambio local, no existe evidencia que sustente la afirmación; en la mayoría de los casos, cuando se utiliza para promover áreas estratégicas, la cooperación internacional tiende a tener el efecto contrario, aumentando la presión para el cambio estructural a nivel nacional.

Sin embargo, la cooperación no solamente impacta en los PRM en su calidad de receptores, sino que también puede tener una influencia positiva en ellos como promotores activos del desarrollo global. En el cuarto capítulo, los autores exploran cómo la ayuda internacional puede fungir

como catalizador de los nuevos papeles y responsabilidades de los países en desarrollo, principalmente en cuatro aspectos clave:

- Fortalecer las capacidades de los PRM para participar en esquemas de cooperación Sur-Sur y triangular.
- Apuntalar sus aportaciones a los bienes públicos regionales y globales.
- Apoyar su capacidad para contribuir a la gobernanza global por medio de una participación más activa en mecanismos regionales.
- Construir un ambiente internacional propicio (en términos de coherencia de políticas para el desarrollo, regulaciones internacionales favorables y gobernanza global) para un desarrollo total del potencial de los PRM.

Sobre la base de los cuatro primeros capítulos, el quinto y último segmento de este estudio se enfoca en las implicaciones que tiene el entendimiento de los retos de los PRM sobre la asignación y la efectividad de la cooperación. Tras afirmar que la categoría de PRM no es suficiente para dar cuenta de la complejidad del desarrollo en estos países, especialmente a la luz de la enorme desigualdad que persiste tanto al interior de ellos como entre los países así clasificados, los autores abogan por el establecimiento de nuevos criterios para la asignación de la ayuda, basados en la atención a problemáticas específicas que actualmente atienden estos flujos (por ejemplo, el limitado acceso al crédito, la necesidad de mejores políticas redistributivas y sistemas fiscales y la vulnerabilidad ambiental).

En lo relativo a la eficacia de la cooperación dirigida hacia estos países, el estudio describe la evolución de la agenda derivada de este tema, desarrollada a lo largo de cuatro foros de alto nivel (Roma, París, Accra y Busan). Dado que el texto fue concebido como documento de apoyo para informar acerca de las discusiones de la Primera Reunión de Alto Nivel de la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo, que tuvo lugar en la Ciudad de México en abril de 2014, los autores hacen énfasis en las asignaturas pendientes de esta agenda hacia los PRM, especialmente aquellos que son también proveedores del Sur.

Entre otras cosas, el estudio menciona la necesidad de adaptar los indicadores utilizados para medir la eficacia de la cooperación a los contextos

particulares de los PRM; por ejemplo, sugiere que en países donde la desigualdad está fuertemente concentrada en regiones específicas, podría ser más apropiado reducir la flexibilidad en el uso de los recursos (derivada del principio de apropiación) a favor de intervenciones estratégicamente dirigidas hacia las zonas de mayor necesidad.

Asimismo, cuestiona el que ciertas prácticas aparejadas a la agenda de la efectividad sean del todo apropiadas en el contexto de los PRM. Por ejemplo, el objetivo de lograr una cooperación 100% “desligada” (*untied aid*) podría verse como en contraposición al principio de beneficio mutuo que rige a la cooperación Sur-Sur.

El estudio es una excelente aproximación inicial a una temática controvertida en el ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo. Ante el cambio de paradigma que prevé un mundo “más allá de la ayuda”, es necesario reflexionar sobre el origen de los compromisos adquiridos en el ámbito internacional para subsanar las deficiencias de un mundo desigual, incluidas las responsabilidades de los países desarrollados acordadas en el Consenso de Monterrey.

En el contexto del proceso para definir un marco de desarrollo Post 2015 más amplio e incluyente, es imperativo recordar el mandato de “no dejar a nadie atrás” en el establecimiento de objetivos y los medios para implementarlos. La causa de los PRM es parte fundamental de ese mandato, toda vez que la desigualdad que los aqueja es al mismo tiempo causa y efecto de un sistema mundial ciego a la especificidad de las necesidades locales, nacionales y regionales.

Si bien la erradicación de la pobreza extrema debe seguir siendo la principal prioridad de los esfuerzos internacionales, una visión integral y comprensiva del desarrollo como bien público global obliga a tener en cuenta las necesidades de los PRM y las múltiples realidades que conviven al interior de sus poblaciones, no sólo para subsanar sus deficiencias estructurales, sino también para aprovechar su enorme potencial como motores del desarrollo global.

Andrea Hurtado Epstein