



COOPERACIÓN CON PAÍSES DE RENTA MEDIA: JUSTIFICACIÓN Y ÁMBITOS DE TRABAJO

Director del estudio: José Antonio Alonso

Equipo de trabajo: José Antonio Alonso (capítulo 1, 2, 3, 4, 5, 9 y 12),
Francisco Maeso (capítulo 6),
Luis Ayala y Mercedes Sastre (capítulo 7)
Carlos Garcimartín (capítulo 8)
Vicente Donoso y Víctor Martín (capítulo 10)
Isabel Álvarez y Gerardo Magaña (capítulo 11).

Ayudantes de investigación: Rogelio Madrueño, Sergio Tezanos,
Anahí Arrúe y Guillermo Santander.

Este trabajo fue elaborado en el seno del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI), por encargo de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (SECI), del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.

INDICE

| | |
|--|-----------|
| CAPITULO 1: INTRODUCCIÓN | 7 |
| PARTE I: LOS PAÍSES DE RENTA MEDIA Y EL SISTEMA DE AYUDA | 11 |
| CAPITULO 2: CARACTERIZACIÓN DE LOS PAÍSES DE RENTA MEDIA | 13 |
| 1. Identificación de los PRM | 13 |
| 2. Principales rasgos de los PRM | 16 |
| 3. Heterogeneidad del mundo en desarrollo | 27 |
| 4. Movilidad de los PRM | 28 |
| 5. Convergencia entre los países | 32 |
| 6. Clasificación de los PRM | 35 |
| ANEXO 1: Distribución geográfica de los PRM | 39 |
| ANEXO 2: Análisis de movilidad | 41 |
| ANEXO 3: Clasificación de los países según diversos criterios | 51 |
| CAPITULO 3: LA AYUDA DIRIGIDA A LOS PAÍSES DE RENTA MEDIA | 55 |
| 1. Evolución de la ayuda | 55 |
| 1.1. <i>Visión global</i> | 55 |
| 1.2. <i>Previsiones de futuro</i> | 59 |
| 2. La aportación de los donantes | 60 |
| 3. La ayuda a los países de renta media | 64 |
| 4. Los donantes y los países de renta media | 66 |
| 5. Principales países de renta media receptores de AOD | 69 |
| 6. Composición sectorial | 70 |
| ANEXO 1: Cuadros de asignación AOD para los PRM por principales donantes. | 73 |
| CAPITULO 4: LOS PAÍSES DE RENTA MEDIA Y LA DOCTRINA DE LA AYUDA | 75 |
| 1. Nuevos compromisos en torno a la ayuda internacional | 75 |
| 1.1. <i>Los ODM: La configuración de una agenda compartida</i> | 75 |
| 1.2. <i>Potencialidades y limitaciones de los ODM</i> | 77 |
| 2. El Consenso de Monterrey | 80 |
| 3. Cooperación con los PRM | 82 |
| 3.1. <i>Lucha contra la pobreza y países de renta media</i> | 82 |
| 3.2. <i>Razones para la ayuda</i> | 84 |
| 4. A la búsqueda de una mayor eficacia de la ayuda | 91 |
| 4.1. <i>La eficacia de la ayuda: antecedentes</i> | 91 |
| 4.2. <i>Aportaciones más recientes</i> | 95 |
| 4.3. <i>Implicaciones para la ayuda dirigida a los países de renta media</i> | 97 |
| 4.4. <i>A modo de conclusión</i> | 102 |
| CAPITULO 5: COOPERACIÓN CON LOS PRM: ÁMBITOS Y ACTORES | 103 |
| 1. Problemas del desarrollo en los países de renta media | 103 |
| 1.1. <i>“Trampas de pobreza” y PRM</i> | 104 |
| 1.2. <i>Problemas básicos de los países de renta media</i> | 112 |
| 2. Los donantes bilaterales y los PRM | 122 |
| 2.1. <i>Orientaciones para la asistencia</i> | 122 |
| 2.2. <i>Instrumentación de la cooperación</i> | 124 |
| 3. Los Bancos Multilaterales de Desarrollo y los PRM | 126 |
| 3.1. <i>El papel de los Bancos Multilaterales de desarrollo (BMD)</i> | 126 |
| 3.2. <i>Especialización de los BMD</i> | 130 |

| | |
|---|------------|
| 4. La cooperación Sur-Sur | 132 |
| 4.1. <i>Cooperación macroeconómica</i> | 132 |
| 4.2. <i>Financiación del desarrollo</i> | 133 |
| 4.3. <i>Cooperación técnica</i> | 134 |
| PARTE II: ÁMBITOS DE TRABAJO | 139 |
| CAPITULO 6: INSTITUCIONES PARA EL DESARROLLO EN PAÍSES DE RENTA MEDIA | 141 |
| 1. Introducción. | 141 |
| 2. El concepto de institución. | 142 |
| 3. Diversidad institucional y desarrollo: el caso de los países de renta media. | 146 |
| 4. Estrangulamientos e inercia. | 150 |
| 5. Desarrollo y cambio institucional. | 152 |
| 5.1. <i>El papel de las administraciones públicas.</i> | 152 |
| 5.2. <i>Economía política e instituciones.</i> | 152 |
| 5.3. <i>El impacto de las instituciones en el desarrollo.</i> | 153 |
| 6.- Políticas de fortalecimiento institucional. | 157 |
| 6.1. <i>Corrupción.</i> | 157 |
| 6.2. <i>Incentivos y desarrollo institucional.</i> | 158 |
| 6.3. <i>Interacción entre instituciones: el óptimo condicionado.</i> | 160 |
| 6.4. <i>Reformas en el margen.</i> | 161 |
| 6.5. <i>Cohesión social.</i> | 163 |
| 7.- Medidas para el fortalecimiento institucional. | 164 |
| CAPITULO 7: CRECIMIENTO ECONÓMICO, POBREZA Y POLÍTICA SOCIAL EN LOS PAÍSES DE RENTA MEDIA | 169 |
| 1. Crecimiento económico, desigualdad y pobreza: marco general | 170 |
| 1.1. <i>Crecimiento económico y bienestar social: ¿un nuevo marco de relaciones?</i> | 170 |
| 1.2. <i>La intervención pública redistributiva y el crecimiento económico</i> | 174 |
| 2. Crecimiento económico y equidad en los países de renta media | 177 |
| 2.1. <i>Crecimiento económico, desigualdad y pobreza en los países de renta media</i> | 177 |
| 2.2. <i>Crisis económicas y pobreza</i> | 182 |
| 3. Estrategias de política social | 184 |
| 3.1. <i>Estrategias de targeting</i> | 184 |
| 3.2. <i>Programas de transferencias condicionales</i> | 187 |
| 3.3. <i>La descentralización territorial</i> | 197 |
| 4. Conclusiones y recomendaciones | 201 |
| CAPITULO 8: EQUIDAD Y EFICIENCIA EN LA FISCALIDAD | 205 |
| 1. Introducción. Fiscalidad y desarrollo | 205 |
| 2. Caracterización de los sistemas fiscales de los países de renta media | 207 |
| 2.1. <i>Los ingresos públicos</i> | 207 |
| 2.2. <i>Los ingresos impositivos</i> | 208 |
| 2.3. <i>La estructura impositiva</i> | 210 |
| 3. Deficiencias de los sistemas fiscales de los países de renta media. Las reformas emprendidas | 218 |
| 3.1. <i>Imposición directa</i> | 219 |

| | |
|--|-----|
| 3.2. <i>Imposición indirecta</i> | 228 |
| 3.3. <i>Las contribuciones sociales</i> | 231 |
| 4. Los obstáculos a las reformas | 232 |
| 4.1 <i>La rigidez y la aplicación efectiva de las reformas</i> | 232 |
| 4.2 <i>Los aspectos distributivos</i> | 232 |
| 4.3 <i>El problema de la calidad institucional</i> | 234 |
| 4.4 <i>El problema de la competencia fiscal</i> | 238 |
| 4.5 <i>La imposición local</i> | 239 |
| 5. Conclusiones. Las reformas pendientes | 239 |
| ANEXO 1: Fuentes Estadísticas | 243 |
| ANEXO 2: Datos Complementarios | 245 |
| CAPITULO 9: ESTABILIDAD FINANCIERA INTERNACIONAL | 253 |
| 1. Introducción | 253 |
| 2. Mercados de capital y fallos de mercado | 254 |
| 3. Las crisis financieras y los PRM | 256 |
| 3.1. <i>Crisis de la deuda</i> | 257 |
| 3.2. <i>Crisis financieras</i> | 260 |
| 3.3. <i>Interpretación de las crisis</i> | 262 |
| 3.4. <i>Los costes de las crisis financieras</i> | 264 |
| 4. La estabilidad financiera como IPG | 267 |
| 5. Las asimetrías internacionales y acción anticíclica | 268 |
| 5.1. <i>Asimetrías internacionales</i> | 268 |
| 5.2. <i>Estabilidad macroeconómica: espacio para la acción anticíclica</i> | 275 |
| 6. Desarrollo de los mercados financieros locales | 278 |
| 7. Cambios en el sistema financiero internacional | 282 |
| CAPITULO 10: COMERCIO INTERNACIONAL, PAÍSES DE RENTA MEDIA Y AYUDA AL DESARROLLO | 291 |
| 1. Introducción | 291 |
| 2. Las reglas del comercio mundial | 294 |
| 3. Características del comercio exterior de los PRM | 299 |
| 3.1. <i>Rasgos generales</i> | 299 |
| 3.2. <i>Exportaciones de mercancías y servicios</i> | 301 |
| 3.3. <i>Algunos indicadores de resultados</i> | 304 |
| 4. Problemas en el comercio exterior | 306 |
| 5. Recomendaciones | 315 |
| 5.1. <i>Desarrollar algunas condiciones generales</i> | 315 |
| 5.2. <i>Procurar la estabilidad de ingresos</i> | 316 |
| 5.3. <i>Disminuir la concentración de mercados</i> | 317 |
| 5.4. <i>Conseguir mejores condiciones de acceso</i> | 317 |
| 5.5. <i>Fomentar la fuerza internacional de ventas</i> | 319 |
| 5.6. <i>Fomentar la transformación productiva</i> | 322 |
| CAPITULO 11: DESARROLLO TECNOLÓGICO EN LOS PAÍSES DE INGRESO MEDIO | 325 |
| 1. Tecnología y desarrollo | 325 |
| 2. El papel de las políticas tecnológicas en el desarrollo | 328 |
| 3. Capacidades tecnológicas de los MIC | 330 |
| 3.1. <i>Capital humano</i> | 332 |
| 3.2. <i>Esfuerzo en I+D</i> | 334 |
| 3.3. <i>Recursos humanos en I+D</i> | 337 |
| 3.4. <i>Patentes</i> | 338 |

| | |
|---|-----|
| 3.5. <i>Publicaciones científicas</i> | 340 |
| 3.6. <i>Difusión de alta tecnología</i> | 341 |
| 3.7. <i>Análisis del perfil tecnológico de los países de ingreso medio</i> | 343 |
| 4. Acceso a las tecnologías de la información y las comunicaciones en los MIC | 346 |
| 5. Recapitulación y recomendaciones | 351 |
| ANEXO 1: Cuadro resumen de indicadores tecnológicos | 355 |
| ANEXO 2: Valores máximos por grupos de países, según niveles de ingreso | 357 |
| CAPÍTULO 12: INFRAESTRUCTURAS Y COMPETITIVIDAD: UNA NOTA | 359 |
| 1.- Infraestructura y desarrollo | 359 |
| 2.- Los PRM y la dotación de infraestructuras | 362 |
| 3.- Cambios en la gestión de las infraestructuras | 365 |
| 4.- Infraestructuras y ayuda internacional | 367 |
| 5.- Infraestructuras e iniciativa privada | 369 |
| 6.- Consideraciones finales | 372 |
| BIBLIOGRAFÍA | 375 |

1.- INTRODUCCIÓN

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 de la posterior fijación 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 los países. Semejante avance se ha acompañado de una agenda de reformas en el sistema de cooperación para el desarrollo tendente a conseguir una mayor apropiación de la ayuda por parte del receptor y una mayor coordinación, armonización y alineamiento de las políticas de los donantes. El recurso a las Estrategias de Reducción de la Pobreza (*Poverty Reduction Strategy Papers*) como marco programático para la actuación tanto de los gobiernos locales como de las agencias oficiales de desarrollo constituyó un primer paso en esa dirección. Una orientación que se ha complementado con el recurso a fórmulas más comprometidas y ambiciosas de intervención, como los enfoques sectoriales amplios (*sector wide approach*), que permiten una mayor coordinación de los donantes y una más elevada apropiación de la ayuda por parte del receptor; y a mecanismos de financiación, como el apoyo directo al presupuesto, que posibilitan una mayor predictibilidad de los recursos y un más elevado protagonismo en su gestión por parte del país socio.

Estos importantes cambios en la doctrina de la cooperación para el desarrollo fueron acompañados de un mayor énfasis en la necesidad de orientar los recursos de la ayuda, de una manera más focalizada, hacia los países y sectores sociales que mayores carencias padecen. En esta línea, se ha pasado a reclamar una mayor atención a aquellas regiones, como África Subsahariana, donde mayores son los niveles de incidencia de la pobreza. Se trata de una demanda 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. Un propósito que sólo se alcanzará si la ayuda se somete a criterios más objetivos de asignación.

No obstante, la nueva orientación de la ayuda puede dar lugar a efectos no queridos, si el deseable 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 que realiza ese amplio y heterogéneo grupo de países que tanto el Banco Mundial como el CAD de la OCDE califican como de *renta media*. No se trata de un supuesto meramente teórico: son diversos los donantes que han decidido reducir su presencia en este tipo de países, al tiempo que es menor la proporción de ayuda que, de forma agregada, les otorgan. Como consecuencia de esta tendencia, es posible que se estén incorporando incentivos perversos en el sistema de ayuda, en la medida en que se penalice con la retirada del respaldo internacional los logros que los países hagan en términos de

desarrollo. Si sólo se premian los fracasos y no los éxitos, se estará dando origen a un problema de riesgo moral, con costes para la eficiencia agregada del sistema. Al proceder de este modo, la ayuda renuncia no sólo a generar un marco de incentivos compatible con los objetivos de desarrollo, sino también a constituirse en un mecanismo orientado a consolidar, frente a posibles retrocesos, los logros económicos y sociales de los países a medida que avanzan en su proceso de desarrollo. No se trata de una mera posibilidad teórica, por cuanto la experiencia de las últimas tres décadas revela que son frecuentes las regresiones que sufren los países de renta media como consecuencia de la inestabilidad de su crecimiento, de los *shocks* externos que padecen o de las crisis internas que les aquejan. Por ello, es necesario concebir la cooperación internacional como un sistema integral de respaldo a los esfuerzos de progreso económico y social de los países, a lo largo de todo su proceso de desarrollo.

Existen, en suma, importantes razones que justifican que la comunidad internacional mantenga su apoyo, convenientemente graduado, al grupo de países de renta media. Entre los argumentos que se pueden ofrecer figuran los cinco siguientes:

- i) en primer lugar, porque en estos países reside algo más del 41% de la población pobre del mundo, que vive con menos de 2 dólares diarios: de modo que si se quiere erradicar la pobreza, necesariamente deberán obtenerse logros efectivos en materia de desarrollo y de cohesión social en estos países;
- ii) en segundo lugar, porque los logros económicos y sociales obtenidos por estos países son altamente vulnerables, siendo objeto de frecuentes regresiones, como consecuencia de *shocks* externos o de crisis internas: de modo que puede ser necesario el respaldo internacional para consolidar y hacer irreversibles los logros que se vayan alcanzando en los procesos de desarrollo;
- iii) en tercer lugar, porque la aportación de este colectivo a la provisión de bienes públicos internacionales –especialmente, ambientales- es decisiva: lo que justifica que la comunidad internacional apoye los esfuerzos de estos países por proveer este tipo de bienes, que condicionan los niveles agregados de bienestar y progreso del sistema internacional;
- iv) en cuarto lugar, porque alguno de estos países tienen un elevado peso y liderazgo en su entorno regional, por lo que su éxito en términos de desarrollo puede tener un efecto inductor de progreso sobre terceros países, otorgando estabilidad al sistema internacional;
- v) y, en fin, porque es necesario construir un sistema de cooperación que sea incentivo-compatible con los propósitos de desarrollo, evitando los estímulos perversos que se derivarían de una nítida y abrupta frontera de los países que son objeto de apoyo internacional.

En suma, se trata de impulsar un sistema de cooperación internacional que sea capaz de acompañar los esfuerzos de desarrollo de los países, hasta su total consolidación, graduando la ayuda en función de las necesidades del receptor. Frente a un sistema dual, que distingue claramente entre donante del receptor, se sugiere que la ayuda gradúe su apoyo a lo largo de todo el proceso de desarrollo de los países e incorpore progresivamente a éstos en las tareas activas de cooperación a medida que avanzan en sus logros económicos y sociales. Un sistema, en fin, que apoye y estimule los impulsos transformadores que derivan de la acción cooperativa de los propios países en desarrollo, en especial de aquellos de renta media que mayores capacidades acumulan; y

que mantienen una estructura integral de estímulos a los esfuerzos de progreso del conjunto del sistema internacional.

La comunidad internacional ha ido definiendo un marco doctrinal crecientemente depurado para desplegar la ayuda en el caso de los países más pobres. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio como agenda, las Estrategias de Reducción de la Pobreza como marco ordenador de la ayuda, y el recurso a los enfoques programáticos con apoyo directo al presupuesto, son parte de esa respuesta. No se hizo similar esfuerzo, sin embargo, para definir los objetivos, las estrategias y los instrumentos más adecuados para el apoyo que la comunidad internacional debe brindar a los esfuerzos de desarrollo de los países de renta media. Probablemente, la heterogeneidad de los países que conforman este amplio grupo no permita respuestas únicas y universales, lo que constituye una razón adicional para profundizar en los contenidos y enfoques de las respuestas más apropiadas para cada caso. No obstante, hay tres aspectos que se revelan como especialmente cruciales en la estrategia de desarrollo de este tipo de países: i) la consolidación de instituciones eficaces y creíbles para articular una acción colectiva de calidad y avanzar en la cohesión social, reduciendo los niveles de pobreza y de desigualdad vigentes; ii) la aminoración de los niveles de vulnerabilidad de su inserción financiera internacional, ganando espacios de autonomía para su política macroeconómica; y iii) la mejora de su capacidad competitiva, a través de la transformación productiva y el progreso tecnológico. Aun cuando la responsabilidad de avanzar en estos tres ámbitos le corresponde a los propios países afectados, la cooperación internacional puede tener un papel en el respaldo a los esfuerzos nacionales y en el apoyo a la creación de un marco de estímulos que los propicien. Para ello se requiere un diagnóstico adecuado de las necesidades de los países de renta media y una definición precisa de los objetivos y los instrumentos más apropiados de una política de cooperación dirigida a este tipo de países.

El propósito del presente estudio es contribuir al análisis de estos aspectos, tratando de impulsar la reflexión acerca de los fundamentos, enfoques e instrumentos de la cooperación con este amplio grupo de países. De forma más específica, el estudio se propone:

- a) Profundizar en la caracterización de los países de renta media, tratando de hacer un diagnóstico lo más completo posible de sus necesidades en materia de desarrollo.
- b) Definir el conjunto de argumentos que justifican el respaldo que la comunidad internacional debe prestar a los países de renta media, si se quieren obtener logros efectivos en materia de desarrollo a escala internacional.
- c) Analizar los ámbitos donde sería más relevante el respaldo internacional, de acuerdo con el diagnóstico realizado acerca de las carencias y necesidades de este tipo de países.
- d) Estudiar el papel de los diversos agentes en la política de cooperación con los países de renta media, considerando la función de los donantes, los organismos internacionales y los propios países en desarrollo afectados.
- e) Por último, discutir los instrumentos más acordes para trabajar en materia de cooperación internacional con este grupo de países.

El trabajo se estructura en dos grandes apartados, adicionales a esta introducción. El primero trata de estudiar el papel de los países de renta media en el sistema internacional de cooperación al desarrollo. Cuatro capítulos componen este apartado,

que se refieren, respectivamente, al estudio de las características de los países de renta media, a la consideración de su papel como receptores de ayuda internacional, al debate acerca del modo en que la doctrina de la cooperación internacional trata a estos países y, finalmente, a los ámbitos y actores que se verían implicados en una acción de apoyo a sus esfuerzos de desarrollo. La segunda parte se orienta a estudiar de forma monográfica alguna de las áreas temáticas que se juzgan de mayor interés para definir la cooperación internacional dirigida a este grupo de países. No se pretende, en este caso, hacer un recorrido exhaustivo por todos los contenidos posibles de la cooperación, sino más bien aludir a aquellos ámbitos que se consideran más específicamente relacionados con las necesidades de los países de renta media. Siete capítulos componen esta parte, dedicándose, respectivamente, a estudiar: la pobreza y la política social, la fiscalidad y sus posibilidades de reforma, la calidad de las instituciones, las posibilidades de proyección comercial, las vías para alcanzar una mayor estabilidad financiera, el desarrollo de capacidades tecnológicas y el papel de las infraestructuras en el progreso de estos países.

El estudio que ahora se presenta tiene su origen en un encargo de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (SECI), del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación del Reino de España, dentro del marco de colaboración que esa Secretaría de Estado mantiene con el Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI). El estudio se llevó a efecto en el seno del ICEI por un equipo dirigido por José Antonio Alonso y compuesto, además, por Isabel Álvarez, Luis Ayala, Carlos Garcimartín, Vicente Donoso, Francisco Maeso, Gerardo Magaña, Víctor Martín y Mercedes Sastre. Participaron en el trabajo como ayudantes de investigación Sergio Tezanos, Rogelio Madrueño, Anahí Arrúe y Guillermo Santander. Sandra Rodríguez se encargó de las complejas tareas de edición del texto.

Como en toda tarea colectiva, también en este caso el equipo disfrutó del apoyo de diversas instituciones y personas. Entre ellas cabe destacar la confianza que al equipo investigador prestaron José Antonio Ocampo, Secretario General Adjunto para Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas, y Milagros Hernando, Directora de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo, del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. A ellos y a sus colaboradores nuestro agradecimiento. No obstante, su apoyo no los hace responsables de las opiniones que se vierten a lo largo del estudio. Como es obligado reconocer, los errores y limitaciones que subsistan son de exclusiva responsabilidad de sus autores.

Madrid, Noviembre de 2006

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

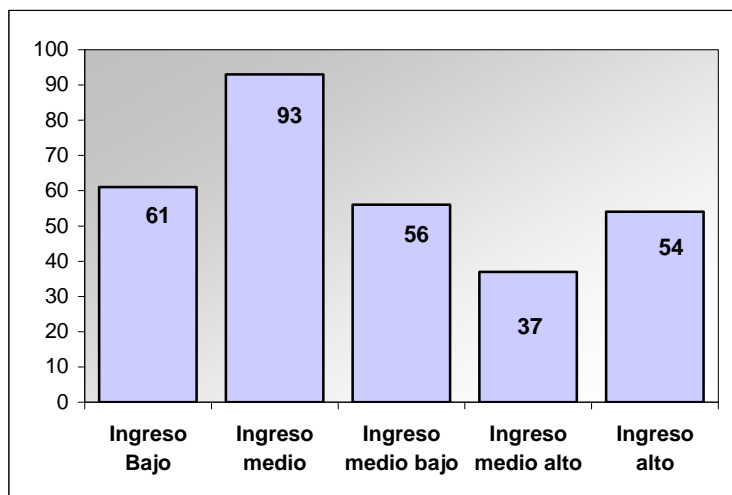
2.-CARACTERIZACIÓN DE LOS PAÍSES DE RENTA MEDIA

A lo largo del tiempo el mundo en desarrollo se ha hecho más diverso y heterogéneo. En consecuencia, es más difícil la realización de diagnósticos que se pretendan universalmente compartidos. Para superar esta dificultad, tanto estudiosos como instituciones internacionales han tratado de agrupar los países en grupos más homogéneos y representativos. Una de las clasificaciones más habitualmente utilizadas es la que proporciona el Banco Mundial al agrupar los países, de acuerdo a su nivel de PIB per capita, en estratos de renta baja, media y alta. El Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE adoptó, con leves modificaciones, esa misma clasificación al establecer la relación de países que son objeto de ayuda oficial al desarrollo (AOD). Acorde con el propósito de este estudio, nuestra atención se centrará en el amplio colectivo de los países de renta media ¿Cuáles son? ¿Dónde están? ¿Qué características tienen? ¿Qué cambios experimenta el colectivo a lo largo del tiempo? Tales son algunos de los interrogantes a los que pretende contestar este capítulo.

1.- Identificación de los PRM

De acuerdo con la definición que ofrece el Banco Mundial (2005), el estrato de ingreso medio está compuesto por aquellos países cuya renta per cápita se encuentra entre los 766 y los 9.385 dólares (de 2003). En ese rango se localizan 93 de los 208 países (y territorios) de cuya evolución económica da cuenta esa institución: es decir el colectivo de renta media (PRM) agrupa cerca del 60 % de los países tradicionalmente considerados en desarrollo (gráfico 1). Por encima de este grupo, en el estrato de ingreso alto, se encuentran 54 países y por debajo, en el de menor ingreso, se localizan 61 países. A su vez, el agregado de ingreso medio se divide en dos subgrupos: ingreso medio-bajo, que acoge a 56 países, cuya renta per cápita se encuentra entre los 766 y los 3.035 dólares; e ingreso medio-alto, que integra a 37 países, cuya renta per cápita se sitúa entre los 3.035 y los 9.385 dólares. El criterio que el Banco mundial utiliza para definir los diversos agregados se basa en el PNB per capita de los países, medido en dólares y calculado de acuerdo con el método Atlas. No obstante, el Banco Mundial no ofrece razones claras que justifiquen los umbrales utilizados para delimitar cada uno de los colectivos, ni su variación en el tiempo.

Gráfico 1: *Distribución del número de países de acuerdo al nivel de ingreso*

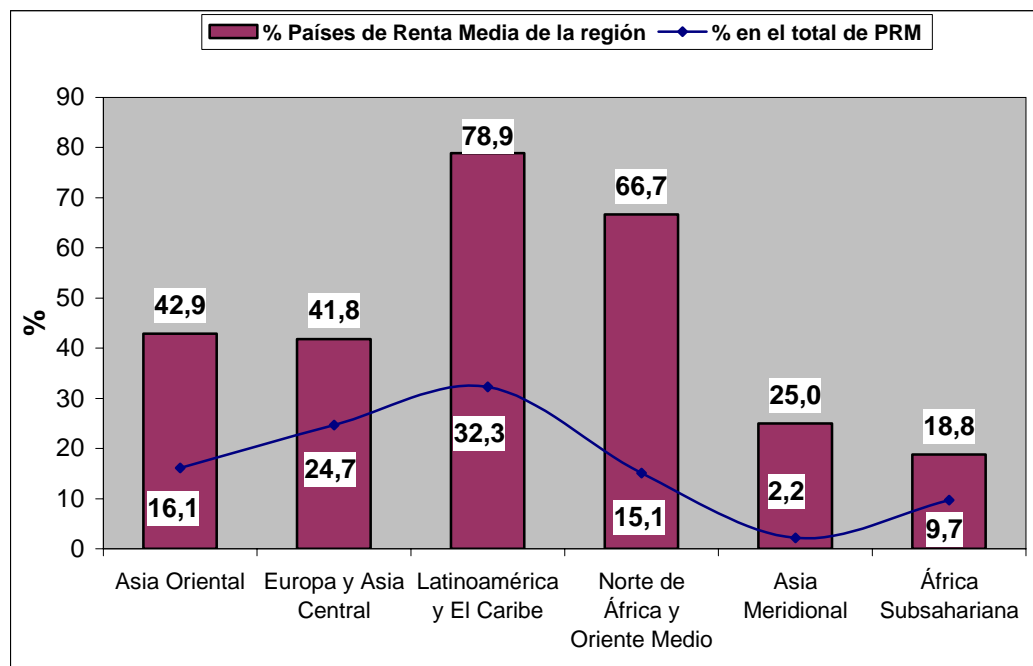


Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial (2005).

Los PRM están distribuidos a lo largo de todo el mundo en desarrollo, si bien el grueso del colectivo se localiza en dos regiones: América Latina (32%) y Europa y Asia Central (25%); a las que se añaden, con cuotas menores, Asia Oriental (16%) y África del Norte y Oriente Medio (15%) (Anexo 1). Las aportaciones correspondientes a África Subsahariana y a Asia Meridional son relativamente menores: el 10% y el 2%, respectivamente, de los PRM (gráfico 2).

Si se considera el peso relativo de los PRM en el total de los países que componen las distintas regiones del mundo en desarrollo, se obtiene una perspectiva complementaria de la distribución de este colectivo. Pues bien, desde esta perspectiva, la región que presenta una ratio de PRM más elevada es, con diferencia, América Latina: el 79% de los países de esa región pertenecen a ese estrato de renta. Le sigue en importancia el Norte de África y Oriente Medio, con un 67 %. Asia Oriental y Europa y Asia Central presentan ratios del 43% y 42%, respectivamente (de nuevo, gráfico 2).

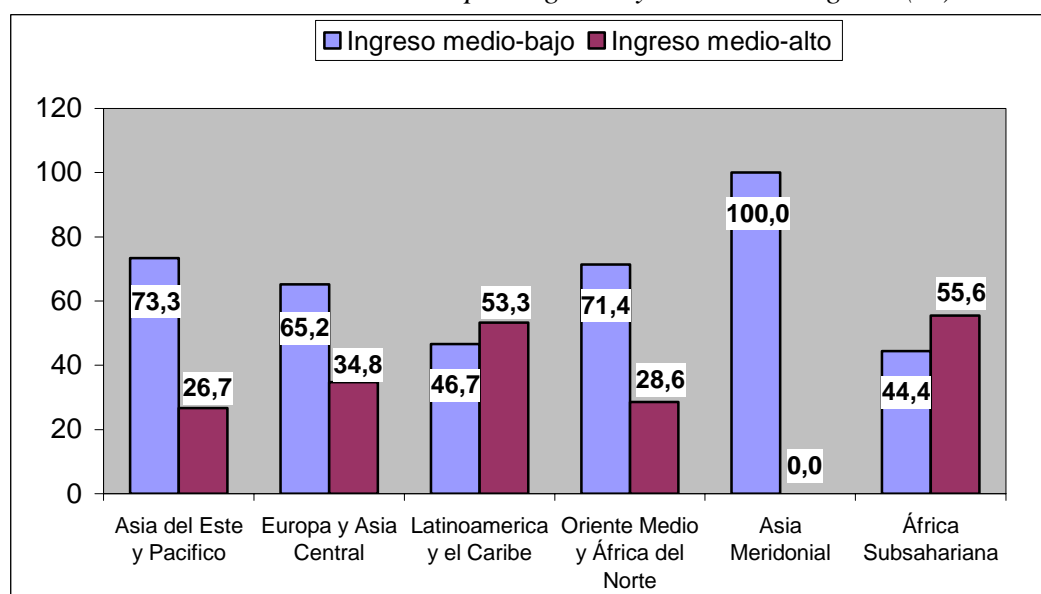
Gráfico 2: Distribución de los PRM por regiones (%)



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial (2005).

La distribución del colectivo PRM entre sus dos sub-agregados no es muy uniforme, revelando diferencias regionales de interés. Así, por ejemplo, mientras en Latinoamérica y África Subsahariana existe una distribución relativamente equilibrada entre los grupos de países de ingreso medio-bajo y medio-alto, el primero de esos colectivos constituye más de las dos terceras partes de los países de Asia Oriental, Norte de África y Oriente Medio y Europa y Asia Central. El caso más extremo es el de Asia Meridional, región en la que todos los PRM pertenecen al estrato de ingreso medio-bajo (gráfico 3).

Gráfico 3: Distribución de los PRM por regiones y niveles de ingreso (%)



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial (2005).

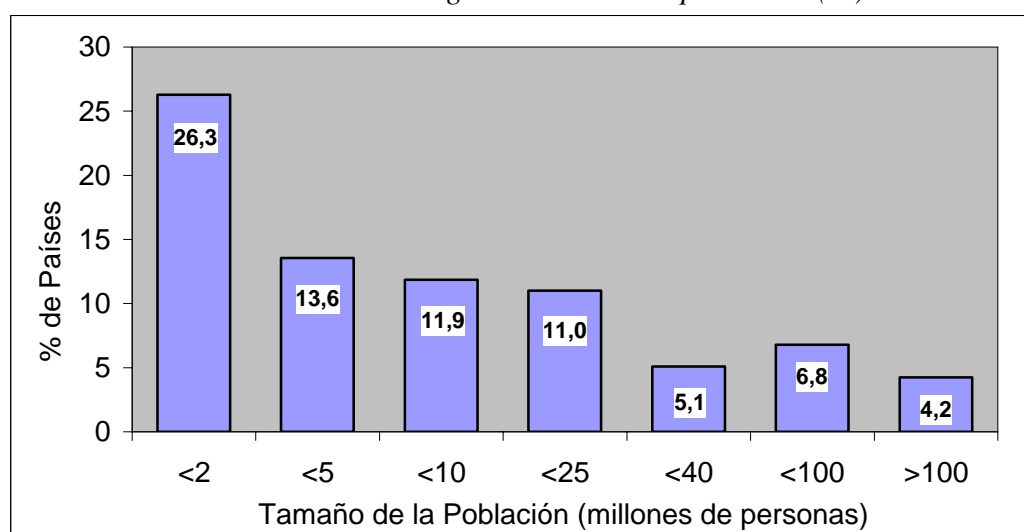
Desde un punto de vista geográfico hay otros dos rasgos de los PRM que conviene señalar y que aluden a características que se han revelado influyentes en su conexión con los procesos de desarrollo: la latitud en la que se encuentran ubicados y su potencial salida al mar. Pues bien, de los 109 países del mundo que se encuentran ubicados entre los trópicos, 50 (el 45,8%) son PRM. En términos relativos es mayor el peso de los países tropicales entre los de bajo ingreso (75%), pero la cuota entre los PRM (53%) dobla holgadamente la propia de los países de alto ingreso. En la medida en que la ubicación entre los trópicos incorpore un obstáculo adicional al desarrollo, relacionado con las condiciones biológicas y con la perdurabilidad de ciertas enfermedades, este rasgo afectará a una parte importante de los PRM (Sachs et al., 1998).

Más favorable es, sin embargo, la capacidad de salida al mar de los países: casi el 85% de los PRM tienen esa posibilidad, una cuota superior a la media mundial (79%) y muy cercana a la propia de los países de ingreso alto (89%). La salida al mar tiene ventajas indudables desde el punto de vista de los costes de conexión con los mercados internacionales. Acaso como inconveniente que matiza este rasgo es el hecho de que una parte importante de los países considerados PRM son archipiélagos. En concreto, 27 de los 93 países PRM tienen esta naturaleza (el 29% del total), lo que incorpora dificultades adicionales de costes asociados a la consolidación del mercado interior.

2.- Principales rasgos de los PRM

Una primera nota que caracteriza a los PRM es la elevada disparidad en el tamaño de los países (gráfico 4). Por un lado, existe un amplio grupo de países pequeños: de hecho, hasta 33 de los 93 países del grupo (un 26%) tienen menos de dos millones de habitantes. En el otro extremo, 5 países superan los 100 millones de habitantes; y uno de ellos, China, tiene cerca de 1.300 millones (los otros cuatro son México, Rusia, Brasil e Indonesia). Esta diversidad en el tamaño de los países incorpora una dificultad adicional a la hora de elaborar diagnósticos comunes o de elaborar propuestas que se pretendan generalizables al conjunto del grupo.

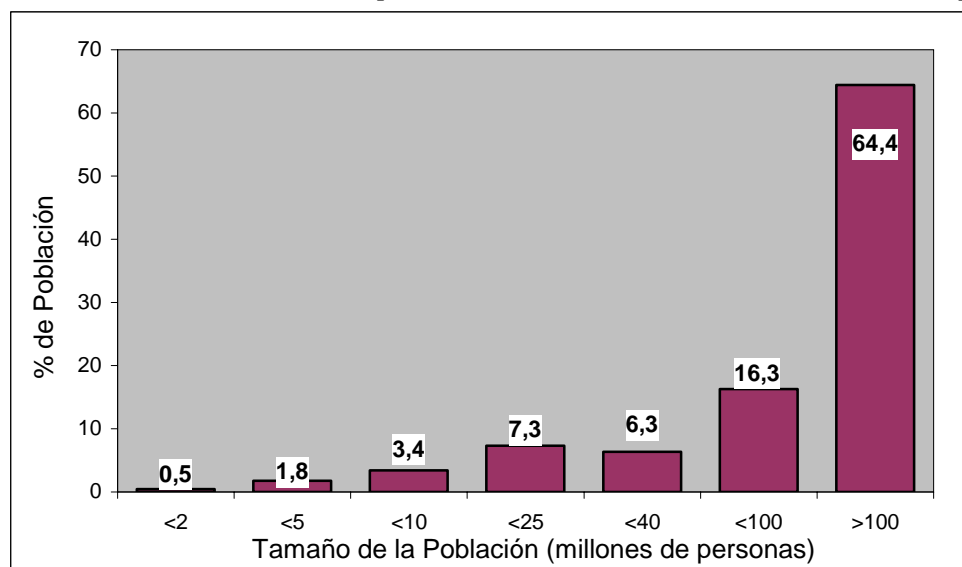
Gráfico 4: *Distribución de PRM según tamaño de su población (%)*



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial (2005).

Si en lugar de considerar el número de países se tomase en cuenta la población, la distribución se desplaza de modo muy acusado hacia los países de mayor tamaño. De hecho, los que tienen más de 100 millones de habitantes concentran el 64% de la población total del grupo (gráfico 5). Conviene señalar, no obstante, que estas pautas de distribución no están muy alejadas de las que presenta la comunidad internacional en su conjunto. Aún así, el coeficiente de variación del tamaño poblacional de los países es en el caso de los PRM superior a la media mundial (4,25 frente a 3,99).

Gráfico 5: *Distribución de la población PRM de acuerdo al tamaño de los países*



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial (2005).

En los PRM vive cerca de la mitad (47,6%) de la *población mundial*: sin duda, en esta elevada cuota tiene un papel decisivo la aportación demográfica de China (el 19,3% de la población mundial). No obstante, es muy diverso el peso poblacional de los dos subcolectivos: son los países de ingreso medio-bajo los que concentran una mayor carga demográfica (42,3% del total mundial), mientras que el peso poblacional del estrato de países de ingreso medio-alto es relativamente menor (el 5,3%). De nuevo, el peso de China ayuda a explicar esta asimétrica distribución. En perspectiva temporal, el peso demográfico de los países hoy considerados como de ingreso medio-alto apenas ha cambiado a lo largo de las últimas tres décadas, mientras el grupo de ingreso medio-bajo registra una ligera caída de dos puntos porcentuales en su peso relativo. Quiere esto decir, que el dinamismo demográfico de estos países está muy próximo al correspondiente a la media mundial. Por encima de esa media se sitúan los países de ingreso bajo, que son los únicos que incrementan su cuota en la población mundial, mientras la tendencia inversa es la que experimentan los países de ingreso alto.

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 28 puntos porcentuales y los países de ingreso medio-alto, con 7 puntos. El peso relativo de este último grupo es muy similar al que tiene en la población mundial, lo que revela que su PIB per cápita promedio está próximo al de la media mundial. En el caso de los países de ingreso medio-bajo la diferencia entre las cuotas productiva y demográfica es

significativa (42% frente a 28%), lo que evidencia que su PIB per cápita está significativamente por debajo del correspondiente al promedio mundial (cuadro 1).

Cuadro 1: *Distribución de la renta y de la población*

| | (Maddison) PIB \$ million PPP 1990 | | | | | | Proporción de la población | | | | |
|-----------------------|------------------------------------|------|-------|-------|-------|-------|----------------------------|------|------|------|------|
| | 1960 | 1970 | 1980 | 1990 | 2000 | 2001 | 1970 | 1980 | 1990 | 2000 | 2003 |
| Mundo | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| Países de renta baja | 8,3 | 7,6 | 7,08 | 7,8 | 8,98 | 9,17 | 29,8 | 31,6 | 33,8 | 36,1 | 36,9 |
| Países de renta media | 24,2 | 24,1 | 27,88 | 33,72 | 34,47 | 34,97 | 49,5 | 49,6 | 49,3 | 48,1 | 47,6 |
| Renta media-baja | 16,2 | 15,9 | 19,14 | 26,4 | 27,15 | 27,7 | 44,2 | 44,3 | 43,9 | 42,8 | 42,3 |
| <i>Sin China</i> | 10,2 | 11,2 | 14,11 | 20,11 | 17,17 | 17,4 | 21,9 | 22,1 | 22,3 | 21,9 | 21,8 |
| Renta media-alta | 8,0 | 8,2 | 8,75 | 7,32 | 7,32 | 7,27 | 5,3 | 5,4 | 5,4 | 5,3 | 5,3 |
| Países de renta alta | 67,5 | 68,3 | 65,04 | 58,47 | 56,55 | 55,86 | 20,7 | 18,7 | 16,9 | 15,8 | 15,5 |

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial (2005) y Maddison (2001).

Visto en perspectiva temporal, a lo largo de las últimas tres décadas el colectivo de PRM redujo levemente su peso en la población mundial e incrementó, de una forma algo más perceptible, su cuota en la producción agregada: frente a una pérdida de dos puntos porcentuales en el primer caso, aumentó en 3,7 en el segundo, lo que revela un cierto progreso en su PIB per cápita en relación con el comportamiento promedio mundial. Un progreso que se ha hecho a costa, fundamentalmente, de la cuota correspondiente a los países.

Otras variables económicas ayudan a identificar la *aportación que los PRM hacen a la economía mundial*. En concreto, este grupo de países es responsable de algo más del 31% del comercio mundial (exportaciones e importaciones) de bienes y servicios y hacia él se dirige cerca del 24% de la inversión extranjera directa, el 43% de la AOD bilateral geográficamente localizable y el 57,8% de las remesas enviadas por los emigrantes, todo ello referido a 2003 (cuadro 2). La mera enunciación de estos datos sugiere algunas consideraciones de interés: i) en primer lugar, la elevada cuota que los PRM tienen en el total de las remesas internacionales recibidas, revela que entre ellos se encuentran algunos de los principales países emisores de emigración del mundo; ii) en segundo lugar, es elevado el peso de la ayuda internacional que todavía reciben, a pesar de la creciente focalización de los donantes en torno a los países más pobres (especialmente de África Subsahariana); iii) por último, es significativo el peso que estos países tienen en el comercio y en la inversión internacional, lo que revela que entre ellos se encuentran alguno de los mercados más prometedores y dinámicos del mundo en desarrollo.

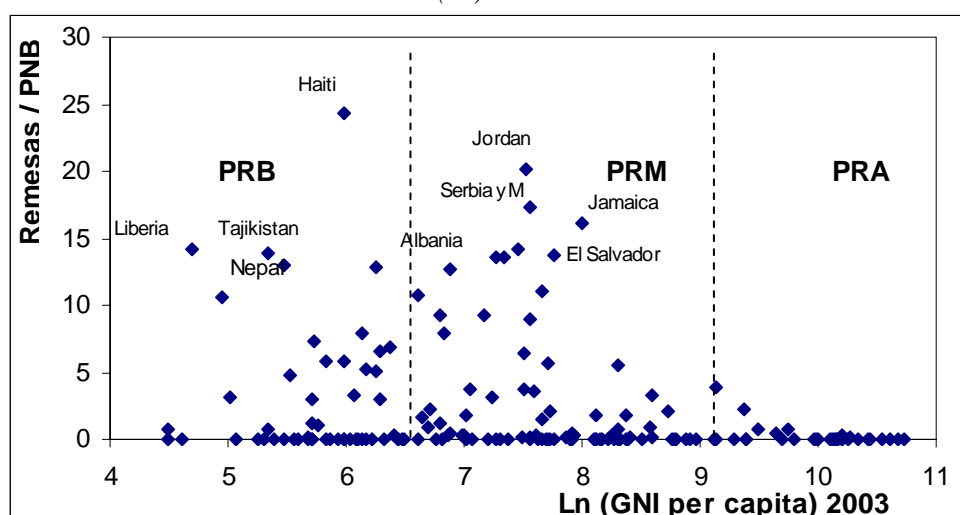
Cuadro 2: *Peso internacional de los PRM*

| | % Exp+Imp de bienes y servicios 2003 | % IED 2003 | % desembolsos AOD localizable 2003 | % remesas 2003 | % emisiones CO2 2003 | % Deuda externa total 2003 | % Deuda externa de largo plazo 2003 |
|--------------------------|--|------------------|--|----------------------|----------------------------|-------------------------------------|--|
| Mundo | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| Países de renta baja | 3.7 | 2,8 | 54,6 | 30,9 | 7,7 | 16,63 | 18,58 |
| Países de renta media | 31.1 | 23,7 | 43,2 | 57,8 | 41 | 83,37 | 81,42 |
| Renta medio-baja | 19.1 | 17,4 | 35,8 | 39,7 | 32,2 | 53,42 | 51,64 |
| <i>Sin China</i> | 11.8 | 8,04 | 34,3 | 36,4 | 20,1 | 45,84 | 45,74 |
| Renta medio alta | 11.9 | 6,3 | 7,3 | 18 | 8,8 | 29,95 | 29,78 |
| Países de renta alta | 65.1 | 73,5 | 2,1 | 11,4 | 51,4 | -- | -- |

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial (2005).

Conviene señalar, no obstante, que en alguna de estas variables es muy elevado el nivel de dispersión que existe en el seno de los PRM. En concreto, si se ponen las remesas en relación con el PNB de las economías receptoras, son los países de renta medio-baja los que presentan las tasas superiores (3,93 frente a 0,63 de los países de renta medio-alta o el 3,12 de los de renta baja), pero los niveles de dispersión son muy notables (gráfico 6). Países como Jordania, Jamaica, Serbia y Montenegro, El Salvador o Albania presenta tasas muy superiores al promedio de su grupo.

Gráfico 6: *Remesas sobre el PNB (%)*

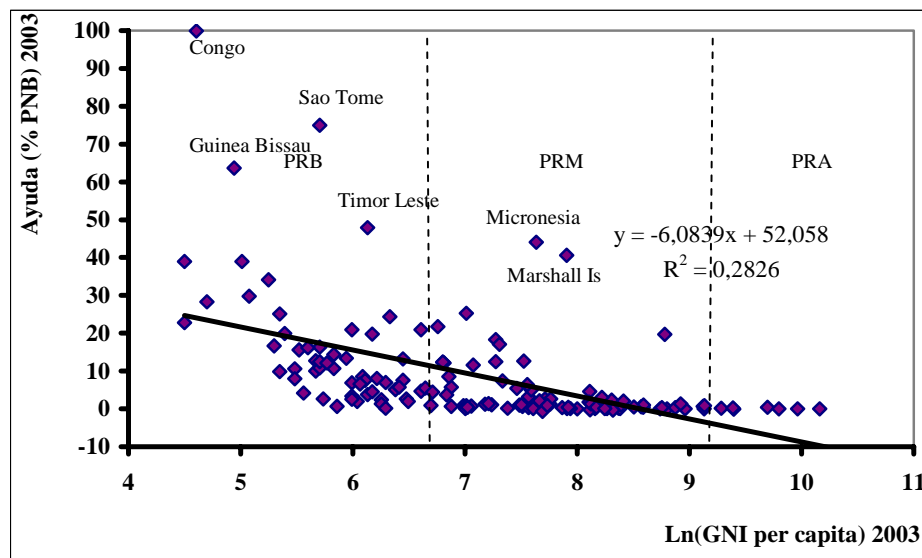


Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial

Algo similar sucede con respecto a la ayuda en relación con el PNB del país receptor (gráfico 7). El peso relativo de la ayuda descende a medida que se consideran niveles superiores de desarrollo. No obstante, los niveles de dispersión en todos los colectivos son relativamente

amplios, con la presencia de algunos países comparativamente más dependientes de la ayuda. Es el caso, por ejemplo, de Congo, Guinea Bissau y Sao Tome Príncipe, entre los países de bajo ingreso o de Micronesia o Islas Marshall entre los de ingreso medio.

Gráfico 7: Ayuda en relación con el PNB (%)



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial

En el lado negativo de este panorama hay que señalar dos rasgos relevantes de los PRM: la emisión de CO₂ y la deuda externa acumulada (de nuevo, cuadro 2). Por lo que se refiere al primer rasgo, los PRM son responsables del 41% de las emisiones mundiales de CO₂: un rasgo que apunta a la relevancia que estos países tienen en el logro de los objetivos de sostenibilidad ambiental a escala internacional. A su vez, los PRM son responsables del 83% del total de la deuda externa de los países en desarrollo y del 81% de la deuda de largo plazo. En los niveles de endeudamiento acumulado tiene un especial protagonismo el grupo de países de ingreso medio-bajo.

El crecimiento de los PRM desde el comienzo de la década pasada ha sido ligeramente superior a la media mundial: el PIB per cápita de estos países creció a una tasa promedio anual acumulativa del 2,3%, que es inferior a la deseable, pero mayor que la del mundo en su conjunto. Esta dinámica estuvo impulsada muy predominantemente por la evolución de los países de ingreso medio-bajo, que crecieron a un 2,7%, en gran medida debido al poderoso impulso de China (cuadro 3).

El resultado en términos de crecimiento es acorde con los valores promedio, cercanos a la media mundial, que adquieren alguna de las variables que habitualmente se asocian con la explicación del proceso de crecimiento: apertura económica, calidad institucional y progreso tecnológico. En concreto, el grado de apertura comercial de los PRM, medido como peso relativo de los flujos de exportación e importación sobre el PNB, es superior a la media mundial (61% frente a 48%). En este ámbito los PRM han hecho un esfuerzo muy notable en los últimos tiempos, acometiendo reformas significativas en sus políticas comerciales. En todo caso, el grado de apertura, además de por factores institucionales, aparece condicionado por el tamaño del país, por lo que los datos deben interpretarse con cautela.

Cuadro 3: *Variables relacionadas con el crecimiento*

| | Tasa de crecimiento del PIB pc 1990-2003 | Apertura | Composition Policy IV | Libertad económica | TAI Technology Achievement Index | Digital Acces Index | Voltilidad Crecimiento | Ahorro doméstico (% PNB) |
|-----------------------|---|---------------------------|-----------------------|--------------------|-------------------------------------|---------------------|------------------------|--------------------------|
| | | Exp+Imp sobre PNB 2002 | 2003 | 2003 | 2001 | 2002 | 1990-2003 | |
| Mundo | 1,24 | 47,6 | 0 | 6,41 | 0,37 | 0,42 | 1,72 | 22,30 |
| Países de renta baja | 2,45 | 44,3 | -0,46 | 5,43 | 0,14 | 0,17 | 2,99 | 18,66 |
| Países de renta media | 2,34 | 61,3 | -0,08 | 6,35 | 0,31 | 0,45 | 2,04 | 26,32 |
| Renta medio-baja | 2,72 | 56,6 | -0,31 | 6,15 | 0,27 | 0,40 | 2,26 | 28,28 |
| <i>Sin China</i> | 1,33 | 57,98 | -0,30 | 6,16 | 0,27 | 0,40 | 2,32 | 20,75 |
| Renta medio alta | 1,45 | 70,6 | 0,27 | 6,64 | 0,38 | 0,52 | 1,78 | 22,42 |
| Países de renta alta | 1,69 | 45,0 | 0,75 | 7,47 | 0,56 | 0,72 | 0,76 | 21,66 |

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial (2005).

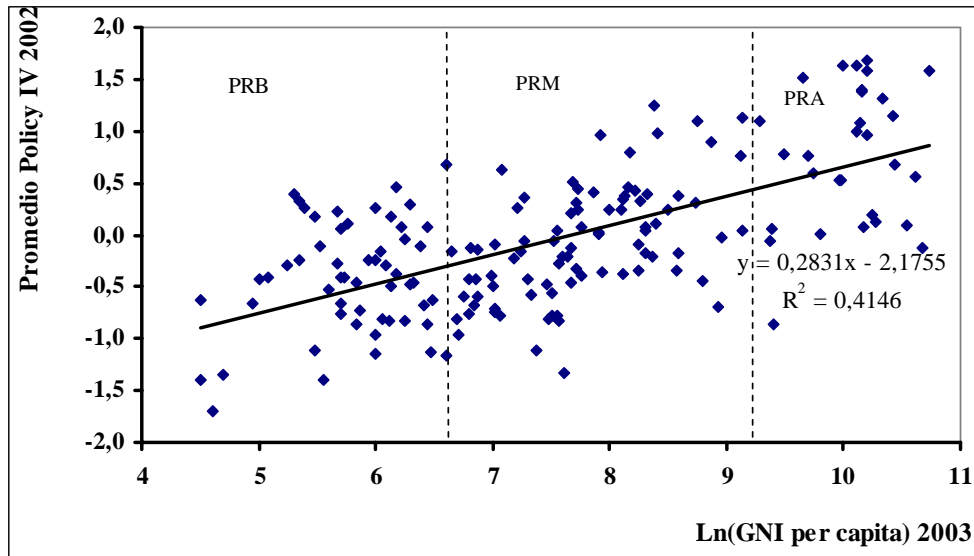
Notas: i) *Composition Policy IV:* Equivale a las seis dimensiones de gobernanza utilizadas en las comparaciones internacionales. Estas son: *Voz y representatividad*, *Eficacia gubernamental*, *Calidad regulatoria*, *Estado de derecho*, y *Control de la corrupción*.

ii) El *TAI* busca medir la capacidad de un país para crear y difundir tecnología. Se centra en cuatro dimensiones e capacidad tecnológica: creación de tecnología, difusión de innovaciones recientes, difusión de innovaciones antiguas, y habilidades humanas.

iii) El *DAI* se conforma de cuatro vectores que incluyen: infraestructura, conocimiento, calidad, apropiación, y uso actual de las ICT.

No existen buenos indicadores que reflejen de manera adecuada la calidad institucional de los países. No obstante, entre los más utilizados está el *Composition Policy IV*, que se elabora como índice compuesto de diversos indicadores, agrupados en seis ámbitos institucionales. Pues bien, el valor que adopta este índice en los PRM (-0,08) es muy cercano al propio del promedio mundial (0). No obstante, existe una significativa diferencia entre los valores correspondientes a los dos sub-agregados de renta media: mientras en el grupo de ingreso medio-bajo el coeficiente promedio es de -0,31, en el de ingreso medio-alto llega a valores positivos de 0,27. De hecho, si se considera el conjunto de países, se aprecia una relación positiva entre el nivel de desarrollo de los países y el valor del indicador de calidad institucional, aunque con niveles de dispersión notables. Países con similares niveles de renta per cápita presentan indicadores sintéticos de calidad institucional muy diversos; y, al tiempo, países con similares indicadores institucionales pertenecen a grupos de renta diferentes (gráfico 8). No es tan notable la disparidad en el caso del indicador agregado correspondiente a la “libertad económica”, que elabora la Heritage Foundation, que adopta en el grupo PRM un valor de 6,35, muy cercano al promedio mundial de 6,41. En este caso, además, son leves las diferencias entre los dos subgrupos que componen el colectivo PRM.

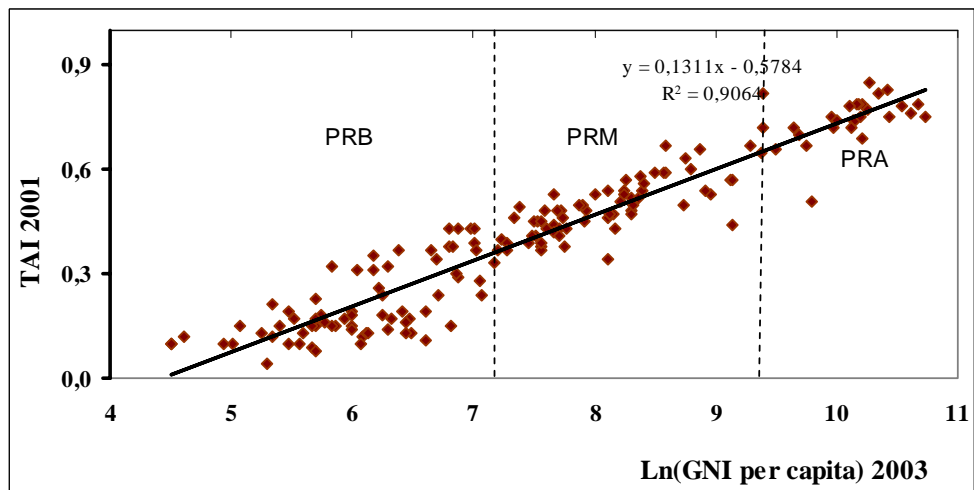
Gráfico 8: *Calidad institucional (Policy IV)*



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial

Por lo que se refiere a los indicadores relacionados con los niveles tecnológicos, el juicio es diferente según se trate del *Technology Achievement Index* o del *Digital Acces Index*: mientras en el primer caso, los PRM presentan valores por debajo del promedio mundial, en el segundo se sitúan por encima de ese promedio, si bien con valores próximos. Más importantes son, sin embargo, las diferencias que se detectan entre los dos sub-agregados en que se divide el colectivo PRM, con valores notablemente superiores para los países de ingreso medio-alto. De hecho, se aprecia una relación muy estrecha entre niveles de desarrollo de los países (medidos por el PNB per cápita) y los valores que adoptan estos indicadores. Así lo revela, por ejemplo, la correlación binaria entre el nivel de desarrollo y el TAI (gráfico 9).

Gráfico 9: *Índice de logros tecnológicos*



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial

Cabría profundizar algo más en los parámetros relacionados con el desarrollo tecnológico de los países. En concreto, si se consideran variables más directamente relacionadas con el

desarrollo de las nuevas tecnologías y, particularmente, de las TIC, se confirma la posición intermedia que ocupan los PRM en el panorama internacional (cuadro 4). Así, el número de teléfonos por 1000 personas multiplica por 6 el correspondiente a los países de renta baja, pero es casi la cuarta parte del que presentan los países de renta alta. La diferencia es todavía más acusada en el caso de los usuarios de internet, que apenas llegan a la décima parte del ratio correspondiente a los países de ingreso superior. Esta misma desigualdad se aprecia en el número de investigadores por millón de personas, con una distancia de los PRM respecto a los países de renta alta muy notable.

Cuadro 4: Variables relacionados con el nivel de desarrollo

| | Telephone mainlines (per 1,000 people) | | Internet users (per 1.000 people) | | Researchers in R&D (per million people) | | School enrollment, tertiary (% gross) | | Net primary enrolment ratio (PNUD) | |
|-----------------------|--|-------|-----------------------------------|-------|---|------|---------------------------------------|-------|------------------------------------|-------|
| | 2000 | | 2000 | | 2000 | | 2000 | | 2002/2003 | |
| Mundo | 161,04 | (193) | 64,23 | (190) | 1279,80 | (63) | 23,75 | (124) | 86,33 | (156) |
| Países de renta baja | 21,73 | (59) | 3,46 | (58) | 182,93 | (6) | 9,06 | (30) | 78,49 | (46) |
| Países de renta media | 127,62 | (89) | 23,82 | (88) | 804,07 | (36) | 20,24 | (59) | 91,19 | (76) |
| Renta medio-baja | 119,37 | (55) | 17,77 | (54) | 798,05 | (20) | 18,55 | (33) | 91,26 | (45) |
| <i>Sin China</i> | 126,80 | (54) | 18,16 | (53) | 1331,00 | (19) | 28,80 | (32) | 91,26 | (44) |
| Renta medio alta | 184,98 | (34) | 65,57 | (34) | 863,55 | (16) | 31,11 | (26) | 90,94 | (31) |
| Países de renta alta | 588,47 | (45) | 328,95 | (44) | 3179,82 | (21) | 59,62 | (23) | 95,58 | (34) |

* Entre paréntesis: N° de países con datos disponibles

* Todas las variables correspondientes a los grupos de renta han sido ponderadas en función de la participación de los distintos grupos en la población muestral analizada.

Por último, hay un rasgo relevante de los PRM que se refiere a los elevados niveles de volatilidad que presenta su crecimiento en el tiempo (de nuevo cuadro 3)¹. Aunque el coeficiente de los países de bajo ingreso es superior (2,99 en promedio), los PRM presentan también altos niveles de volatilidad (2,04). Es especialmente elevado el coeficiente correspondiente a los países de ingreso medio-bajo (2,26) en comparación con el propio de los países de ingreso medio-alto (1,78, muy cercana al promedio mundial).

Los parámetros demográficos (cuadro 5) confirman que, en general, los PRM han avanzado en su proceso de transición demográfica. La tasa de crecimiento de la población es del 1,11%, por debajo del promedio mundial y alejada de la correspondiente a los países de bajo ingreso (2%). Este crecimiento es acorde con la tasa de fertilidad propia de este grupo de países, que es igualmente inferior a la media mundial y por debajo de la correspondiente a los países de ingreso bajo. La esperanza de vida al nacer confirma el lugar intermedio que estos países tienen en la escena internacional: en concreto, el valor del indicador es ligeramente superior al promedio mundial (70 frente a 67 años). El dinamismo demográfico y la esperanza de vida tienen sus consecuencias en la estructura por edades de la población, que se encuentra 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 notablemente más envejecidas.

¹ La volatilidad del crecimiento se computa como el coeficiente de variación de las tasas de crecimiento del PIB *per capita* (método Atlas) en el periodo 1980–2003.

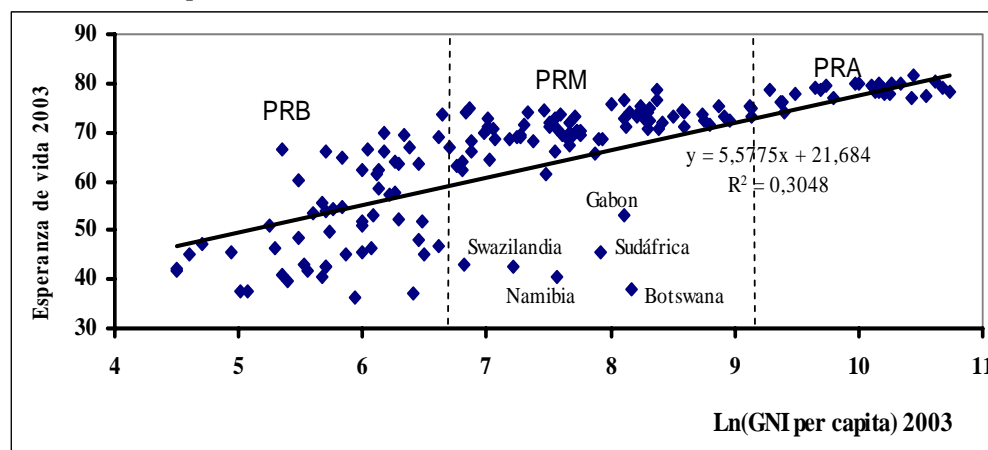
Cuadro 5: Variables demográficas básicas

| | Tasa de crecimiento de la población 1990-2003 | Tasa de fertilidad 2003 | Población menor de 15 años 2003 | Población mayor de 65 años 2003 | Tasa global de dependencia 2003 | Esperanza de vida al nacer 2003 |
|-----------------------|---|-------------------------|---------------------------------|---------------------------------|---------------------------------|---------------------------------|
| Mundo | 1,4 | 2,6 | 28,9 | 7,1 | 56,2 | 66,8 |
| Países de renta baja | 2,0 | 3,7 | 36,9 | 4,2 | 69,6 | 58,1 |
| Países de renta media | 1,1 | 2,1 | 26,2 | 7,0 | 49,7 | 69,7 |
| Renta medio-baja | 1,1 | 2,1 | 25,9 | 6,9 | 48,8 | 69,2 |
| <i>Sin China</i> | 1,2 | 2,2 | 26,5 | 6,9 | 49,8 | 68,8 |
| Renta medio alta | 1,3 | 2,3 | 28,5 | 7,4 | 56,0 | 73,7 |
| Países de renta alta | 0,7 | 1,7 | 18,2 | 14,5 | 48,5 | 78,5 |

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial (2005).

Más allá de los rasgos genéricos antes señalados, conviene advertir que en el grupo PRM se encuentran países que, si bien se sitúan en los niveles de renta requeridos para pertenecer a ese colectivo, presentan un comportamiento demográfico un tanto anómalo debido al efecto de pandemias como el VIH-Sida. Así, por ejemplo, a nivel agregado la esperanza de vida crece a medida que se consideran niveles superiores de renta, pero países como Namibia, Bostwana o Sudáfrica presentan parámetros por debajo de lo que correspondería a su desarrollo relativo: incluso su esperanza de vida está por debajo de la de algunos países de ingreso bajo (gráfico 10).

Gráfico 10: Esperanza de vida



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial

La posición intermedia que los PRM ocupan en término de desarrollo se ve notablemente mejorada cuando se refiere a las variables sociales (cuadro 6). Así, por ejemplo, el IDH promedio de estos países está perceptiblemente por encima de la media mundial (0,76 frente a 0,71); y a notable distancia del correspondiente a los países de bajo ingreso (0,55). Estos rasgos se repiten cuando se refieren a la tasa de mortalidad infantil (30 frente a 57 por 1.000), la tasa de alfabetización de adultos (90% frente a 79%) y la proporción de población con acceso a agua potable (83% frente a 82%). No obstante, los logros sociales podrían ser mayores si a este grupo de países les caracterizase un mayor nivel de equidad. Cualquiera que sea el indicador que se utilice, índice de Gini o relación entre el 20% más rico y el 20% más pobre, se comprueba que los PRM presentan elevados niveles de desigualdad, incluso por encima de los correspondientes a los países de ingreso bajo. En el primer caso, el índice de Gini está por encima de la media mundial (43,72% frente a 39,38%), mientras que los de

ingreso bajo están por debajo de ambos (35,67%); y en el segundo caso, la relación entre quintiles es la más elevada de los grupos considerados.

Cuadro 6: *Indicadores sociales**

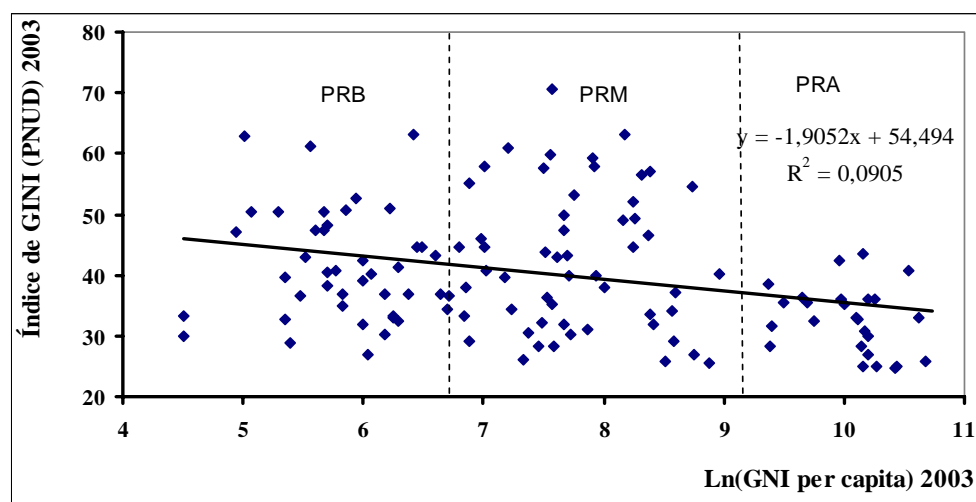
| | Índice de desarrollo humano (PNUD) 2003 | Tasa de mortalidad infantil 2003 | Tasa de alfabetización de adultos 2002 | Población con acceso a agua mejorada (%) 2002 | Coficiente Gini 2003 | 20% más rico respecto a 20% más pobre 2003 |
|-----------------------|--|-------------------------------------|---|--|-------------------------|---|
| Mundo | 0,71 | 56,8 | 79,07 | 82,05 | 39,38 | 8,73 |
| Países de renta baja | 0,55 | 79,82 | 57,99 | 75,68 | 35,67 | 2,24 |
| Países de renta media | 0,76 | 29,75 | 89,92 | 82,96 | 43,72 | 5,51 |
| Renta medio-baja | 0,75 | 31,39 | 89,77 | 82,20 | 43,07 | 4,64 |
| Sin China | 0,75 | 31,75 | 89,47 | 87,45 | 41,38 | 2,93 |
| Renta medio alta | 0,8 | 17,84 | 91,46 | 90,52 | 48,65 | 0,87 |
| Países de renta alta | 0,94 | .. | .. | 99,42 | 34,12 | 0,99 |

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial (2005) y del PNUD (2005).

* Todas las variables correspondientes a los grupos de renta han sido ponderadas en función de la participación de los distintos grupos en la población muestral analizada.

Como en otros casos, conviene señalar que los niveles de desigualdad promedio ocultan, especialmente en el caso de los PRM, situaciones nacionales muy diversas (gráfico 11). Y, así, en el mismo colectivo de ingreso medio-bajo se pueden encontrar junto a países altamente equitativos como Uzbekistán (con un Gini de 26,8), países de notable desigualdad como Namibia (70,7) o Brasil (59,3); y similar discrepancia se produce, por ejemplo, entre la República Checa (25,4) y Chile (57,1), entre los países de ingreso medio-alto.

Gráfico 11: *Índice Gini*



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial y del PNUD

Los niveles de desigualdad señalados tienen sus consecuencias en términos de pobreza (cuadro 7). En los PRM reside el 13% de los pobres que viven con menos de 1 dólar diario y el 41% de los que tienen menos de 2 dólares. El porcentaje de población pobre, cualquiera que sea la línea de pobreza que se adopte, es inferior a la media mundial y, de forma más acusada, a la propia de los países de bajo ingreso. No obstante, se trata de tasas (13% y 39%)

que resultan elevadas si se tiene en cuenta el nivel de desarrollo relativo de los países. La severidad de la pobreza, estimada a través del *poverty gap*, confirma este juicio al ofrecer valores que, aunque inferiores a los de los países de ingreso bajo, son relativamente elevados (del 2,7 y del 13)

Cuadro 7: Variables relacionados con la pobreza

| | Tasa de pobreza (1 dólar) 2003 | Gap de pobreza (1 dólar) 2003 | Tasa de pobreza (2 dólares) 2003 | Gap de pobreza (2 dólares) 2003 | Índice pobreza humana (IPH) 2003 | Población pobre (1 dólar) 2003 | Población pobre (2 dólares) 2003 |
|-----------------------|--------------------------------|-------------------------------|----------------------------------|---------------------------------|----------------------------------|--------------------------------|----------------------------------|
| Mundo | 22,12 | 5,81 | 53,79 | 21,91 | 23,74 | 100 | 100 |
| Países de renta baja | 35,47 | 10,34 | 76,73 | 34,94 | 35,39 | 86,46 | 58,5 |
| Países de renta media | 13,07 | 2,7 | 38,58 | 13,11 | 13,79 | 13,31 | 41,4 |
| Renta medio-baja | 13,91 | 2,77 | 41,28 | 13,89 | 13,87 | 11,12 | 39,1 |
| <i>Sin China</i> | 11,13 | 1,56 | 35,7 | 9,19 | 15,88 | 10,66 | 21,46 |
| Renta medio alta | 6,78 | 2,18 | 18,44 | 7,27 | 13,09 | 2,19 | 2,3 |
| Países de renta alta | 2 | 0,5 | 2 | 0,5 | 6,49 | 0,23 | .. |

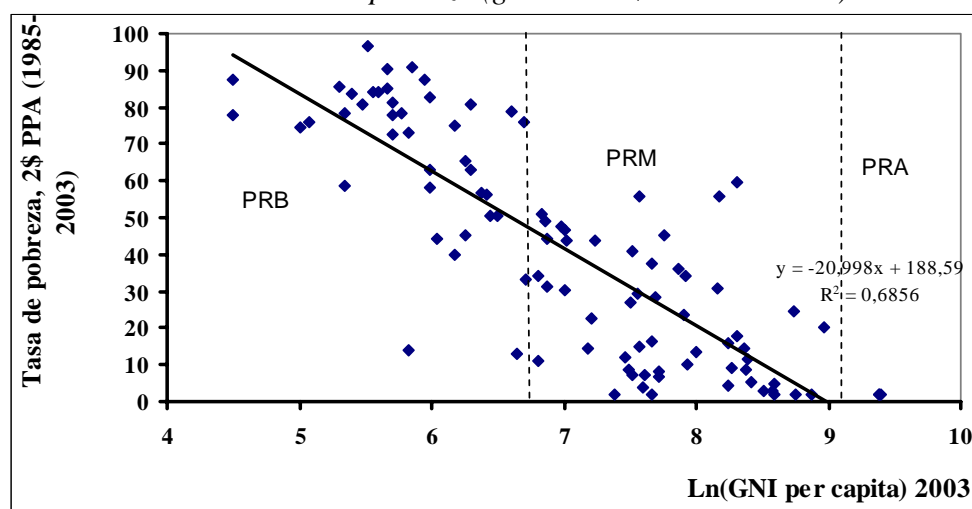
Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial (2005).

*Todas las variables correspondientes a los grupos de renta han sido ponderadas en función de la participación de los distintos grupos en la población muestral analizada.

Nota: i) El *Gap* de pobreza es el déficit medio de la línea de la pobreza (contabilizando a los *no pobres* con un déficit cero) expresado como porcentaje de la línea de la pobreza. Dicha medida refleja la profundidad de la pobreza, así como su incidencia.

Como en otros casos, también las cifras promedio de pobreza (medida por un gasto inferior a 2\$ diarios) ocultan situaciones muy disímiles entre países, con una relación que decrece a medida que se consideran niveles superiores de renta. Los niveles de dispersión son especialmente elevados en el caso del colectivo de ingreso medio-bajo (gráfico 12). De tal modo que, en ese grupo, al lado de países con una tasa de pobreza cercana al 2%, como República Dominicana o Bielorrusia, existen otros, como Indonesia o Nicaragua, en el que dicha tasa supera el 75%.

Gráfico 12: Incidencia de la pobreza (gasto de 2 \$ dólares diario)



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial

3.- Heterogeneidad del mundo en desarrollo

A lo largo de las páginas precedentes se han presentado alguno de los rasgos que caracterizan a los PRM: el recorrido es suficiente para justificar que, en buena parte de las variables, el colectivo objeto de análisis presenta unos rasgos que lo diferencian tanto de los países mas pobres como de los que tienen más elevado ingreso. No obstante, es posible cualificar ese juicio, a través del recurso a un análisis de diferenciación de medias entre los diversos colectivos. Tal es lo que refleja el cuadro 8, donde se indican las variables cuyas medias son, desde el punto de vista estadístico, significativamente diferentes.

Cuadro 8: *Diferencia de medias entre los grupos (* expresa significatividad)*

| | Diferencia PRB/PRMB | Diferencia PRMB/PRMA | Diferencia PRMA/PRA | Diferencia PRB/PRM | Diferencia PRM/PRA |
|-----------------------------------|---------------------|----------------------|---------------------|--------------------|--------------------|
| <i>Variables Económicas</i> | | | | | |
| Apertura económica | | * | | * | |
| Libertad económica | * | * | * | * | * |
| Industria (% Valor Añadido) | | | | * | |
| Impuestos sobre PNB (%) | * | | | * | |
| I+D (% PNB) | | | * | | * |
| Tasa escolarización superior | | | | | |
| Ayuda (% PNB) | * | * | | * | |
| Remesas (% PNB) | | * | | | * |
| TAI | * | * | * | * | * |
| Digital Acces | * | * | * | * | * |
| Deuda externa (% PNB) | * | | * | * | * |
| <i>Variables Institucionales</i> | | | | | |
| Composition Policy IV | | * | * | * | * |
| Imperio de la ley | * | * | * | * | * |
| Estabilidad política | * | * | * | * | * |
| Voz y rendición de cuentas | * | * | * | * | * |
| Eficacia del gobierno | * | * | * | * | * |
| Calidad regulatoria | * | * | * | * | * |
| Control de la corrupción | * | * | * | * | * |
| <i>Variables Sociales</i> | | | | | |
| IDH | * | * | * | * | * |
| Indice relacionado de género | * | * | * | * | * |
| Indice Gini | | | * | | * |
| 20% más rico/20% más pobre | | | * | | * |
| Incidencia de la pobreza (1\$, %) | * | | | * | |
| Gap de la pobreza (\$) | * | | | * | |
| Incidencia de la pobreza (2\$, %) | * | * | | * | * |
| Gap de la pobreza (2 \$) | * | | | * | |
| Indice de Pobreza Humana | * | | | * | |
| Población con acceso a agua | * | * | * | * | * |
| Tasa de fertilidad | * | | * | * | * |
| Esperanza de vida | * | | * | * | * |
| Mortalidad infantil | * | * | * | * | * |
| Tasa de alfabetización | * | | | * | |

Fuente: Banco Mundial y PNUD

Como cabía esperar, las diferencias son muy claras entre los grupos de renta media y de renta baja (columna 5): con exclusión de las variables referidas a la desigualdad (Indice Gini y proporción entre los quintiles más pobre y más rico) y algunas de carácter económico (peso

relativo de la imposición, de las remesas o tasa de formación universitaria), en todo el resto se aprecia una diferencia estadísticamente significativa entre los dos colectivos. Esa misma diferencia, levemente atenuada, se percibe también entre los colectivos de renta media y renta alta: en este caso dejan de ser significativas un mayor grupo de variables económicas y las que aluden a los niveles de pobreza; en cambio son significativas las relativas a los niveles de desigualdad de ingresos.

Si el grupo de renta media se divide en sus dos estratos, las diferencias entre las medias siguen afectando a un amplio grupo de variables. En concreto, tanto las variables institucionales como buena parte de las sociales (salvo las referidas a la desigualdad) son significativamente diferentes entre los colectivos de ingreso bajo y medio-bajo: un hecho que sólo sucede en alguna de las variables económicas (como las tecnológicas, por ejemplo). Entre los grupos de ingreso medio-alto y alto, el número de las variables con diferencias significativas se reduce, pero se mantienen las referidas al ámbito institucional, a una parte de las sociales (aunque no las referidas a la pobreza o a la desigualdad) y, entre las económicas, las de carácter tecnológico. Por último, también existen diferencias significativas entre los grupos de ingreso medio-bajo y medio-alto, si bien parece que esas diferencias se localizan sobre todo en el ámbito institucional y en el de las relaciones internacionales.

Una visión de conjunto del análisis realizado permite justificar la estratificación utilizada. Aunque con matices menores, puede considerarse que el grupo de PRM presenta unos rasgos significativamente distintos a los propios de los dos estratos situados en los extremos de bajo y alto ingreso. Desde un punto de vista estadístico, los PRM conforman un grupo específico y estadísticamente distinto del resto de los países en desarrollo. También podrían considerarse como grupos diferentes los dos estratos de renta media, aunque aquí el espectro de diferencias es mucho menor.

4.- Movilidad de los PRM

El estudio de los cambios que se registran en la composición de los PRM a lo largo del tiempo arroja una información adicional de interés, por cuanto permite comprobar hasta qué punto los países logran alterar su situación y, en su caso, ascender en la escala del desarrollo internacional. Pues bien, un primer análisis sobre este aspecto arroja dos conclusiones relevantes. En primer lugar, el número de países (y territorios) registrados por el Banco Mundial ha ido creciendo a lo largo del tiempo (entre 1978 y 2003 se pasa de 151 a 208), debido a dos factores: la incorporación al registro estadístico de algunos países de los que antes no se disponía de información y la aparición de nuevos países, fruto de la fragmentación de Estados previos. Por su dimensión, es importante señalar, en este segundo grupo, el caso de la división de la antigua URSS. Como consecuencia de este proceso, los diversos grupos de países y, particularmente, los PRM, han visto ampliado su colectivo en el período (especialmente tras 1990).

La segunda conclusión remite al proceso de adelgazamiento que, en términos relativos, sufre en el período el estrato de PRM, en beneficio tanto de los países de ingreso bajo, que son los que han tenido una ampliación mayor, como los de ingreso alto. Cabría decir que se ha ensanchado la base y la cúspide de la pirámide distributiva, en perjuicio de los tramos intermedios de rentas. Así, por ejemplo, los PRM suponían el 62% del total de los países en 1978 y suponen en 2003 el 44% (cuadro 9). El retroceso al que se alude se produce en los dos sub-grupos que conforman el colectivo PRM.

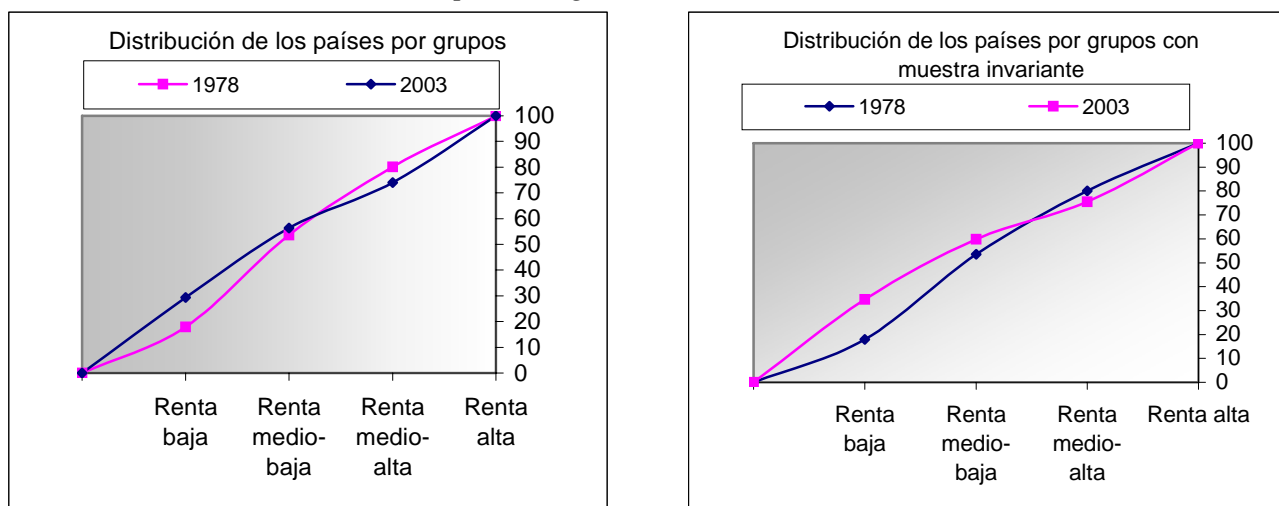
Cuadro 9: *Composición de los grupos de renta a nivel mundial*

| | 1978 | | | 1990 | | | 2003 | | |
|-----------------------|-----------|------|---------------------------------|-----------|------|---------------------------------|-----------|------|---------------------------------|
| | Nº países | % | Media de ingreso (US\$ (atlas)) | Nº países | % | Media de ingreso (US\$ (atlas)) | Nº países | % | Media de ingreso (US\$ (atlas)) |
| Mundo | 151 | 100 | 1.970 | 177 | 100 | 4.060 | 208 | 100 | 5.510 |
| Países de renta baja | 27 | 17,9 | 250 | 48 | 27,1 | 360 | 61 | 29,3 | 440 |
| Países de renta media | 94 | 62,3 | 810 | 85 | 48 | 1.210 | 93 | 44,7 | 1.930 |
| Renta medio-baja | 54 | 35,8 | 660 | 50 | 28,2 | 1.010 | 56 | 26,9 | 1.490 |
| Renta medio-alta | 40 | 26,5 | 1.950 | 35 | 19,8 | 2.830 | 37 | 17,8 | 5.440 |
| Países de renta alta | 30 | 19,9 | 7.590 | 44 | 24,9 | 19.760 | 54 | 26,0 | 28.600 |

Fuente: elaboración propia con base Banco Mundial (2005)

Esta misma idea puede visualizarse en el gráfico 13, en el que se presenta la distribución de los países entre los diversos estratos de renta, de acuerdo con una curva de Lorenz. Como se puede apreciar (gráfico de la izquierda), los tramos intermedios pierden peso en la distribución, especialmente los de renta medio-alta, aun a pesar de la ampliación del número de países considerados. Pero, el efecto sería todavía más visible si se mantuviese la muestra invariante: es decir, si se comparasen los cambios en la distribución entre 1978 y 2003, referidos al colectivo de países existentes en el origen del período. En ese caso, el adelgazamiento de la distribución se produce en los dos tramos de países de renta media.

Gráfico 13: *Distribución de los países según niveles de renta*



La reducción en el peso relativo de los PRM puede ser analizada con mayor profundidad a través de las matrices de movilidad, identificando la intensidad del cambio que experimentaron los países en cada uno de los estratos. Pues bien, si se considera el conjunto del período, de 1978 a 2003, tan sólo un país, China, ha logrado transitar desde el estrato de bajo ingreso al de ingreso medio-bajo. Mucho más numeroso es el colectivo de los que realizan el tránsito inverso: hasta 25 economías que procedían del estrato de ingreso medio-bajo caen al de bajos ingresos (cuadro 10).

Cuadro 10: Descensos hacia países de bajo ingreso

| 25 PRM QUE DESCENDEN A PAÍSES DE INGRESO BAJO ENTRE 1978 Y 2003 | |
|---|--------------------|
| Angola | Madagascar |
| Benin | Mauritania |
| Camerún | Nicaragua |
| República Central Africana | Níger |
| Rep. Dem. Congo | Nigeria |
| Rep. del Congo | Papua Nueva Guinea |
| Costa de Marfil | Senegal |
| Gambia | Islas Salomón |
| Ghana | Sudán |
| Rep. Dem. Corea | Togo |
| Kenia | Zambia |
| Lesotho | Zimbabwe |
| Liberia | |

Fuente: Elaboración propia con base en matriz de movilidad

A su vez, de los países de ingreso medio-bajo que logran trayectorias de ascenso, sólo uno, Corea del Sur, logra ascender dos peldaños y situarse en el colectivo de países de ingreso alto; y son tres, sin embargo, los que pasan de ingreso medio-bajo a ingreso medio-alto: Belice, Botswana y San Vicente. De los países que iniciaron el período como países de ingreso medio-alto, hasta trece descienden a países de ingreso medio-bajo; mientras, al contrario, diez ascienden a países de ingreso alto (cuadro 11). En el caso de los países de ingreso alto, todos permanecen en esa categoría salvo Libia, que desciende a país de ingreso medio-alto.

Cuadro 11: Movilidad de los PRM de ingreso medio-alto

| Países de ingreso medio-alto que descienden a países de ingreso medio bajo | Países de ingreso medio-alto que suben a países de ingreso alto |
|--|---|
| Argelia | Barbados |
| Bulgaria | Portugal |
| Brasil | España |
| Fiji | Bahamas |
| Irán | Chipre |
| Iraq | Israel |
| Jamaica | Malta |
| Jordania | Puerto Rico |
| Rumania | Singapur |
| Sudáfrica | Islas Vírgenes |
| Surinam | |
| Turquía | |
| Rusia | |

Fuente: Elaboración propia con base en matriz de movilidad

Del análisis realizado se desprenden dos conclusiones de interés: en primer lugar, donde mayor movilidad se registra es en el grupo PRM: los colectivos de ingreso bajo e ingreso alto han sido relativamente estables a lo largo del periodo; en segundo lugar, han sido más numerosos los casos de caída (desde ingreso medio-bajo a bajo o de medio-alto a medio-bajo) que los procesos de sentido inverso. A todos estos movimientos se añade, como ya se

mencionó, la incorporación de nuevos países que aparecen en el colectivo de los registrados: 25 en el periodo 1978-1990 y 36 en 1990-2003.

La perspectiva previa se puede completar ofreciendo información de la movilidad detectada en cada uno de los grupos: tal es lo que realizan los coeficientes de rotación, que expresan la ratio de países desplazados en relación con los que conformaban su grupo de origen (cuadro 12). En este caso, la movilidad se estudia no sólo para el período agregado, sino también para dos sub-períodos significativos: 1978-1990 y 1990-2003. El registro de los cambios parte de la clasificación que cada año realiza el Banco Mundial, que es ajustada en el tiempo a través de la inflación, pero manteniendo una cierta discrecionalidad en la definición de las fronteras; al tiempo, también la renta per cápita de los países sufre en ocasiones ajustes relevantes, que parecen ser más consecuencia de correcciones estadísticas que periódicamente realiza el Banco Mundial. Uno y otro factor puede dar origen a una cierta movilidad que no tiene justificación económica, en sentido estricto. No obstante, es difícil precisar la magnitud de este factor distorsionante.

Pues bien, el análisis de los coeficientes de rotación de la matriz de movilidad dinámica permiten confirmar las dos conclusiones antes obtenidas: la mayor movilidad del tramo intermedio de renta y la más elevada frecuencia de las sendas descendentes respecto a las ascendentes. A estas conclusiones cabe añadir una tercera: la mayor turbulencia – expresada a través de la movilidad relativa – del período 1978-1990, en especial entre los países de ingreso medio bajo.

Cuadro 12: Evolución de países por nivel de renta a escala mundial (1978-2003)

| Periodo 1978 -1990 | | | | | | Periodo 1978 -1990 | | | | | |
|--------------------------|--------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------|---------------|---------------------------------|--------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------|-------------|
| Nivel de Renta | Entra a renta baja | Entra a renta media baja | Entra a renta media alta | Entra a renta alta | Se incorporan | Nivel de Renta | Entra a renta baja | Entra a renta media baja | Entra a renta media alta | Entra a renta alta | |
| Renta baja | | 0 | 0 | 0 | 4 | Renta baja | | | 0,00 | 0,00 | |
| Renta media baja | 18 | | 2 | 1 | 9 | Renta media baja | 0,67 | 0,00 | 0,05 | 0,03 | |
| Renta media alta | 0 | 6 | | 7 | 4 | Renta media alta | 0,00 | 0,11 | | 0,23 | |
| Renta alta | 0 | 0 | 0 | | 8 | Renta alta | 0,00 | 0,00 | 0,00 | | |
| total | 18 | 6 | 2 | 8 | 25 | total | 0,12 | 0,04 | 0,01 | 0,05 | |
| Suma total grupos | | | | | 34 | coeficiente total grupos | | | | | 0,23 |
| Periodo 1990 - 2003 | | | | | | Periodo 1990 - 2003 | | | | | |
| Nivel de Renta | Entra a renta baja | Entra a renta media baja | Entra a renta media alta | Entra a renta alta | Se incorporan | Nivel de Renta | Entra a renta baja | Entra a renta media baja | Entra a renta media alta | Entra a renta alta | |
| Renta baja | | 3 | 0 | 0 | 6 | Renta baja | | 0,06 | 0,00 | 0,00 | |
| Renta media baja | 11 | | 3 | 0 | 10 | Renta media baja | 0,23 | | 0,09 | 0,00 | |
| Renta media alta | 0 | 8 | | 1 | 10 | Renta media alta | 0,00 | 0,16 | | 0,02 | |
| Renta alta | 0 | 0 | 1 | 0 | 10 | Renta alta | 0,00 | 0,00 | 0,03 | | |
| total | 11 | 11 | 4 | 1 | 36 | total | 0,06 | 0,06 | 0,02 | 0,01 | |
| Suma total grupos | | | | | 27 | coeficiente total grupos | | | | | 0,15 |
| Periodo 1978 - 2003 | | | | | | Periodo 1978 - 2003 | | | | | |
| Nivel de Renta | Entra a renta baja | Entra a renta media baja | Entra a renta media alta | Entra a renta alta | Se incorporan | Nivel de Renta | Entra a renta baja | Entra a renta media baja | Entra a renta media alta | Entra a renta alta | |
| Renta baja | | 1 | 0 | 0 | 10 | Renta baja | | 0,02 | 0,00 | 0,00 | |
| Renta media baja | 25 | | 3 | 1 | 19 | Renta media baja | 0,41 | | 0,09 | 0,02 | |
| Renta media alta | 0 | 13 | | 10 | 14 | Renta media alta | 0,00 | 0,23 | | 0,18 | |
| Renta alta | 0 | 0 | 1 | | 18 | Renta alta | 0,00 | 0,00 | 0,03 | | |
| total | 25 | 14 | 4 | 11 | 61 | total | 0,17 | 0,09 | 0,03 | 0,07 | |
| Suma total grupos | | | | | 54 | coeficiente total grupos | | | | | 0,36 |

Fuente: elaboración propia.

Nota. La columna que incorpora nuevos países indica aquellos para los que el BM empieza a difundir estadísticas

(2) Entre 1990-2003 se incluyen dentro de los países que se incorporan a las estadísticas del BM los nuevos países creados provenientes de la ex URSS. De estos últimos tenemos 2 países que entran a renta baja (Armenia y Azerbaiyán), 10 que se incorporan a

(3) los índices de rotación se calculan entre el valor de la matriz de movilidad del nivel de renta en cuestión dividido entre el total de países de ese mismo nivel de renta en el periodo de estudio.

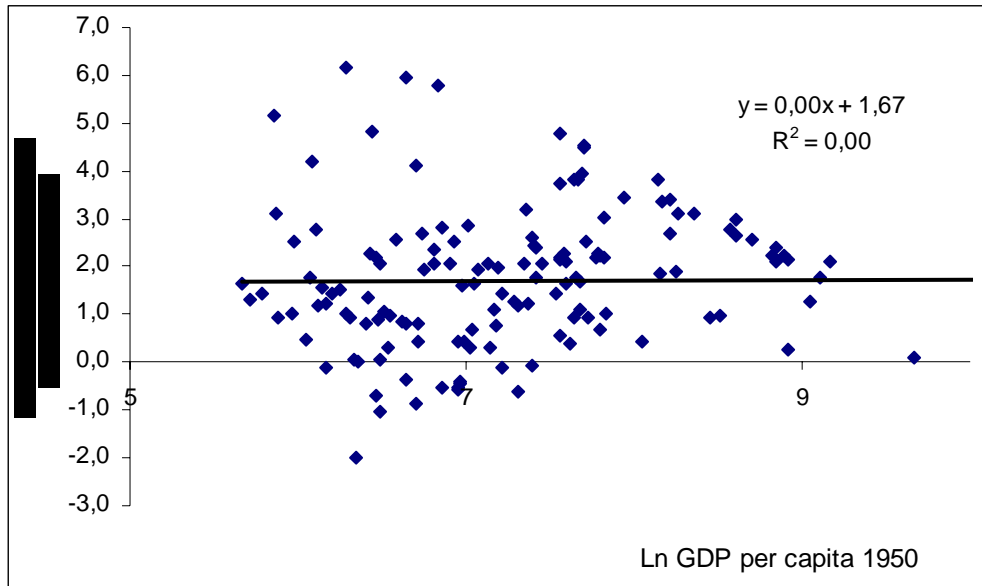
5.- Convergencia entre los países

Aunque el análisis de la movilidad de los PRM no aporta indicios de convergencia entre los niveles de desarrollo de los países, conviene considerar este tema de una manera más precisa. Se trata, por lo demás, de una cuestión reiteradamente tratada por la literatura sobre el crecimiento económico. Uno de los resultados empíricos más robustos a los que llega este ámbito de la doctrina apunta hacia la inexistencia de tendencia alguna hacia la convergencia económica, cuando esta se expresa en términos absolutos (Barro y Sala i Martí, 1992 y 1995). Los estudios sobre la desigualdad internacional confirman este juicio, señalando que las desigualdades internacionales se han sostenido, sin aparente corrección, a lo largo de las últimas décadas, al menos mientras se consideren los países como unidades equivalentes de observación, con independencia de su tamaño poblacional (Milanovic, 2005)². Incluso, existen evidencias que sugieren que, cuando se considera un plazo temporal más largo, la tendencia que domina es la de manifiesto incremento de la desigualdad internacional (Pritchett, 1997 o Bourguignon y Morrison, 2002).

² Como es sabido, el resultado agregado podría ser otro si se considerase la dimensión de los países implicados: en ese caso, el progreso experimentado por algunas economías de alta carga poblacional, como China o India, aminora la desigualdad internacional (Sala i Martí, 2002 a y b).

La base de datos construida por Maddison permite confirmar este juicio: no se aprecia relación alguna entre el nivel de PIB per cápita de los países en 1950 con sus tasas de crecimiento económico en el período 1950-2001. Lo que sugiere que no existe convergencia beta absoluta³, al menos al nivel del conjunto del sistema internacional (gráfico 14).

Gráfico 14: *Convergencia en el mundo en desarrollo (1950-2001)*

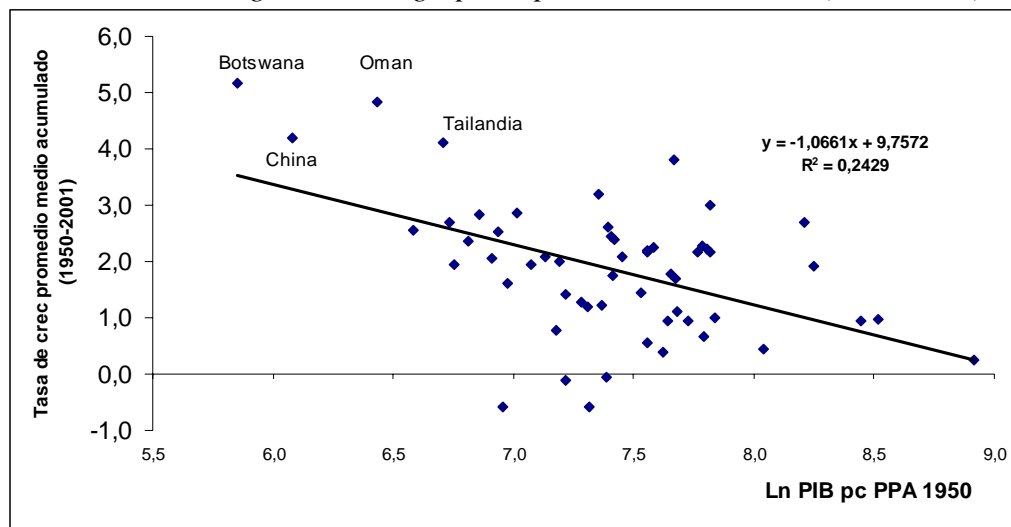


Fuente: elaboración propia con datos de Maddison (2001)
Dólares 1990 Paridad Poder Adquisitivo

El resultado sería algo diferente, sin embargo, si la prueba se hiciese exclusivamente con el colectivo de países de renta media. En ese caso existe una cierta evidencia de convergencia beta absoluta: son los países que parten de un nivel de renta más bajo los que presentan más elevadas tasas de crecimiento. Aún así, conviene señalar que: i) la relación es tenue y admite una dispersión notable en el comportamiento de las distintas economías; y ii) la relación postulada es altamente dependiente del comportamiento de un grupo reducido de PRM de bajo ingreso, que han tenido un comportamiento aceptablemente expansivo en el período: como es el caso de Botswana, China, Omán y Tailandia (gráfico 15).

³ Para que exista convergencia beta absoluta es necesario que los países que parten de niveles inferiores de renta per capita experimenten tasas de crecimiento superiores a los que iniciaron el período con superiores niveles de renta per cápita

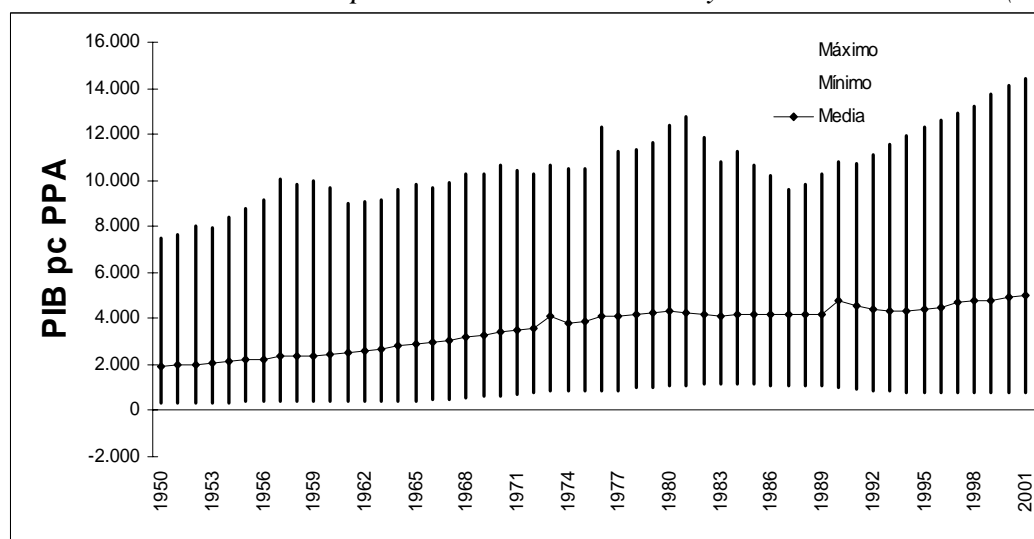
Gráfico 15: *Convergencia en el grupo de países de renta media (1950-2001)*



Fuente: elaboración propia con base en Maddison (2001),
Dólares en Paridad de Poder Adquisitivo (PPA)

Una forma adicional de observar el comportamiento de este grupo de países es la que resulta de establecer la relación entre los valores máximo y mínimo del PIB per cápita del grupo a lo largo del período considerado (gráfico 16). Como se puede observar apenas se aprecia tendencia alguna a la atenuación de las desigualdades entre países. De hecho, la relación entre el más y el menos desarrollado del grupo pasa de 21 a 18 entre 1959 y 2001; además, se trata de una relación que es cambiante en el tiempo, ampliándose y reduciéndose la relación existente entre los extremos del arco de la distribución de la renta en el grupo.

Gráfico 16: *Relación entre países de renta media más y menos desarrollados (1950-2001)*



Fuente: elaboración propia con base en Maddison (2001)

6.- Clasificaciones de los PRM

El criterio de clasificación de los PRM que se ha manejado en este capítulo es el que ofrece el Banco Mundial: de acuerdo con esta fuente, el estrato de renta media está compuesto por un total de 93 países. No obstante, no es este el único criterio de identificación de este colectivo que se puede utilizar. En concreto, en la literatura internacional se pueden encontrar criterios alternativos, como el que ofrece el CAD de la OCDE al identificar aquellos países de ingreso medio que son potencialmente receptores de AOD, el que sugiere el PNUD al definir el estrato de países de desarrollo humano medio y el que el propio Banco Mundial ha utilizado, en ocasiones, al definir como de renta media aquel conjunto de países que son beneficiarios de créditos en condiciones distintas a la AIF (créditos BIRF o *Blend*). Dado que el propósito de este estudio se refiere al papel de la ayuda internacional en los países de renta media, el criterio dominante que se utilizará es el que proporciona el CAD, no obstante es interesante analizar las discrepancias que se producen entre estos diversos sistemas de clasificación: una presentación conjunta de esos criterios se puede obtener en el Anexo 3.

Pues bien, de acuerdo con el CAD (2005) el estrato de países de renta media está compuesto por un total de 77 países (y 7 territorios), 16 menos que los que registra el Banco Mundial de acuerdo con los niveles de renta: 46 son países de renta medio-baja y 31 son países de renta medio-alta. La diferencia en el registro entre ambas instituciones se debe tanto a algunas discrepancias en la clasificación de los grupos como a la presencia de países que, aun siendo de renta media, no son receptores de ayuda. En general, todos los países que son calificados como de renta media-baja por el CAD, lo son también por el Banco Mundial; y lo mismo cabe decir de los países de renta medio-alta, con las únicas excepciones de Antigua y Barbuda y Arabia Saudita, que el Banco Mundial desplaza al grupo de renta alta (cuadro 13). No obstante, el Banco Mundial registra hasta 13 países más de renta medio-baja, que el CAD registra en el grupo de baja renta (PMA y Otros países de baja renta). Al tiempo, el Banco Mundial registra también 9 países más en el grupo de renta medio-alta, que el CAD considera no receptores de ayuda: en su mayoría se trata de antiguos países en transición.

Cuadro 13: *Discrepancias entre los criterios del CAD y del Banco Mundial*

| Criterios CAD | Criterio Banco Mundial | | | |
|---------------------|------------------------|---|--|------------------------------------|
| | Renta baja | Renta medio-baja | Renta medio-alta | Renta alta |
| Renta baja | | Vanuatu Samoa Maldivas Kirbati Djibouti Cabo Verde Angola Camerún R. Congo Moldavia Nicaragua | Guinea Ecuatorial | |
| Renta medio baja | | | | |
| Renta medio-alta | | | | Antigua y Barba. Arabia Saudita |
| No susceptibles AOD | | Bulgaria | R. Checa Estonia Hungría Lituania Polonia Rumania Rusia R. Eslovaca | Eslovenía |

Fuente: elaboración propia.

Nota: No se proporciona información correspondiente a Niue, Islas Cook y Nauru.

Mayores discrepancias se producen, sin embargo, entre los criterios de clasificación que ofrecen el CAD y el PNUD. La discrepancia en este caso es más esperable dado que los criterios seguidos en la ordenación de los países es diferente: el CAD recurre a un criterio de ordenación basado en el PIB per cápita; en el caso del PNUD el criterio seguido es el Índice de Desarrollo Humano, que integra además de la dimensión económica, las referidas a la salud y a la educación de la población. De acuerdo con el criterio manejado por el PNUD, el grupo de países de desarrollo humano medio está compuesto por 90 países. Acoge todos los países de renta media definidos por el CAD, más un grupo amplio de 29 países que este último organismo califica como de renta baja y otros dos que conceptúa como no receptores de ayuda (cuadro 15). A su vez, 2 países de renta medio-baja y 10 de renta medio-alta de acuerdo con el CAD, son registrados como de desarrollo humano alto en los criterios del PNUD; y un país de renta medio-baja, el PNUD lo clasifica como de desarrollo humano bajo.

Cuadro 15: *Discrepancias entre los criterios del CAD y del PNUD*

| Criterio CAD | Criterio PNUD | | |
|--------------|------------------------|--|------------------------|
| | Desarrollo humano bajo | Desarrollo humano medio | Desarrollo humano alto |
| Renta baja | | Bangladesh Bhutan Camboya Cabo Verde Comoros Guinea Ecuatoriana R.D. Laos Maldivas Myanmar | |

| | | | |
|---------------------|-------------|--|--|
| | | Nepal Sto Tomé y Príncipe Salomón Sudán Timor-Leste Togo Uganda Vanuato R. Congo Ghana India R. Kizjystán Moldovia Mongolia Nicaragua Pakistán Tajkistan Uzbekistán Vietnam Zimbawe | |
| Renta medio-baja | Swazilandia | | Cuba Tonga |
| Renta medio-alta | | | Argentina Barbado Chile Costa Rica Croacia México Panamá Seychelles Trinidad y Tobago Uruguay |
| No susceptibles AOD | | Rumania Rusia | R. Checa Estonia Hungría Letonia Lituania Polonia Bulgaria R. Eslovaca Eslovenia |

Fuente: elaboración propia

Por último, el propio Banco Mundial ha utilizado un criterio alternativo de clasificación de los países de renta media, relacionado con sus condiciones de acceso a la financiación oficial que provee. En concreto, se consideran países de renta baja los que acceden a financiación en condiciones AIF, mientras se clasifican como de renta media los que acceden a financiación de tipo BIRF o *Blend*. Cumplen este requisito un total de 78 países: de ellos 63 son conceptuados como de renta media según el CAD. Dentro de este grupo, hay 6 países que, sin embargo, el Banco Mundial permite acceder a las condiciones más generosas de financiación del tipo AIF; y, a la inversa, otros 6 países con financiación menos concesional, el CAD los clasifica como de renta baja (cuadro 16).

Cuadro 16: *Discrepancias entre los criterios del CAD y de financiación del Banco Mundial*

| Criterio CAD | Criterio Banco Mundial (Condiciones de Financiación) | |
|---------------------|--|---|
| | Ingreso bajo | Ingreso medio |
| Renta baja | | Guinea Ecuatorial India Pakistán Papua Nueva Guinea Uzbekistán Zimbabwe |
| Renta medio-baja | Armenia Georgia Guyana Honduras Sri Lanka Tonga | |
| Renta medio-alta | | |
| No susceptibles AOD | | Estonia Hungría Lituania Letonia Polonia Bulgaria Rumania Rusia R. Eslovaca |

Fuente: elaboración propia

Nota: No se proporciona información correspondiente a Niue, I. Cook y Nauru.

El recorrido realizado permite identificar las discrepancias que se producen entre los diversos sistemas de clasificación. Pese a que el área de coincidencia es amplia, existen diferencias en el colectivo de países que, en cada caso, se define como de mediano desarrollo. Las mayores discrepancias las ofrece el sistema de clasificación que proporciona el PNUD (basado en el desarrollo humano); y, al contrario, es elevado el grado de similitud (aunque no hay estricta coincidencia) entre los sistemas (CAD y Banco Mundial) que apelan al PNB per cápita como criterio de clasificación. Por último, el criterio de acceso a la financiación no es muy discrepante de los dos anteriores, si bien incorpora en el colectivo de renta media algunos países de alta carga poblacional y elevada pobreza (como India o Pakistán) que alteran los valores promedio de algunas variables referidas al conjunto del colectivo.

ANEXO 1: DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DE LOS PAÍSES DE RENTA MEDIA

| | ASIA DEL ESTE Y PACIFICO | EUROPA Y ASIA CENTRAL | LATINOAMERICA Y EL CARIBE | ORIENTE MEDIO Y AFRICA DEL NORTE | SURASIA | ÁFRICA SUBSAHARIANA |
|--|---|---|---|---|-----------------------|---|
| R e n t a m e d i a | China Fiji Indonesia Kiribati Marshall Islands Micronesia, Fed. Sts. Philippines Samoa Thailand Tonga Vanuatu | Albania Armenia Azerbaijan Belarus Bosnia and Herzegovina Bulgaria Georgia Kazakhstan Macedonia, FYR Romania Russian Federation Serbia and Montenegro Turkey Turkmenistan Ukraine | Bolivia Brasil Colombia Cuba Dominican Republic Ecuador El Salvador Guatemala Guyana Honduras Jamaica Paraguay Peru Suriname | Algeria Djibouti Egypt, Arab Rep. Iran, Islamic Rep. Iraq Jordan Morocco Syrian Arab Republic Tunisia West Bank and Gaza | Maldives Sri Lanka | Cape Verde Namibia South Africa Swaziland |
| R e n t a m e d i a | American Samoa Malaysia Northern Mariana Islands Palau | Croatia Czech Republic Estonia Hungary Latvia Lithuania Poland Slovak Republic | Antigua and Barbuda Argentina Barbados Belize Chile Costa Rica Dominica Grenada Mexico Panama St. Kitts and Nevis St. Lucia St. Vincent and the Grenadines Trinidad and Tobago Uruguay Venezuela, RB | Lebanon Libya Oman Saudi Arabia | | Botswana Gabon Mauritius Mayotte Seychelles |
| | 15 PAISES | 23 PAISES | 30 PAISES | 14 PAISES | 2 PAISES | 9 PAISES |
| | 93 PAISES | | | | | |

Fuente: Banco Mundial (2005)

ANEXO 2: ANÁLISIS DE CONGLOMERADOS

La referencia al PNB per cápita (método Atlas) para la clasificación de los países, tal como hace el Banco Mundial, plantea dudas razonables acerca de si es el mejor de los procedimientos posibles de ordenación de los niveles de desarrollo. Antes de avanzar en ese análisis conviene advertir que no existe procedimiento alternativo que esté libre de objeción: cualquier variable (o colección de variables) que se utilice podrán ser objeto de crítica. La referencia al PNB per cápita, aunque no esté traducido a términos de paridad del poder adquisitivo, tiene la ventaja de su generalidad (es mayor el número de países que disponen de esa información) y de la mayor fiabilidad y homologación internacional de los datos ofrecidos. Criterios ambos que son de importancia para las comparaciones internacionales. A estos dos argumentos cabe ofrecer un tercero: la mayor parte de los criterios de medición sintética que se pueden ofrecer como alternativas tienen un elevado nivel de correlación de rango con el criterio utilizado por el Banco Mundial. Adviértase que en este ámbito lo relevante no es tanto el valor ofrecido cuanto la jerarquía que produce entre los países (Cuadro A). En concreto, la correlación entre el PNB per cápita y el IDH es muy elevada y de signo positivo (0,93); con signo negativo, también es elevada la correlación de aquella variable con la tasa de pobreza (cuando la frontera se sitúa en dos dólares) y con el índice de pobreza humana (-0,82 y -0,81, respectivamente). Es elevada también, aunque con valores inferiores, la correlación del PNB per cápita con la tasa de pobreza (medida a un dólar).

Cuadro A: *Correlación del PNB per cápita con diversas variables*

| Correlación del PNB per cápita (método Atlas) con: | Coefficiente de Pearson jerarquizado |
|---|--------------------------------------|
| Índice de Desarrollo Humano (IDH) | 0,93 |
| Tasa de pobreza (% de población con menos de 2 dólares diarios) | -0,82 |
| Tasa de pobreza (% de población con menos de 1 dólar diario) | -0,75 |
| Índice de Pobreza Humana (IPH-1) | -0,81 |

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial (2005).

Un procedimiento de clasificación alternativo es el que resulta de combinar diversas variables para generar un sistema de ordenación que pueda ser estadísticamente computable. Tal es lo que se pretende a través de un análisis de conglomerados, incorporando diversas dimensiones relevantes a la medición. En concreto, el análisis realizado incluye 53 de los 93 países catalogados por el Banco Mundial como PRM (57% de la muestra). Se ha tenido que excluir del análisis a cierto número de países de los que no se disponía de la información necesaria. El análisis de conglomerados jerárquicos se ha desarrollado mediante el *método de Ward*, computándose las distancias euclídeas al cuadrado entre cada elemento y estandarizando previamente las variables analizadas para corregir sus diferencias de escala⁴. Pues bien, el análisis diferencia cinco grupos de países en función del conjunto de variables explicativas correspondientes al año 2003 (Cuadro B).

⁴ El método de Ward cuantifica la suma de las distancias al cuadrado de cada elemento respecto al centroide del conglomerado al que pertenece. Para ello se comienza calculando, en cada conglomerado, el vector de medias de todas las variables –el centroide multivariante–. A continuación se calculan las distancias euclídeas al cuadrado entre cada elemento y los centroides (vector de medias) de todos los conglomerados. Por último, se suman las distancias correspondientes a todos los elementos.

Cuadro B: Variables discriminantes incluidas en el análisis de conglomerados

| Variable | Factor explicativo | Fuente |
|--|--------------------|------------------|
| PNB, método Atlas (\$ corrientes) | TP | BM (2005) |
| Ayuda (% del PNB) | AFE | BM (2005) |
| Ayuda <i>per capita</i> (\$ corrientes) | AFE | BM (2005) |
| Deuda C/PL (% de la deuda externa total) | AFE | BM (2005) |
| Deuda externa L/PL (% PNB) | AFE | BM (2005) |
| Deuda externa total (% PNB) | AFE | BM (2005) |
| Remesas (% PIB) | AFE | BM (2005) |
| Servicio de la deuda pública (% PIB) | AFE | BM (2005) |
| Servicio deuda multilateral (% servicio deuda pública) | AFE | BM (2005) |
| Servicio total de la deuda (% PNB) | AFE | BM (2005) |
| Valor presente de la deuda (% PNB) | AFE | BM (2005) |
| Densidad poblacional (personas por Km ²) | CD | BM (2005) |
| Población dependiente (% pob. 0-14 y > 65) | CD | BM (2005) |
| Tasa de fertilidad (niños por mujer) | CD | BM (2005) |
| Tasa de crecimiento del PIB <i>per capita</i> (1990-2003) | CE | BM (2005) |
| Volatilidad del crecimiento* | CE | BM (2005) |
| Calidad regulatoria | CI | POLICY IV (2005) |
| Control de corrupción | CI | POLICY IV (2005) |
| Efectividad gubernamental | CI | POLICY IV (2005) |
| Estabilidad política | CI | POLICY IV (2005) |
| Estado de Derecho | CI | POLICY IV (2005) |
| Voz y rendición de cuentas | CI | POLICY IV (2005) |
| Número de lenguas | DC | CIA (2006) |
| Export+Import (% PIB) | II | BM (2005) |
| IED, entradas netas (% PIB) | II | BM (2005) |
| Emisiones de CO ₂ (kg por 2.000 PPA \$ de PIB) | MA | BM (2005) |
| Ahorros domesticos brutos (% PIB) | NDE | BM (2005) |
| PNB per capita, método Atlas (\$ corrientes) | NDE | BM (2005) |
| Valor agregado de la agricultura (% PIB) | NDE | BM (2005) |
| Valor agregado de la industria (% PIB) | NDE | BM (2005) |
| Valor agregado de los servicios, etc. (% PIB) | NDE | BM (2005) |
| 20% más rico respecto del 20% más pobre | NDSDP | PNUD (2005) |
| Coefficiente de Gini | NDSDP | PNUD (2005) |
| Digital Acces Index | NDSDP | ITU (2005) |
| Índice de Desarrollo Humano | NDSDP | PNUD (2005) |
| Tasa de pobreza (% población viviendo con menos de 2\$ PPA al día) | NDSDP | BM (2005) |

TP: Tamaño de los países

AFE: Ayuda y financiación exterior

CD: Características demográficas

DC: Diversidad cultural

CI: Calidad institucional

II: Inserción internacional

MA: Medio ambiente

NDE: Nivel de desarrollo económico

CE: Crecimiento económico

NDSDP: Nivel de desarrollo social, desigualdad y pobreza

* Se ha calculado como el coeficiente de variación de la tasa de crecimiento del PIB per cápita entre 1980 y 2003.

Los cinco conglomerados formados presentan rasgos interpretables (Cuadro C). En el primer conglomerado (C1) se agrupan 5 países de ingreso medio-bajo y en el segundo (C2) 10 de ese mismo colectivo. El tercer conglomerado (C3) integra 19 países, la mayor parte de los cuales son países de ingreso medio-bajo, salvo Argentina, Indonesia, Panamá y Venezuela, que son países de ingreso medio-alto. El cuarto conglomerado (C4) integra 3 países de ingreso medio-bajo (China, Sudáfrica y Tailandia) y 3 de ingreso medio-alto (Botswana, Malasia y Trinidad y Tobago). Finalmente, el quinto conglomerado (C5) está compuesto por 13 países, todos ellos países de ingreso medio-alto, salvo Bulgaria y Rumania. Tal y como muestra la última columna del Cuadro C, la clasificación de los conglomerados difiere de la ofrecida por los niveles de renta per cápita.

Cuadro C: Conglomerados de pertenencia de los PRM y niveles de renta per cápita

| País | Conglomerado de pertenencia | PNB per cápita (\$ Atlas) | Clasificación renta | Posición por nivel de renta |
|--------------------|-----------------------------|---------------------------|---------------------|-----------------------------|
| Bolivia | 1 | 900 | PRMB | 4 |
| Honduras | 1 | 970 | PRMB | 7 |
| Paraguay | 1 | 1.110 | PRMB | 11 |
| Swaziland | 1 | 1.350 | PRMB | 13 |
| Guatemala | 1 | 1.910 | PRMB | 21 |
| Georgia | 2 | 770 | PRMB | 1 |
| Azerbaijan | 2 | 820 | PRMB | 3 |
| Armenia | 2 | 950 | PRMB | 6 |
| Ukraine | 2 | 970 | PRMB | 8 |
| Belarus | 2 | 1.600 | PRMB | 15 |
| Albania | 2 | 1.740 | PRMB | 16 |
| Kazakhstan | 2 | 1.780 | PRMB | 17 |
| Algeria | 2 | 1.930 | PRMB | 22 |
| Iran, Islamic Rep. | 2 | 2.010 | PRMB | 23 |
| Russian | 2 | 2.610 | PRMB | 31 |
| Indonesia | 3 | 810 | PRMB | 2 |
| Sri Lanka | 3 | 930 | PRMB | 5 |
| Philippines | 3 | 1.080 | PRMB | 9 |
| Morocco | 3 | 1.310 | PRMB | 12 |
| Egypt, Arab Rep. | 3 | 1.390 | PRMB | 14 |
| Colombia | 3 | 1.810 | PRMB | 18 |
| Ecuador | 3 | 1.830 | PRMB | 19 |
| Jordan | 3 | 1.850 | PRMB | 20 |
| Dominican | 3 | 2.130 | PRMB | 24 |
| Peru | 3 | 2.140 | PRMB | 26 |
| Tunisia | 3 | 2.240 | PRMB | 28 |
| El Salvador | 3 | 2.340 | PRMB | 30 |
| Brazil | 3 | 2.720 | PRMB | 32 |
| Turkey | 3 | 2.800 | PRMB | 34 |
| Jamaica | 3 | 2.980 | PRMB | 35 |
| Venezuela, RB | 3 | 3.490 | PRMA | 36 |
| Argentina | 3 | 3.810 | PRMA | 38 |
| Panama | 3 | 4.060 | PRMA | 41 |
| Mexico | 3 | 6.230 | PRMB | 50 |
| China | 4 | 1.100 | PRMB | 10 |
| Thailand | 4 | 2.190 | PRMB | 27 |
| South Africa | 4 | 2.750 | PRMB | 33 |
| Botswana | 4 | 3.530 | PRMA | 37 |
| Malaysia | 4 | 3.880 | PRMA | 40 |
| Trinidad y Tobago | 4 | 7.790 | PRMA | 53 |
| Bulgaria | 5 | 2.130 | PRMB | 25 |
| Romania | 5 | 2.260 | PRMB | 29 |
| Uruguay | 5 | 3.820 | PRMA | 39 |
| Costa Rica | 5 | 4.300 | PRMA | 42 |
| Chile | 5 | 4.360 | PRMA | 43 |
| Latvia | 5 | 4.400 | PRMA | 44 |
| Lithuania | 5 | 4.500 | PRMA | 45 |
| Slovak Rep. | 5 | 4.940 | PRMA | 46 |
| Poland | 5 | 5.280 | PRMA | 47 |
| Croatia | 5 | 5.370 | PRMA | 48 |
| Estonia | 5 | 5.380 | PRMA | 49 |
| Hungary | 5 | 6.350 | PRMA | 51 |
| Czech Rep. | 5 | 7.150 | PRMA | 52 |

La posición por niveles de renta se computa para los 53 PRM incluidos en el análisis.

El análisis de varianza permite identificar la influencia que las variables tienen en la discriminación. En concreto, de las 36 variables analizadas, tan sólo la ayuda per cápita, el número de lenguas, la densidad poblacional, la inversión extranjera directa (IED) y el PNB resultan no significativas. Especialmente importantes en la clasificación se muestran las variables relativas a la deuda, la tasa de fertilidad, las prácticas de buen gobierno, la composición sectorial del PIB, los indicadores de desigualdad y pobreza, el *Digital Access Index*, el IDH y el PNB per cápita (Cuadro D).

Cuadro D: Análisis de varianza de las variables incluidas

| | | Suma de cuadrados | gl | Media cuadrática | F | Sig. |
|--|--------------|----------------------|----|---------------------|-------|--------|
| GNI, Atlas method (current US\$) | Inter-grupos | 3,32031E+23 | 4 | 8,30077E+22 | 1,83 | 0,138 |
| | Intra-grupos | 2,17617E+24 | 48 | 4,53368E+22 | | |
| | Total | 2,5082E+24 | 52 | | | |
| Aid (% of GNI) | Inter-grupos | 70,62 | 4 | 17,65 | 2,54 | 0,0515 |
| | Intra-grupos | 333,02 | 48 | 6,94 | | |
| | Total | 403,64 | 52 | | | |
| Aid per capita (current US\$) | Inter-grupos | 5,853,77 | 4 | 1463,44 | 0,92 | 0,4587 |
| | Intra-grupos | 76.145,82 | 48 | 1586,37 | | |
| | Total | 81.999,59 | 52 | | | |
| External debt, total (% GNI) | Inter-grupos | 1,02 | 4 | 0,26 | 5,24 | 0,0014 |
| | Intra-grupos | 2,34 | 48 | 0,05 | | |
| | Total | 3,36 | 52 | | | |
| Long-term debt (% GNI) | Inter-grupos | 0,57 | 4 | 0,14 | 4,15 | 0,0057 |
| | Intra-grupos | 1,66 | 48 | 0,03 | | |
| | Total | 2,23 | 52 | | | |
| Multilateral debt service (% of public and publicly guaranteed debt service) | Inter-grupos | 10,001,16 | 4 | 2500,29 | 6,49 | 0,0003 |
| | Intra-grupos | 18.494,62 | 48 | 385,30 | | |
| | Total | 28.495,79 | 52 | | | |
| Present value of debt (% of GNI) | Inter-grupos | 13,335,35 | 4 | 3333,84 | 6,58 | 0,0003 |
| | Intra-grupos | 24.319,56 | 48 | 506,66 | | |
| | Total | 37.654,91 | 52 | | | |
| Public and publicly guaranteed debt service (% of GNI) | Inter-grupos | 112,62 | 4 | 28,16 | 6,89 | 0,0002 |
| | Intra-grupos | 196,25 | 48 | 4,09 | | |
| | Total | 308,87 | 52 | | | |
| Short-term debt (% of total external debt) | Inter-grupos | 2,571,54 | 4 | 642,89 | 3,54 | 0,0131 |
| | Intra-grupos | 8.723,78 | 48 | 181,75 | | |
| | Total | 11.295,32 | 52 | | | |
| Total debt service (% of GNI) | Inter-grupos | 428,32 | 4 | 107,08 | 3,59 | 0,0123 |
| | Intra-grupos | 1.433,49 | 48 | 29,86 | | |
| | Total | 1.861,81 | 52 | | | |
| Workers' remittances, receipts (% of GDP) | Inter-grupos | 0,03 | 4 | 0,01 | 3,41 | 0,0156 |
| | Intra-grupos | 0,10 | 48 | 0,00 | | |
| | Total | 0,13 | 52 | | | |
| Fertility rate, total (births per woman) | Inter-grupos | 28,51 | 4 | 7,13 | 30,60 | 0,0000 |
| | Intra-grupos | 11,18 | 48 | 0,23 | | |
| | Total | 39,69 | 52 | | | |
| Número de lenguas (CIA) | Inter-grupos | 760,48 | 4 | 190,12 | 0,90 | 0,4718 |
| | Intra-grupos | 10.147,07 | 48 | 211,40 | | |
| | Total | 10.907,55 | 52 | | | |
| Población dependiente (% pob. 0-14 y > 65) | Inter-grupos | 2,101,40 | 4 | 525,35 | 3,91 | 0,0079 |
| | Intra-grupos | 6.450,75 | 48 | 134,39 | | |
| | Total | 8.552,15 | 52 | | | |
| Population density (people per sq km) | Inter-grupos | 25,558,60 | 4 | 6389,65 | 1,16 | 0,3422 |
| | Intra-grupos | 265.459,87 | 48 | 5530,41 | | |
| | Total | 291.018,46 | 52 | | | |
| Control of Corruption | Inter-grupos | 12,23 | 4 | 3,06 | 20,08 | 0,0000 |
| | Intra-grupos | 7,31 | 48 | 0,15 | | |
| | Total | 19,54 | 52 | | | |
| Gov. Effectiveness | Inter-grupos | 13,16 | 4 | 3,29 | 24,03 | 0,0000 |
| | Intra-grupos | 6,57 | 48 | 0,14 | | |
| | Total | 19,73 | 52 | | | |
| Political Stability | Inter-grupos | 17,67 | 4 | 4,42 | 14,37 | 0,0000 |
| | Intra-grupos | 14,75 | 48 | 0,31 | | |
| | Total | 32,42 | 52 | | | |
| Rule of Law | Inter-grupos | 13,95 | 4 | 3,49 | 28,00 | 0,0000 |
| | Intra-grupos | 5,98 | 48 | 0,12 | | |
| | Total | 19,92 | 52 | | | |
| Voice and Accountability | Inter-grupos | 17,03 | 4 | 4,26 | 20,74 | 0,0000 |
| | Intra-grupos | 9,85 | 48 | 0,21 | | |
| | Total | 26,88 | 52 | | | |
| Regulatory Quality | Inter-grupos | 14,86 | 4 | 3,71 | 22,04 | 0,0000 |
| | Intra-grupos | 8,09 | 48 | 0,17 | | |
| | Total | 22,95 | 52 | | | |
| Trade (% of GDP) | Inter-grupos | 11.521,37 | 4 | 2880,34 | 2,14 | 0,0903 |
| | Intra-grupos | 64.633,29 | 48 | 1346,53 | | |
| | Total | 76.154,66 | 52 | | | |
| Foreign direct investment, net inflows (% of GDP) | Inter-grupos | 198,32 | 4 | 49,58 | 1,24 | 0,3054 |
| | Intra-grupos | 1.914,55 | 48 | 39,89 | | |
| | Total | 2.112,87 | 52 | | | |
| CO2 emissions (kg per 2000 PPP \$ of GDP) | Inter-grupos | 3,05 | 4 | 0,76 | 4,69 | 0,0028 |
| | Intra-grupos | 7,80 | 48 | 0,16 | | |
| | Total | 10,85 | 52 | | | |
| Agriculture, value added (% of GDP) | Inter-grupos | 635,54 | 4 | 158,88 | 5,93 | 0,0006 |
| | Intra-grupos | 1.285,10 | 48 | 26,77 | | |
| | Total | 1.920,64 | 52 | | | |
| Industry, value added (% of GDP) | Inter-grupos | 1.376,45 | 4 | 344,11 | 5,49 | 0,0010 |
| | Intra-grupos | 3.010,87 | 48 | 62,73 | | |
| | Total | 4.387,32 | 52 | | | |
| Services, etc., value added (% of GDP) | Inter-grupos | 1.862,91 | 4 | 465,73 | 5,97 | 0,0006 |
| | Intra-grupos | 3.742,85 | 48 | 77,98 | | |
| | Total | 5.605,77 | 52 | | | |
| GDP per capita growth (annual %) | Inter-grupos | 60,71 | 4 | 15,18 | 5,05 | 0,0018 |
| | Intra-grupos | 144,21 | 48 | 3,00 | | |
| | Total | 204,93 | 52 | | | |
| GNI per capita, Atlas method (current US\$) | Inter-grupos | 78.245.878,92 | 4 | 19561469,73 | 11,00 | 0,0000 |
| | Intra-grupos | 85.332.800,32 | 48 | 1777766,67 | | |
| | Total | 163.578.679,25 | 52 | | | |
| Gross domestic savings (% of GDP) | Inter-grupos | 2.201,92 | 4 | 550,48 | 6,84 | 0,0002 |
| | Intra-grupos | 3.863,05 | 48 | 80,48 | | |
| | Total | 6.064,97 | 52 | | | |
| Digital Acces Index | Inter-grupos | 0,28 | 4 | 0,07 | 18,85 | 0,0000 |
| | Intra-grupos | 0,18 | 48 | 0,00 | | |
| | Total | 0,46 | 52 | | | |
| Gini index | Inter-grupos | 2.801,18 | 4 | 700,29 | 10,75 | 0,0000 |
| | Intra-grupos | 3.125,62 | 48 | 65,12 | | |
| | Total | 5.926,80 | 52 | | | |
| Richest 20% to poorest 20% | Inter-grupos | 1.264,74 | 4 | 316,19 | 8,65 | 0,0000 |
| | Intra-grupos | 1.755,23 | 48 | 36,57 | | |
| | Total | 3.019,97 | 52 | | | |
| Human development index | Inter-grupos | 0,15 | 4 | 0,04 | 12,94 | 0,0000 |
| | Intra-grupos | 0,14 | 48 | 0,00 | | |
| | Total | 0,29 | 52 | | | |
| Poverty headcount ratio at \$2 a day (PPP) (% of population) | Inter-grupos | 4.983,77 | 4 | 1245,94 | 5,57 | 0,0009 |
| | Intra-grupos | 10.730,42 | 48 | 223,55 | | |
| | Total | 15.714,19 | 52 | | | |
| Volatilidad del crecimiento | Inter-grupos | 4,46 | 4 | 1,12 | 4,74 | 0,0027 |
| | Intra-grupos | 11,31 | 48 | 0,24 | | |
| | Total | 15,77 | 52 | | | |

El Cuadro E permite caracterizar los 5 conglomerados obtenidos mediante el análisis de los principales estadísticos descriptivos de las variables socioeconómicas analizadas. El primer conglomerado (C1) es el más pequeño en composición (5 países) y sus economías dependen en mayor medida de la ayuda internacional (tanto en proporción al PNB, como en términos per cápita), se encuentran altamente endeudadas (aunque en menor medida que C3 y C5) y reciben importantes recursos en forma de remesas (segundo principal receptor en proporción al PNB después de C3). Su inserción exterior se ve limitada por el escaso peso del comercio y la IED en el PIB. Respecto a sus características demográficas, son los países con mayores tasas de fertilidad y mayores porcentajes de población dependiente. Además presentan negativos niveles de gobernabilidad. De entre los PRM, se trata de las economías menos desarrolladas, y las que presentan estructuras productivas más dependientes del sector agrícola. Respecto a los niveles de desigualdad, superan al resto de países analizados, al igual que sucede con la tasa de población que vive con menos de 2\$ PPA al día.

Cuadro 17: (Cont.)

| | Voz y rendición de cuentas | Calidad regulatoria | Expor+Import (% PIB) | IED, entradas netas (% PIB) | Emisiones de CO2 (kg por 2.000 PPA \$ de PIB) | Valor agregado de la agricultura (% PIB) | Valor agregado de la industria (% PIB) | Valor agregado de los servicios, etc. (% PIB) | Tasa de crecimiento del PIB per cápita (1990-2003) | PNB per cápita (\$ corrientes) | Ahorros domésticos brutos (% PIB) | Digital Access Index | Coeficiente de Gini | 20% más rico respecto de 20% más pobre | Índice de Desarrollo Humano | Tasa de pobreza (% población viviendo con PPA al día) | Volatilidad del crecimiento (GNI, Atlas method (current, US\$)) |
|--------------|----------------------------|---------------------|----------------------|-----------------------------|---|--|--|---|--|--------------------------------|-----------------------------------|----------------------|---------------------|--|-----------------------------|---|---|
| | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 1 | Media | -0,47 | 87,88 | 1,86 | 0,26 | 18,01 | 31,17 | 50,82 | 0,46 | 1248,00 | 9,27 | 0,36 | 55,66 | 21,96 | 0,85 | 32,23 | 9,187,535,635 |
| | N | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 |
| | Desv. típ. | 0,46 | 53,64 | 0,91 | 0,18 | 6,47 | 12,32 | 6,94 | 0,73 | 408,07 | 2,94 | 0,04 | 6,33 | 5,85 | 0,09 | 6,02 | 8,360,564,931 |
| | Mínimo | -1,18 | 44,16 | 0,47 | 0,08 | 12,22 | 19,26 | 36,23 | -0,56 | 900,00 | 5,13 | 0,29 | 44,70 | 12,30 | 0,50 | 22,55 | 1,495,757,090 |
| | Máximo | 0,01 | 177,23 | 2,84 | 0,56 | 27,24 | 51,55 | 58,49 | 1,29 | 1910,00 | 11,91 | 0,39 | 60,90 | 27,80 | 0,76 | 44,41 | 23,485,948,201 |
| 2 | Media | -0,73 | 82,73 | 7,55 | 1,02 | 14,14 | 37,73 | 48,12 | -0,16 | 1918,00 | 24,03 | 0,39 | 34,05 | 5,83 | 0,76 | 20,75 | 67,768,494,717 |
| | N | 10 | 10 | 10 | 10 | 10 | 10 | 10 | 10 | 10 | 10 | 10 | 10 | 10 | 10 | 10 | 10 |
| | Desv. típ. | 0,42 | 28,05 | 13,79 | 0,54 | 6,69 | 11,40 | 10,68 | 2,59 | 614,51 | 14,64 | 0,08 | 4,67 | 1,68 | 0,03 | 15,53 | 115,140,575,454 |
| | Mínimo | -1,40 | 48,21 | 0,09 | 0,25 | 5,16 | 19,15 | 31,15 | -4,35 | 770,00 | 2,21 | 0,24 | 28,20 | 4,10 | 0,72 | 2,00 | 2,889,046,922 |
| | Máximo | -0,10 | 136,75 | 46,02 | 1,75 | 24,72 | 55,06 | 60,67 | 3,27 | 2610,00 | 44,76 | 0,50 | 43,00 | 9,70 | 0,80 | 48,99 | 374,810,146,987 |
| 3 | Media | -0,10 | 68,93 | 2,56 | 0,47 | 10,46 | 29,45 | 60,09 | 1,57 | 2418,42 | 17,43 | 0,44 | 45,52 | 13,47 | 0,75 | 28,13 | 116,052,971,705 |
| | N | 19 | 19 | 19 | 19 | 19 | 19 | 19 | 19 | 19 | 19 | 19 | 19 | 19 | 19 | 19 | 19 |
| | Desv. típ. | 0,43 | 27,96 | 2,39 | 0,29 | 4,89 | 6,55 | 9,07 | 1,18 | 1311,87 | 7,76 | 0,06 | 8,57 | 7,35 | 0,05 | 19,09 | 167,848,758,524 |
| | Mínimo | -0,88 | 29,98 | -0,29 | 0,16 | 2,19 | 16,33 | 39,85 | -1,17 | 810,00 | -2,81 | 0,33 | 33,20 | 5,10 | 0,63 | 2,00 | 7,881,750,761 |
| | Máximo | 0,51 | 116,74 | 8,85 | 1,15 | 19,00 | 43,57 | 76,20 | 3,46 | 6230,00 | 26,92 | 0,53 | 59,30 | 26,40 | 0,86 | 75,95 | 637,159,202,320 |
| 4 | Media | 0,09 | 103,70 | 2,51 | 0,86 | 6,90 | 44,96 | 48,14 | 3,69 | 3540,00 | 34,29 | 0,48 | 49,70 | 14,85 | 0,73 | 32,32 | 298,494,241,153 |
| | N | 6 | 6 | 6 | 6 | 6 | 6 | 6 | 6 | 6 | 6 | 6 | 6 | 6 | 6 | 6 | 6 |
| | Desv. típ. | 0,82 | 56,33 | 2,00 | 0,72 | 5,26 | 7,45 | 10,80 | 2,72 | 2305,58 | 8,03 | 0,06 | 8,83 | 8,89 | 0,09 | 17,08 | 550,688,940,706 |
| | Mínimo | -1,38 | 54,59 | 0,51 | 0,31 | 1,17 | 30,99 | 33,08 | -0,23 | 1100,00 | 18,57 | 0,43 | 40,30 | 8,30 | 0,57 | 9,25 | 6,074,988,182 |
| | Máximo | 0,73 | 207,64 | 5,86 | 2,28 | 14,62 | 52,29 | 65,20 | 8,20 | 7790,00 | 46,95 | 0,57 | 63,00 | 31,50 | 0,80 | 55,73 | 1,416,750,766,419 |
| 5 | Media | 0,89 | 103,51 | 3,87 | 0,56 | 7,17 | 31,15 | 61,68 | 1,28 | 4633,85 | 19,46 | 0,58 | 34,95 | 7,07 | 0,84 | 6,56 | 45,148,909,639 |
| | N | 13 | 13 | 13 | 13 | 13 | 13 | 13 | 13 | 13 | 13 | 13 | 13 | 13 | 13 | 13 | 13 |
| | Desv. típ. | 0,25 | 36,63 | 2,55 | 0,29 | 3,48 | 3,93 | 5,27 | 1,28 | 1405,70 | 4,83 | 0,06 | 9,31 | 4,33 | 0,02 | 4,85 | 52,570,339,640 |
| | Mínimo | 0,41 | 47,31 | 0,98 | 0,16 | 3,13 | 24,43 | 52,05 | -0,10 | 2190,00 | 11,97 | 0,48 | 25,40 | 3,50 | 0,79 | 2,00 | 7,276,314,361 |
| | Máximo | 1,17 | 157,99 | 9,81 | 1,14 | 12,80 | 39,37 | 71,04 | 4,02 | 7150,00 | 27,29 | 0,87 | 57,10 | 18,70 | 0,87 | 16,20 | 201,660,366,147 |
| Total | Media | 0,01 | 85,74 | 3,75 | 0,82 | 10,66 | 33,35 | 56,00 | 1,31 | 2809,49 | 20,21 | 0,46 | 42,19 | 11,42 | 0,76 | 22,31 | 100,123,274,339 |
| | N | 53 | 53 | 53 | 53 | 53 | 53 | 53 | 53 | 53 | 53 | 53 | 53 | 53 | 53 | 53 | 53 |
| | Desv. típ. | 0,72 | 38,27 | 6,37 | 0,46 | 6,08 | 9,19 | 10,38 | 1,99 | 1773,62 | 10,80 | 0,09 | 10,68 | 7,62 | 0,08 | 17,36 | 219,623,762,613 |
| | Mínimo | -1,40 | 29,98 | -0,29 | 0,08 | 1,17 | 16,33 | 31,15 | -4,35 | 770,00 | -2,81 | 0,24 | 25,40 | 3,50 | 0,50 | 2,00 | 1,495,757,090 |
| | Máximo | 1,17 | 207,64 | 46,02 | 2,28 | 27,24 | 55,06 | 76,20 | 8,20 | 7790,00 | 46,95 | 0,87 | 63,00 | 31,50 | 0,87 | 75,95 | 1,416,750,766,419 |

El segundo conglomerado (C2) está compuesto por 10 países: Rusia, 6 de las ex-repúblicas de la URSS, Albania, Irán y Argelia. Se trata de países con niveles intermedios de ayuda, endeudamiento y remesas, y con una tasa de fertilidad promedio inferior a la de reemplazo. Destacan los negativos registros de gobernabilidad, tal y como reflejan los distintos componentes del *Policy IV*. La participación de la IED en el PIB es la más alta entre los PRM. Las elevadas emisiones de CO₂ son consecuencia de la alta participación del sector industrial en estas economías. Son economías que presentan tasas de crecimiento negativas durante la década 1990-2003 y el segundo nivel de renta per cápita más bajo de los grupos. Estos resultados contrastan con los relativamente bajos niveles de desigualdad (los menores entre los 5 grupos), el segundo mejor registro de desarrollo humano y la segunda menor tasa de pobreza.

El tercer conglomerado (C3) es el más numeroso (19 países). Comprende buena parte de los países latinoamericanos, además de Jordania, Turquía, Túnez, Egipto, Marruecos, Sri Lanka, Filipinas e Indonesia. Se trata de economías con escasa participación en la ayuda pero altamente endeudadas, con la más elevada participación de las remesas en el PIB y la segunda menor tasa de ahorro. Los registros de gobernabilidad, aunque negativos, se sitúan por encima de los dos conglomerados anteriores. Se trata de economías con una elevada participación económica del sector servicios, bajas emisiones de CO₂ y una tasa de crecimiento durante el periodo 1990-2003 escasamente superior a la media(aunque algo más volátil). Su nivel de renta per cápita (el tercero más alto) es compatible con la existencia de elevados niveles de desigualdad y pobreza.

El cuarto conglomerado (C4) está compuesto por 6 países de muy dispares dimensiones: 3 asiáticos (China, Tailandia y Malasia), 2 africanos (Sudáfrica y Botswana) y uno latinoamericano (Trinidad y Tobago). Se trata del conjunto de economías que menores niveles relativos de ayuda reciben y los que presentan más bajo niveles de endeudamiento. Tienen tasas de ahorro superiores a la media y elevados registros en los indicadores tecnológico. Los indicadores de gobernabilidad presentan registros positivos, aunque menores que los propios de C5. La participación del comercio en el PIB es relativamente elevada y el ritmo de crecimiento experimentado durante los últimos 13 años ha sido el más alto de los grupos, aunque también el más volátil. Su elevado nivel de renta per cápita (el segundo mayor) contrasta con el bajo IDH (el segundo menor) y las elevadas tasas de pobreza (las más altas); lo que se explica por los elevados niveles de desigualdad vigentes.

Finalmente el quinto conglomerado (C5) está compuesto por 13 países: los países de Europa central y oriental, Chile, Costa Rica y Uruguay. Se trata del grupo de países de mayor nivel de desarrollo relativo (en términos del PNB per cápita, el IDH y el acceso a las tecnologías digitales). A pesar de ello, reciben mayores recursos de ayuda per cápita que otros conglomerados de menor desarrollo. Son las economías con mayor endeudamiento externo y las más terciarizadas, presentando elevadas participaciones del comercio y de la IED en el PIB.. A su vez, destacan por presentar los mejores registros de gobernabilidad, los más bajos niveles de desigualdad y de pobreza.

ANEXO 3: CLASIFICACIÓN DE LOS PAÍSES SEGÚN DIVERSOS CRITERIOS

DAC List of ODA recipient countries*

| | <i>Economy</i> | <i>Code</i> | <i>Region</i> | <i>Income group</i> | <i>Lending category</i> | <i>PNUD</i> | <i>Other</i> |
|------|--------------------------|-------------|----------------------------|---------------------|-------------------------|-------------|--------------|
| LDC | Afghanistan | AFG | South Asia | Low income | IDA | .. | |
| LDC | Angola | AGO | Sub-Saharan Africa | Lower middle income | IDA | LHD | LDC |
| LDC | Bangladesh | BGD | South Asia | Low income | IDA | MHD | |
| LDC | Benin | BEN | Sub-Saharan Africa | Low income | IDA | LHD | HIPC |
| LDC | Bhutan | BTN | South Asia | Low income | IDA | MHD | |
| LDC | Burkina Faso | BFA | Sub-Saharan Africa | Low income | IDA | LHD | HIPC |
| LDC | Burundi | BDI | Sub-Saharan Africa | Low income | IDA | LHD | HIPC |
| LDC | Cambodia | KHM | East Asia & Pacific | Low income | IDA | MHD | |
| LDC | Cape Verde | CPV | Sub-Saharan Africa | Lower middle income | IDA | MHD | |
| LDC | Central African Republic | CAF | Sub-Saharan Africa | Low income | IDA | LHD | HIPC |
| LDC | Chad | TCD | Sub-Saharan Africa | Low income | IDA | LHD | HIPC |
| LDC | Comoros | COM | Sub-Saharan Africa | Low income | IDA | MHD | HIPC |
| LDC | Congo, Dem. Rep. | ZAR | Sub-Saharan Africa | Low income | IDA | LHD | HIPC |
| LDC | Djibouti | DJI | Middle East & North Africa | Lower middle income | IDA | LHD | |
| LDC | Equatorial Guinea | GNQ | Sub-Saharan Africa | Upper middle income | IBRD | MHD | LDC |
| LDC | Eritrea | ERI | Sub-Saharan Africa | Low income | IDA | LHD | HIPC |
| LDC | Ethiopia | ETH | Sub-Saharan Africa | Low income | IDA | LHD | HIPC |
| LDC | Gambia, The | GMB | Sub-Saharan Africa | Low income | IDA | LHD | HIPC |
| LDC | Guinea | GIN | Sub-Saharan Africa | Low income | IDA | LHD | HIPC |
| LDC | Guinea-Bissau | GNB | Sub-Saharan Africa | Low income | IDA | LHD | HIPC |
| LDC | Haiti | HTI | Latin America & Caribbean | Low income | IDA | LHD | HIPC |
| LDC | Kiribati | KIR | East Asia & Pacific | Lower middle income | IDA | .. | |
| LDC | Lao PDR | LAO | East Asia & Pacific | Low income | IDA | MHD | |
| LDC | Lesotho | LSO | Sub-Saharan Africa | Lower middle income | IDA | LHD | |
| LDC | Liberia | LBR | Sub-Saharan Africa | Low income | IDA | .. | HIPC |
| LDC | Madagascar | MDG | Sub-Saharan Africa | Low income | IDA | LHD | HIPC |
| LDC | Malawi | MWI | Sub-Saharan Africa | Low income | IDA | LHD | HIPC |
| LDC | Maldives | MDV | South Asia | Lower middle income | IDA | MHD | |
| LDC | Mali | MLI | Sub-Saharan Africa | Low income | IDA | LHD | HIPC |
| LDC | Mauritania | MRT | Sub-Saharan Africa | Low income | IDA | LHD | HIPC |
| LDC | Mozambique | MOZ | Sub-Saharan Africa | Low income | IDA | LHD | HIPC |
| LDC | Myanmar | MMR | East Asia & Pacific | Low income | IDA | MHD | |
| LDC | Nepal | NPL | South Asia | Low income | IDA | MHD | HIPC |
| LDC | Niger | NER | Sub-Saharan Africa | Low income | IDA | LHD | HIPC |
| LDC | Rwanda | RWA | Sub-Saharan Africa | Low income | IDA | LHD | HIPC |
| LDC | Samoa | WSM | East Asia & Pacific | Lower middle income | IDA | .. | |
| LDC | São Tomé and Príncipe | STP | Sub-Saharan Africa | Low income | IDA | MHD | HIPC |
| LDC | Senegal | SEN | Sub-Saharan Africa | Low income | IDA | LHD | HIPC |
| LDC | Sierra Leone | SLE | Sub-Saharan Africa | Low income | IDA | LHD | HIPC |
| LDC | Solomon Islands | SLB | East Asia & Pacific | Low income | IDA | MHD | |
| LDC | Somalia | SOM | Sub-Saharan Africa | Low income | IDA | .. | HIPC |
| LDC | Sudan | SDN | Sub-Saharan Africa | Low income | IDA | MHD | HIPC |
| LDC | Tanzania | TZA | Sub-Saharan Africa | Low income | IDA | LHD | HIPC |
| LDC | Timor-Leste | TMP | East Asia & Pacific | Low income | IDA | MHD | |
| LDC | Togo | TGO | Sub-Saharan Africa | Low income | IDA | MHD | HIPC |
| LDC | Uganda | UGA | Sub-Saharan Africa | Low income | IDA | MHD | HIPC |
| LDC | Vanuatu | VUT | East Asia & Pacific | Lower middle income | IDA | MHD | |
| LDC | Yemen, Rep. | YEM | Middle East & North Africa | Low income | IDA | LHD | |
| LDC | Zambia | ZMB | Sub-Saharan Africa | Low income | IDA | LHD | HIPC |
| OLIC | Cameroon | CMR | Sub-Saharan Africa | Lower middle income | IDA | LHD | HIPC |
| OLIC | Congo, Rep. | COG | Sub-Saharan Africa | Lower middle income | IDA | MHD | HIPC |
| OLIC | Côte d'Ivoire | CIV | Sub-Saharan Africa | Low income | IDA | LHD | HIPC |
| OLIC | Ghana | GHA | Sub-Saharan Africa | Low income | IDA | MHD | HIPC |
| OLIC | India | IND | South Asia | Low income | Blend | MHD | |
| OLIC | Kenya | KEN | Sub-Saharan Africa | Low income | IDA | LHD | |
| OLIC | Korea, Dem. Rep. | PRK | East Asia & Pacific | Low income | .. | .. | |
| OLIC | Kyrgyz Republic | KGZ | Europe & Central Asia | Low income | IDA | MHD | HIPC |
| OLIC | Moldova | MDA | Europe & Central Asia | Lower middle income | IDA | MHD | |
| OLIC | Mongolia | MNG | East Asia & Pacific | Low income | IDA | MHD | |
| OLIC | Nicaragua | NIC | Latin America & Caribbean | Lower middle income | IDA | MHD | HIPC |
| OLIC | Nigeria | NGA | Sub-Saharan Africa | Low income | IDA | LHD | |
| OLIC | Pakistan | PAK | South Asia | Low income | Blend | MHD | |
| OLIC | Papua New Guinea | PNG | East Asia & Pacific | Low income | Blend | MHD | |
| OLIC | Tajikistan | TJK | Europe & Central Asia | Low income | IDA | MHD | |
| OLIC | Uzbekistan | UZB | Europe & Central Asia | Low income | Blend | MHD | |
| OLIC | Vietnam | VNM | East Asia & Pacific | Low income | IDA | MHD | |
| OLIC | Zimbabwe | ZWE | Sub-Saharan Africa | Low income | Blend | MHD | |

| | | | | | | |
|--|--------------------------------|-----------------------|----------------------------|----------------------|-------|-----|
| LMIC | Albania | ALB | Europe & Central Asia | Lower middle income | Blend | MHD |
| LMIC | Algeria | DZA | Middle East & North Africa | Lower middle income | IBRD | MHD |
| LMIC | Armenia | ARM | Europe & Central Asia | Lower middle income | IDA | MHD |
| LMIC | Azerbaijan | AZE | Europe & Central Asia | Lower middle income | Blend | MHD |
| LMIC | Belarus | BLR | Europe & Central Asia | Lower middle income | IBRD | MHD |
| LMIC | Bolivia | BOL | Latin America & Caribbean | Lower middle income | Blend | MHD |
| LMIC | Bosnia and Herzegovina | BIH | Europe & Central Asia | Lower middle income | Blend | MHD |
| LMIC | Brazil | BRA | Latin America & Caribbean | Lower middle income | IBRD | MHD |
| LMIC | China | CHN | East Asia & Pacific | Lower middle income | IBRD | MHD |
| LMIC | Colombia | COL | Latin America & Caribbean | Lower middle income | IBRD | MHD |
| LMIC | Cuba | CUB | Latin America & Caribbean | Lower middle income | .. | HHD |
| LMIC | Dominican Republic | DOM | Latin America & Caribbean | Lower middle income | IBRD | MHD |
| LMIC | Ecuador | ECU | Latin America & Caribbean | Lower middle income | IBRD | MHD |
| LMIC | Egypt, Arab Rep. | EGY | Middle East & North Africa | Lower middle income | IBRD | MHD |
| LMIC | El Salvador | SLV | Latin America & Caribbean | Lower middle income | IBRD | MHD |
| LMIC | Fiji | FJI | East Asia & Pacific | Lower middle income | IBRD | MHD |
| LMIC | Georgia | GEO | Europe & Central Asia | Lower middle income | IDA | MHD |
| LMIC | Guatemala | GTM | Latin America & Caribbean | Lower middle income | IBRD | MHD |
| LMIC | Guyana | GUY | Latin America & Caribbean | Lower middle income | IDA | MHD |
| LMIC | Honduras | HND | Latin America & Caribbean | Lower middle income | IDA | MHD |
| LMIC | Indonesia | IDN | East Asia & Pacific | Lower middle income | Blend | MHD |
| LMIC | Iran, Islamic Rep. | IRN | Middle East & North Africa | Lower middle income | IBRD | mhd |
| LMIC | Iraq | IRQ | Middle East & North Africa | Lower middle income | IBRD | .. |
| LMIC | Jamaica | JAM | Latin America & Caribbean | Lower middle income | IBRD | MHD |
| LMIC | Jordan | JOR | Middle East & North Africa | Lower middle income | IBRD | MHD |
| LMIC | Kazakhstan | KAZ | Europe & Central Asia | Lower middle income | IBRD | MHD |
| LMIC | Macedonia, FYR | MKD | Europe & Central Asia | Lower middle income | IBRD | MHD |
| LMIC | Marshall Islands | MHL | East Asia & Pacific | Lower middle income | IBRD | .. |
| LMIC | Micronesia, Fed. Sts. | FSM | East Asia & Pacific | Lower middle income | IBRD | .. |
| LMIC | Morocco | MAR | Middle East & North Africa | Lower middle income | IBRD | MHD |
| LMIC | Namibia | NAM | Sub-Saharan Africa | Lower middle income | IBRD | MHD |
| LMIC | West Bank and Gaza | WBG | Middle East & North Africa | Lower middle income | .. | MHD |
| LMIC | Paraguay | PRY | Latin America & Caribbean | Lower middle income | IBRD | MHD |
| LMIC | Peru | PER | Latin America & Caribbean | Lower middle income | IBRD | MHD |
| LMIC | Philippines | PHL | East Asia & Pacific | Lower middle income | IBRD | MHD |
| LMIC | Serbia and Montenegro | YUG | Europe & Central Asia | Lower middle income | Blend | .. |
| LMIC | Sri Lanka | LKA | South Asia | Lower middle income | IDA | MHD |
| LMIC | Suriname | SUR | Latin America & Caribbean | Lower middle income | IBRD | MHD |
| LMIC | Swaziland | SWZ | Sub-Saharan Africa | Lower middle income | IBRD | LHD |
| LMIC | Syrian Arab Republic | SYR | Middle East & North Africa | Lower middle income | IBRD | MHD |
| LMIC | Thailand | THA | East Asia & Pacific | Lower middle income | IBRD | MHD |
| LMIC | Tonga | TON | East Asia & Pacific | Lower middle income | IDA | HHD |
| LMIC | Tunisia | TUN | Middle East & North Africa | Lower middle income | IBRD | MHD |
| LMIC | Turkmenistan | TKM | Europe & Central Asia | Lower middle income | IBRD | MHD |
| LMIC | Ukraine | UKR | Europe & Central Asia | Lower middle income | IBRD | MHD |
| UMIC | Antigua and Barbuda | ATG | .. | High income: nonOECD | IBRD | MHD |
| UMIC | Argentina | ARG | Latin America & Caribbean | Upper middle income | IBRD | HHD |
| UMIC | Barbados | BRB | Latin America & Caribbean | Upper middle income | .. | HHD |
| UMIC | Belize | BLZ | Latin America & Caribbean | Upper middle income | IBRD | MHD |
| UMIC | Botswana | BWA | Sub-Saharan Africa | Upper middle income | IBRD | MHD |
| UMIC | Chile | CHL | Latin America & Caribbean | Upper middle income | IBRD | HHD |
| UMIC | Costa Rica | CRI | Latin America & Caribbean | Upper middle income | IBRD | HHD |
| UMIC | Croatia | HRV | Europe & Central Asia | Upper middle income | IBRD | HHD |
| UMIC | Dominica | DMA | Latin America & Caribbean | Upper middle income | Blend | MHD |
| UMIC | Gabon | GAB | Sub-Saharan Africa | Upper middle income | IBRD | MHD |
| UMIC | Grenada | GRD | Latin America & Caribbean | Upper middle income | Blend | MHD |
| UMIC | Lebanon | LBN | Middle East & North Africa | Upper middle income | IBRD | MHD |
| UMIC | Libya | LYB | Middle East & North Africa | Upper middle income | IBRD | MHD |
| UMIC | Malaysia | MYS | East Asia & Pacific | Upper middle income | IBRD | MHD |
| UMIC | Mauritius | MUS | Sub-Saharan Africa | Upper middle income | IBRD | MHD |
| UMIC | Mayotte | MYT | Sub-Saharan Africa | Upper middle income | .. | .. |
| UMIC | Mexico | MEX | Latin America & Caribbean | Upper middle income | IBRD | HHD |
| UMIC | Oman | OMN | Middle East & North Africa | Upper middle income | .. | MHD |
| UMIC | Palau | PLW | East Asia & Pacific | Upper middle income | IBRD | .. |
| UMIC | Panama | PAN | Latin America & Caribbean | Upper middle income | IBRD | HHD |
| UMIC | Saudi Arabia*** | SAU | Middle East & North Africa | High income: nonOECD | .. | MHD |
| UMIC | Seychelles | SYC | Sub-Saharan Africa | Upper middle income | IBRD | HHD |
| UMIC | South Africa | ZAF | Sub-Saharan Africa | Upper middle income | IBRD | MHD |
| UMIC | St. Kitts and Nevis | KNA | Latin America & Caribbean | Upper middle income | IBRD | .. |
| UMIC | St. Lucia | LCA | Latin America & Caribbean | Upper middle income | Blend | .. |
| UMIC | St. Vincent and the Grenadines | VCT | Latin America & Caribbean | Upper middle income | Blend | .. |
| UMIC | Trinidad and Tobago | TTO | Latin America & Caribbean | Upper middle income | IBRD | HHD |
| UMIC | Turkey | TUR | Europe & Central Asia | Upper middle income | IBRD | MHD |
| UMIC | Uruguay | URY | Latin America & Caribbean | Upper middle income | IBRD | HHD |
| UMIC | Venezuela, RB | VEN | Latin America & Caribbean | Upper middle income | IBRD | MHD |
| r N e o c n e p O i D e t A n s | Czech Republic** | CZE | Europe & Central Asia | Upper middle income | .. | HHD |
| | Estonia** | EST | Europe & Central Asia | Upper middle income | IBRD | HHD |
| | Hungary** | HUN | Europe & Central Asia | Upper middle income | IBRD | HHD |
| | Latvia** | LVA | Europe & Central Asia | Upper middle income | IBRD | HHD |
| | Lithuania** | LTU | Europe & Central Asia | Upper middle income | IBRD | HHD |
| | Poland** | POL | Europe & Central Asia | Upper middle income | IBRD | HHD |
| | Bulgaria** | BGR | Europe & Central Asia | Lower middle income | IBRD | HHD |
| | Romania** | ROM | Europe & Central Asia | Upper middle income | IBRD | MHD |
| | Russian Federation** | RUS | Europe & Central Asia | Upper middle income | IBRD | MHD |
| | Slovak Republic** | SVK | Europe & Central Asia | Upper middle income | IBRD | HHD |
| Slovenia** | SVN | Europe & Central Asia | High income: nonOECD | .. | HHD | |
| World | | WLD | | | | |
| Least developed countries: UN classification | | LDC | | | | |
| Other low income | | OLIC | | | | |
| Middle income | | MIC | | | | |
| Lower middle income | | LMIC | | | | |
| Upper middle income | | UMIC | | | | |
| Low & middle income | | LMY | | | | |
| East Asia & Pacific | | EAP | | | | |
| Europe & Central Asia | | ECA | | | | |
| Latin America & Caribbean | | LAC | | | | |
| Middle East & North Africa | | MNA | | | | |
| South Asia | | SAS | | | | |
| Sub-Saharan Africa | | SSA | | | | |
| High income | | HIC | | | | |
| European Monetary Union | | EMU | | | | |
| High income: OECD | | OEC | | | | |
| High income: nonOECD | | NOC | | | | |
| Heavily indebted poor countries (HIPC) | | HPC | | | | |
| Low Human Development | | LHD | | | | |
| Middle Human Development | | MHD | | | | |
| High Human Development | | HHD | | | | |

El Banco Mundial clasifica a todas las economías socias, así como otras economías con población de más de 30.000 personas. Para propósitos operacionales y analíticos, las economías se dividen entre grupos de ingreso acordes con el Producto Nacional Bruto (PNB) de 2005, calculado mediante el uso del método Atlas del Banco Mundial. Los grupos son: Renta Baja, \$875 o menos; Renta Media baja, \$876-3.465; Renta Media Alta, \$3.466-10.725; y Renta Alta, \$10.726 o más. Son también utilizados, otros grupos de análisis basados en regiones geográficas. Las clasificaciones geográficas y los datos para regiones geográficas se utilizan solamente para el grupo de Renta Baja y las economías de renta media. Ambos grupos son usualmente denominados economías en desarrollo. El uso de este término es conveniente, y no busca señalar que todas las economías en el grupo experimentan un proceso de desarrollo similar o que otras economías han alcanzado un estadio final de desarrollo. La clasificación por nivel de ingreso no necesariamente refleja el nivel de desarrollo.

Categoría de Préstamo: los países IDA son aquellos que tuvieron una renta *per capita* en 2005 de menos de \$1.205 y carecen de capacidad financiera para obtener préstamos del BIRF. Los préstamos IDA son altamente concesionales – préstamos libres de interés, y garantías para programas orientados a impulsar el crecimiento económico y mejorar las condiciones de vida. Los préstamos del BIRF son no concesionales. Los países con liquidez son elegidos para préstamos IDA debido a su bajo ingreso *per capita* pero son también elegibles para préstamos BIRF ya que son financieramente sujetos de crédito.

Nota:

La clasificación del Banco Mundial está en vigor hasta el 1° de Julio del 2007. El Banco Mundial no clasifica más a países por su nivel de deuda.

La clasificación del CAD: está en vigor desde 2006 para reportes de 2005, 2006 y 2007. Los intervalos de renta de clasificación se corresponden con GNI per capita 2004, método Atlas.

** La lista del CAD para los receptores de AOD es consistente con las prácticas del Banco Mundial, exceptuando la exclusión de países que son socios del G8, o de la UE, o que tienen fecha para ser admitidos como socios de la UE. Esto significa que como en 2005, se excluyen los siguientes países de renta media: Rusia, Lituania, Malta, Polonia, Rumania, Eslovenia, y Eslovaquia.

*** Arabia Saudi alcanzo el umbral de Renta Alta en 2004. De acuerdo con las reglas del CAD para la revisión de su listado, saldrá de su listado si permanece como país de alto ingreso en 2005 y 2006.

Los Países que aparecen en el listado del CAD pero que no son clasificados por el BM: Anguilla, Cook Islands, Montserrat, Nauru, Niue, St. Helena, Tokelau, Turks & Caicos, Islands, Tuvalu, Wallis & Futuna

3.- LA AYUDA DIRIGIDA HACIA LOS PAISES DE RENTA MEDIA

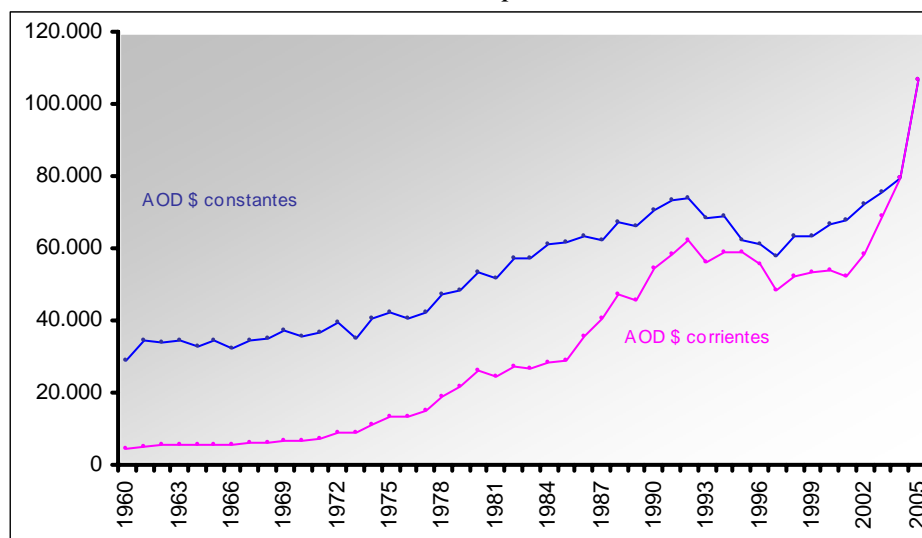
Como se ha visto en el capítulo anterior, los PRM conforman una parte relevante del mundo en desarrollo: en correspondencia, buena parte de los países que pertenecen a este colectivo califican como receptores potenciales de AOD. De esa condición han quedado excluidos únicamente un reducido grupo de países anteriormente en transición; al tiempo, 11 países y 3 Territorios de renta medio-alta superan el umbral requerido para ser elegibles como beneficiarios de créditos concesionales. En el resto de los casos, los países tienen plenas condiciones para ser beneficiarios del conjunto de las modalidades de ayuda. Y, de hecho, se conforman como importantes receptores, por cuanto perciben cerca del 32 % de la ayuda bilateral total (el 44% de la localizable geográficamente). En el presente capítulo se analizará la evolución, distribución y composición de los flujos de ayuda dirigida a los PRM.

1.- Evolución de la ayuda

1.1.- Visión global

Desde la constitución del CAD (de la OCDE), hace más de nueve lustros, y hasta comienzos de la década de los noventa, la ayuda oficial para el desarrollo (AOD), en términos corrientes, siguió una tendencia general ascendente. En concreto, entre 1960 y 1992, la AOD pasa de 4 mil millones a cerca de 61 mil millones de dólares. La ayuda retrocede a lo largo de la década de los noventa, moviéndose en torno a los 53 mil millones de dólares. Finalmente, el estancamiento de la ayuda se rompe al inicio del nuevo siglo y, a partir de 2002, tras la aprobación del Consenso de Monterrey, la AOD experimenta un intenso crecimiento, hasta alcanzar en el último año, 2005, los 106 mil millones de dólares (gráfico 1).

Gráfico 1. Evolución de la AOD de los países del CAD: 1960-2005



Desembolsos netos de AOD bilateral y multilateral de los países miembros del CAD. Millones de dólares.
Fuente: Elaboración propia con datos de OCDE: CAD (2006)

La imagen que arrojan estos datos sería menos optimista si las cifras se manejasen en términos constantes, a dólares de 2004. En ese caso, la ayuda pasaría de 28 mil a 77 mil millones de dólares, entre 1960 y 1991: es decir, en las tres décadas consideradas la ayuda se multiplica por tres. Tras el retroceso de la década de los noventa, la ayuda se expande al comienzo del nuevo milenio, pero, aún así, la cifra correspondiente a 2004, 78 mil millones de dólares, apenas supera la alcanzada en 1991. Dicho de otro modo, en toda la historia del CAD, a lo largo de cuatro décadas y media, la ayuda apenas se triplicó; y ello a pesar de que el número de miembros del CAD se incrementó en el período, pasando de los 8 originarios con que empezó ese organismo, en 1961, a los 22 que hoy lo conforman¹.

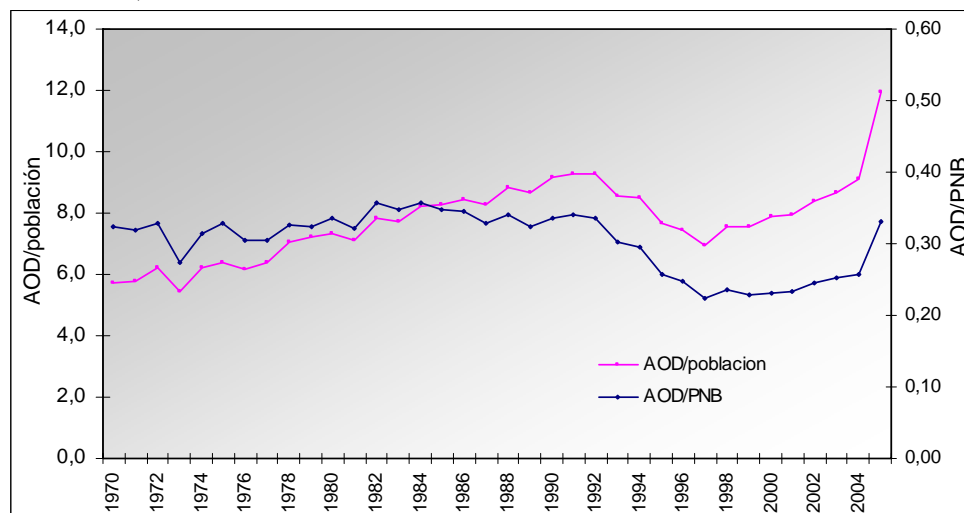
En suma, no cabe atribuir a la AOD un especial dinamismo, especialmente si la evolución de los recursos se pone en relación con las necesidades de los países en desarrollo o con la evolución del ingreso promedio de los países donantes. En relación con esta última variable, la AOD ha seguido una tendencia manifiestamente regresiva. En los primeros años sesenta, cuando nace la ayuda, el coeficiente se situaba en torno al 0,5% del PNB de los entonces donantes. Una vez consolidado el sistema de ayuda, el coeficiente se movió alrededor del 0,33%: algo menos de la mitad de lo acordado por los países en el seno de Naciones Unidas (gráfico 2). No obstante, este coeficiente sufrió un retroceso notable en la década de los noventa, hasta alcanzar la mínima cuota del 0,22% en 1997 y 2000. Con posterioridad a ese año, el coeficiente sube hasta alcanzar, en 2005, el 0,33%, tras el incremento de los recursos experimentado en los últimos cinco años.

Una evolución algo más positiva presenta el coeficiente de AOD per cápita. Una ratio que, tras mantenerse relativamente estable a lo largo de los años sesenta, crece moderadamente entre 1973 y 1992. En la década de los noventa se percibe el retroceso de la ayuda; como

¹ Formaban parte del CAD en 1961: Bélgica, Canadá, Francia, República Federal Alemana, Italia, Portugal, Reino Unido y Estados Unidos, además de la CE. A ese grupo se suman en la actualidad, Australia, Nueva Zelanda, España, Grecia, Luxemburgo, Holanda, Suecia, Noruega, Dinamarca, Finlandia, Grecia, Austria, Irlanda y Japón.

también se aprecia el crecimiento que el coeficiente ha experimentado al iniciarse el nuevo milenio.

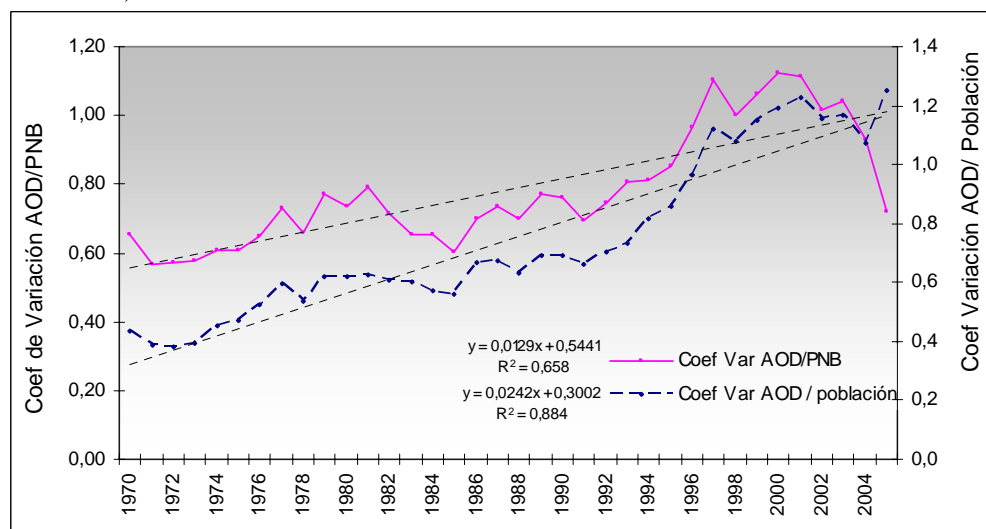
Gráfico 2: Evolución de los coeficientes de AOD per cápita y respecto al PNB (a precios constantes)



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

Resulta relevante señalar que la dispersión en el esfuerzo financiero de los donantes en materia de ayuda ha aumentado a lo largo de los años, tanto si se considera en términos *per cápita* como con respecto al PIB (gráfico 3). En el primer caso, el coeficiente de variación ha pasado del 0,4 al 1,2, entre 1970 y el 2005; en el segundo, la dispersión crece de 0,65 al 0,72 en el mismo periodo, observándose un punto de inflexión a la baja en el valor del coeficiente partir del año 2000. En conjunto, la evolución de ambos coeficiente revela que ha crecido la disparidad en el compromiso que los donantes tienen en materia de ayuda internacional.

Gráfico 3: Evolución de la dispersión en el esfuerzo de los donantes (coeficientes de variación)

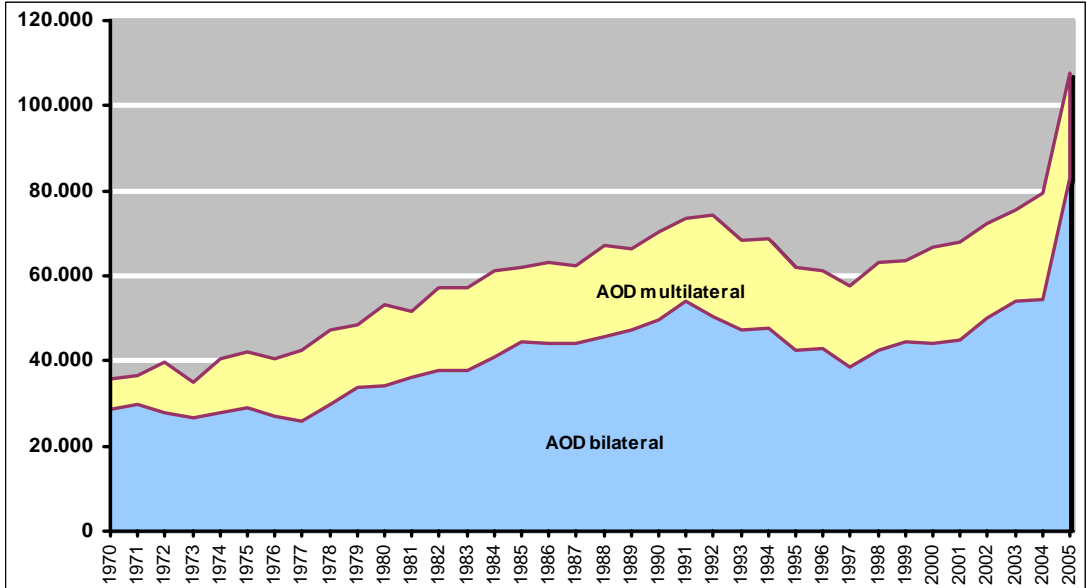


Fuente: Elaboración propia con datos de OCDE: CAD (2006)

Como es sabido, la ayuda internacional tiene dos componentes básicos: el bilateral y el multilateral, de acuerdo con quién gestione la ayuda. Pues bien, aun cuando el grueso de la ayuda sigue siendo bilateral (algo más de las dos terceras partes), se percibe un ligero incremento en el componente multilateral a lo largo del tiempo: especialmente en el período que media entre 1970 y 1992 (gráfico 4). No obstante, una buena parte del incremento del componente multilateral se debe a la emergencia de la Unión Europea como relevante actor del sistema de ayuda, a través de los programas que despliega la Comisión Europea (CE).

El lento crecimiento de la ayuda contrasta con la evolución de los otros flujos de financiación internacional de los países en desarrollo (gráfico 5). En 1989, el valor económico de los cuatro principales componentes (inversión privada, crédito privado, crédito público y ayuda internacional) era relativamente similar (entre 20 y 30 mil millones de dólares cada uno de ellos). A partir de esa fecha, el crédito privado sigue una tendencia muy inestable, aunque creciente, en la que se aprecia el efecto contractivo generado por las crisis financieras de finales de los noventa; el crédito público apenas se expande, e incluso experimenta un significativo retroceso hasta adoptar valores negativos como consecuencia de los reembolsos de créditos precedentes; la ayuda internacional, que se mide sin considerar los gastos en cooperación técnica, sigue una tendencia notablemente estable, en la que se aprecia el ligero repunte de los últimos años; y, finalmente, el flujo más expansivo es el de la inversión privada (directa y en cartera), que experimenta un importante proceso de expansión en el período. Aun cuando este último flujo es inestable y selectivo en su destino, se ha conformado como la principal fuente de financiación de los mercados emergentes, dejando muy atrás en su relevancia a la ayuda. Por ejemplo, en 1989, la ayuda internacional suponía el 20% del total de los flujos de capital recibidos por los mercados emergentes: en 2004 esa cuota había descendido a apenas el 14%.

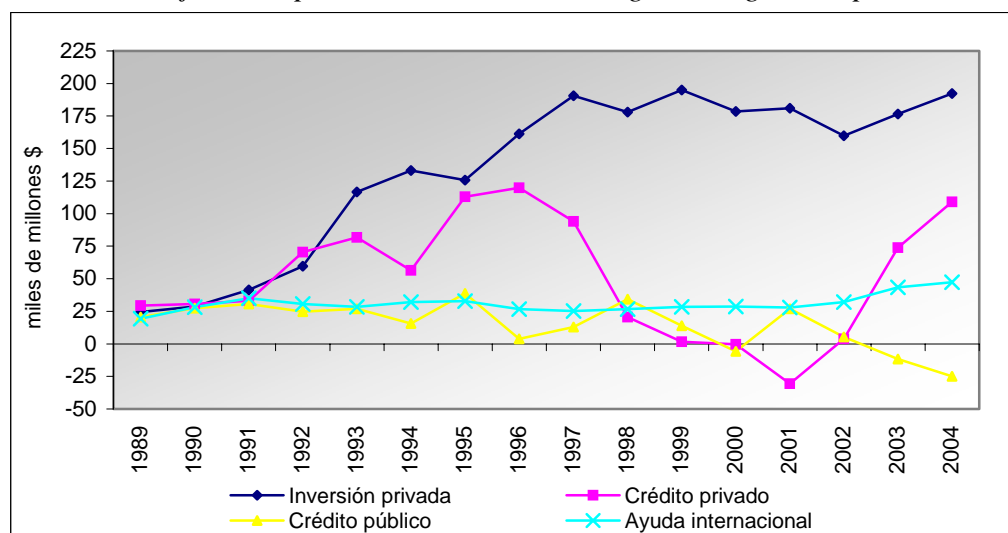
Gráfico 4. Evolución de la AOD bilateral y multilateral de los países del CAD: 1960-2004



Desembolsos netos de AOD bilateral y multilateral de los países miembros del CAD. Millones de dólares constantes (2004).

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

Gráfico 5: *Flujos de capital a los mercados emergentes según componentes*



Fuente: Eichengreen, 2006

Nota: La ayuda internacional no considera la cooperación técnica

1.2.- Previsiones de futuro

El juicio crítico acerca de la evolución de la ayuda queda suspendido al referirse a las cifras correspondientes al último quinquenio. Entre 2000 y 2005, se duplican los recursos dedicados a la ayuda internacional, pasando de 53 a 106 mil millones de dólares. Se trata de uno de los periodos de más intenso crecimiento de la ayuda, que progresó a una tasa de crecimiento anual promedio del 14,6 %.

En la expansión de la ayuda en estos últimos años influyeron operaciones circunstanciales, relacionadas con el alivio de la deuda en países con importantes pasivos externos (como Nigeria e Irak), y con complejas tareas de reconstrucción motivadas por catástrofes naturales (como el tsunami en el Océano Índico) o por conflictos bélicos (Afganistán e Irak). Ahora bien, más allá de estos factores episódicos, se aprecia el efecto que ha tenido el compromiso adquirido por una buena parte de los donantes de hacer crecer la ayuda internacional. Un acuerdo que tuvo su primera expresión en la Declaración del Milenio y en la determinación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio como agenda compartida de la comunidad internacional; y que quedó rubricado, de forma más expresa, en los acuerdos sobre Financiación del Desarrollo suscritos con motivo de la Conferencia de Monterrey.

Acorde con los compromisos asumidos por los propios países, el CAD prevé que la ayuda puede sufrir un ligero deterioro en los próximos dos años, debido al retroceso en las operaciones de alivio de la deuda, hasta situarse en torno a los 100 mil millones de dólares; pero, pasado ese periodo, las cifras volverán a subir a partir de 2007, hasta alcanzar los 128 mil millones de dólares, en 2010 (cuadro 1). Es interesante observar que estas previsiones se han construido a partir de los compromisos explícitamente asumidos por parte de los donantes miembros del CAD, sin considerar las aportaciones de aquellos países que en estos momentos están decidiendo su futura incorporación a ese organismo (como la República Checa, Polonia o Corea). Caso de que se alcancen esas previsiones, los países de la UE aportarán, en 2010, el 63% de los fondos; para estos países, el esfuerzo promedio de ayuda será del 0.59% del PNB. A nivel agregado del CAD, este último coeficiente se situará en el 0,36%.

Cuadro 1: Previsiones acerca de la ayuda

| | 2004 | | Supuestos | 2010 | | Tasa de Crec. % |
|------------------|-----------------|-------------|---------------------------------|-----------------|-------------|-----------------|
| | AOD Millones \$ | AOD/PNB % | | AOD Millones \$ | AOD/PNB % | |
| Austria | 678 | 0,23 | 0,51% en 2010 | 1.673 | 0,51 | 147 |
| Bélgica | 1.463 | 0,41 | 0,7% en 2010 | 2.807 | 0,70 | 92 |
| Dinamarca | 2.037 | 0,85 | Mínimo 0,8% | 2.185 | 0,80 | 7 |
| Finlandia | 655 | 0,35 | 0,44% en 2007 y 0,7% en 2010 | 1.475 | 0,70 | 125 |
| Francia | 8.473 | 0,41 | 0,5% en 2007 y 0,7% en 2012 | 14.110 | 0,61 | 67 |
| Alemania | 7.534 | 0,28 | 0,33% en 2006 y 0,51% en 2010 | 15.509 | 0,51 | 106 |
| Grecia | 465 | 0,23 | 0,33% en 2006 y 0,51% en 2010 | 1.196 | 0,51 | 158 |
| Irlanda | 607 | 0,39 | 0,5% en 2007 y 0,7% en 2012 | 1.121 | 0,60 | 85 |
| Italia | 2.462 | 0,15 | 0,33% en 2006 y 0,51% en 2010 | 9.262 | 0,51 | 276 |
| Luxemburgo | 236 | 0,83 | 1% en 2009 | 328 | 1,00 | 39 |
| Holanda | 4.204 | 0,73 | Mínimo 0,8% | 5.070 | 0,80 | 21 |
| Portugal | 1.031 | 0,63 | 0,33% en 2006 y 0,51% en 2010 | 933 | 0,51 | -10 |
| España | 2.437 | 0,24 | 0,5 en 2006 y 0,51% en 2010 | 6.925 | 0,59 | 184 |
| Suecia | 2.722 | 0,78 | 1% en 2006 | 4.025 | 1,00 | 48 |
| Reino Unido | 7.883 | 0,36 | 0,47% en 2007 y 0,7% en 2013 | 14.600 | 0,59 | 85 |
| <i>TOTAL UE</i> | <i>42.886</i> | <i>0,35</i> | | <i>81.221</i> | <i>0,59</i> | <i>89</i> |
| Australia | 1.460 | 0,25 | 0,36% en 2010 | 2.460 | 0,36 | 68 |
| Canadá | 2.599 | 0,27 | Doblar la ayuda de 2001 en 2010 | 3.648 | 0,33 | 40 |
| Japón | 8.906 | 0,19 | Aumentar la ayuda en 10.000 M\$ | 11.906 | 0,22 | 34 |
| Nueva Zelanda | 212 | 0,23 | 0,27% en 2005 y 0,28% en 2007 | 289 | 0,28 | 36 |
| Noruega | 2.199 | 0,87 | 1% entre 2006-09 | 2.876 | 1,00 | 31 |
| Suiza | 1.545 | 0,41 | Aumentar 8% entre 2005 y 2008 | 1.728 | 0,41 | 12 |
| Estados Unidos | 19.705 | 0,17 | Sumar 5.000 M\$ | 24.000 | 0,18 | 22 |
| <i>TOTAL CAD</i> | <i>79.512</i> | <i>0,26</i> | | <i>128.128</i> | <i>0,36</i> | <i>61</i> |

Fuente: CAD (2005)

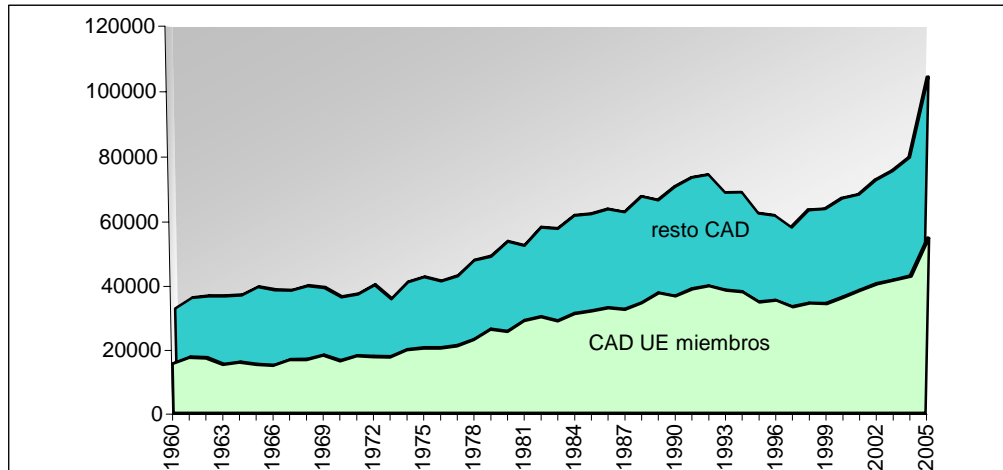
2.-La aportación de los donantes

Dado el carácter predominantemente bilateral de la ayuda, sus cifras agregadas son resultado de esfuerzos muy dispares por parte de los diversos países. De hecho, si se mide el esfuerzo financiero de los donantes por el peso relativo que la AOD tiene sobre sus respectivos PNB, se observa la diversidad de situaciones existentes en el seno de la comunidad de donantes.

Desde el origen del sistema de cooperación, los países miembros de la UE han tenido un marcado protagonismo en la evolución agregada de las cifras de ayuda. No sólo son los países comunitarios los que han presentado tradicionalmente un mayor esfuerzo financiero relativo (medido por la tasa de AOD sobre PNB), sino también los que han aportado casi la mitad del total de los recursos. Por lo que se refiere al primer aspecto, en el año 2005, último del que se

tienen datos, el coeficiente promedio de AOD sobre el PNB alcanzaba para el conjunto del CAD el 0,33%, pero se situaba en el 0,44% cuando se refería a la media de los países miembros de la UE. Y en ese mismo año, del total de la ayuda canalizada por el CAD –106,4 mil millones de dólares-, algo más de la mitad –55,7 mil millones de dólares- había sido aportada por los países miembros de la UE (gráfico 6).

Gráfico 6: *Fuentes de la ayuda (millones de dólares 2004)*



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

En términos per cápita, la comunidad internacional ha ido incrementando el nivel de su compromiso con la ayuda internacional, pasando de 5.3 dólares per capita en 1960-69 a los 9 que rigen en el último lustro. No obstante, los esfuerzos de los donantes fueron muy dispares. Así, si se pone en relación con la población y referido al último periodo, el esfuerzo más importante es el que realiza Luxemburgo, con una ayuda que equivale a 39 dólares per cápita, seguido de Noruega con 35 dólares (cuadro 2). Por encima de los 20 dólares se encuentran Dinamarca, Suecia y Holanda. Las cuotas menores se localizan en los casos de Italia y Grecia, con una ayuda equivalente a algo más de 2 dólares per cápita.

Cuadro 2: AOD per cápita (respecto a la población donante) \$ constantes

| | 1960-1969 | 1970-1979 | 1980-1989 | 1990-1999 | 2000-2005 | 2005 |
|----------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|------|
| Australia | 6,6 | 6,8 | 6,0 | 5,5 | 6,0 | 7,8 |
| Austria | 1,7 | 1,6 | 4,4 | 3,3 | 7,6 | 18,8 |
| Belgium | 6,2 | 6,9 | 7,4 | 6,0 | 11,1 | 18,7 |
| Canada | 2,7 | 5,3 | 6,2 | 6,1 | 6,2 | 10,7 |
| Denmark | 1,5 | 7,8 | 13,1 | 20,9 | 27,6 | 38,5 |
| Finland | .. | 1,2 | 6,0 | 6,9 | 8,2 | 16,8 |
| France | 10,8 | 6,9 | 10,3 | 11,6 | 9,5 | 16,6 |
| Germany | 4,3 | 4,1 | 6,1 | 6,0 | 6,2 | 11,9 |
| Greece | .. | .. | .. | 0,6 | 2,3 | 4,7 |
| Ireland | .. | 0,4 | 1,1 | 3,1 | 10,0 | 16,9 |
| Italy | 1,5 | 0,6 | 3,5 | 3,1 | 2,7 | 8,5 |
| Japan | 2,1 | 3,2 | 5,2 | 6,9 | 6,7 | 10,6 |
| Luxembourg | .. | .. | .. | 14,5 | 39,6 | 56,9 |
| Netherlands | 4,0 | 10,0 | 16,3 | 17,0 | 21,6 | 31,1 |
| New Zealand | .. | 3,9 | 3,6 | 3,3 | 4,1 | 6,3 |
| Norway | 1,0 | 7,3 | 18,5 | 27,5 | 35,7 | 54,4 |
| Portugal | 2,7 | .. | 1,3 | 2,5 | 3,6 | 3,5 |
| Spain | .. | .. | 0,9 | 2,8 | 4,1 | 7,3 |
| Sweden | 1,3 | 9,3 | 15,3 | 17,0 | 23,4 | 36,8 |
| Switzerland | 1,5 | 3,6 | 8,7 | 11,6 | 15,4 | 24,0 |
| United Kingdom | 6,5 | 5,2 | 4,4 | 4,4 | 9,0 | 17,9 |
| United States | 8,0 | 4,1 | 4,2 | 3,3 | 5,0 | 9,2 |
| TOTAL | | | | | | |
| CAD | 5,7 | 6,3 | 8,1 | 8,2 | 9,0 | 11,9 |

Fuente: elaboración propia con datos de OCDE (CAD2006) y Banco Mundial (WDI:2005). Promedios por década. (..) datos no disponibles

La relación sería algo distinta si la ayuda se pusiese en relación con el PNB (cuadro 3). En este caso, no se aprecia crecimiento alguno en el esfuerzo relativo de la ayuda: de hecho, la cuota pasa del 0,31 en 1970-79 al 0,26 en 2000-2005. No obstante, como se ha señalado, en el último quinquenio se aprecia una tendencia al incremento en el compromiso de los donantes: el coeficiente agregado pasa del 0,23% al 0,33%, entre 2000 y 2005. Esta tendencia es generalizada en el conjunto de los donantes: de los 22 miembros del CAD, en 17 el coeficiente AOD/PNB ha crecido en el último lustro². En todo caso, del conjunto del CAD, sólo cinco países cumplen con el compromiso de dedicar el 0,7% de su PNB a la AOD: se trata de Holanda, Dinamarca, Luxemburgo, Noruega y Suecia. Son estos los países los que encabezan la relación de donantes. En el extremo opuesto con el menor esfuerzo relativo, se encuentran Estados Unidos, Grecia, Italia y Japón.

² La excepción la conforman Australia, Dinamarca, Japón, Holanda y Portugal.

Cuadro 3: AOD sobre el PNB (%) \$ constantes

| | 1960-1969 | 1970-1979 | 1980-1989 | 1990-1999 | 2000-2005 | 2005 |
|----------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|------|
| Australia | 0,60 | 0,54 | 0,40 | 0,31 | 0,26 | 0,25 |
| Austria | 0,19 | 0,12 | 0,26 | 0,15 | 0,28 | 0,52 |
| Belgium | 0,71 | 0,53 | 0,46 | 0,31 | 0,45 | 0,53 |
| Canada | .. | 0,36 | 0,35 | 0,31 | 0,25 | 0,34 |
| Denmark | 0,09 | 0,39 | 0,58 | 0,79 | 0,86 | 0,81 |
| Finland | .. | 0,09 | 0,33 | 0,36 | 0,32 | 0,47 |
| France | 1,18 | 0,50 | 0,61 | 0,59 | 0,38 | 0,47 |
| Germany | .. | .. | 0,37 | 0,29 | 0,25 | 0,35 |
| Greece | .. | .. | .. | 0,06 | 0,17 | 0,24 |
| Ireland | .. | 0,04 | 0,11 | 0,17 | 0,34 | 0,41 |
| Italy | 0,20 | 0,06 | 0,24 | 0,19 | 0,13 | 0,29 |
| Japan | 0,19 | 0,16 | 0,19 | 0,20 | 0,19 | 0,28 |
| Luxembourg | .. | .. | .. | 0,40 | 0,81 | 0,87 |
| Netherlands | 0,38 | 0,69 | 1,00 | 0,85 | 0,85 | 0,82 |
| New Zealand | .. | 0,28 | 0,24 | 0,21 | 0,21 | 0,27 |
| Norway | 0,07 | 0,37 | 0,71 | 0,82 | 0,82 | 0,93 |
| Portugal | 0,96 | .. | 0,17 | 0,28 | 0,30 | 0,21 |
| Spain | .. | .. | 0,10 | 0,24 | 0,25 | 0,29 |
| Sweden | 0,09 | 0,52 | 0,74 | 0,74 | 0,77 | 0,92 |
| Switzerland | 0,07 | 0,14 | 0,29 | 0,36 | 0,40 | 0,44 |
| United Kingdom | 0,57 | 0,36 | 0,26 | 0,21 | 0,32 | 0,48 |
| United States | 0,50 | 0,20 | 0,17 | 0,11 | 0,14 | 0,22 |
| TOTAL CAD | 0,40 | 0,31 | 0,34 | 0,28 | 0,26 | 0,33 |

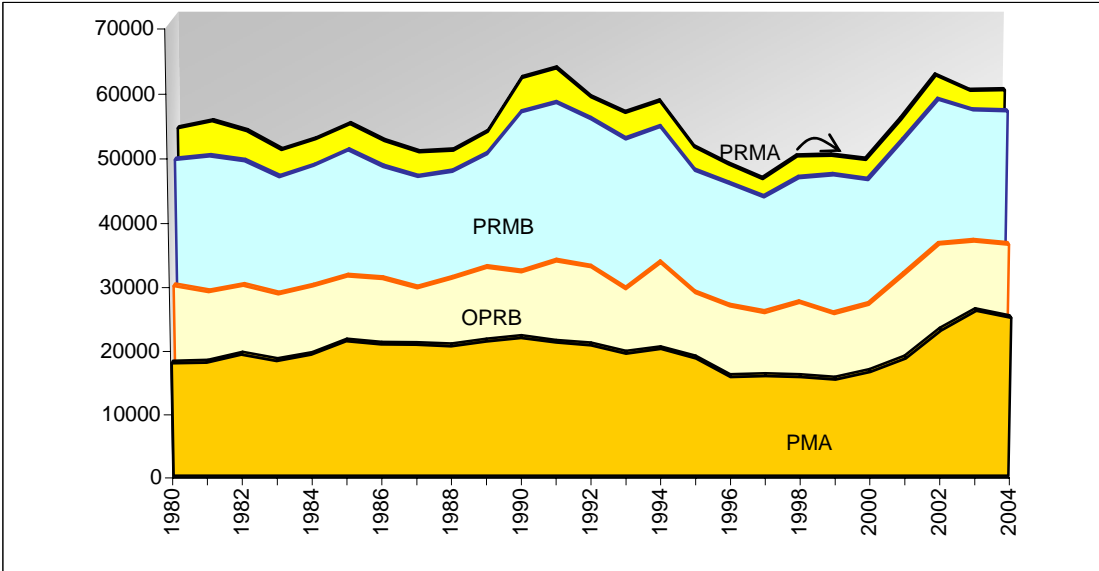
Fuente: elaboración propia con datos de OCDE (CAD: 2006) y Banco Mundial (WDI: 2005). Promedios por década. (.. datos no disponibles)

Por lo que se refiere a los destinatarios de la ayuda, el grueso de los recursos se ha dirigido a los países de África Subsahariana. De hecho, hacia esa región se ha destinado, en promedio, el 29% de la ayuda bilateral del período 2000-04. Las dos regiones que siguen son las de Asia Meridional y Oriental, con cuotas similares del 10%. A un nivel inferior se sitúa Oriente Medio (8%), seguido de Europa (6%) y América del Sur y Central, ambas con cuotas cercanas al 5%. Oceanía y el Norte de África reciben proporciones similares de ayuda, cercanas al 4%.

En esta distribución de la ayuda influye no sólo la intensidad de la pobreza, más acusada en África Subsahariana y Asia Meridional, las dos principales regiones receptoras, sino también otros criterios relacionados con la recurrencia de crisis humanitarias (Oriente Medio), el tamaño poblacional de las regiones u otros criterios de preferencia de los donantes. (Gráfico 7). De hecho, los estudios sobre la asignación de la ayuda revelan que estos últimos factores, relacionados con los intereses económicos y políticos de los donantes, son relevantes a la hora de explicar la distribución de los recursos de la ayuda (Neumayer, 2003, Alesina y Dollar, 2000)

del que se tienen datos, 2004, a los países de renta media se destina el 30% de la ayuda bilateral. Se trata de una cuota relevante que alcanzaría el 43.2% si se refiere a los recursos de ayuda bilateral que son geográficamente localizables. Así pues, los países de renta media constituyen unos receptores significativos del sistema de ayuda internacional.

Gráfico 8: *Distribución de la ayuda bilateral (millones de dólares constantes)*



Fuente: elaboración propia con datos de OCDE (CAD:2006); dólares constantes a 2003
Desembolsos netos de AOD y AO bilateral

La imagen ofrecida acerca de la orientación de la ayuda se vería levemente modificada cuando las cifras se ponen en relación bien con la población, bien con el PIB de los distintos grupos de países receptores. En concreto, siguen siendo los países PMA los que reciben mayor ayuda per cápita (cuadro 5): el incremento más reciente ha hecho que los recursos recibidos casi se hayan duplicado, pasando de 12 a 23 dólares per cápita, entre 2000 y 2004. Los países de ingreso medio-bajo son los que ocupan el segundo lugar en la escala, con 6,5 dólares: una cifra sensiblemente superior a la que se destina a otros países de bajo ingreso, que apenas llegan a 3,8 dólares. Estos resultados podrían verse influidos por el tamaño demográfico de los países: dada la existencia de una cierta indivisibilidad en la ayuda, existe un sesgo a favor de los países de menor dimensión (y en contra de los más poblados) en la asignación de los recursos: lo que puede beneficiar a aquellos grupos con mayor presencia de pequeños países. En todo caso, constituye una anomalía que la ayuda per capita que reciben los países que pertenecen al grupo de “otros de ingreso bajo” esté por detrás de la que reciben los países de ingreso medio-bajo y a un nivel equivalente al propio de los países de ingreso medio-alto.

Cuadro 5: Ayuda per cápita por nivel de renta de los receptores

| | 1980 | 1985 | 1990 | 1995 | 2000 | 2004 | 2000-2004 |
|-----------------------------------|------|------|------|------|------|------|-----------|
| <i>Países en desarrollo</i> | 4,9 | 5,6 | 9,3 | 9,0 | 7,5 | 10,8 | 8,8 |
| <i>Países menos adelantados</i> | 11,8 | 12,0 | 19,0 | 16,6 | 12,1 | 23,0 | 17,0 |
| <i>Otros países de renta baja</i> | 2,4 | 2,0 | 3,7 | 4,0 | 3,2 | 3,8 | 3,6 |
| <i>Países de renta media</i> | 3,9 | 3,9 | 7,3 | 6,2 | 4,0 | 5,4 | 4,5 |
| Países de renta media baja | 2,6 | 3,3 | 6,3 | 6,3 | 5,1 | 6,5 | 5,6 |
| Países de renta media alta | 5,2 | 4,4 | 8,2 | 6,1 | 3,0 | 4,3 | 3,5 |

Si se acude a la relación entre la ayuda y el PIB de los receptores se mantiene la jerarquía que cabría esperar: son los PMA los que encabezan la relación, seguidos de los otros países de bajo ingreso y, con una cuota menor, los países de ingreso medio-bajo (cuadro 6). En este caso, además, la cuota correspondiente a los países de renta media-alta es relativamente marginal. Esta distribución parece más acorde con la función distributiva a la ayuda: en todo caso, conviene llamar la atención acerca de la limitada diferencia que rige entre las cuotas correspondientes a otros países de bajo ingreso y los de ingreso medio-bajo.

Cuadro 6: Ayuda sobre el PNB (%) según nivel de renta de los receptores

| | 1980 | 1985 | 1990 | 1995 | 2000 | 2004 | 2000-2004 |
|-----------------------------------|------|------|------|------|------|------|-----------|
| <i>Países en desarrollo</i> | 0,7 | 0,8 | 1,0 | 0,7 | 0,7 | 0,8 | 0,8 |
| <i>Países menos adelantados</i> | 5,9 | 5,9 | 7,5 | 7,4 | 5,0 | 7,0 | 6,2 |
| <i>Otros países de renta baja</i> | 0,8 | 0,7 | 1,1 | 1,1 | 0,7 | 0,6 | 0,7 |
| <i>Países de renta media</i> | 0,3 | 0,4 | 0,5 | 0,4 | 0,2 | 0,3 | 0,3 |
| Países de renta media baja | 0,5 | 0,6 | 0,8 | 0,6 | 0,4 | 0,4 | 0,4 |
| Países de renta media alta | 0,16 | 0,17 | 0,26 | 0,16 | 0,06 | 0,08 | 0,07 |

Fuente: elaboración propia con datos de OCDE (CAD:2006)
Desembolsos netos de AOD y AO bilateral, dólares constantes

4.- Los donantes y los países de renta media

Cerca de un tercio de la AOD bilateral del período 2000-04 otorgada por el CAD se dedica a los países de renta media. De ese conjunto, en torno a 29 puntos porcentuales se orienta a los países de ingreso medio-bajo, quedando un margen menor de 3 puntos porcentuales para los países de ingreso medio-alto (cuadro 7). En términos agregados, el principal donante a los países de renta media es Estados Unidos, que ha aportado, como promedio anual del quinquenio, 4,5 mil millones de dólares. Le siguen en importancia Japón, con 3,4 mil millones de dólares, y Alemania y Francia, que aportan cantidades cercanas a 1,5 mil millones de dólares. En esta relación, Portugal, Irlanda, Nueva Zelanda o Luxemburgo, con cifras promedio inferiores a los 50 millones, son los países que menor volumen de recursos de ayuda dedican a los países de ingreso medio.

Cuadro 7: Ayuda dirigida a los países de renta media (promedio 2000-04) (millones de dólares)

| | TOTAL | PRMB | PRMA | PRM | % total | % PRMB | % PRMA | % PRM |
|----------------|---------|---------|--------|---------|---------|--------|--------|-------|
| Grecia | 199,0 | 145,2 | 6,8 | 152,0 | 100 | 73,0 | 3,4 | 76,4 |
| España | 1417,1 | 659,2 | 81,5 | 740,8 | 100 | 46,5 | 5,8 | 52,3 |
| Japón | 7497,3 | 3251,1 | 188,1 | 3439,2 | 100 | 43,4 | 2,5 | 45,9 |
| Austria | 427,9 | 172,7 | 26,8 | 199,5 | 100 | 40,4 | 6,3 | 46,6 |
| Estados Unidos | 11853,3 | 4305,3 | 220,7 | 4526,0 | 100 | 36,3 | 1,9 | 38,2 |
| Alemania | 4132,7 | 1370,5 | 143,1 | 1513,6 | 100 | 33,2 | 3,5 | 36,6 |
| Nueva Zelanda | 146,2 | 39,9 | 7,3 | 47,2 | 100 | 27,3 | 5,0 | 32,3 |
| Luxemburgo | 160,1 | 43,0 | 4,7 | 47,6 | 100 | 26,8 | 2,9 | 29,7 |
| Australia | 1115,5 | 266,2 | 26,1 | 292,3 | 100 | 23,9 | 2,3 | 26,2 |
| Francia | 4837,3 | 1146,1 | 309,0 | 1455,1 | 100 | 23,7 | 6,4 | 30,1 |
| Noruega | 1448,6 | 338,3 | 54,8 | 393,0 | 100 | 23,4 | 3,8 | 27,1 |
| Países Bajos | 3174,8 | 734,3 | 76,4 | 810,7 | 100 | 23,1 | 2,4 | 25,5 |
| Finlandia | 338,6 | 77,9 | 8,2 | 86,1 | 100 | 23,0 | 2,4 | 25,4 |
| Suiza | 996,0 | 227,6 | 19,6 | 247,2 | 100 | 22,8 | 2,0 | 24,8 |
| Canadá | 1677,7 | 297,8 | 40,6 | 338,4 | 100 | 17,8 | 2,4 | 20,2 |
| Suecia | 1847,5 | 325,5 | 49,3 | 374,8 | 100 | 17,6 | 2,7 | 20,3 |
| Italia | 907,9 | 143,6 | -7,6 | 136,0 | 100 | 15,8 | -0,8 | 15,0 |
| Reino Unido | 4299,0 | 610,7 | 174,5 | 785,1 | 100 | 14,2 | 4,1 | 18,3 |
| Dinamarca | 1362,0 | 175,0 | 46,1 | 221,1 | 100 | 12,9 | 3,4 | 16,2 |
| Belgica | 991,7 | 114,8 | 21,2 | 136,0 | 100 | 11,6 | 2,1 | 13,7 |
| Irlanda | 338,7 | 22,8 | 14,3 | 37,1 | 100 | 6,7 | 4,2 | 11,0 |
| Portugal | 378,5 | 13,5 | 1,3 | 14,9 | 100 | 3,6 | 0,4 | 3,9 |
| total CAD | 49547,3 | 14481,0 | 1512,8 | 15993,8 | 100 | 29,2 | 3,1 | 32,3 |

Fuente: elaboración propia con datos de OCDE (CAD). 2006
Desembolsos netos de AOD y AO bilateral, Dólares constantes.

Si se contempla la distribución de la ayuda en el tiempo, se advierte que existe una cierta consistencia en la relación de países que otorgan mayores volúmenes de ayuda a los países de renta media. Así, por ejemplo, respecto a los países de renta media baja, las mayores contribuciones han procedido, de forma regular, de Estados Unidos, Japón, Francia, Alemania, España, Holanda y el Reino Unido (Cuadro 8).

Cuadro 8: Principales donantes a países de ingreso medio-bajo

| | Millones de dólares (constantes a 2003) y % | | | | | | | | | | | |
|--------------------------|---|------------|--------------------------|----------------|------------|--------------------------|----------------|------------|--------------------------|----------------|------------|--|
| | 1980-81 | | 1990-91 | | 2000-01 | | 2003-04 | | | | | |
| Total de donantes | 17656,1 | 100 | Total de donantes | 21873,1 | 100 | Total de donantes | 16041,4 | 100 | Total de donantes | 17391,5 | 100 | |
| 1 United States | 2.789,4 | 15,8 | United States | 5.226,3 | 23,9 | Japan | 2.607,3 | 16,3 | United States | 5.696,5 | 32,8 | |
| 2 Japan | 1.496,7 | 8,5 | Japan | 3.910,2 | 17,9 | United States | 2.423,7 | 15,1 | Japan | 1.862,3 | 10,7 | |
| 3 Germany | 1.387,2 | 7,9 | Germany | 1.741,0 | 8,0 | Germany | 1.280,1 | 8,0 | France | 967,1 | 5,6 | |
| 4 France | 703,2 | 4,0 | France | 1.212,8 | 5,5 | France | 1.000,5 | 6,2 | Germany | 892,2 | 5,1 | |
| 5 Netherlands | 453,7 | 2,6 | Italy | 796,3 | 3,6 | Netherlands | 591,8 | 3,7 | Spain | 567,6 | 3,3 | |
| 6 United Kingdom | 393,2 | 2,2 | Netherlands | 331,6 | 1,5 | Spain | 490,7 | 3,1 | Netherlands | 521,5 | 3,0 | |
| 7 Canada | 194,1 | 1,1 | Spain | 328,9 | 1,5 | United Kingdom | 441,2 | 2,8 | United Kingdom | 512,6 | 2,9 | |
| 8 Austria | 182,1 | 1,0 | Canada | 307,5 | 1,4 | Sweden | 346,6 | 2,2 | Norway | 300,1 | 1,7 | |
| 9 Belgium | 136,1 | 0,8 | United Kingdom | 242,5 | 1,1 | Norway | 303,6 | 1,9 | Sweden | 294,4 | 1,7 | |
| 10 Australia | 78,3 | 0,4 | Australia | 156,5 | 0,7 | Austria | 219,3 | 1,4 | Canada | 264,5 | 1,5 | |
| Resto | 9.842,2 | 55,7 | Resto | 7.619,6 | 34,8 | Resto | 6.336,7 | 39,5 | Resto | 5.512,6 | 31,7 | |

Fuente: Elaboración propia con datos de OCDE (CAD, 2006)
Desembolsos netos de AOD y AO bilateral

A su vez, entre los donantes que dedican, con regularidad, mayores recursos a los países de ingreso medio-alto se encuentran Francia, Japón y Alemania (cuadro 9). Conviene señalar que en este caso se trata de volúmenes relativamente marginales de ayuda.

Cuadro 9: Principales donantes a países de ingreso medio-alto

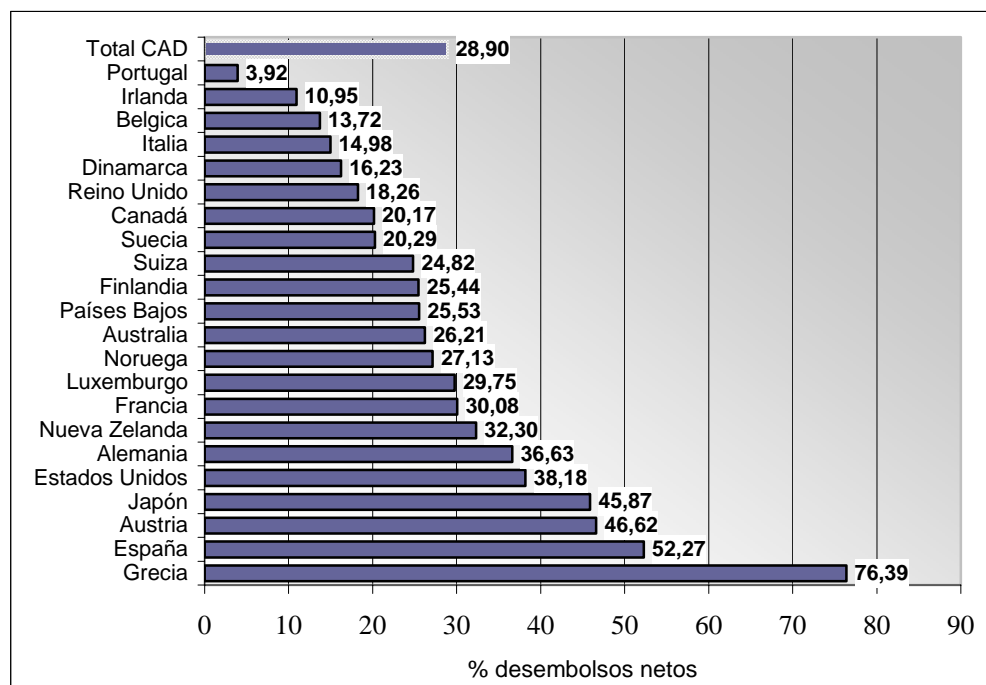
| | | Millones de dólares (constantes a 2003) | | | | | | | | | | |
|--------------------------|----------------|---|--------------------------|----------------|------------|--------------------------|----------------|------------|--------------------------|----------------|------------|------|
| 1980-81 | | 1990-91 | | 2000-01 | | 2003-04 | | | | | | |
| Total de donantes | 2743,1 | 100 | Total de donantes | 2748,5 | 100 | Total de donantes | 1641,2 | 100 | Total de donantes | 1681,1 | 100 | |
| 1 | France | 360,5 | 13,1 | Japan | 565,9 | 20,6 | France | 234,1 | 14,3 | Japan | 297,1 | 17,7 |
| 2 | Germany | 313,4 | 11,4 | France | 445,7 | 16,2 | Japan | 226,2 | 13,8 | France | 296,9 | 17,7 |
| 3 | Japan | 289,4 | 10,6 | United States | 265,8 | 9,7 | Germany | 158,1 | 9,6 | Germany | 145,5 | 8,7 |
| 4 | United Kingdom | 148,6 | 5,4 | Germany | 261,3 | 9,5 | United Kingdom | 115,5 | 7,0 | United States | 104,3 | 6,2 |
| 5 | Austria | 67,2 | 2,4 | Italy | 192,3 | 7,0 | Spain | 42,9 | 2,6 | Spain | 65,6 | 3,9 |
| 6 | Netherlands | 55,8 | 2,0 | United Kingdom | 139,1 | 5,1 | Netherlands | 41,8 | 2,5 | United Kingdom | 61,8 | 3,7 |
| 7 | Canada | 24,8 | 0,9 | Spain | 113,8 | 4,1 | Norway | 30,7 | 1,9 | Canada | 35,4 | 2,1 |
| 8 | Sweden | 23,3 | 0,9 | Netherlands | 67,9 | 2,5 | Canada | 25,1 | 1,5 | Norway | 30,4 | 1,8 |
| 9 | Norway | 20,6 | 0,8 | Canada | 57,8 | 2,1 | Denmark | 20,2 | 1,2 | Netherlands | 29,9 | 1,8 |
| 10 | Australia | 17,8 | 0,6 | Sweden | 56,2 | 2,0 | Korea | 19,0 | 1,2 | Belgium | 16,1 | 1,0 |
| | Resto | 1.421,8 | 51,8 | Resto | 582,7 | 21,2 | Resto | 727,8 | 44,3 | Resto | 598,0 | 35,6 |

Fuente: Elaboración propia con datos de OCDE (CAD, 2006)

Desembolsos netos de AOD y AO bilateral

Los recursos dedicados por los donantes a los países de ingreso medio dependen crucialmente de la dimensión que tengan sus respectivas políticas de cooperación internacional. Por ello, es interesante identificar la proporción de los recursos de ayuda que cada donante dedica a los países de renta media. A través de esta vía se obtiene una idea acerca de la especialización de cada donante respecto a este colectivo de países (gráfico 9). Pues bien, es Grecia el país que dedica una mayor proporción de su ayuda a los países de ingreso medio: cerca de la tres cuartas partes de su AOD bilateral la dedica a este grupo de países. Le siguen en importancia España, Austria y Japón, con cuotas superiores al 40%; y Estados Unidos, Alemania, Nueva Zelanda y Francia con algo más del 30%.

Gráfico 9: Peso relativo de los países de ingreso medio en el total de la AOD bilateral (media 2000-04)



Fuente: Elaboración propia con datos de OCDE (CAD, 2006)

5.- Principales países de renta media receptores de AOD

La ayuda dirigida a los países de ingreso medio-bajo se encuentra relativamente concentrada en torno a un grupo reducido de beneficiarios: grupo que, por otra parte, se mantiene relativamente constante en el tiempo. En concreto, los diez primeros receptores concentran en torno a 60% de la ayuda dirigida a este grupo de países (cuadro 10); y entre los principales beneficiarios se encuentran, con regularidad, China, Egipto, Indonesia, Filipinas o Jordania; a los que se suman, más recientemente Bolivia, Territorios Palestinos o Serbia y Montenegro .

Cuadro 10: Principales países de ingreso medio-bajo receptores de ayuda

| Millones de dólares (constantes a 2003) | | | | | | | | | | | |
|---|----------|------|-------------------|----------|------|-----------------------|----------|------|-----------------------|---------|------|
| 1980-81 | | | 1990-91 | | | 2000-01 | | | 2003-04 | | |
| Total de donantes | 19.725,5 | 100 | Total de donantes | 24.168,3 | 100 | Total de donantes | 19.547,8 | 100 | Total de donantes | 19931,4 | 100 |
| 1 Syria | 3.044,9 | 15,4 | Egypt | 6.378,4 | 26,4 | China | 1.750,4 | 9,0 | Iraq | 3.361,1 | 16,9 |
| 2 Egypt | 2.555,1 | 13,0 | China | 2.290,2 | 9,5 | Indonesia | 1.657,2 | 8,5 | China | 1.432,7 | 7,2 |
| 3 Jordan | 2.233,9 | 11,3 | Indonesia | 2.049,1 | 8,5 | Serbia & Montenegro | 1.545,6 | 7,9 | Serbia & Montenegro | 1.193,0 | 6,0 |
| 4 Indonesia | 1.912,9 | 9,7 | Philippines | 1.369,9 | 5,7 | Egypt | 1.478,9 | 7,6 | Egypt | 1.178,4 | 5,9 |
| 5 Morocco | 1.828,8 | 9,3 | Morocco | 1.331,4 | 5,5 | Palestinian adm,areas | 895,2 | 4,6 | Palestinian adm,areas | 1.009,6 | 5,1 |
| 6 Thailand | 846,8 | 4,3 | Jordan | 1.059,8 | 4,4 | Bosnia-Herzegovina | 850,4 | 4,4 | Indonesia | 901,3 | 4,5 |
| 7 Sri Lanka | 732,5 | 3,7 | Sri Lanka | 947,1 | 3,9 | Bolivia | 720,5 | 3,7 | Jordan | 890,7 | 4,5 |
| 8 Philippines | 681,6 | 3,5 | Thailand | 867,9 | 3,6 | Honduras | 649,1 | 3,3 | Bolivia | 817,1 | 4,1 |
| 9 China | 527,4 | 2,7 | Bolivia | 626,8 | 2,6 | Philippines | 612,5 | 3,1 | Colombia | 644,6 | 3,2 |
| 10 Tunisia | 456,3 | 2,3 | Syria | 623,6 | 2,6 | Ukraine | 608,6 | 3,1 | Philippines | 584,7 | 2,9 |
| Resto | 4.905,2 | 24,9 | Resto | 6.624,0 | 27,4 | Resto | 8.779,5 | 44,9 | Resto | 7.918,2 | 39,7 |

Fuente: Elaboración propia con datos de OCDE (CAD, 2006)

Desembolsos netos de AOD y AO bilateral

La ayuda se encuentra más dispersa en el caso del grupo de países de ingreso medio-alto: los diez principales receptores apenas concentran un cuarto del total de la ayuda dirigida a este grupo. Entre los países que aparecen regularmente como principales receptores se encuentran Turquía, Líbano, Malasia o México, a los que se añaden Chile y Argentina; y, más recientemente, Croacia o Mayotte (cuadro 11).

Cuadro 11: Principales países de ingreso medio-alto receptores de ayuda

| Millones de dólares (constantes a 2003) | | | | | | | | | | | |
|---|---------|------|-------------------|---------|------|-------------------|--------|------|-------------------|---------|------|
| 1980-81 | | | 1990-91 | | | 2000-01 | | | 2003-04 | | |
| Total de donantes | 4.465,1 | 100 | Total de donantes | 4.664,5 | 100 | Total de donantes | 2388,6 | 100 | Total de donantes | 2448,81 | 100 |
| 1 Turkey | 1.607,3 | 36,0 | Turkey | 1.642,5 | 35,2 | South Africa | 558,0 | 23,4 | South Africa | 592,5 | 24,2 |
| 2 Lebanon | 666,8 | 14,9 | Malaysia | 436,5 | 9,4 | Turkey | 313,0 | 13,1 | Lebanon | 233,5 | 9,5 |
| 3 Oman | 381,3 | 8,5 | Mexico | 253,3 | 5,4 | Lebanon | 262,7 | 11,0 | Turkey | 194,5 | 7,9 |
| 4 Malaysia | 286,7 | 6,4 | Argentina | 247,5 | 5,3 | Mayotte | 145,6 | 6,1 | Malaysia | 190,9 | 7,8 |
| 5 Mexico | 149,6 | 3,4 | Costa Rica | 242,8 | 5,2 | Argentina | 135,2 | 5,7 | Mayotte | 176,1 | 7,2 |
| 6 Costa Rica | 115,0 | 2,6 | Lebanon | 223,3 | 4,8 | Croatia | 106,5 | 4,5 | Croatia | 116,4 | 4,8 |
| 7 Gabon | 88,8 | 2,0 | Botswana | 163,9 | 3,5 | Venezuela | 75,9 | 3,2 | Mexico | 108,5 | 4,4 |
| 8 Mauritius | 84,9 | 1,9 | Gabon | 159,3 | 3,4 | Chile | 65,2 | 2,7 | Argentina | 93,5 | 3,8 |
| 9 Panama | 81,5 | 1,8 | Panama | 128,4 | 2,8 | Malaysia | 39,4 | 1,6 | Venezuela | 63,4 | 2,6 |
| 10 Argentina | 63,8 | 1,4 | Chile | 127,8 | 2,7 | Montserrat | 38,0 | 1,6 | Chile | 58,8 | 2,4 |
| Resto | 939,4 | 21,0 | Resto | 1.039,0 | 22,3 | Resto | 649,1 | 27,2 | Resto | 620,8 | 25,4 |

Fuente: Elaboración propia con datos de OCDE (CAD, 2006)

Desembolsos netos de AOD y AO bilateral

Es interesante observar la relación de principales receptores de acuerdo con los países donantes (Anexo 1). En los países de ingreso medio-bajo, Irak encabeza la relación de receptores de la ayuda procedente de EEUU, Canadá, Holanda y Reino Unido. Por su parte China es el principal receptor de ayuda de Japón y Alemania; los territorios Palestinos protagonizan la procedente de Suecia, Noruega e Italia; Marruecos la de Francia; y Honduras la de España. En todos los casos, el primer receptor de renta media está entre los cinco primeros beneficiarios de ayuda de los países considerados, con la única excepción de Suecia

(en este caso el primer país de renta media ocupa el puesto octavo en la jerarquía de los socios).

Como ya se ha señalado, el grupo de renta media-alta tienen un peso marginal en el total de la ayuda bilateral. Que supongan más del 1% de la ayuda bilateral sólo cabría señalar los casos Mayotte para Francia (3%), Brasil para Alemania, Italia y Japón (1%, en todos los casos), Malasia para Japón (3%), Croacia para Noruega o Argentina y Venezuela para España (3% y 2%, respectivamente).

6.- Composición sectorial

Pese a que parece razonable que los objetivos de la cooperación deban modularse de acuerdo con las necesidades de los países receptores, no es fácil encontrar un patrón claro en la composición de la ayuda de acuerdo con el nivel de desarrollo de los receptores. La nomenclatura sectorial con la que trabaja el CAD no facilita, además, que se conozca en profundidad el contenido de la ayuda. No obstante, más allá de esta dificultad, es posible encontrar algunas regularidades de interés. Así, por ejemplo, el peso de la ayuda *sectorizable* es menor a medida que se desciende en los niveles de renta de los países. Este resultado es esperable, habida cuenta del mayor peso que la ayuda de emergencia, la ayuda alimentaria o las operaciones de alivio de la deuda tienen en los países más pobres (cuadro 12).

Dentro de los agregados sectoriales en que distingue el CAD, en todos los grupos de países tiene mayor protagonismo la ayuda orientada a infraestructura y servicios sociales. El segundo componente en relevancia es el de infraestructura y servicios económicos. Entre la ayuda no sectorializable, el componente que adquiere mayor peso es el que se relaciona con las operaciones de alivio de la deuda (cuadro 13).

Cuadro 12: *Composición de la ayuda bilateral por niveles de renta de los receptores*

| ASIGNACIÓN DE LA AOD A NIVEL SECTORIAL MILLONES DE DÓLARES ACUMULADO (2000-2004) | | | | | | |
|--|-------------------------------|---|-----------------------------------|-------------------------------------|--------------------------------------|---|
| | Developing Countries Total | HICs - Total (High Income Countries) | LDCs - Total (Least Developed) | OLICs - Total (Other Low Income) | LMICs - Total (Low Middle Income) | UMICs - Total (Upper Middle Income) |
| Ayuda sectorizable: | | | | | | |
| I. Infraestructuras sociales y servicios | 102.483,92 | 38,06 | 23.825,65 | 21.791,70 | 32.936,41 | 5.165,59 |
| II. Infraestructuras económicas | 42.297,83 | 18,41 | 5.175,68 | 15.892,07 | 16.145,00 | 1.842,33 |
| III. Sectores productivos | 20.403,68 | 0,62 | 3.863,64 | 5.705,42 | 6.827,63 | 781,99 |
| IV. Multisectorial | 23.528,84 | 5,89 | 4.193,27 | 5.499,20 | 7.708,57 | 1.022,59 |
| Sectores Económicos y Sociales (I+II+III+IV) | 188.714,27 | 62,98 | 37.058,24 | 48.888,39 | 63.617,61 | 8.812,50 |
| Ayuda no sectorizable | | | | | | |
| VI. Ayuda mercaderías y programas generales de asistencia | 20.686,17 | 1,95 | 7.643,92 | 5.692,00 | 4.945,96 | 1.582,65 |
| VII. Deuda externa | 43.539,47 | - | 17.042,55 | 19.801,50 | 6.198,76 | 317,45 |
| VIII. Ayuda de emergencia | 28.245,33 | - | 9.113,93 | 1.965,80 | 6.613,20 | 305,15 |
| IX. Costes administrativos del donante | 8.104,00 | - | 203,05 | 97,51 | 86,11 | 28,64 |
| X. Apoyo a ONG | 7.431,99 | - | 243,49 | 144,38 | 227,37 | 37,53 |
| XI. Sin localizar/sin especificar | 6.269,41 | 0,22 | 704,90 | 651,62 | 778,63 | 125,80 |
| Sectores con fines generales de desarrollo (VI+VII+VIII+IX+X+XI) | 114.276,37 | 2,17 | 34.951,84 | 28.352,81 | 18.850,03 | 2.397,22 |
| TOTAL AOD | 302.990,64 | 65,15 | 72.010,08 | 77.241,20 | 82.467,64 | 11.209,72 |

Fuente: OCDE: CAD (2005), elaboración propia.

La distribución porcentual de los componentes sectorizables revela algunos patrones de comportamiento de interés. En concreto, los sectores relacionados con las infraestructuras y servicios sociales tienen en el caso de los países de renta media un mayor peso relativo que en el grupo de otros países de bajo ingreso, aunque su cuota se encuentra por debajo de la

correspondiente al grupo de PMA. Por el contrario, y respecto a este último grupo, la ayuda sectorializable dirigida a los países de renta media otorga mayor peso al sector de infraestructura y servicios económicos.

Cabría decir, por tanto, que los contenidos económicos de la ayuda tienen mayor relevancia en el grupo de países de renta media que en los de más bajo ingreso. Lo que se traduce en el mayor peso relativo tanto de los sectores productivos como en el de infraestructuras económicas. Este perfil sectorial parece acorde con los rasgos propios de los PRM, que suelen revelar ciertos logros en los ámbitos básicos de cobertura social; y, por el contrario, evidencian limitaciones en ámbitos institucionales y productivos, que les dificultan mantener ritmos de crecimiento continuados y estables. En todo caso, el carácter agregado de la información sectorial impide una mayor profundización en este análisis.

Cuadro 13: *Composición de la ayuda bilateral por niveles de renta de los receptores (en %)*

| ASIGNACIÓN DE LA AOD A NIVEL SECTORIAL | | | | | | |
|---|-------------------------------|---|-----------------------------------|-------------------------------------|--------------------------------------|---|
| % ACUMULADO (2000-2004) | | | | | | |
| | Developing Countries Total | HICs - Total (High Income Countries) | LDCs - Total (Least Developed) | OLICs - Total (Other Low Income) | LMICs - Total (Low Middle Income) | UMICs - Total (Upper Middle Income) |
| Ayuda sectorizable: | | | | | | |
| I. Infraestructuras sociales y servicios | 33,82 | 58,42 | 33,09 | 28,21 | 39,94 | 46,08 |
| II. Infraestructuras económicas | 13,96 | 28,26 | 7,19 | 20,57 | 19,58 | 16,44 |
| III. Sectores productivos | 6,73 | 0,95 | 5,37 | 7,39 | 8,28 | 6,98 |
| IV. Multisectorial | 7,77 | 9,04 | 5,82 | 7,12 | 9,35 | 9,12 |
| Sectores Económicos y Sociales (I+II+III+IV) | 62,28 | 96,67 | 51,46 | 63,29 | 77,14 | 78,61 |
| Ayuda no sectorizable | | | | | | |
| VI. Ayuda mercaderías y programas generales de asistencia | 6,83 | 2,99 | 10,62 | 7,37 | 6,00 | 14,12 |
| VII. Deuda externa | 14,37 | - | 23,67 | 25,64 | 7,52 | 2,83 |
| VIII. Ayuda de emergencia | 9,32 | - | 12,66 | 2,55 | 8,02 | 2,72 |
| IX. Costes administrativos del donante | 2,67 | - | 0,28 | 0,13 | 0,10 | 0,26 |
| X. Apoyo a ONG | 2,45 | - | 0,34 | 0,19 | 0,28 | 0,33 |
| XI. Sin localizar/sin especificar | 2,07 | 0,34 | 0,98 | 0,84 | 0,94 | 1,12 |
| Sectores con fines generales de desarrollo (VI+VII+VIII+IX+X+XI) | 37,72 | 3,33 | 48,54 | 36,71 | 22,86 | 21,39 |
| TOTAL AOD | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 |

Fuente: OCDE: CAD (2005), elaboración propia.

Los porcentajes se han calculado respecto de los compromisos de AOD, expresados en EEUU dólares corrientes.

ANEXO 1: CUADROS DE ASIGNACIÓN DE AOD PARA LOS PRM POR PRINCIPALES DONANTES

Proporción principales receptores PRM Alta de AOD otorgada por los principales donantes

| DAC | | Countries Total | | Canada | | France | | Germany | | Italy | | Japan | |
|-----------------------------------|------------------|-----------------------------------|-----------------|-----------------------------------|-----------------|-----------------------------------|-----------------|-----------------------------------|---------------|-----------------------------------|-----------------|-----------------------------------|------------------|
| Puesto Nº 2004 | 2003-04 % | Puesto Nº 2004 | 2003-04 % | Puesto Nº 2004 | 2003-04 % | Puesto Nº 2004 | 2003-04 % | Puesto Nº 2004 | 2003-04 % | Puesto Nº 2004 | 2003-04 % | Puesto Nº 2004 | 2003-04 % |
| 48 | Malaysia | 40 | Brazil | 6 | Mayotte | 19 | Brazil | 1,40 | 1,22 | 4 | Malaysia | 3,45 | 3,45 |
| 58 | Mayotte | 58 | Mexico | 28 | Lebanon | 39 | Chile | 0,81 | 0,94 | 37 | Argentina | 0,47 | 1,42 |
| 78 | Brazil | 63 | Chile | 34 | Brazil | 47 | Mexico | 0,64 | 0,21 | 53 | Lebanon | 0,25 | 0,25 |
| 87 | Lebanon | 69 | Costa Rica | 53 | Chile | 77 | Argentina | 0,39 | 0,11 | 59 | Mexico | 0,23 | 0,23 |
| 97 | Argentina | 78 | Argentina | 55 | Argentina | 78 | Argentina | 0,29 | 0,03 | 63 | Argentina | 0,22 | 0,22 |
| 98 | Croatia | 74 | Mexico | 72 | Mexico | 82 | Costa Rica | 0,24 | 0,01 | 48 | Dominica | 0,17 | 0,17 |
| 98 | Mexico | 86 | Grenada | 44 | Gabon | 54 | Malaysia | 0,19 | 0,01 | 84 | Palau | 0,16 | 0,16 |
| 123 | Venezuela | 78 | Venezuela | 72 | Venezuela | 97 | Bolivia | 0,11 | 0,00 | 70 | Panamá | 0,15 | 0,15 |
| 111 | Chile | 84 | Gabon | 59 | Maritimus | 108 | Venezuela | 0,07 | 0,00 | 70 | Grenada | 0,13 | 0,13 |
| 111 | Uruguay | 85 | Uruguay | 76 | Costa Rica | 112 | Chile | 0,04 | 0,00 | 83 | Venezuela | 0,06 | 0,06 |
| 0,89 | OTROS PRIMA | 0,89 | OTROS PRIMA | 0,89 | OTROS PRIMA | 0,89 | OTROS PRIMA | 0,89 | 0,89 | 0,89 | OTROS PRIMA | 0,89 | 0,89 |
| Total de AOD | 43.500,01 | Total de AOD Canada | 1.047,74 | Total de AOD France | 5.921,84 | Total de AOD Germany | 3.791,16 | Total de AOD Italy | 766,03 | Total de AOD Japan | 4.925,96 | Total de AOD | 12.464,33 |
| Total de países receptores | 186 | Total de países receptores | 188 | Total de países receptores | 172 | Total de países receptores | 162 | Total de países receptores | 120 | Total de países receptores | 166 | Total de países receptores | 157 |

| DAC | | Norway | | Netherlands | | Spain | | Sweden | | United Kingdom | | United States | | | |
|-----------------------------------|-----------------|-----------------------------------|-----------------|-----------------------------------|-----------------|-----------------------------------|-----------------|------------------------------------|-----------------|-----------------------------------|------------------------|-----------------------------------|------------------|-----------|------|
| Puesto Nº 2004 | 2003-04 % | Puesto Nº 2004 | 2003-04 % | Puesto Nº 2004 | 2003-04 % | Puesto Nº 2004 | 2003-04 % | Puesto Nº 2004 | 2003-04 % | Puesto Nº 2004 | 2003-04 % | Puesto Nº 2004 | 2003-04 % | | |
| 22 | Croatia | 1,34 | 34 | Brazil | 9 | Argentina | 3,69 | 4,8 | 58 | Mexico | 1,07 | 58 | Mexico | 0,41 | |
| 44 | Lebanon | 0,57 | 44 | Costa Rica | 2,00 | 55 | Venezuela | 2,00 | 65 | Brazil | 0,19 | 32 | St. Helena | 0,32 | |
| 58 | Brazil | 0,32 | 81 | Costa Rica | 0,14 | 29 | Costa Rica | 0,98 | 0,11 | 43 | Brazil | 0,36 | 73 | Lebanon | 0,24 |
| 51 | Costa Rica | 0,20 | 32 | Chile | 0,07 | 30 | Brazil | 0,82 | 0,07 | 122 | Costa Rica | 0,30 | 78 | Bolivia | 0,14 |
| 53 | Chile | 0,20 | 53 | Bolivia | 0,05 | 38 | Panamá | 0,73 | 0,07 | 88 | Chile | 0,06 | 86 | Palau | 0,11 |
| 70 | Bolivia | 0,14 | 98 | Argentina | 0,14 | 56 | Uruguay | 0,36 | 0,04 | 81 | Arquilia | 0,05 | 93 | Venezuela | 0,09 |
| 87 | Malaysia | 0,10 | 103 | Gabon | 0,03 | 107 | Mexico | 0,03 | 0,03 | 83 | Turks & Caicos Islands | 0,03 | 92 | Panamá | 0,08 |
| 101 | Mexico | 0,02 | 116 | Lebanon | 0,02 | 50 | Lebanon | 0,02 | 0,02 | 109 | Argentina | 0,02 | 109 | Argentina | 0,05 |
| 121 | Argentina | 0,02 | 113 | Panamá | 0,26 | 104 | Uruguay | 0,26 | 0,02 | 85 | Grenada | 0,02 | 105 | Gabon | 0,03 |
| 106 | Venezuela | 0,01 | 117 | Malaysia | 0,05 | 80 | Croatia | 0,05 | 0,00 | 84 | Chile | 0,02 | 118 | Malaysia | 0,02 |
| 0,01 | OTROS PRIMA | 0,01 | 0,01 | 0,01 | 0,01 | 0,01 | 0,01 | 0,01 | 0,01 | 0,01 | 0,01 | 0,01 | 0,01 | 0,01 | |
| Total de AOD Norway | 1.142,49 | Total de AOD Netherlands | 1.931,18 | Total de AOD Spain | 1.090,49 | Total de AOD Sweden | 1.248,47 | Total de AOD United Kingdom | 3.673,18 | Total de AOD United States | 12.464,33 | Total de AOD | 12.464,33 | | |
| Total de países receptores | 128 | Total de países receptores | 139 | Total de países receptores | 127 | Total de países receptores | 121 | Total de países receptores | 124 | Total de países receptores | 157 | Total de países receptores | 157 | | |

Proporción principales receptores PRM BAJA de AOD otorgada por los principales donantes

| DAC | | Countries Total | | Canada | | France | | Germany | | Italy | | Japan | | | |
|-----------------------------------|-----------------------|-----------------------------------|-----------------|-----------------------------------|-----------------|-----------------------------------|-----------------------|-----------------------------------|---------------|-----------------------------------|-----------------------|-----------------------------------|-----------------------|------------|------|
| Puesto Nº 2004 | 2003-04 % | Puesto Nº 2004 | 2003-04 % | Puesto Nº 2004 | 2003-04 % | Puesto Nº 2004 | 2003-04 % | Puesto Nº 2004 | 2003-04 % | Puesto Nº 2004 | 2003-04 % | Puesto Nº 2004 | 2003-04 % | | |
| 1 | Iraq | 7,59 | 1 | Iraq | 6,00 | 5 | Morocco | 3,78 | 2 | China | 5,66 | 17 | Palestinian adm.areas | 3,82 | |
| 3 | China | 3,23 | 10 | China | 3,19 | 9 | Algeria | 2,64 | 8 | Serbia & Montenegro | 2,86 | 4 | Algeria | 3,32 | |
| 3 | Egypt | 2,30 | 18 | Palestinian adm.areas | 1,84 | 10 | Tunisia | 2,21 | 2,85 | 13 | Albania | 2,72 | 2 | Iraq | 6,72 |
| 23 | Jordan | 1,80 | 29 | Philippines | 1,42 | 69 | Serbia & Montenegro | 2,04 | 1,63 | 5 | Iraq | 2,60 | 6 | Sri Lanka | 3,67 |
| 21 | Serbia & Montenegro | 1,74 | 30 | South Africa | 1,27 | 14 | Egypt | 1,87 | 1,35 | 38 | Morocco | 1,87 | 9 | Kazakhstan | 2,79 |
| 28 | Colombia | 1,47 | 27 | Peru | 1,27 | 17 | China | 1,57 | 2,9 | 11 | Honduras | 1,85 | 12 | Peru | 2,04 |
| 31 | Philippines | 1,36 | 32 | Bolivia | 1,21 | 22 | Wallis & Futuna | 1,11 | 1,01 | 12 | Egypt | 1,49 | 18 | Tunisia | 1,53 |
| 24 | Bolivia | 1,32 | 36 | Honduras | 1,13 | 39 | Palestinian adm.areas | 0,42 | 0,93 | 34 | Palestinian adm.areas | 0,83 | 16 | Morocco | 1,37 |
| 20 | Palestinian adm.areas | 1,30 | 20 | Palestinian adm.areas | 1,12 | 43 | Syria | 0,39 | 0,92 | 26 | Philippines | 0,92 | 18 | Egypt | 0,89 |
| 29 | South Africa | 1,13 | 34 | Serbia & Montenegro | 1,06 | 49 | Bolivia | 0,26 | 0,90 | 107 | Serbia & Montenegro | 0,98 | 22 | Bolivia | 0,86 |
| 0,83 | OTROS PRIMA | 0,83 | 0,83 | 0,83 | 0,83 | 0,83 | 0,83 | 0,83 | 0,83 | 0,83 | 0,83 | 0,83 | 0,83 | 0,83 | |
| Total de AOD | 43.500,01 | Total de AOD Canada | 1.047,74 | Total de AOD France | 5.921,84 | Total de AOD Germany | 3.791,16 | Total de AOD Italy | 766,03 | Total de AOD Japan | 4.925,96 | Total de AOD | 12.464,33 | | |
| Total de países receptores | 186 | Total de países receptores | 188 | Total de países receptores | 172 | Total de países receptores | 162 | Total de países receptores | 120 | Total de países receptores | 166 | Total de países receptores | 157 | | |

| DAC | | Norway | | Netherlands | | Spain | | Sweden | | United Kingdom | | United States | | | |
|-----------------------------------|-----------------------|-----------------------------------|-----------------|-----------------------------------|-----------------|-----------------------------------|--------------------|------------------------------------|-----------------|-----------------------------------|---------------------|-----------------------------------|------------------|-----------------------|-------|
| Puesto Nº 2004 | 2003-04 % | Puesto Nº 2004 | 2003-04 % | Puesto Nº 2004 | 2003-04 % | Puesto Nº 2004 | 2003-04 % | Puesto Nº 2004 | 2003-04 % | Puesto Nº 2004 | 2003-04 % | Puesto Nº 2004 | 2003-04 % | | |
| 8 | Palestinian adm.areas | 4,94 | 2 | Iraq | 5,75 | 5 | Honduras | 5,50 | 3 | 15 | South Africa | 6,55 | 1 | Iraq | 18,50 |
| 8 | Serbia & Montenegro | 3,74 | 16 | Bolivia | 2,89 | 4 | Bolivia | 5,21 | 3,13 | 8 | Serbia & Montenegro | 3,10 | 9 | Jordan | 5,40 |
| 18 | Iraq | 3,64 | 4 | Swaziland | 2,53 | 3 | Turkey | 4,91 | 2,84 | 10 | Bosnia-Herzegovina | 1,72 | 4 | Egypt | 4,64 |
| 11 | Sri Lanka | 2,71 | 11 | Sri Lanka | 2,29 | 7 | Turkey | 4,45 | 2,21 | 12 | Bolivia | 1,10 | 8 | Colombia | 4,27 |
| 20 | Bosnia-Herzegovina | 1,79 | 23 | Bosnia-Herzegovina | 1,36 | 2 | Iraq | 3,97 | 2,08 | 23 | Bolivia | 0,90 | 10 | Palestinian adm.areas | 1,90 |
| 21 | South Africa | 1,45 | 28 | Serbia & Montenegro | 1,22 | 8 | Dominican Republic | 3,37 | 1,71 | 13 | Honduras | 0,89 | 3 | Serbia & Montenegro | 1,59 |
| 23 | China | 1,22 | 21 | China | 1,15 | 6 | Morocco | 3,14 | 1,52 | 20 | Sri Lanka | 0,42 | 16 | Bolivia | 1,57 |
| 26 | Guatemala | 1,17 | 27 | Guatemala | 1,02 | 13 | Bosnia-Herzegovina | 2,74 | 1,39 | 35 | Sri Lanka | 0,37 | 14 | Peru | 1,55 |
| 32 | Iran | 0,97 | 20 | Ecuador | 1,03 | 11 | Ecuador | 2,73 | 1,17 | 17 | Bosnia-Herzegovina | 0,35 | 28 | South Africa | 0,82 |
| 0,82 | OTROS PRIMA | 0,82 | 0,82 | 0,82 | 0,82 | 0,82 | 0,82 | 0,82 | 0,82 | 0,82 | 0,82 | 0,82 | 0,82 | 0,82 | 0,82 |
| Total de AOD Norway | 1.142,49 | Total de AOD Netherlands | 1.931,18 | Total de AOD Spain | 1.090,49 | Total de AOD Sweden | 1.248,47 | Total de AOD United Kingdom | 3.673,18 | Total de AOD United States | 12.464,33 | Total de AOD | 12.464,33 | | |
| Total de países receptores | 128 | Total de países receptores | 139 | Total de países receptores | 127 | Total de países receptores | 121 | Total de países receptores | 124 | Total de países receptores | 157 | Total de países receptores | 157 | | |

Fuente: Elaboración propia con datos de OCDE (CAD, 2006)

4.- LOS PAÍSES DE RENTA MEDIA Y LA DOCTRINA DE LA AYUDA

A lo largo del último lustro se ha producido un cambio notable en la forma en que la comunidad internacional expresa su compromiso con los objetivos de desarrollo. En concreto, la Declaración del Milenio definió, en el año 2000, una agenda compartida para el conjunto de la comunidad internacional que gira en torno a la lucha contra la pobreza, tal como se expresa en los Objetivos de Desarrollo del Milenio; la Conferencia de Monterrey, sobre Financiación del Desarrollo, debatió cómo ampliar las oportunidades de desarrollo que encierran las relaciones económicas internacionales, al tiempo que sirvió para renovar el compromiso de los donantes con una ayuda internacional más vigorosa y eficaz; la renovación de la Iniciativa HIPC sobre países pobres altamente endeudados llevó aparejada nuevas medidas para alentar la reducción de la deuda, al tiempo que definió los Documentos Estratégicos de Reducción de la Pobreza (*Poverty Reduction Strategy Papers*, PRSP), elaborados por los países receptores con participación de la sociedad civil, como el marco al que debían orientarse, de forma coordinada, los esfuerzos de los donantes; el CAD de la OCDE estimuló el tránsito hacia una cooperación de carácter más programático, basada en enfoques más amplios, como los *Sector Wide Approaches* (SWAP), y en mecanismos de financiación más previsibles, como el apoyo directo a Presupuestos, para facilitar la coordinación de los donantes y la apropiación de la ayuda por parte de los receptores; y, en fin, el propio CAD, a través de las Conferencias de Roma y París puso en marcha un proceso orientado a mejorar la eficacia de la ayuda, potenciando la coordinación y armonización de los donantes y su alineamiento con la agenda y procedimientos de gestión de los receptores. Se trata de un cambio notable que, sin duda, tendrá su repercusión sobre el sistema de relaciones entre países desarrollados y en desarrollo. Ahora bien, ¿están adecuadamente representadas en esos cambios las necesidades de los países de renta media? ¿Qué efecto previsible tendrá ese cambio en la doctrina sobre los países de renta media? Tales son alguno de los aspectos que pretenden considerarse en el presente capítulo.

1.- Nuevos compromisos en torno a la ayuda internacional

1.1.- *Los ODM: la configuración de una agenda compartida*

En el año 1996, el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE elaboró uno de los documentos de mayor alcance estratégico de los últimos años relativo a la política de ayuda al desarrollo. El título del documento, *Shaping 21st Century*, insinuaba el tono fundacional de su contenido, orientado a definir nuevas bases para la política de cooperación para el desarrollo. De hecho, en aquel documento se condensaba el esfuerzo de revisión doctrinal de la ayuda al desarrollo que había puesto en marcha el

CAD unos años antes y que había dado lugar, como primer producto, a la declaración titulada “Hacia una asociación para el desarrollo en el nuevo contexto mundial”: una declaración que había sido suscrita, en 1995, por la comunidad de donantes.

Una parte de las orientaciones del *Shaping 21st Century* estaba orientada a demandar una relación menos vertical, más horizontal y compartida entre donante y receptor, alejando la política de ayuda del más inmediato sometimiento a los intereses y conveniencias de la política bilateral de los donantes. Se apelaba al papel que una cooperación al desarrollo dirigida a combatir la pobreza podía tener como instrumento al servicio de un orden internacional más estable y seguro, del que todos –incluso los países desarrollados– podrían salir beneficiados. Al tiempo, se planteaba que la eficacia de la ayuda debía medirse en relación con los logros obtenidos en términos de desarrollo en los países receptores: no debían ser los insumos –entre ellos los recursos financieros disponibles–, sino los resultados obtenidos –los *output* y *outcomes*– en los países en desarrollo los que deberían determinar la orientación de la ayuda.

En correspondencia, el CAD asumía la tarea de fijar una serie de objetivos en los ámbitos del bienestar económico, del desarrollo social y de la sostenibilidad ambiental, con el ánimo de inspirar la política de los donantes. Se trataba de objetivos mensurables y a plazo predeterminado, la mayor parte referidos a 2015, que debían convertirse en indicadores aptos para medir el progreso obtenido. A través de esta propuesta se pretendía, por tanto, conseguir un doble efecto beneficioso: en primer lugar, conformar una agenda compartida para la comunidad internacional, que facilitase la coordinación de los esfuerzos respectivos; en segundo lugar, establecer criterios precisos contra los que evaluar el impacto de la ayuda, un ámbito que había sido notablemente descuidado por los donantes. Los objetivos elegidos procedían, en la mayor parte de los casos, de acuerdos previos adoptados en las sucesivas Cumbres Mundiales que, con diversos contenidos temáticos, había ido convocando Naciones Unidas a lo largo de la década de los noventa.

Cuatro años más tarde, reunidos en Ginebra con motivo de la revisión de los acuerdos de una de esas Cumbres, la celebrada en Copenhague en 1995, los principales organismos internacionales con competencia en materia de desarrollo, el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Secretaría General de Naciones Unidas, el Banco Mundial y la propia OCDE suscribieron un documento conjunto bajo el expresivo rótulo de *2000. Un mundo mejor para todos*, en el que se reafirmaba el compromiso de los firmantes con las llamadas Metas Internacionales de Desarrollo (MID), que con ligeros matices coincidían con las aprobadas previamente por el CAD. En ese documento se expresaba, además, que al aceptar esos objetivos la comunidad internacional contraía “un compromiso con los sectores más pobres y desvalidos de la tierra, y consigo misma”.

Al final de ese mismo año se celebró, en Nueva York, la llamada Cumbre del Milenio convocada por Naciones Unidas. En esa fecha 189 países se comprometieron a hacer el máximo esfuerzo para avanzar en la erradicación de la pobreza y el hambre y en la promoción de la educación, la salud, la equidad de género y la sostenibilidad ambiental. Semejantes propósitos quedaron plasmados en la *Declaración del Milenio*, suscrita como consecuencia de la Cumbre, dando lugar a los llamados *Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)*, ocho grandes desafíos en torno a los que se debían concentrar los esfuerzos de la comunidad internacional.

Aunque los ODM tienen un amplio espacio de coincidencia con las MID, los ODM ampliaron, en alguna medida, el ámbito de trabajo, sustituyendo, también, alguno de los indicadores de seguimiento. Para evitar problemas, las Naciones Unidas elaboraron un documento, *Road Map towards the Implementation of the United Nations Millennium Declaration*, estableciendo la relación completa de las metas y de los indicadores para el seguimiento de los ODM. De este modo, los 8 ODM se tradujeron a 18 metas, con cerca de 48 indicadores para su seguimiento (cuadro 1). Una buena parte de las metas definidas se refieren a un periodo preciso de realización, que en la mayor parte de los casos alude al año 2015.

Cuadro 1: *Objetivos de Desarrollo del Milenio*

| OBJETIVOS | METAS |
|---|--|
| 1.- Erradicar la pobreza extrema y el hambre | 1.- Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de pobres 2.- Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padecen hambre |
| 2.- Lograr la educación primaria universal | 3.- Lograr el ciclo completo de educación primaria para todos los niños y niñas |
| 3.- Promover la equidad de género | 4.- Eliminar las desigualdades de género en la enseñanza primaria y secundaria antes del 2005 y en toda la enseñanza antes del 2015 |
| 4.- Reducir la mortalidad infantil | 5.- Reducir a las dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la tasa mortalidad (<5 años) |
| 5.- Mejorar la salud materna | 6.- Reducir a tres cuartas partes, entre 1990 y 2015, la tasa de mortalidad materna |
| 6.- Combatir el SIDA, el paludismo y otras enfermedades | 7.- Detener y comenzar a reducir, para el 2015, la incidencia del SIDA 8.- Detener y comenzar a reducir, en el 2015, el paludismo y otras enfermedades |
| 7.- Garantizar la sostenibilidad ambiental | 9.- Incorporar la sostenibilidad ambiental en los programas nacionales 10.- Reducir a la mitad, para el 2015, la proporción de quienes carecen de acceso a agua potable 11.- Mejorar para el 2020 la vida de al menos 100 millones de habitantes de barrios precarios |
| 8.- Fomentar una asociación mundial para el desarrollo | 12.- Sistema comercial y financiero abierto y equitativo 13.- Atender las necesidades de los países menos adelantados 14.- Atender las necesidades de los países sin litoral y de los pequeños Estados insulares 15.- Encarar los problemas de la deuda externa 16.- En cooperación con los países en desarrollo promover estrategias generadoras de empleo 17.- En cooperación con las empresas, proporcionar acceso a los medicamentos de primera necesidad 18.- En colaboración con el sector privado, beneficiarse de las nuevas tecnologías |

De este modo, la propuesta confirmaba el lugar central que la lucha contra la pobreza, entendida en un sentido amplio y no sólo relacionada con la carencia de ingresos, debía tener en los esfuerzos de desarrollo de la comunidad internacional; y respaldaba la opción por un sistema de gestión de las agencias de desarrollo vinculado a resultados

(*results-based management*). El eco internacional obtenido por la Declaración del Milenio, no sólo en el ámbito de los organismos multilaterales sino también de los gobiernos donantes y receptores, otorgó a los ODM la naturaleza de un programa de trabajo internacionalmente compartido.

Aunque la mayor parte de los ODM se refieren a logros a conseguir en los países en desarrollo, se entiende que todos –donantes y receptores- deben sentirse comprometidos en el esfuerzo común por hacer realidad esos propósitos. No obstante, hay un objetivo, el número 8, referido al logro de una “asociación global para el desarrollo”, que implica muy centralmente a los países desarrollados, por cuanto comporta cambios en el sistema de relaciones que estos países mantienen con el mundo en desarrollo. Se asume que no es posible lograr resultados efectivos en términos de lucha contra la pobreza si no se alteran ciertas normas y políticas relacionadas con el comercio, la ayuda, el tratamiento de la deuda o el acceso a los medicamentos básicos, aspectos todos ellos que requieren del concurso protagonista de los países desarrollados.

1.2.- Potencialidades y limitaciones de los ODM

No es la primera vez que la comunidad internacional define objetivos deseables a partir de un compromiso compartido. Lamentablemente, en la mayor parte de los casos semejantes declaraciones tuvieron escaso resultado práctico. No obstante, el amplio eco que ha tenido la campaña lanzada por Naciones Unidas puede hacer pensar que en esta ocasión existen mayores probabilidades de éxito. El crecimiento de la ayuda internacional en estos últimos tres años podría ser un primer indicio en ese sentido.

Más allá de este hecho, por la forma en que han sido planteados, los ODM presentan notables *potencialidades*, de las que aquí se subrayarán tres. En primer lugar, a través de los ODM, todos los países suscriben unas determinadas conquistas sociales que se consideran irrenunciables y que remiten a unos mínimos de dignidad humana que la comunidad internacional se compromete a hacer realidad a través de un esfuerzo cooperativo. De este modo, se está definiendo una incipiente carta de ciudadanía asociada a las personas, con independencia de cuál sea su origen, credo, raza o sexo; y con ello se están sentando las bases para que se pueda transitar de una cooperación al desarrollo basada en la identificación de necesidades a otra fundamentada en derechos, de una asentada en la solicitud a otra basada en la reclamación y el compromiso compartido.

En segundo lugar, los ODM definen metas para la política de desarrollo en términos de *output* u *outcomes*. Es decir, en términos de resultados transformadores, de logros obtenidos en los países en desarrollo. Se cambia, de este modo, el sistema de evaluación desde la medición de los input, de los esfuerzos en términos de insumos del donante, a la medición de metas obtenidas a partir de ese esfuerzo. A través de este cambio en los criterios de seguimiento y evaluación, se establece un referente frente al que juzgar el comportamiento de los países, ofreciendo un marco para la pública rendición de cuentas de las agencias de desarrollo.

Por último, al tratarse de metas compartidas, se facilitan los análisis comparativos y la transmisión de experiencias mutuas; al tiempo que se crea el espíritu de una misión compartida que otorga las bases a una más sólida coordinación del esfuerzo internacional. De nuevo, la publicación casi simultánea de compromisos de incremento

futuro de la ayuda por una parte de los donantes ejemplifica el efecto de emulación que tiene este tipo de dinámicas compartidas.

Ahora bien, más allá de sus indudables potencialidades, la relevancia adquirida por los ODM como guía para el trabajo en materia de desarrollo presenta también sus *limitaciones*, que deben considerarse. Cuatro son las más relevantes que se quieren señalar aquí. En primer lugar, el esfuerzo por fijar la atención en los ODM y en las metas derivadas puede haber simplificado en exceso el mensaje (Maxwell, 2004). El desarrollo es un proceso complejo en el que los logros en un determinado ámbito, para que sean sostenibles, tienen que acompañarse con realizaciones en otros. Por ello es necesario interpretar los ODM como conquistas sociales básicas, que requieren del trabajo en otros ámbitos complementarios, no necesariamente contenidos en la relación de objetivos aprobados. Es el caso, por ejemplo, de las políticas redistributivas para el logro de mayores cotas de equidad; de las orientadas a favorecer la estabilidad económica, la generación de empleo y el crecimiento de amplia base social; de las relacionadas con la capacidad y legitimidad de las instituciones; o, en fin, de las centradas en el respeto a la diversidad cultural, para potenciar la libertad y la capacidad creativa de las personas. Sin trabajar también en estos ámbitos no explicitados en los objetivos acordados, será difícil consolidar logros en los ODM.

En segundo lugar, los ODM se han definido a través de indicadores de *outcomes* (y en algún caso de *outputs*), pero sin que esos indicadores se relacionen con *inputs*, procesos o actividades que puedan orientar el trabajo de las agencias de desarrollo (White, 2004). De hecho, es poco lo que se conoce respecto a las mejores vías (políticas e instrumentos) para garantizar logros precisos en materia de pobreza, esperanza de vida, escolarización, sostenibilidad ambiental o equidad de género. De este modo, se plantea un problema de atribución, al no haber una precisa y reconocida conexión entre los esfuerzos de los donantes y de los gobiernos y los logros que se esperan alcanzar en materia de ODM. Esto hace que sea más difícil realizar el seguimiento de las tareas emprendidas por las diversas agencias de desarrollo. Una dificultad que se agranda al advertir que los logros en materia de ODM difícilmente pueden ser relacionados con la actividad singular de cada uno de los donantes, aun cuando lo pueda ser con la del conjunto de ellos (White y Booth, 2004).

En tercer lugar, los ODM alientan una perspectiva focalizada de oferta para el tratamiento de los problemas, que puede resultar limitativa. Sería simplificador suponer que el logro de la escolarización primaria universal es un resultado directo y exclusivo de una más activa política de creación de puestos escolares; o que la erradicación de la pobreza es consecuencia única de los programas de ayuda dirigidos a los colectivos más pobres. La realidad es notablemente más compleja, como demuestra la experiencia internacional de desarrollo. En primer lugar, porque para alentar cambios sociales es necesario actuar no sólo desde la perspectiva de la oferta (provisión de recursos), sino también de la demanda, lo que remite a cambios en las valoraciones y comportamientos sociales. Pero, además, porque la realidad social es una estructura articulada, de modo que para lograr resultados en un ámbito, es necesario promover transformaciones en muchos otros. Dicho de otro modo, para mejorar las tasas de escolarización no basta con generar puestos escolares, es necesario que los padres valoren la educación como un proceso de inversión en las capacidades de sus hijos, lo que puede tener que ver con las posibilidades de empleo cualificado y con su retribución; o, por poner otro caso, para vencer la pobreza no siempre es lo más eficaz poner en marcha programas dirigidos a

los colectivos pobres: en ocasiones acciones de carácter general (que incluyen a los pobres, pero que no están focalizadas sobre ellos) pueden resultar igual o más eficaces (Alonso 2005).

Por último, la relevancia de los ODM es necesariamente diversa de acuerdo con el nivel de desarrollo de los países. Aunque siempre constituyan objetivos inaplazables, es posible que su carácter como referente focalizador de los esfuerzos internacionales no sea similar en todos los países. De forma más precisa, la fijación de los ODM responde a una agenda internacional que se ha construido pensando predominantemente en aquellos países más pobres, que presentan carencias extremas. En esos casos los ODM no sólo definen mínimos sociales requeridos, sino también objetivos centrales hacia los que debe enfocarse el esfuerzo internacional. Esto último, sin embargo, no es tan claro en el caso de los PRM, que conforman una parte considerable del mundo en desarrollo: si en este tipo de países es igualmente obligado hacer realidad los ODM, es más difícil suponer que definan de forma cabal la agenda de desarrollo que les afecta. Al fin, se trata de países cuyo déficit social básico viene determinado no tanto por las carencias absolutas que padecen sus poblaciones (con ser importantes), cuanto por los niveles de desigualdad vigentes en su seno; países cuyo desarrollo aparece condicionado por problemas de gobernabilidad, credibilidad o eficacia de sus instituciones, por los obstáculos que frenan una transformación productiva dirigida a alentar la productividad y el cambio técnico o por los niveles de riesgo y vulnerabilidad externa que se asocia a su inserción financiera internacional. Problemas, todos ellos, que reclaman respuestas políticas que exceden, en ocasiones, a las más estrechamente relacionadas con la AOD.

2.- El Consenso de Monterrey

Ahora bien, ¿qué volumen de recursos se precisa para hacer realidad los ODM? Diversos analistas e instituciones dedicaron sus esfuerzos a evaluar este aspecto. No obstante, los estudios dieron lugar a estimaciones dispares, dependiendo del número de Objetivos considerados, las regiones en desarrollo implicadas y los supuestos implícitos en la estimación (cuadro 2). Por lo que se refiere a este último aspecto, hay dos dimensiones que resultan de extraordinaria relevancia: en primer lugar, la dinámica de crecimiento que se espera en el futuro: cuanto mayor sea la tasa de crecimiento, menores serán los recursos adicionales necesarios para hacer efectivos los ODM; en segundo lugar, los supuestos que se establezcan acerca de la complementariedad entre los diversos ODM.

Pese a la dificultad de encontrar una estimación que resulte inequívoca y comúnmente aceptada, la mayor parte de los estudios alude a unos costes aproximados de entre 40 y 70 mil millones de dólares adicionales a los que habitualmente se estaban canalizando entonces a través de la AOD (entre 53 y 57 mil millones de dólares). En cifras próximas se mueve también la estimación que realizó el Banco Mundial, que evalúa entre 40 y 60 mil millones de dólares anuales los recursos adicionales de ayuda necesarios para hacer viables los ODM. Esto supondría doblar la cuantía de la ayuda al desarrollo, hasta situarla como promedio en un entorno del 0,5% del PIB para los países donantes.

En una de las más ambiciosas y difundidas estimaciones, la debida al equipo que Sachs dirigió en el seno del *UN Millenium Project*, se considera que los recursos globales requeridos para hacer realidad los ODM en los países de bajo ingreso alcanzan los 253 mil millones de dólares, en 2006, y los 529 mil millones, en 2015. De estos fondos

necesarios para 2006, en torno a 180 mil millones (el 71%) pueden ser cubiertos con recursos domésticos, restando 73 mil millones (el 29%) que deberían ser canalizados en forma de ayuda internacional. Estas cifras serían de 394 mil millones (74,4%) y de 135 mil millones (25,5%), respectivamente, en 2015 (Sachs et al. 2005). Las necesidades de ayuda para el conjunto de los países en desarrollo (y no sólo para los países de bajo ingreso) serían de 135 mil millones en 2006 y de 195 mil millones en 2015: 73 y 135 mil millones más que la ayuda efectivamente otorgada por los donantes en 2002.

Cuadro 2: *El coste en recursos adicionales para alcanzar los ODM*

| Estudio | Cobertura | Recursos adicionales anuales (miles de millones dólares) |
|-------------------------------------|--|--|
| Zedillo et al. (2001) | ODM | 50 |
| Devarajan et al. (2002) | Pobreza global | 54-62 |
| | Objetivos sociales y medioambientales | 35-75 |
| | Educación primaria | 10-15 |
| Vandemoortele (2002) | ODM | 50-80 |
| Greenhill (2002) | Pobreza global | 15-46 |
| | | 100% cancelación de deuda |
| | Otros objetivos | 16,5 |
| | | 100% cancelación de deuda |
| Oxfam (2002) | ODM | 100 |
| Sachs et al. (2005) | ODM | 2006: 73 2015: 135 |
| Banco Mundial (2003) | Asia y Asia del Sur África y Asia Central | Doble o triple ayuda |
| Banco Africano de Desarrollo (2002) | 30 países africanos | 60% incremento 20-25 |
| Delamonica et al. (2001) | Educación primaria | 9,1 |
| Banco Mundial (2002) | Educación primaria para 47 países IDA | 2,5-5 |
| | Educación primaria en África | 7x ayuda |
| Naschold (2002) | Educación primaria | 9 |
| Filmer (2002) | Educación primaria | 30 |
| Mingat et al. (2002) | Educación primaria para 33 países africanos | 2,1 |
| Brossard y Gacougnolle (2001) | Educación primaria en África | 2,9-3,4 |
| Bruns et al. (2003) | Educación primaria en países de bajo ingreso | 5-7 |

Fuente: Adaptado de Clemens, Kenny y Moss (2004)

Una de las conclusiones que se derivan de los estudios mencionados es la importancia que tiene el contexto internacional y la dinámica del crecimiento de los países en el logro de los ODM. Si no se abren oportunidades efectivas de progreso a los países en desarrollo, es difícil que a través de la mera inyección de recursos de ayuda internacional puedan alcanzarse los objetivos planteados. Conviene, por tanto, motivar cambios en los ámbitos del comercio internacional, la inversión extranjera, la transferencia de tecnología, la movilización de recursos internos o el tratamiento de la deuda, que amplifiquen las oportunidades de crecimiento de los países en desarrollo.

Sobre estos ámbitos trabajó la Conferencia Intergubernamental que Naciones Unidas convocó a comienzos de 2002, en Monterrey, con el objetivo de debatir los problemas relacionados con la “Financiación para el Desarrollo”. Había muchas razones para que la convocatoria de esta Conferencia despertase expectativas. En primer lugar, representaba una ocasión única para confirmar los compromisos que los donantes asumían con respecto a los ODM; pero, además, suponía la primera vez que, tras la

declaración del Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI), a comienzos de los setenta, Naciones Unidas tomaba un manifiesto protagonismo en la definición de un programa económico comprehensivo en términos de desarrollo. Para ello retomaba ámbitos que parecían haber sido dejados a la exclusiva competencia de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y de las instituciones de Bretton Woods (Banco Mundial y FMI).

Desde sus orígenes, la iniciativa de la Conferencia se enfrentó a la resistencia de quienes veían con prevención que Naciones Unidas se implicase, de forma abierta y pública, en un terreno tan amplio y sensible. No obstante, el documento finalmente acordado –el llamado “Consenso de Monterrey”- supuso un significativo paso adelante en materia de ayuda internacional. La Unión Europea acudió a la Conferencia con el compromiso de alcanzar, en el año 2006, una ayuda equivalente al 0,39% del PIB como promedio, y un 0,33% mínimo para cada país miembro. También Estados Unidos adelantó su compromiso de elevar la cuantía de la ayuda, si bien sometiendo su asignación a una más estricta condicionalidad relacionada con el marco institucional y la orientación de la política económica del receptor. Al tiempo, se reiteró el compromiso de dedicar a la AOD, en el más breve plazo de tiempo posible, el 0,7% del PNB. El comportamiento de los donantes tras la Conferencia de Monterrey hace pensar que la convocatoria logró estimular el esfuerzo financiero en materia de ayuda internacional.

Menos precisos son, sin embargo, los compromisos alcanzados en otros ámbitos de la financiación del desarrollo. Aunque se insiste en las oportunidades de desarrollo que encierra el comercio internacional, la estabilidad financiera o la inversión exterior, es poco lo que se avanzó de forma efectiva en esos ámbitos. Como también es poco lo acordado en materia de movilización de recursos nacionales o de generación de un clima favorable a la inversión, pese a la importancia que se le otorgan a estos aspectos en el crecimiento económico de un país. Así pues, aún cuando se promovió una mirada más amplia de los problemas del desarrollo, el Consenso de Monterrey está lejos de haber generado “un nuevo consenso sobre la agenda política orientada a estimular la formación de capital y de cambio estructural” (UNCTAD, 2006: 57). La atención se centró en las posibilidades que de forma espontánea brinda el mercado, dedicando limitado esfuerzo a los mecanismos correctores que se requieren para promover el cambio estructural que el desarrollo comporta. Como el propio Banco Mundial reconoce en un estudio de balance de las reformas (World Bank, 2005: 10 y 11), el desarrollo requiere “transformación estructural, diversificación de la producción, cambio, asunción de riesgos por los productores, corrección tanto de fallos de gobierno como fallos de mercado y cambios en las políticas y en las instituciones”. Ámbitos que exigen una mirada más amplia y exigente que la que emana del consenso de Monterrey.

3.- Cooperación con los PRM

3.1.- Lucha contra la pobreza y países de renta media

El nuevo consenso internacional se asienta en el reconocimiento de que la pobreza extrema no sólo comporta una agresión a los derechos y al sentido de dignidad personal de quien la padece, sino también cuestiona la legitimidad y la estabilidad del orden internacional que la consiente. La pobreza extrema cuestiona buena parte de los atributos que la comunidad internacional ha definido como inalienables atributos de la persona; y, adicionalmente, debilita la legitimidad del sistema internacional,

alimentando problemas (como el deterioro ambiental, la inseguridad internacional o las presiones migratorias descontroladas) que a todos, pobres y ricos, afecta. Así pues, por convicción moral, pero también por sentido de responsabilidad –por egoísmo responsable, si se quiere- es necesario poner fin a la pobreza extrema.

El asentamiento de esta convicción ha llevado aparejado el creciente interés de los donantes por poner en relación más directa los esfuerzos de ayuda con los objetivos de lucha contra la pobreza. Se entiende que la ayuda no solo debe dedicarse más centralmente a atender las necesidades de la población más pobre, sino también hacia aquellos países más necesitados. Ampara a este propósito la convicción de que ha sido la ineficiente asignación de los recursos una de las razones que explican la limitada capacidad transformadora de la ayuda en el pasado.

En correspondencia, se reafirma, en el 2000, el compromiso asumido por los donantes en la II Conferencia de Países menos Adelantados (PMA), de dedicar entre el 0,15% y el 0,20% de su PNB en ayuda dirigida a estos países; y se insiste en el acuerdo adoptado en la Cumbre de Desarrollo Social de Copenhague, de 1995, de orientar el 20% de los Presupuestos de los receptores y el 20% de la AOD a tareas relacionadas con la cobertura de las necesidades sociales básicas. Junto a ello, asume la necesidad de otorgar una mayor atención a los países de África Subsahariana, por entender que se trata de la región del mundo donde mayor es la incidencia de la pobreza. Tanto el Informe del Proyecto del Milenio, *Investing in Development*, como el debido a la Comisión para Africa, *Our Common Interest: An Argument*, insisten en esta idea, identificando las necesidades de los sectores sociales más vulnerables y a los países más empobrecidos como principales destinatarios del esfuerzo internacional en materia de ayuda al desarrollo.

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 unos recursos que se consideran forzosamente limitados. Ahora bien, es posible que ese empeño haya sido objeto de lecturas excesivamente simplificadoras. Buena parte de la teoría del desarrollo se ha construido sobre la base de identificar el importante papel que las externalidades y la complementariedad entre actividades tienen en el proceso de transformación económica y social de los países: un supuesto poco acorde con esfuerzos excesivamente fragmentados o con planteamientos demasiado acotados de la función que le cabe a la cooperación internacional para el desarrollo.

Logros en los ámbitos sociales relacionados con los ODM pueden ser puestos en cuestión si no van acompañados de conquistas efectivas en términos de crecimiento económico, progreso técnico, cambio institucional y adecuado reparto de la renta. De hecho, el Banco Mundial (2005:13) identifica como vectores clave para sostener un proceso de desarrollo “la acumulación de capital, la eficiencia asignativa, el progreso tecnológico y el reparto de los beneficios del crecimiento”. Objetivos que obligan a trabajar en ámbitos más amplios que los que definen los ODM. En suma, sólo a partir de un enfoque integral de desarrollo podrán obtenerse logros efectivos y perdurables en materia de lucha contra la pobreza.

Algo similar cabría decir respecto a la selectividad geográfica de la cooperación internacional para el desarrollo: es razonable otorgar una creciente preferencia a los

países menos desarrollados y con mayores niveles de pobreza, pero puede ser conveniente, también, mantener un respaldo internacional activo a los esfuerzos de aquellos países, como los PRM, que ya han superado ese umbral. No sólo para evitar eventuales regresiones en sus conquistas sociales, sino también para estimular y 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.

En suma, existen buenas razones para respaldar el mantenimiento de una política de cooperación al desarrollo dirigida a los PRM, compatible con la preferencia que es necesario otorgar a los países más pobres. Ahora bien, tanto los objetivos como el mix de políticas e instrumentos adecuados para la cooperación con este tipo de países no tienen por qué coincidir, necesariamente, con los más directamente orientados a los países más pobres. Sus necesidades son otras; y el sistema de cooperación debe ser sensible a esas diferencias. Pero, en ambos casos la ayuda internacional puede ser un factor relevante para el apoyo a los procesos de transformación que, de otro modo, sin su concurso podrían no llegar a realizarse.

3.2.- Razones para la ayuda

Cualquier intento de justificar la ayuda a los PRM debe comenzar con una advertencia acerca de la *enorme heterogeneidad* del colectivo al que se alude: como se ha visto (capítulo 2), en su seno se encuentran países de tamaño, posibilidades de desarrollo y logros económicos y sociales muy dispares. En consecuencia, no cabe ni trazar un diagnóstico común, ni fundamentar una terapia pretendidamente compartida. La pertinencia de las razones que se ofrezcan para justificar la ayuda a los PRM quedará, por tanto, condicionada al tipo de circunstancias específicas del país (o grupo de países) que se considere.

Dado el amplio espectro de niveles de renta que recorren los PRM, no es extraño que los argumentos que respaldan la ayuda internacional a los países de este grupo de más bajos logros económicos y sociales pueden no alejarse de aquellos que justifican la que se orienta a los países de bajos ingresos. De hecho, en ocasiones la distancia entre países que pertenecen a estos dos estratos de renta (ingreso medio-bajo e ingreso bajo) es inferior a la que existe entre algunos países procedentes de la misma categoría. Por ejemplo, en América Latina, Ecuador (país de ingreso medio) tiene un PIB per cápita (en PPA) que es un 11% superior al de Nicaragua (país de bajo ingreso), pero a cambio éste tiene un PIB per cápita que es un 87% superior al de Haití, pese a pertenecer ambos al mismo grupo de bajo ingreso; en Asia, Indonesia (país de ingreso medio) tiene un PIB per cápita que es un 35% superior al de Vietnam (país de bajo ingreso), pero el PIB per cápita de éste último supera en un 75% al de Nepal, que también pertenece a la categoría de bajo ingreso; y, en fin, en África, Egipto (país de ingreso medio) tiene un PIB per cápita que es un 54% superior al de Lesotho (país de bajo ingreso), pero el PIB per cápita de éste supera en un 300% el correspondiente a Tanzania (también de bajo ingreso).

En suma, hay países de ingreso medio-bajo que comparten características con países de bajo ingreso: entre otras cosas porque su nivel de desarrollo (se mida a través del PIB o

del IDH) no es muy diferente. Para que se tenga una idea del espectro de países a los que afectan esta circunstancia, piénsese que en el entorno de un $\pm 25\%$ del PIB per cápita que señala la frontera entre las categorías de ingreso bajo y medio-bajo se encuentran hasta 17 países¹. Es claro que las razones que amparan la cooperación internacional con estos países, cualquiera que sea el lado de la frontera en que se encuentre, deben ser las mismas; como similares deben ser también los objetivos y la forma de instrumentación de la ayuda.

Para este grupo de países muy próximos a los de bajo ingreso debieran ser plenamente pertinentes los avances que se produjeron en el diseño de la ayuda dirigida a los países de bajo ingreso para facilitar la coordinación de los donantes, la previsibilidad de los recursos y la apropiación de la ayuda por parte del receptor. Tal es el caso de los Documentos Estratégicos de Lucha contra la Pobreza para programar la ayuda, la apelación a instrumentos programáticos para facilitar la coordinación de los donantes, o el recurso a mecanismos de financiación que comporten la aportación directa a presupuestos, permitiendo un mayor control de la ayuda por parte del receptor.

La construcción de los argumentos específicos en apoyo a una más activa cooperación con los PRM debiera referirse, por tanto, al amplio espectro de países que han logrado un cierto distanciamiento respecto a las condiciones y capacidades de los países más pobres. Aquí cinco son las razones más importantes que se pueden ofrecer para justificar la ayuda. A saber:

a) Apoyar logros en materia de reducción de la pobreza

Aún 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 1\$ al día y el 41% de la que dispone de menos de 2 \$ 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. Quiere esto decir que la principal responsabilidad en la política de erradicación de la pobreza corresponde a los propios gobiernos nacionales, que han de poner en marcha las políticas sociales y redistributivas requeridas para alcanzar ese objetivo. Ahora bien, la cooperación internacional para el desarrollo puede tener un papel coadyuvante en esa tarea, no sólo apoyando la actividad de los gobiernos con los recursos y experiencia internacionales, sino también estableciendo los incentivos necesarios para que la lucha contra la pobreza ocupe un puesto relevante en la jerarquía de los propósitos de la política pública. Para muchos países de renta media, esta labor de cooperación internacional en la definición del marco de incentivos de los gobiernos y en la asistencia técnica a sus esfuerzos, puede ser más relevante que la propia transferencia de recursos.

b) Evitar regresiones en las conquistas sociales y económicas

Tal como se ha visto (capítulo 2), una de las características de los países de ingreso es la alta volatilidad de sus ritmos de crecimiento. En buena medida este rasgo es consecuencia tanto de problemas internos, centralmente relacionados con las condiciones de gobernabilidad del país, como, sobre todo, de su elevada vulnerabilidad frente a shocks externos, sean comerciales o financieros. Las razones de esta

¹ De ellos, nueve se encuentran en el entorno inferior de la frontera y ocho por encima de ese umbral.

vulnerabilidad serán consideradas más adelante, pero ahora interesa dejar constancia de su incidencia sobre la senda de crecimiento de los países. Como consecuencia, tanto los logros adquiridos como el propio proceso de crecimiento futuro están sometidos a una elevada incertidumbre, con posibilidades elevadas de regresión en los niveles de desarrollo previos.

La historia confirma este juicio. Hasta 25 países que fueron catalogados en su momento como países de renta media cayeron a la categoría de ingreso bajo, entre 1978 y 2003; mientras que un sólo país logró emprender el camino en sentido contrario. En similar período, 3 países lograron ascender del grupo de ingreso medio-bajo al de ingreso medio-alto, pero 13 países hicieron el recorrido inverso. No hay tanta movilidad en el grupo de ingreso alto: 10 países lograron ascender desde el colectivo de ingreso medio-alto en el período, pero sólo uno cayó del colectivo de ingresos altos. La mera enumeración de estos movimientos sugiere dos conclusiones de interés: i) en primer lugar, que la mayor movilidad en la situación de los países se registra en los tramos intermedios de renta: a los países de bajo ingreso les cuesta ascender a los niveles medios y los de elevado ingreso, una vez que lo alcanzan, suelen permanecer en ese estrato de manera relativamente estable; ii) en segundo lugar, que el movimiento dominante que se produce en los tramos medios es el de descenso, especialmente entre los estratos de ingreso medio-bajo e ingreso bajo.

Este mismo hecho se comprueba si se considera el proceso de graduación de los países en relación con el acceso a los créditos AIF. Desde 1960 hasta la actualidad se han graduado un total de 32 países, pero 10 de ellos tuvieron que entrar de nuevo en la lista de los potencialmente receptores de este tipo de financiación como consecuencia de regresiones en sus niveles de desarrollo (cuadro 3).

Cuadro 3: *Graduados de la financiación AIF*

| País | Año del último crédito | Año de nueva entrada |
|--------------------|------------------------|----------------------|
| Bostwana | 1974 | |
| Camerún | 1981 | 1994 |
| Chile | 1961 | |
| China | 1999 | |
| Colombia | 1962 | |
| Congo | 1982 | 1994 |
| Costa Rica | 1962 | |
| Costa de Marfil | 1973 | 1992 |
| R. Dominicana | 1973 | |
| Ecuador | 1974 | |
| Egipto | 1981- 1999 | 1991 |
| El Salvador | 1997 | |
| Guinea Ecuatorial | 1993 | |
| Honduras | 1980 | 1991 |
| Indonesia | 1980 | 1999 |
| Jordania | 1978 | |
| Mauricio | 1975 | |
| Marruecos | 1975 | |
| Nicaragua | 1981 | 1991 |
| Nigeria | 1965 | 1989 |
| Papua Nueva Guinea | 1983 | |
| Paraguay | 1977 | |
| Filipinas | 1979- 1993 | 1991 |
| R. de Corea | 1973 | |

| | | |
|-------------------|------|------|
| San Kitts y Nevis | 1994 | |
| Swazilandia | 1975 | |
| Siria | 1974 | |
| Tailandia | 1979 | |
| R. Macedonia | 2002 | |
| Túnez | 1977 | |
| Turquía | 1973 | |
| Zimbawe | 1983 | 1992 |

Fuente: Naciones Unidas (2005)

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 pueden producir en los niveles de desarrollo 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. A juzgar por la evidencia empírica, el problema de las regresiones es especialmente relevante en el caso de los países de ingreso medio-bajo.

c) Servir como dinamizadores del entorno regional

Una tercera razón para apoyar un activo compromiso de la cooperación internacional con los PRM es el peso que alguno de estos países tienen en sus entornos regionales. En buena parte del mundo en desarrollo, un número reducido de países de renta media aportan entre un tercio y la mitad del total de la población y del producto agregado de su región. Es el caso de Brasil y México en América Latina, de Egipto en el Norte de África, de Sudáfrica en África Austral, de Irán y Turquía en Asia Occidental, de China en Asia Oriental y Meridional y de Rusia en Europa y Asia Central (cuadro 4). En todos los casos citados, los países pertenecen al colectivo de renta media.

La capacidad de influencia de estos países, en muchas ocasiones, va más allá de lo que pudiera indicar su respectivo peso en materia demográfica o económica, para trasladarse también a los ámbitos del liderazgo regional. 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 el conjunto subregional. Esto es más evidente cuando, como sucede en algunos casos, los países afectados están insertos en un proceso de integración regional.

Es razonable que la cooperación internacional intente aprovechar las externalidades regionales que generan estos países para brindar una política de ayuda que garantice el máximo efecto inductor de progreso sobre el entorno. Entiéndase que no se trata de concentrar la ayuda sobre esos países, con olvido del resto, sino de apreciar (y aprovechar) el papel crucial de difusión de desarrollo que estos países pueden generar sobre su entorno. Al fin, “no hay mejor predictor del crecimiento económico de un país que la tasa de crecimiento de sus inmediatos vecinos” (Cohen, 2006:91).

Cuadro 4: *Peso de países “clave” en las subregiones*

| Regiones (sólo países de ingreso medio y bajo) | Nº de países Ingreso medio y bajo | Población % | PIB (PPA) % |
|--|--------------------------------------|----------------|----------------|
| América Latina | | | |
| Brasil | | 33,0 | 34,6 |
| México | | 19,1 | 23,7 |
| <i>Sobre total región</i> | 32 | 52,1 | 58,3 |
| África del Norte | | | |
| Egipto | | 46,6 | 37,2 |
| <i>Sobre total región</i> | 5 | 46,6 | 37,2 |
| África Central | | | |
| --- | | | |
| África Austral | | | |
| Sudáfrica | | 32,6 | 72,4 |
| <i>Sobre total región</i> | 14 | 32,6 | 72,4 |
| Asia Occidental | | | |
| Turquía | | 27,5 | 31,0 |
| Irán | | 25,6 | 28,3 |
| <i>Sobre total región</i> | 13 | 53,1 | 59,4 |
| Asia Oriental y Meridional | | | |
| China | | 39,1 | 34,2 |
| <i>Sobre total región</i> | 21 | 39,1 | 34,2 |
| Europa y Asia Central | | | |
| Rusia | | 55,3 | 70,6 |
| <i>Sobre total región</i> | 8 | 55,3 | 70,6 |

d) *Provisión de bienes públicos internacionales*

La cuarta razón está relacionada con la anteriormente ofrecida: algunos países de renta media tienen un papel crucial en la provisión de bienes públicos internacionales y regionales. Como es sabido, la creciente integración internacional ha fortalecido la externalidades de carácter transfronterizo, ampliando el espacio propio de los bienes públicos de alcance internacional (Kaul et al, 1999, 2003). Bienes públicos anteriormente reservados al espacio doméstico adquieren, en función de las nuevas interdependencias, un rango crecientemente internacional: es el caso, por ejemplo, de la estabilidad de la moneda o de la seguridad nacional, que no pueden gestionarse hoy sin una cierta cooperación internacional. Al tiempo que nuevos bienes públicos emergen desde su mismo origen con la naturaleza de bienes públicos internacionales, en virtud del progreso técnico o del desarrollo económico: es el caso, de la lucha contra el cambio climático o de la gestión de las órbitas geoestacionarias. En función del alcance de las externalidades, algunos de estos bienes tienen una cobertura meramente *transfronteriza* (gestión de una cuenca fluvial compartida, por ejemplo), otros tienen un alcance *regional* (marco normativo de una zona de libre comercio, por ejemplo) y, finalmente, los hay que tienen naturaleza *global* (preservación de la capa de ozono, por ejemplo). 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, la adecuada provisión de este tipo de bienes constituye un factor determinante del nivel de bienestar agregado a escala mundial.

Pues bien, una buena parte de estos bienes, especialmente los de carácter ambiental o los relacionados con la integración económica, presentan una tecnología de agregación en la que rige un criterio de *suma o de suma ponderada*: esto es, el nivel de provisión agregada viene dado por la suma de las aportaciones de cada uno de los miembros (Alonso et al. 2005). Dado el peso internacional que tienen algunos países de renta media, su implicación en las tareas de provisión resulta crucial para alcanzar niveles adecuados de oferta de este tipo de bienes. Piénsese, por ejemplo, en el cambio climático: en estos momentos, los países de renta media son responsables del 41% de las emisiones de CO₂ a escala internacional; y se trata de una cuota que está en ascenso. Es claro que será difícil establecer un marco orientado a contener esas emisiones si no es con el concurso efectivo de los PRM. Para lo que puede ser útil que la cooperación internacional respalde los esfuerzos (y compense los costes) que los países hagan para sumarse activamente a las tareas de provisión de este tipo de bienes.

El protagonismo de los PRM no acaba en este tipo de bienes públicos internacionales, también afecta a algunos de los que presentan una tecnología de agregación de *weakest-link*: es decir, aquellos en los que la provisión agregada viene dada por el nivel correspondiente al miembro con más baja dotación del bien. Por ejemplo, en el caso de la estabilidad financiera, el riesgo mayor deriva de aquellos sistemas que, estando plenamente integrados en los mercados financieros, presentan fundamentos económicos deficientes, sistemas financieros frágiles o inadecuados resortes regulatorios. Son estos países lo que presentan una mayor exposición al riesgo, siendo la fuente de potenciales crisis que después se extiendan al conjunto del sistema internacional. Pues bien, como demuestra la sucesión de crisis financieras de la última década, es en el colectivo de renta media donde se localizan los países que tienen este tipo de rasgos (véase capítulo 9). También por esta razón, para mejorar las condiciones de provisión de bienes públicos internacionales con tecnologías de agregación del tipo *weakest-link*, puede ser razonable que la comunidad internacional apoye los esfuerzos nacionales de los países de renta media.

Por último, los países de renta media son, además, depositarios de algunos bienes ambientales que desempeñan una función de bien público global. Tal es lo que sucede, por ejemplo, con las masas forestales, concentradas entorno a América del Sur y Asia Meridional, que desempeñan una función de pulmones del planeta o se conforman como espacios protectores de la biodiversidad. La función de estos espacios forestales trasciende el peso económico de los países que los acogen. Es razonable, por tanto, que la cooperación internacional respalde la labor que estos países realizan para preservar esos bienes que son de utilidad para el conjunto del planeta.

e) Creación de un sistema con incentivos consistentes con el desarrollo

Una última razón a favor de la cooperación con los PRM afecta no tanto a las características de los países afectados cuanto al diseño del sistema de cooperación internacional en su conjunto. El propósito del sistema debiera ser corregir aquellos fallos de mercado que dificultan los procesos de crecimiento y transformación social de los países en desarrollo. El efecto que la ayuda puede tener en el logro de ese objetivo deriva no tanto del volumen -siempre limitado- de recursos que canaliza, cuanto de los incentivos que provee al conjunto de los agentes económicos para promover conductas que resulten consistentes con los objetivos de desarrollo.

Pues bien, ese objetivo parece poco compatible con un sistema que discrimine de una manera crucial a los potenciales receptores de ayuda en función de sus logros en materia de desarrollo. De practicar semejante segregación se estaría incorporando un estímulo perverso a los esfuerzos nacionales en materia de desarrollo, al hacer que los logros en ese ámbito puedan ser causa de la retirada del respaldo internacional. Dicho de otra manera, no cabe establecer la ayuda de tal modo que se suponga que sólo los deficientes resultados– y no los éxitos– en términos de desarrollo son compensados por el apoyo internacional, porque ello introduciría un problema de riesgo moral en el sistema. Trazar una frontera nítida entre países sólo procede si el diagnóstico de las necesidades de los colectivos segregados fuese radicalmente diferente; y si los logros que motivan esa discriminación fuesen claramente irreversibles, haciendo innecesaria la ayuda. Ninguno de estos requisitos se da en el caso de buena parte de los PRM.

Por ello, resultaría más eficiente un sistema que graduase sus apoyos de acuerdo con el proceso de desarrollo del país, evitando fronteras abruptas entre el colectivo de potenciales beneficiarios. Se trataría de generar un sistema de apoyo a los esfuerzos nacionales que acompañe a los países en su senda de desarrollo, modulando la intensidad y adaptando los contenidos de la ayuda a las necesidades específicas de cada etapa por la que el país atraviese. Es razonable que se otorgue mayor atención a los países más pobres, que presentan mayores carencias, pero es razonable, también, que se mantenga el respaldo a los PRM, para estimular sus esfuerzos y consolidar sus logros en materia de desarrollo.

Dado que la cooperación al desarrollo tiene un propósito redistributivo a escala internacional, debe haber un momento en que la ayuda cese e, incluso, revierta su signo para convertir al anterior país beneficiario en contribuyente al sistema. Esa es, por ejemplo, la experiencia de países como España, receptor de ayuda al desarrollo hasta 1977 y hoy activo donante. Esa transformación debiera producirse: i) en primer lugar, cuando se haya extinguido, al menos en grado razonable, la probabilidad de retroceso en los niveles de desarrollo; ii) y, en segundo lugar, cuando existan capacidades nacionales suficientes para afrontar en solitario los problemas asociados a su proceso de desarrollo. La experiencia histórica revela que esas condiciones se dan en los países de alto ingreso, pero no en los de ingreso medio: como se ha visto, las regresiones son frecuentes en los PRM, en especial en los países de ingreso medio-bajo.

No obstante, para que el sistema sea coherente, resulta necesario contemplar una cierta implicación de los países en el sostenimiento del sistema de ayuda internacional a medida que avanzan en sus niveles de desarrollo. Dicho de otro modo, al igual que no debe establecerse una frontera abrupta entre los países susceptibles de recibir ayuda, tampoco cabe establecerla entre los que contribuyen al sistema de ayuda. Se trata, en definitiva, de romper con una visión dual del sistema de cooperación, que segrega de forma nítida las funciones de donante y receptor, promoviendo la activa participación de los PRM más desarrollados en las acciones de ayuda internacional. Esto implica que al tiempo que los países de rentas altas mantienen una cooperación con los PRM, estos últimos deben jugar un papel cada vez más activo en la cooperación Sur-Sur, tanto con países de rentas bajas como con otros PRM.

La lógica que se sugiere para el sistema de ayuda internacional no es muy distinta de la que practica la UE a través de sus Fondos Estructurales. El apoyo es automático y acompaña el proceso de desarrollo de las regiones atrasadas a través del respaldo a

proyectos de difícil asunción por parte del beneficiario. Proyectos que, además, sientan las bases de una posible convergencia regional, al aportar elementos básicos para la sostenibilidad del crecimiento, como infraestructuras e inversiones ambientales. A medida que el desarrollo de la región avanza, disminuyen las ayudas hasta su total extinción una vez conseguido niveles consolidados de desarrollo; y en paralelo a ese proceso se incrementa la contribución neta que el país anteriormente receptor hace a los Fondos Estructurales.

4.- A la búsqueda de una mayor eficacia de la ayuda

El impacto en términos de desarrollo de la ayuda internacional depende no sólo de su volumen, sino también del grado de eficacia con el que se gestiona. Los estudios al respecto no dejan mucho espacio para el optimismo, al confirmar la existencia de relaciones débiles, cuando no ambiguas, entre los recursos recibidos y el desarrollo del receptor. En principio, la ayuda puede ser eficaz, pero este resultado no parece ser ni inmediato, ni robusto². La mejor fundamentación microeconomía de las hipótesis y el recurso a un instrumental estadístico y econométrico más sofisticado ha permitido mejorar la calidad de los estudios, pero no ha disuelto la controversia que subyace a sus conclusiones. Pese a ello, es posible extraer algunas conclusiones que pueden inspirar el diseño de una más eficaz política de ayuda. Por sus características, los PRM se encuentran mejor equipados para poner en marcha esas recomendaciones.

4.1.- La eficacia de la ayuda: antecedentes

En concreto, en los estudios sobre la eficacia de la ayuda es posible distinguir diversas etapas, de acuerdo con la orientación de los trabajos y el tono de sus conclusiones. En un principio dominó una imagen complaciente de la ayuda: su impacto positivo sobre el crecimiento se consideraba un ámbito no problemático. Autores como Rosestein-Rodan, Nurkse o Leibenstein habían identificado la insuficiencia del ahorro como uno de los factores explicativos del subdesarrollo. Asociado a semejante diagnóstico aparecía una terapia que resultaba incontestable: la conveniencia de complementar con ahorro externo la menguada capacidad de generación de ahorro propio de los países más pobres. La ayuda internacional podía cumplir este papel, comportándose como complementaria de los recursos nacionales disponibles. La estimación realizada por Rosestein-Rodan (1961) o Millikan y Rostow (1957) acerca de la ayuda necesaria para un crecimiento sostenido en el mundo en desarrollo es ilustrativa de la visión optimista propia de esta primera etapa.

Esta visión entró en crisis a comienzos de la década de los setenta, cuando tanto desde posiciones liberales (Bauer o Friedman) como radicales (entre otros, los dependentistas) se cuestionó la eficacia de la ayuda. En concreto, se consideró que buena parte de los recursos terminaba perdiéndose en las burocracias estatales o en las élites sociales de los países receptores, sin alcanzar a sus supuestos destinatarios. Se asentaba, de este modo, la idea de la *fungibilidad*, tempranamente enunciada por Singer, que aludía a la capacidad de manejo discrecional de la ayuda por parte de quien la recibe. Aunque el donante se esfuerce por precisar los usos de la ayuda, ésta libera recursos domésticos que pueden emplearse en fines muy distintos de los pretendidos por el donante. En estos

² Un mayor desarrollo de esta materia puede encontrarse, entre otros, en Alonso (2003).

casos, la ayuda se comporta como sustitutiva (parcialmente sustitutiva, al menos) de los recursos nacionales dedicados al desarrollo.

Uno de los primeros autores en exponer las consecuencias de la fungibilidad fue Griffin (1970), quien sostuvo que una buena parte de los recursos de la ayuda pasaba a nutrir el consumo del país receptor, y no a fortalecer la inversión como teóricamente se apuntaba. La argumentación de Griffin era excesivamente simple como para resultar concluyente. Pese a ello, su crítica tuvo un serio efecto sobre la comunidad académica, que trató de comprobar la validez de la relación discutida, abriendo así una nueva etapa en los estudios sobre la eficacia de la ayuda.

En esta etapa dominan los trabajos que tratan de identificar la relación que existe entre la ayuda y el ahorro nacional, ambos expresados habitualmente como proporción del PIB. Siguiendo los planteamientos de Harrod, se suponía que la tasa de inversión determinaba el crecimiento del PIB, condicionado por la relación capital-producto vigente en la economía; al tiempo, la inversión se nutría de distintas fuentes de financiación, entre las que se encuentran el ahorro nacional, la ayuda al desarrollo y el resto de las fuentes de financiación externa. Así pues, la ayuda incide sobre el ahorro y la capacidad inversora de la economía y, a través de ella, sobre el crecimiento agregado. En una buena parte de los ejercicios de regresión realizados, se obtiene un coeficiente negativo, lo que quiere decir que la ayuda desplaza, al menos parcialmente, la capacidad de ahorro, tal como Griffin suponía (Griffin y Enos, 1970, Gupta, 1970, Papanek, 1973 o Weisskopf, 1972).

Ahora bien, el grado en que se produzca esa fungibilidad es crucial para saber el efecto final de la ayuda. Para que su impacto sobre el crecimiento sea negativo, es necesario que el desplazamiento del ahorro doméstico sea equivalente o superior a la ayuda invertida (es decir, el coeficiente debe ser igual a -1) (Hansen y Tarp, 2000). No son muchos los estudios que confirman un criterio tan exigente: en la mayor parte de los casos, el desplazamiento del ahorro es parcial. Lo que es suficiente para argumentar que si bien no toda la ayuda incrementa el ahorro disponible, una parte de ella sí lo hace.

A medida que se avanza en la década de los ochenta, se avanza en la disponibilidad de datos, en la adopción de formulaciones más flexibles del crecimiento y en una cierta consideración de la posible endogeneidad de la ayuda (Mosley et al., 1987 y Gupta e Islam, 1983). Al tiempo que se registran estos avances, se produce un cambio en la orientación de los estudios, más centralmente orientados a investigar la relación directa entre ayuda e inversión o, en su caso, entre ayuda y crecimiento (Dowling y Hiemenz, 1982, Gupta e Islam, 1983, Levy, 1987 y 1988 o Mosley et al., 1987 y 1992). Por lo que se refiere a la primera relación, las investigaciones arrojan un resultado notablemente coincidente: aunque con alguna excepción, la mayor parte detectan un impacto positivo de la ayuda sobre la inversión. Lo cual es acorde con el carácter parcial de la fungibilidad.

Menos concluyentes son, sin embargo, los trabajos que investigan la relación directa entre ayuda y crecimiento. Apenas existen estudios que otorguen un impacto negativo a la ayuda, pero suponen una proporción importante los que no detectan relación significativa alguna. Así, al lado de investigaciones en las que se obtienen resultados positivos, como es el caso de la debida a Dowling y Hiemenz (1982), referida a un grupo de países asiáticos, o la de Levy (1988), al estudiar 22 países africanos, otras,

como la elaborada por Mosley et al (1987) sobre una base más amplia de países, son incapaces de encontrar relación significativa alguna entre ayuda y crecimiento.

La visión más pesimista sobre este aspecto la ofrece, sin embargo, el estudio de Boone (1994 y 1996). A partir de una construcción analítica singular, basada en el desarrollo de una función de utilidad de la clase política, Boone estudia la distorsión que el régimen político impone sobre la ayuda³. Sus resultados son notablemente negativos: la propensión marginal al consumo de la ayuda no es significativamente distinta de uno y la propensión marginal a invertir no es significativa. Por su parte, el coeficiente que expresa el impacto de la ayuda sobre el crecimiento no es significativamente distinto de cero. Al tiempo, Boone señala que en la modulación de estos resultados puede tener influencia el régimen político vigente, siendo mayor la eficacia de la ayuda en términos de reducción de la pobreza en aquellos regímenes con menor opresión política o de género.

Más allá de estos estudios, la práctica de la cooperación internacional durante este periodo vino marcada por la doctrina de la *condicionalidad*, puesta en marcha por el FMI y el Banco Mundial, a partir de mediados de los ochenta. Se consideró, entonces, que el problema principal que afrontaban los países en desarrollo eran los enormes desequilibrios acumulados por sus economías en el periodo precedente, fruto de una estrategia (la sustitución de importaciones) que se consideraba equivocada. La crisis de la deuda externa era la parte más visible de estos desequilibrios, que se expresaban también en altos niveles de protección, elevada regulación de los mercados y un grado excesivo de intervención pública. La respuesta frente a este diagnóstico lo constituían los planes de ajuste estructural, diseñados por el FMI, orientados a restaurar los equilibrios macroeconómicos, limitar la presencia del Estado y dejar más espacio al libre funcionamiento de los mercados. En el fondo, se confiaba en que una vez que las economías se saneasen, el desarrollo surgiría como un resultado más o menos espontáneo de la estabilidad macroeconómica y de la apertura de las economías al mercado internacional.

En correspondencia con el enfoque señalado, se trató de condicionar su ayuda a la previa aceptación por parte del país receptor de un plan de ajuste estructural acordado con el FMI. La condicionalidad de la ayuda tenía un doble propósito: i) en primer lugar, *comprar* buenas políticas, estimulando a los gobiernos a adoptar políticas *sanas*; ii) en segundo lugar, reducir el grado de holgura de los gobiernos receptores en el uso de la ayuda, para disminuir los niveles de fungibilidad. Ninguno de estos propósitos, sin embargo, fueron alcanzados a través de esta vía. Hay un amplio consenso en que las políticas no pueden ser impuestas desde el exterior (Dollar y Svensson, 1998, Dijkstra, 2002 y Svensson, 2002).

Esta misma convicción está en la base de uno de los más influyentes estudios sobre el tema: el debido a Burnside y Dollar (2000), que además de su efecto sobre la comunidad académica, dio soporte doctrinal al informe del Banco Mundial, *Assessing Aid, What Works, What Doesn't and Why*. Consideran Burnside y Dollar que la eficacia de la ayuda depende crucialmente del marco institucional y de políticas aplicado por el receptor. Ahora bien, frente a la posición dominante en la década previa, Burnside y

³ Boone distingue entre *regímenes elitistas*, en los que el gobierno maximiza el bienestar de una coalición de gobierno; *regímenes igualitarios*, en los que el gobierno maximiza el bienestar de la parte de la población de menor renta; y *regímenes liberales*, en los que la ayuda trata de reducir las distorsiones fiscales del receptor.

Dollar juzgan que la condicionalidad *ex ante* es una respuesta inadecuada al problema de la fungibilidad, ya que la ayuda no es suficiente incentivo para garantizar la aplicación de políticas correctas. Es más, la propia condicionalidad puede ser un obstáculo, al dificultar la adecuada identificación de los gobiernos locales con la reforma que deben protagonizar. Por ello, Burnside y Dollar plantean la conveniencia de condicionar la ayuda no tanto a la promesa de futuras políticas sanas, cuanto a la efectiva aplicación de esas políticas.

Para fundamentar esta posición, incorporan en la estimación no sólo una variable referida a la ayuda, sino también un término interactivo entre ayuda y políticas. Para estudiar el marco de políticas aplicadas, Burnside y Dollar recurren inicialmente a un indicador construido a partir de tres variables macroeconómicas fácilmente disponibles - déficit público, inflación y apertura exterior-; más adelante enriquecen este índice, incorporando dimensiones relacionadas con el ámbito institucional y con el entorno social y político (el *Country Policy and Institutional Assessment* –CPIA-). La estimación arroja un coeficiente para la ayuda no significativamente distinto de cero, mientras que el correspondiente al término interactivo es positivo y significativo. Estos resultados los interpretan Burnside y Dollar en el sentido de que el impacto de la ayuda es imperceptible, salvo que se dé en un entorno de políticas adecuado. Del estudio referido, el Banco Mundial extrae una conclusión relevante: es necesario ser notablemente más exigente en la selección de los países receptores de la ayuda, orientando los recursos sólo hacia aquellos países que disfrutaran de un marco de políticas adecuado.

La selectividad sugerida supone sustituir la condicionalidad *ex-ante* que caracterizó la década de los ochenta, por una nueva condicionalidad *ex-post*, al reservar la ayuda sólo para aquellos países que, de hecho, pueden demostrar un *buen marco de políticas*. No obstante, estos planteamientos suscitaron un muy intenso debate. En concreto, la crítica se centró en los siguientes tres aspectos:

- En primer lugar, se cuestiona el sentido que cabe atribuir a lo que el Banco Mundial denomina un *buen marco de políticas*. En concreto, se critica el modo de composición del índice de políticas, la pertinencia de las variables que lo integran y el sentido de las relaciones que se presuponen entre estos componentes y el crecimiento económico. En esencia, se cuestiona que quepa hablar de un único modelo de políticas correcto al que todos los países deban someterse.
- En segundo lugar, se discute la especificación de la ecuación estimada y los procedimientos seguidos en el contraste empírico, que se consideran poco robustos. La obtención de resultados distintos al repetir el ejercicio con pequeñas variaciones en la especificación o en la muestra fortalecen este juicio crítico.
- Por último, se critican las recomendaciones derivadas del estudio por considerarlas poco realistas y altamente costosas para los países en desarrollo con problemas de gobernabilidad y de gestión económica. En concreto, se cuestiona que se pueda utilizar un índice de políticas como el sugerido a modo de criterio automático de asignación de la ayuda, sin contemplar las condiciones de cada caso; y se considera que la selectividad propuesta puede tener elevados costes para muchos países que requieren del estímulo de la ayuda para hacer viable y efectiva una política solvente o para aquellos otros que precisan generar las condiciones sociales e institucionales previas para el diseño y puesta en marcha de las políticas adecuadas.

4.2.- Aportaciones más recientes

La publicación del trabajo de Burnside y Dollar motivó una reactivación de los estudios sobre la eficacia de la ayuda. Aunque hechas en un marco doctrinal relativamente semejante, las nuevas investigaciones aportan matices de interés que conviene comentar. Todos los estudios parten de asumir como marco teórico los nuevos desarrollos en la teoría del crecimiento; en todas las estimaciones se recurre a bases de datos con dimensión temporal; y algunas de ellas presuponen la existencia de no linealidad en la relación entre ayuda y crecimiento, lo que se suele expresar a través de una variable que intenta captar la existencia de rendimientos decrecientes en la ayuda. Adicionalmente, buena parte de los estudios admiten que la eficacia de la ayuda está condicionada por la presencia de otros factores, como puedan ser la existencia de *shocks* externos, la emergencia de situaciones de conflicto o las dificultades que impone la ubicación geográfica del país.

De entre los estudios a los que se alude, en todos cuantos se ha incorporado una variable pertinente, la estimación confirma la existencia de rendimientos marginales decrecientes de la ayuda, al menos a partir de un determinado nivel (es el caso de Hadjimichael et al, 1995; Durbarry et al, 1998; Hansen y Tarp, 1999 o el propio Rajan y Subramanian, 2005). Aunque es discutible dónde se sitúa ese punto de saturación, parece claro que a partir de un determinado nivel, la acumulación de recursos recibidos (en términos del PIB del país receptor) revela rendimientos marginales decrecientes. Un resultado que puede argumentarse a través de diversas vías, no necesariamente incompatibles, entendiéndose que se genera bien como consecuencia de un síndrome de tipo “enfermedad holandesa” por la entrada excesiva de recursos externos (Durbarry et al. 1999 o Rajan y Subramanian 2005), bien por la limitada capacidad de absorción del receptor (Hadjimichael et al 1995), bien por la destrucción institucional que motiva la alta dependencia de la ayuda (Lensink y White, 1999).

Resulta conveniente señalar que alguno de estos estudios que incorpora la existencia de rendimientos marginales decrecientes, constata que la ayuda es eficaz en sí misma, sin necesidad de condicionar ese resultado a la presencia de políticas correctas en el receptor, aun cuando éstas también afecten positivamente al crecimiento (Hansen y Tarp, 2000, Durbarry et al., 1998, Lensink y White, 2001 o Dalgaard y Hansen, 2000): un resultado que cuestiona las conclusiones obtenidas por Burnside y Dollar (2000).

Esta nueva generación de estudios abrió, además, algunas nuevas líneas de interés. De entre ellas destaca la promovida por el trabajo de Lensink y Morrisey (1999), cuya principal aportación radica en que estudia la eficacia de la ayuda poniéndola en relación con la conducta del donante, más que con las condiciones de la economía receptora. Más específicamente, se analiza el efecto que la incertidumbre y la inestabilidad en los flujos de ayuda, que deriva de la discrecionalidad de las decisiones del donante, tienen en la economía receptora. Los resultados de la estimación son relativamente nítidos: cuando se integra una variable expresiva de la incertidumbre respecto a la asistencia externa, aquella variable resulta significativa y con un impacto negativo sobre el crecimiento; al tiempo que el efecto de la ayuda recibida se revela positivo y claramente significativo. Una interpretación plausible de estos resultados apunta a que la incertidumbre en los flujos de ayuda tiene un impacto negativo sobre el crecimiento, pero, una vez controlada la incertidumbre, el efecto de la ayuda sobre la dinámica económica es positivo.

Una segunda línea de trabajo trató de seguir los planteamientos de Burnside y Dollar (2000), incorporando alguna variable relativa a las circunstancias políticas por las que atraviesa el país. Los propios autores Dollar y Burnside (2004) confirmaron sus conclusiones previas, incorporando nuevos datos a sus series y mejorando el indicador de la calidad del clima institucional del receptor. Otros estudios se refieren, sin embargo, a condicionantes alternativos, como puedan ser la presencia de un *shock* en los precios de exportación de los países afectados (Collier y Dehn, 2001), una alteración en los términos de intercambio (Guillaumont y Chauvet, 2001; Chauvet y Guillaumont, 2002) o las condiciones de violencia en el país (Collier y Hoeffler, 2002). En todos estos trabajos se confirma la eficacia de la ayuda condicionada a las circunstancias del receptor. En general, la ayuda aparece como un factor que reduce el grado de vulnerabilidad (y aumenta el grado de holgura en la respuesta) de los países afectados por circunstancias adversas.

Pese a este resultado, tanto Roodman (2004) como Easterly et al (2004) ponen en duda el grado de firmeza de los estudios que condicionan la ayuda a las políticas aplicadas. Es más, cuando Roodman (2004) somete a análisis de sensibilidad a tres de los estudios más relevantes sobre la eficacia de la ayuda (incluido Dollar y Burnside, 2000), los dos que parecen más robustos (Dalgaard et al. 2004 y Hansen y Tarp, 2001) sugieren que la ayuda tiene un impacto positivo, sin condicionamiento por parte de las políticas aplicadas.

Los estudios hasta ahora mencionados parten del supuesto de que es a través del crecimiento económico que la ayuda influye en la reducción de los niveles de pobreza del receptor. Los trabajos de Mosley et al. (2003) y Alonso y Garcimartín (2003) cuestionan este supuesto. En ambos casos se recuperan, además, las posibilidades que brinda la condicionalidad de la ayuda, si bien en este caso relacionada con el contenido social (o el enfoque antipobreza) de las políticas aplicadas por el receptor. De este modo, la ayuda no sólo reduciría la pobreza a través de su impacto sobre el crecimiento, sino también a través del estímulo a las políticas de mayor contenido social del receptor. Por su parte, Alonso y Garcimartín (2003) consideran que, además de los factores señalados (crecimiento y políticas del receptor), la ayuda puede afectar directamente a la pobreza a través de sus componentes más sociales.

A esta colección de estudios se han sumado dos aportaciones recientes, relativamente innovadoras, pero de resultados contradictorios. Por una parte, Clemens et al. (2004), en un ambicioso estudio, descomponen la ayuda en sus diversos componentes y tratan de escindir los efectos de corto y de largo plazo de sus modalidades más relacionadas con el desarrollo. Los autores parten de la idea de que no toda la ayuda es de naturaleza similar: una parte de sus componentes (como la ayuda humanitaria) no tiene relación alguna con los objetivos de crecimiento del receptor, por lo que es necesario depurar los flujos de ayuda para estudiar adecuadamente su impacto. Sus conclusiones apuntan a una robusta relación positiva entre ayuda y crecimiento en el corto plazo (en tramos inferiores a los cuatro años) del receptor: una relación que es resistente a múltiples especificaciones y a diversos períodos. Ese resultado es, además, independiente de la calidad de las políticas aplicadas y de otras variables de control.

Frente a este resultado se encuentra el derivado de los estudios recientes de Rajan y Subramanian (1995 a y b) que, a partir de un trabajo cuidadoso, son incapaces de encontrar relación robusta alguna entre ayuda y crecimiento; y ello a pesar de intentar

depurar el procedimiento estadístico empleado a través de diversas pruebas, tramos temporales y procedimientos econométricos. La razón que explica, en su criterio, la ausencia de relación tiene que ver con el efecto que la ayuda tiene sobre la competitividad del país receptor, lo que remite, de nuevo, al problema de la “enfermedad holandesa” derivada de la recepción de recursos externos. De algún modo, la ayuda contribuye a una reasignación productiva en el seno del país receptor a favor de los sectores orientados a los mercados domésticos, disminuyendo la competitividad de los más abiertos a la competencia internacional, dificultando en los países receptores el aprovechamiento más pleno de las capacidades dinámicas del mercado internacional.

4.3.- Implicaciones para la ayuda dirigida a los países de renta media

El recorrido realizado es suficiente para confirmar que nos encontramos ante un ámbito de análisis en construcción, en el que resulta difícil extraer conclusiones definitivas. La acumulación de resultados de diverso signo sugiere la necesidad de explorar más intensamente los canales a través de los que opera la ayuda. En la medida en que se avance en ese estudio, se estará en mejores condiciones para incrementar la capacidad transformadora de la ayuda.

Pese al estado tentativo de la doctrina, es posible extraer algunas conclusiones que pueden ser útiles para el diseño y gestión de la política de ayuda dirigida a los PRM. Formulados de modo sucinto serían los siguientes seis principios:

a) Apropiación

Los estudios revelan que la eficacia de la ayuda depende muy crucialmente de la identificación del receptor con los propósitos a los que se orientan las intervenciones. El desarrollo es un proceso de generación de capacidades de las personas y de los pueblos, por lo que es difícil que tal objetivo se consiga marginando a quienes deben ser sus protagonistas y beneficiarios para convertirlos en actores pasivos del sistema. Sólo si la ayuda se orienta hacia aquellos propósitos que la sociedad receptora valora, hay garantías de su implicación activa en los procesos de transformación que se quieren respaldar: un requisito para lograr mayores niveles de eficacia en las intervenciones que la ayuda respalda.

Semejante propósito está reñido con una ayuda inducida por la oferta, donde la capacidad de control y las principales decisiones quedan en manos de los donantes. Por ello, es necesario respaldar un sistema que dote de mayor capacidad de apropiación de la ayuda al receptor. Este objetivo es más fácil de lograr en el caso de los PRM, habida cuenta de la mayor capacidad técnica de sus instituciones y de su menor dependencia de la ayuda.

b) Promover la estabilidad de los flujos

Una de las conclusiones de los estudios citados es que la elevada variabilidad e imprevisibilidad de los recursos recibidos limita severamente la eficacia de la ayuda. En un doble sentido: en primer lugar, dificulta los ejercicios de programación y perturba la estabilidad macroeconómica de quien la recibe; pero, además, limita el uso productivo que se haga de los recursos recibidos. 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. Este proceder es compatible, sin embargo, con que se reserve espacio para estímulos que gradúen la ayuda de acuerdo con el comportamiento del receptor, pero siempre dentro de un marco de acuerdos que permitan un ejercicio de programación de medio plazo. Tal es lo que se propone el principio de asociación (*partnership*) sobre el que se pretende erigir la ayuda.

Los Documentos Estratégicos de Lucha contra la Pobreza (PRSP) constituyen la vía para definir ese marco de programación de medio plazo de los esfuerzos de ayuda en el caso de los países más pobres: una opción que se podría extender (y, de hecho, se ha extendido) a alguno de los países que pertenecen al sector de menores ingresos de los PRM (Bolivia o Honduras, por ejemplo). No obstante, no se trata de un proceder que quepa generalizar al conjunto de este grupo. Dos son las razones básicas que amparan este juicio: i) en primer lugar, los PRM tienen un mayor nivel de desarrollo técnico e institucional, por lo que es dudoso que necesiten de los donantes para definir y negociar el contenido de sus políticas públicas; ii) en segundo lugar, el peso de la ayuda en el PIB nacional y en el presupuesto público es mucho menor que en los países de renta baja, por lo que tampoco cabe subordinar la ayuda a procesos integrales de programación, como los que suponen los PRSP. Pese a ello, también en los PRM sería conveniente que la ayuda se enmarcase en un ejercicio de programación (especializado) de medio plazo, al objeto de dotar de perspectiva temporal a receptores y donantes.

c) Coordinación de los donantes

Una segunda conclusión de los estudios citados tiene relación con la necesidad de mejorar los niveles de coordinación entre los actores del sistema de ayuda. El sistema descansa muy centralmente sobre la acción bilateral de los donantes, lo que dificulta la adecuada coordinación entre ellos. La situación se complica como consecuencia de la ampliación del número de agencias multilaterales, del incremento de los donantes bilaterales y del surgimiento, cada vez más protagonista, de un amplio colectivo de agencias privadas –ONG o redes de ONG- que operan en el campo de la ayuda.

El proceso descrito ha conducido a lo que algunos autores denominan la *proliferación de los donantes* (Acharya, Fuzzo de Lima y Moore, 2004). Los datos correspondientes al final de la década de los noventa, referidos sólo a los donantes oficiales de carácter bilateral, confirman esta tendencia. Como promedio, cada uno opera en 107 países, si bien en un 80% de los casos los receptores son marginales (captan menos del 1% del total de la ayuda concedida). Al tiempo, y como mediana, cada país beneficiario recibe recursos de 23 donantes oficiales (16 de tipo bilateral). Dado que los procesos de decisión son en gran medida autónomos, son pocas las experiencias efectivas y continuadas de coordinación que obliguen a una acción concertada, incluso entre los donantes que operan en un mismo país.

Esta situación tiene una triple consecuencia perniciosa: en primer lugar, al tiempo que existen países que son centro de atención de un amplio número de donantes, otros apenas reciben recursos del sistema de ayuda internacional; en segundo lugar, y dado el bajo nivel de coordinación, se desaprovechan las potenciales complementariedades que pudieran existir entre los donantes; y, por último, la proliferación de agentes genera una presión inconveniente sobre los receptores, que han de atender los requerimientos de una pluralidad de actores, cada uno con sus respectivos criterios y procedimientos de gestión (Roodman, 2006).

Frente a este problema, se ha tratado de avanzar a través del recurso a marcos comunes de acción para la cooperación internacional (los *Documentos Estratégicos de Reducción de la Pobreza*), nuevos instrumentos de carácter programático de la ayuda (como los *Sector Wide Approaches SWAP*), que permiten la coordinación de todos los actores, y nuevas formas de financiación (como el apoyo directo a presupuesto) que propician la apropiación por parte del receptor. No todas estas vías de acción son apropiadas, sin embargo, para la cooperación con los PRM (véase capítulo 5). No obstante, la mayor capacidad institucional de estos países y el menor peso relativo de la ayuda en sus economías hacen que este problema sea de importancia menor. Aún así sería conveniente que, en la medida de lo posible, la ayuda tratase de enmarcarse en acciones programáticas, en las que haya garantía de coordinación de los donantes.

d) Condicionalidad

Los deseos de limitar la discrecionalidad de los receptores en el manejo de los recursos condujeron a los donantes a establecer condiciones para la adjudicación de la ayuda. En los años ochenta, estas condiciones aparecieron asociadas al compromiso que los receptores debían asumir con los objetivos de los programas de ajuste estructural acordados con el FMI. La capacidad de la ayuda para operar como un mecanismo destinado a “comprar” políticas fue muy limitada. Por este motivo, a finales de los años noventa se pretendió sustituir la condicionalidad *ex-ante* por una condicionalidad de tipo *ex-post*, a través de la más cuidadosa selección de los países receptores en función de las políticas que aplicaban. En ambos casos, las condiciones parecían referirse, de forma dominante a aspectos relacionados con los fundamentos económicos del país y con la capacidad de manejo disciplinado de las políticas económicas por parte de su gobierno.

Más allá de la discutible pertinencia de alguna de las condiciones establecidas, esta forma de proceder parece poco acorde con el objetivo de apropiación de las políticas de desarrollo. Por este motivo, se cuestiona una interpretación excesivamente estricta de la condicionalidad, tratando de adecuar la ayuda, de forma más exigente, a las necesidades y prioridades del receptor. En definitiva, se asume que la ayuda opera en un entorno de información asimétrica, estando el sistema de cooperación articulado a través de sucesivas y escalonadas relaciones de tipo Principal-Agente. En estas condiciones, es ilusorio el intento de condicionar el comportamiento del Agente (país receptor) a través de la formulación por parte del Principal (donante) de un contrato óptimo, que agote el conjunto de las posibles eventualidades. Frente a ello, para evitar los problemas asociados a ese tipo de relación, puede resultar más razonable someter la ayuda a un más claro alineamiento con los objetivos del receptor.

En esa línea ha de entenderse la propuesta de subordinar la ayuda a las estrategias de desarrollo de los receptores (en el caso de los países más pobres, los *Documentos Estratégicos de Reducción de la Pobreza*). Esta vía constituye un modo de hacer expreso el protagonismo que cada país debe tener en su propio desarrollo. Un paso en esa dirección lo constituye la reciente decisión de la cooperación británica de abandonar toda condicionalidad que no esté relacionada con las garantías de gestión financiera adecuada de los recursos y con el compromiso del receptor con los objetivos de lucha contra la pobreza a los que se orienta la ayuda. Es sobre estos dos aspectos donde donantes y receptores, a través de un diálogo más franco y horizontal, deben trabajar para maximizar, desde un mutuo condicionamiento concertado, la eficacia de la ayuda.

e) Dependencia y capacidad de absorción

Uno de los resultados a los que parecen apuntar los últimos estudios tiene relación con los rendimientos decrecientes que afectan a la ayuda. A partir de un determinado umbral, un incremento del peso relativo de la ayuda tiende a reducir el impacto marginal de los recursos aportados. Las razones que se aportan para justificar este comportamiento son diversas, aunque todas ellas plausibles y potencialmente complementarias: el efecto sobre la competitividad agregada de la economía que genera la apreciación cambiaria - “enfermedad holandesa”-; el deterioro de las instituciones, en la medida en que éstas pueden acabar por orientar su atención y rendición de cuentas más hacia los donantes que las financian, que hacia lo ciudadanos frente a los cuales deben responder; y, en fin, las dificultades de absorción y gestión eficiente de los recursos por parte del receptor, habida cuenta de la debilidad de sus instituciones (Moss y Subramanian, 20005 o Moss et al., 2006).

En el caso de los países de renta media, la dimensión de la ayuda recibida suele ser limitada en relación con los recursos públicos y con la dimensión económica del país. Ello reduce los problemas asociados a la dependencia de la ayuda. De hecho, del conjunto de los países de renta media, en sólo 10 la ayuda supera el 5% del PIB (cuadro 5). No es esperable, por tanto, que la dependencia sea un problema de carácter general en este grupo de países. Ahora bien, la selectividad y el mimetismo de los donantes en la selección de sus países socios pueden terminar por hacer que este problema, relacionado con la dependencia de la ayuda o la limitada capacidad de absorción del donante, termine por incidir sobre la eficacia del sistema de cooperación en algunos casos concretos.

Cuadro 5: Porcentaje de AOD/AO en el PNB del país receptor de renta media (Clasificación del CAD) (2000-2004)

| Nº | País | | % | Nº | País | | % |
|----|-----------------------|------|-------|----|-----------------|------|-------|
| 1 | Micronesia | PRMB | 45,58 | 32 | Lebanon | PRMA | 0,57 |
| 2 | Marshall Islands | PRMB | 42,12 | 33 | Colombia | PRMB | 0,55 |
| 3 | Palau | PRMA | 23,54 | 34 | Botswana | PRMA | 0,50 |
| 4 | Tonga | PRMB | 10,50 | 35 | Turkmenistan | PRMB | 0,49 |
| 5 | Palestinian adm areas | PRMB | 8,87 | 36 | Dominica Rep | PRMB | 0,46 |
| 6 | Guyana | PRMB | 6,73 | 37 | St. Kitts-Nevis | PRMA | 0,45 |
| 7 | Serbia & Montenegro | PRMB | 6,29 | 38 | Croatia | PRMA | 0,31 |
| 8 | Bosnia-Herzegovina | PRMB | 5,94 | 39 | Syria | PRMB | 0,28 |
| 9 | Jordan | PRMB | 5,27 | 40 | South Africa | PRMB | 0,28 |
| 10 | Honduras | PRMB | 5,01 | 41 | Algeria | PRMB | 0,20 |
| 11 | Albania | PRMB | 3,59 | 42 | Panama | PRMA | 0,18 |
| 12 | Dominica | PRMA | 3,23 | 43 | Malaysia | PRMA | 0,11 |
| 13 | Suriname | PRMB | 1,82 | 44 | China | PRMB | 0,10 |
| 14 | Grenada | PRMA | 1,81 | 45 | St. Lucia | PRMA | 0,09 |
| 15 | Fiji | PRMB | 1,72 | 46 | Barbados | PRMA | 0,09 |
| 16 | Sri Lanka | PRMB | 1,56 | 47 | Mauritius | PRMA | 0,09 |
| 17 | El Salvador | PRMB | 1,42 | 48 | Costa Rica | PRMA | 0,09 |
| 18 | Swaziland | PRMB | 1,21 | 49 | Iran | PRMB | 0,08 |
| 19 | Egipto | PRMB | 1,20 | 50 | Uruguay | PRMA | 0,07 |
| 20 | Guatemala | PRMB | 0,94 | 51 | Thailand | PRMB | 0,06 |
| 21 | St.Vincent&Grenadines | PRMB | 0,93 | 52 | Gabon | PRMA | 0,06 |
| 22 | Tunisia | PRMB | 0,84 | 53 | Trinidad & Tol | PRMA | 0,06 |
| 23 | Seychelles | PRMA | 0,84 | 54 | Venezuela | PRMA | 0,05 |
| 24 | Morocco | PRMB | 0,83 | 55 | Chile | PRMA | 0,04 |
| 25 | Paraguay | PRMB | 0,80 | 56 | Argentina | PRMA | 0,04 |
| 26 | Peru | PRMB | 0,76 | 57 | Brazil | PRMA | 0,04 |
| 27 | Ecuador | PRMB | 0,76 | 58 | Oman | PRMA | 0,03 |
| 28 | Antigua & Barbuda | PRMA | 0,73 | 59 | Turkey | PRMB | 0,02 |
| 29 | Belize | PRMB | 0,70 | 60 | Mexico | PRMA | 0,01 |
| 30 | Kazakistan | PRMB | 0,69 | 61 | Saudi Arabia | PRMA | 0,01 |
| 31 | Philippines | PRMB | 0,64 | 62 | Jamaica | PRMA | -0,06 |

nota: (1) El acumulado 2000-2004 corresponde al promedio simple del periodo (2) Iraq, no disponible
Fuente: elaboración propia con datos del OCDE (CAD:2006)

f) Buenas prácticas

Por último, la comunidad de donantes ha ido destilando buenas prácticas para orientar la ayuda y mejorar su eficacia agregada. De especial relevancia son las decisiones adoptadas en las Conferencias convocadas por el CAD de la OCDE en Roma, en 2003, sobre *Armonización de Políticas*, y de París, en 2005, sobre *Eficacia de la Ayuda*. Con motivo de este último foro se reunieron en la capital francesa hasta 96 países, 26 organizaciones donantes y diversos representantes de la sociedad civil de los países implicados para estudiar la mejora en los niveles de eficacia de la ayuda. Para alcanzar ese objetivo, se sugieren cinco principios básicos para la ayuda (gráfico 1):

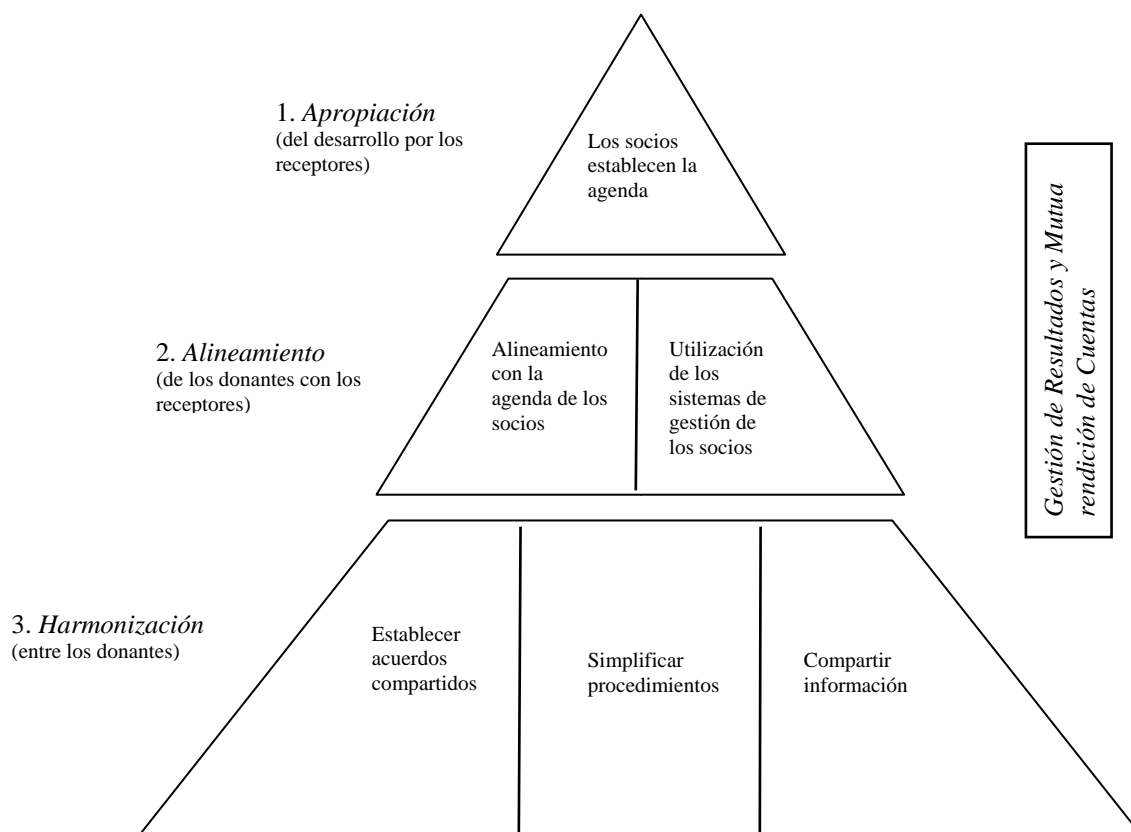
- *Apropiación*: que supone el efectivo liderazgo por parte de los países en desarrollo sobre el uso de la ayuda.
- *Alineamiento*: que implica la acomodación de la ayuda a las estrategias nacionales de desarrollo y la adaptación de los donantes a los sistemas de gestión propios de los países receptores.
- *Armonización*: que comporta la puesta en común de los donantes en sus formas de proceder en los países en los que trabajan.
- *Gestión por resultados*: tanto donantes como receptores deben juzgar las políticas y los esfuerzos respectivos en función de los resultados obtenidos.
- *Mutua rendición de cuentas*: tanto de donantes como receptores deben responder y dar cuenta pública de sus políticas.

Para evitar que lo acordado quedase a nivel declarativo, se elaboró una guía de hasta 12 indicadores de eficacia de la ayuda, para que los países pudieran dar seguimiento a su proceder. Es pronto para juzgar los resultados de este proceso, pero constituye una vía de trabajo interesante para mejorar los niveles de eficacia de la ayuda, a partir del trabajo más coordinado y responsable de donantes y receptores. Los principios señalados son, por lo demás, enteramente pertinentes para orientar la cooperación con los países de renta media.

4.4.- A modo de conclusión

Si se hace balance de los aspectos recorridos, se apreciará que los PRM están en mejores condiciones que los países pobres para eludir alguno de los problemas que tradicionalmente condicionan la eficacia de la ayuda. Su mayor capacidad técnica e institucional les permite un más efectivo liderazgo sobre los procesos de desarrollo y una mayor coordinación de los esfuerzos de los donantes; al tiempo, sus mayores posibilidades de acceso a los mercados financieros les posibilitan sortear más fácilmente los problemas asociados a la dependencia de la ayuda. Todo ello sugiere que la ayuda, siempre que esté bien orientada, puede lograr mayores grados de eficacia que en otros países con más elevadas carencias. No obstante, para que esa posibilidad se realice, es necesario que los donantes se comprometan con los principios sobre eficacia de la ayuda que ellos mismos han suscrito.

Gráfico 1: Principios de buenas prácticas



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

El mundo en desarrollo se ha hecho crecientemente heterogéneo. No cabe, por tanto, ni someterlo a un diagnóstico único, ni aplicarle una receta universal. La exploración estadística confirma este juicio, al atribuir al colectivo de renta media rasgos que son significativamente distintos a los propios de los países de bajos ingresos (capítulo dos). En este contexto, la comunidad internacional parece orientada a concentrar su cooperación sobre aquellos países que padecen mayores niveles de pobreza: aun así sigue siendo relevante la cuota de ayuda que reciben los PRM (capítulo tres). Esta creciente focalización de los recursos en torno a los países más pobres está relacionada con la nueva doctrina de la ayuda, que ha tenido su expresión más visible en la Declaración del Milenio –y en los Objetivos de Desarrollo derivados-. No obstante, existen buenas razones para defender que el sistema de cooperación internacional preste atención, también, a las necesidades de desarrollo propias de los PRM. Razones que descansan no sólo en criterios compartidos de lucha contra la pobreza, sino también de consolidación de los logros de desarrollo, de provisión eficaz de bienes públicos internacionales, de rentabilización de las externalidades supranacionales y de generación de un sistema de cooperación consistente con los objetivos de progreso económico y social agregados (capítulo cuatro). Por lo demás, alguno de los problemas que más centralmente condicionan la eficacia de la ayuda en los países más pobres (falta de apropiación, limitada capacidad de absorción o alta dependencia) tienen menos relevancia en buena parte de los PRM, lo que sugiere que el efecto multiplicador de los recursos puede ser más elevado. Ahora bien, para ello la cooperación con estos países debiera ser necesariamente distinta en sus objetivos e instrumentación a la dirigida a los países más pobres. Al fin, son distintas las carencias que estos países presentan; y diferentes son, también, las capacidades de las que parten para construir sus estrategias de desarrollo. El esfuerzo que la cooperación internacional ha hecho para dotarse de un marco de actuación en el caso de los países más pobres, no se ha acompañado de otro similar orientado a definir las especificidades de la acción en los PRM. El presente capítulo pretende abordar este aspecto, discutiendo los problemas de desarrollo más propios de los PRM y el papel que pueden tener en su tratamiento los distintos actores del sistema de cooperación.

1.- Problemas del desarrollo en los países de renta media

Los primeros teóricos del desarrollo apelaron a una iluminadora metáfora, la “trampa de la pobreza”, para caracterizar la situación de los países pobres. Se alude con ello al círculo vicioso que atenaza a los países en desarrollo, incapaces de generar el ahorro necesario para salir por sus propios medios de la parálisis económica. La explicación de semejante causalidad resulta accesible a la intuición: al tener bajo ingreso per cápita, las

poblaciones de los países en desarrollo han de dedicar la mayor parte de sus rentas a la subsistencia, quedando un margen menor para el ahorro; y, como consecuencia, es imposible invertir lo suficiente como para impulsar su desarrollo (Nurkse, 1957). Porque son pobres no ahorran; y porque no ahorran, son pobres: tal es la lógica de este círculo vicioso.

Esta interpretación se combinó con otra, formulada inicialmente por Rosestein-Rodan (1943), en la que se insistía en la existencia de importantes externalidades, complementariedades e indivisibilidades en la actividad económica. Como resultado, se quiebra la linealidad del proceso de crecimiento, dándose origen a la posible presencia de múltiples equilibrios. Una economía podía quedar, entonces, sumida en una trampa de la pobreza, como resultado de la limitada capacidad de arrastre de las demandas recíprocas, situando a la economía en un equilibrio de “bajo nivel”. La clave del desarrollo estaba, por tanto, en lograr que la economía transite hacia un equilibrio de “nivel superior”, que le permita un crecimiento sostenido.

Para lograr semejante proceso es necesario vencer la inercia a través de una importante acción inversora. Una vez que se liberaban las ataduras asociadas a la trampa de la pobreza, las economías se encontrarían en condiciones de iniciar un proceso de rápido crecimiento, que adoptaba la forma de “despegue económico” (*take-off*), como lo denominó Rostow (1956) o de “gran explosión” en términos de Gerschenkron (1962). El esfuerzo financiero requerido para promover semejante proceso es lo que Rosestein-Rodan (1943) llamó el “gran empujón” (o, en términos de Leibenstein, 1957, el “esfuerzo mínimo crítico”): una simultánea y masiva acción inversora.

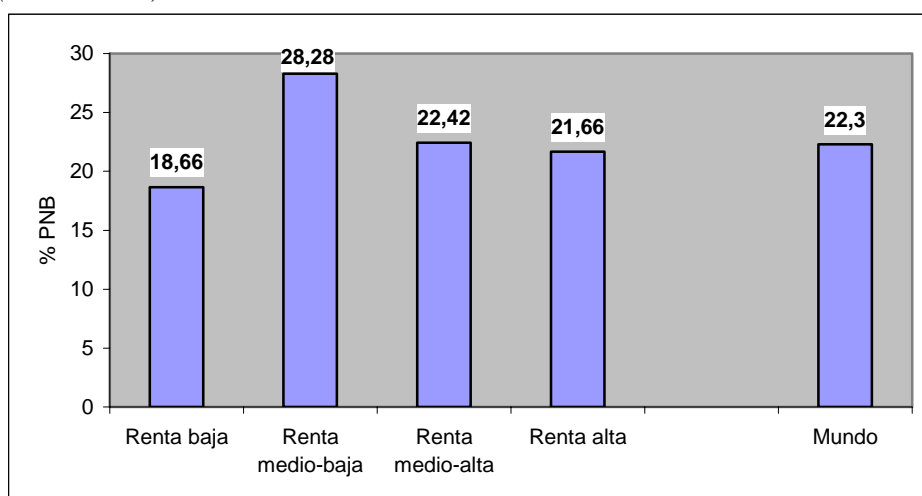
Del diagnóstico formulado se deriva una terapia incontestable: es necesario inyectar recursos financieros desde el exterior a los países en desarrollo para desatar su despegue económico. Dicho de otro modo, se requiere complementar el menguado ahorro doméstico de los países más pobres con una transferencia de ahorro externo. Sobre estos planteamientos genéricos se asienta uno de los fundamentos de la ayuda internacional.

Podría discutirse si esta concepción puede identificar los problemas propios de los países más pobres del Africa Subsahariana, pero, desde luego, en modo alguno identifica el tipo de dificultades al que se enfrenta el desarrollo de los PRM. El problema en estos casos no deriva tanto de las carencias de acumulación, cuanto de las dificultades que los países tienen para asentar instituciones representativas, que propicien una adecuada gobernanza interna, para mantener una gestión adecuada del ciclo económico, y para lograr una inserción ventajosa en los mercados internacionales.

1.1.- “Trampas de pobreza” y PRM

Es difícil suponer que los países PRM padezcan un problema similar a los que describe la “trampa de la pobreza”. Para empezar, porque los niveles de ahorro que presentan estos países son aceptablemente elevados; y, en todo caso, superiores a los propios de los países desarrollados (gráfico 1). Es cierto que existe una elevada dispersión en la tasa de ahorro, pero en la mayor parte de los casos ésta se sitúa en niveles que difícilmente cabría identificar como propios de una “trampa de la pobreza”.

Gráfico 1. Tasa de ahorro doméstico (media 1990-2003)
(% del PNB)



Por lo demás, si el problema de estos países estuviese asociado a la carencia de recursos financieros, la masiva entrada de capitales extranjeros vivida por alguno de los países de este colectivo en la segunda mitad de los años noventa debiera haber bastado para superar ese problema y situar a las economías en una senda de crecimiento sostenido. Como es bien sabido, en la segunda mitad de los noventa, la región latinoamericana se convirtió en uno de los principales centros receptores de capital del mundo. En apenas un lustro, entre 1997 y 2001, América Latina recibió algo más de 443 mil millones de dólares en concepto de inversión extranjera directa (el 41% de la dirigida al mundo en desarrollo). Es cierto que la inversión fue altamente selectiva en la identificación de sus mercados de destino, privilegiando a algunas economías de mayor dimensión relativa, como México, Brasil, Argentina o Perú, pero en todo caso alcanzó, con desigual suerte, a buena parte de los centros de gravitación económica de la región. La cantidad invertida casi dobla el total de los recursos manejados por el sistema de ayuda al desarrollo en su conjunto, sin que ello haya comportado un proceso de despegue económico.

En suma, la limitada dotación de recursos para la inversión es más propia de economías cuyo ingreso per cápita promedio se encuentra muy cercano al propio de subsistencia. En ese caso, como planteaba Nurkse (1957), es plausible que buena parte de la renta se dedique a los gastos de supervivencia, quedando un margen menor para el ahorro. No obstante, ese diagnóstico no cabe aplicarlo a buena parte de los PRM. Dada la desigual distribución de la renta, determinados colectivos en el seno de estos países pueden encontrarse en condiciones próximas a las que define la trampa de la pobreza, pero se tratará en todo caso de sectores sociales concretos, sin que quepa generalizar la situación al conjunto. Dicho de otro modo, las necesidades más centrales de buena parte de los PRM no derivan necesariamente de la incapacidad de generar ahorro con que nutrir su dinámica inversora.

Ahora bien, que no tengan esa carencia, no quiere decir: i) en primer lugar, que en ciertas ocasiones no padezcan problemas serios de acceso a financiamiento internacional (en condiciones adecuadas de coste, plazo y moneda); y ii) en segundo lugar que en su proceso de desarrollo estos países no se enfrenten a otros obstáculos

que, al igual que una trampa de la pobreza, terminen por bloquear o retardar su dinámica de crecimiento. El análisis histórico confirma esta última observación: pese a que muchos PRM han experimentado –y de forma reiterada, en ocasiones- episodios de crecimiento acelerado, de “despegue económico” (*take-off*), tal como describe la teoría originaria del desarrollo, ello no ha conducido necesariamente a las economías a sendas de crecimiento sostenido en el tiempo.

Para confirmar este aserto se han tratado de identificar los procesos de aceleración del crecimiento que vivieron los PRM desde 1950. Se han definiendo estos episodios, tal como los determinan Hausman et al. (2004), como aquellos períodos en los que la tasa de crecimiento se incrementa en, al menos, dos puntos porcentuales, asumiendo, además, que dicha tasa permanece por encima del 3,5% en, al menos, ocho años. Pues bien, de acuerdo con este criterio, cabría identificar hasta 57 episodios de aceleración del crecimiento, que afectan a 44 países (cuadro 1). Algunos de estos países tienen más de un episodio de aceleración, como es el caso de R. Dominicana, El Salvador, Filipinas, Malasia, Sri Lanka, Turquía, Territorios Palestinos, Bostwana, Egipto y Gabón. En alguno de estos países, los períodos de aceleración fueron acompañados de una senda continuada de crecimiento (puede ser el caso, por ejemplo, de Polonia, Chile o China), pero, en la mayor parte de los casos, a los períodos de rápido crecimiento sucedieron crisis, paralizaciones o retrocesos en la senda de desarrollo. Un comportamiento que siembra dudas acerca de la eficacia del *big push*, como un puntual y repentino crecimiento acelerado de los países en desarrollo que garantiza la incorporación de las economías a una senda de crecimiento continuada (Kraay y Raddatz, 2005; Easterly, 2005; Hausmann, Pritchett y Rodrik, 2004).

Cuadro 1: *Episodios de Crecimiento a nivel internacional (1950-2001)*

| Nº | País | Tasa de crecimiento promedio | Periodo |
|----|-----------------|------------------------------|-----------------------|
| 1 | Albania | 6,5% | 1952-1973 |
| 2 | Bulgaria | 7,6% | 1957-1967 |
| 3 | Checoslovaquia | 6,0% | 1954-1961 |
| 4 | Hungria | 5,6% | 1957-1964 |
| 5 | Polonia | 4,8% | 1992-2001 |
| 6 | Rumanía | 6,1% | 1951-1967 |
| 7 | Slovenia | 4,2% | 1993-2000 |
| 8 | Brasil | 8,0% | 1966-1980 |
| 9 | Chile | 6,9% | 1990-1997 |
| 10 | Colombia | 5,7% | 1963-1974 |
| 11 | México | 6,3% | 1959-1976 |
| 12 | Peru | 6,6% | 1959-1967 |
| 13 | Bolivia | 5,5% | 1961-1977 |
| 14 | Costa Rica | 13,2% | 1957-1974 |
| 15 | Rep. Dominicana | 8,7% y 6,3% | 1969-1977 y 1993-2000 |
| 16 | Ecuador | 6,2% | 1966-1981 |
| 17 | El Salvador | 5,8% y 5,1% | 1958-1967 y 1970-1978 |
| 18 | Guatemala | 6,4% | 1960-1974 |
| 19 | Honduras | 5,4% | 1961-1968 |
| 20 | Jamaica | 6,5% | 1963-1970 |
| 21 | Panamá | 7,4% | 1959-1973 |
| 22 | Paraguay | 7,6% | 1967-1981 |
| 23 | Puerto Rico | 7,4% | 1958-1973 |

| | | | |
|----|-------------------|--------------------|---------------------------------|
| 24 | Trinidad y Tobago | 9,4% | 1955-1963 |
| 25 | China | 8% y 7% | 1977-1988 y 1990-2001 |
| 26 | Indonesia | 6,7% | 1985-1997 |
| 27 | Filipinas | 7% y 5,4% | 1951-1957 y 1964-1980 |
| 28 | Tailandia | 7,7% | 1958-1996 |
| 29 | Malasia | 6,3% 8,1% y 8,6% | 1959-1966 1976-1984 y 1987-1997 |
| 30 | Sri Lanka | 5,3% y 5,1% | 1976-1986 y 1989-2000 |
| 31 | Iran | 11,3% | 1963-1976 |
| 32 | Jordania | 7,6% | 1972-1982 |
| 33 | Oman | 6,3% | 1951-1960 |
| 34 | Turquia | 6,6% y 6,4% | 1965-1977 y 1981-1988 |
| 35 | Palestina y Gaza | 5,1% y 7,2% | 1951-1966 y 1969-2000 |
| 36 | Botswana | 14,6% 10,8% y 5,8% | 1965-1974 1976-1991 y 1994-2001 |
| 37 | Dijibouti | 8,1% | 1958-1973 |
| 38 | Egipto | 8,2% y 5% | 1973-1985 y 1994-2001 |
| 39 | Gabón | 5,1% y 15,2% | 1951-1961 y 1968-1976 |
| 40 | Libia | 20,5% | 1955-1970 |
| 41 | Mauricio | 6,2% | 1984-1989 |
| 42 | Marruecos | 4,2% | 1961-1971 |
| 43 | Sudáfrica | 5,2% | 1958-1971 |
| 44 | Suazilandia | 10,6% | 1958-1967 |

Fuente: elaboración propia con datos de Maddison (2001)

Nota: se utiliza el criterio establecido por Hausman, Pritchett y Rodrik (2004) para definir los "episodios de aceleración del crecimiento" que se definen por la condición inicial de un aumento de la tasa de crecimiento del PIB de, al menos, dos puntos porcentuales y requieren que la tasa de crecimiento permanezca por encima de 3,5% durante, al menos, ocho años

Una forma complementaria de constatar esta dinámica, de avances y retrocesos en la senda de crecimiento es considerar la evolución de la diferencia entre las tasas de expansión del producto de algunos países representativos del colectivo, respecto a las medias mundiales, al tiempo que se consideran sus niveles relativos de renta per cápita (gráfico 2). Como se puede observar, a lo largo de los últimos seis lustros América Latina describe un bucle que la hace desplazarse hacia abajo y hacia la izquierda del gráfico, revelando que su dinamismo económico ha sido menor que el de la economía mundial (discurre por debajo del eje de abscisas), y que ha descendido su nivel de renta per cápita relativo a la media (desplazamiento hacia la izquierda). Algo similar sucede en el caso de los países del Norte de África, si bien la senda resulta mucho menos acentuada.

Este mismo comportamiento es observado en buena parte de los países de América Latina, con la excepción de Chile. Particularmente relevante es comparar la evolución en el tiempo de Corea del Sur y Argentina: las trayectorias siguen evoluciones manifiestamente contrapuestas, de modo que si Argentina parte de niveles de renta superiores a los de la Corea, la relación se invierte al final del período (gráfico 3). El caso de Argentina traza un bucle en la evolución de su producto, lo que evidencia las dificultades que ese país ha tenido para mantener una senda continuada de crecimiento. Los casos de Ecuador y Colombia ejemplifican el comportamiento más habitual de la región, con su desplazamiento en el tiempo hacia la izquierda del gráfico a través de diversas ondas o bucles. Queda como notable excepción Chile, cuyo PIB per cápita relativo se desplaza hacia niveles superiores a lo largo del período (gráfico 4).

Gráfico 2: *Crecimiento y PIB per cápita relativo a la media mundial en América Latina y el Magreb (1975-2003)*

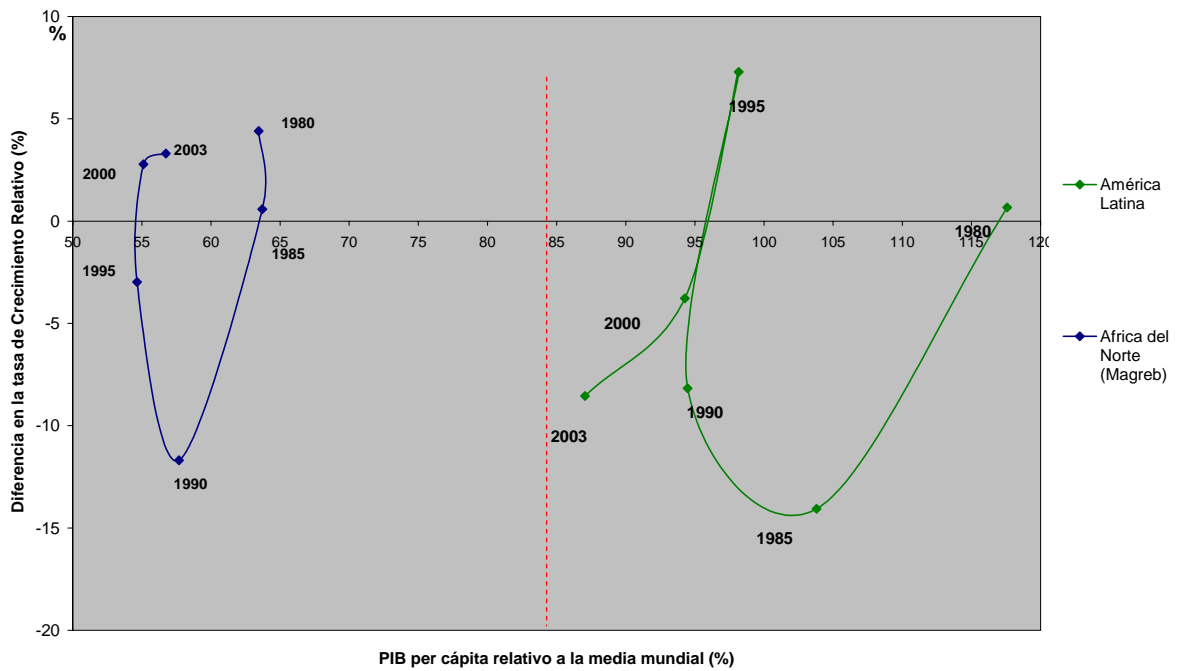


Gráfico 3: *Crecimiento y PIB per cápita relativo a la media mundial en Corea y Argentina (1975-2003)*

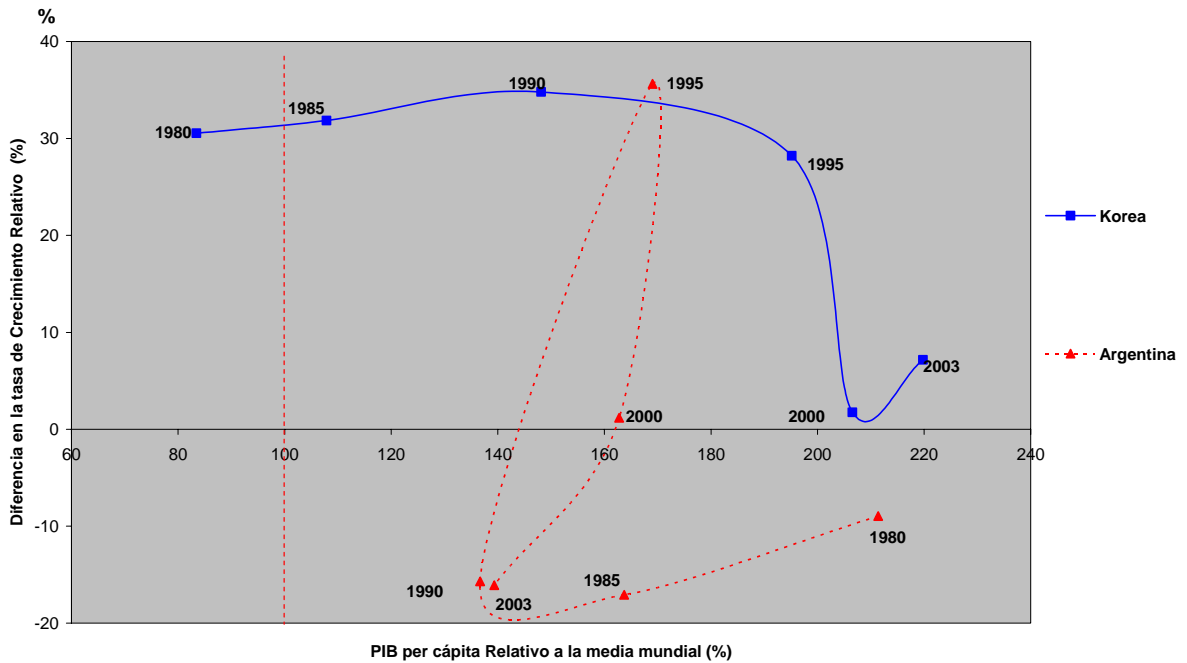
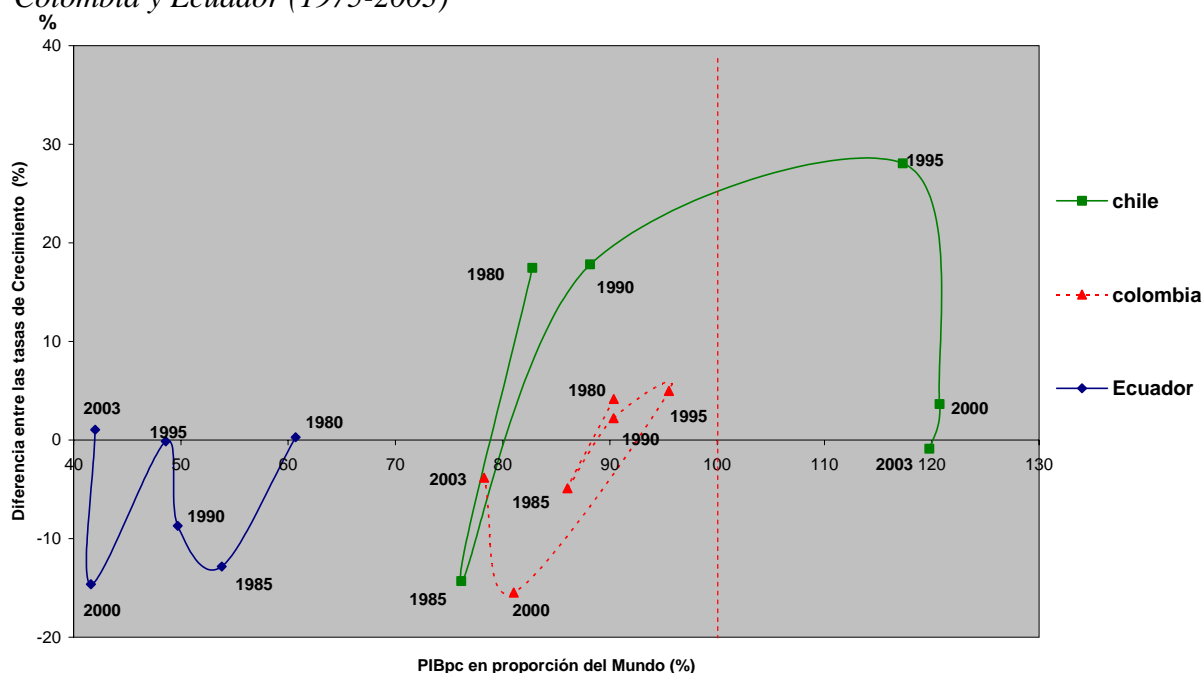


Gráfico 4: *Crecimiento y PIB per cápita relativo a la media mundial en Chile, Colombia y Ecuador (1975-2003)*



Este comportamiento, quizá algo atenuado, puede observarse también en países de renta media pertenecientes a otras regiones. Es el caso, por ejemplo, de Egipto o de Marruecos, cuya evolución describe un bucle, sin apenas capacidad de progreso relativo (gráfico 5). Una trayectoria que también sigue Túnez, si bien en este caso con una cierta capacidad expansiva, especialmente en los últimos años. Por último, Malasia y Tailandia tienen un dinamismo notable en la década de los ochenta y primeros noventa, pero describen un bucle en el final de esa década (gráfico 6).

Gráfico 5: *Crecimiento y PIB per cápita relativo a la media mundial en Egipto, Marruecos y Túnez (1975-2003)*

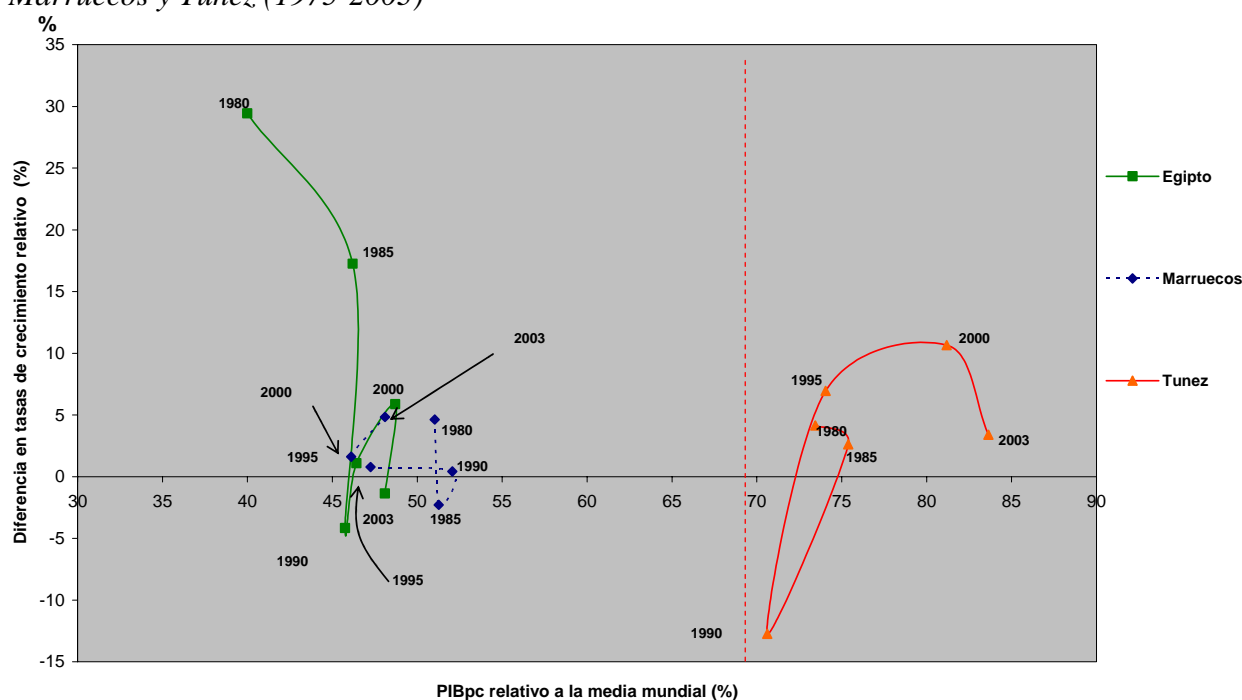
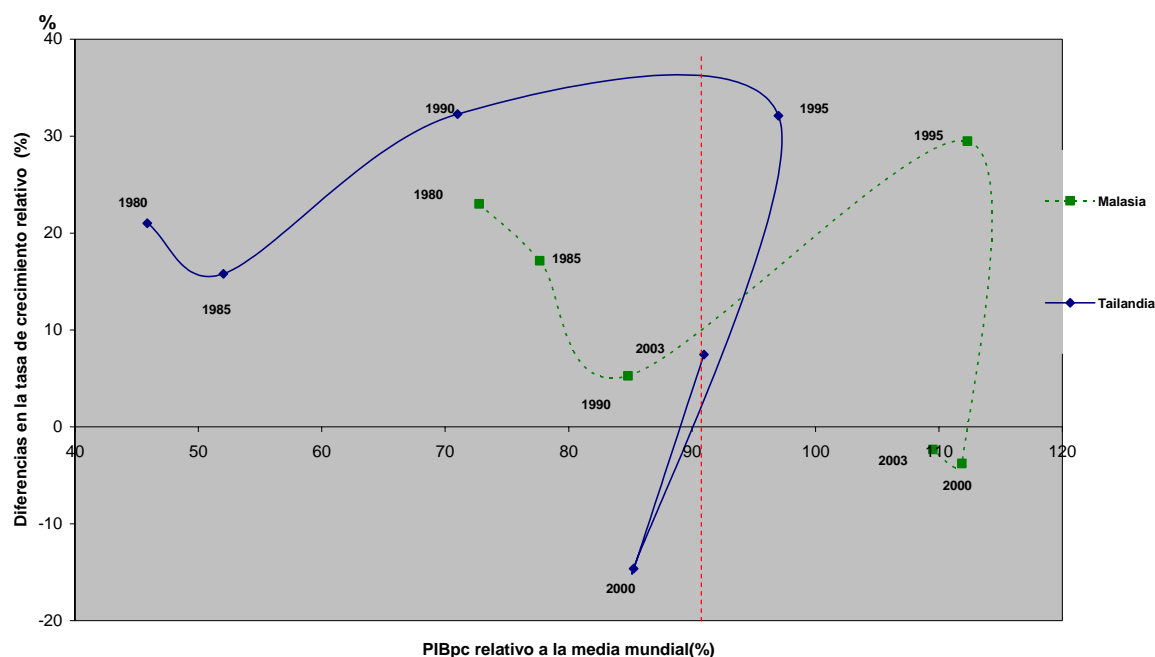


Gráfico 6: Crecimiento y PIB per cápita Relativo a la Media Mundial en Malasia y Tailandia (1975-2003)



En suma, buena parte de los PRM se enfrenta a obstáculos recurrentes en sus procesos de crecimiento, que les impide mantener una senda continuada y estable de expansión a lo largo del tiempo. Podrían asociarse esos obstáculos a diversas “trampas de pobreza”, siempre que semejante fenómeno no se reduzca a una tipología única, ni esté asociado, de forma exclusiva, a los problemas de financiación.

La literatura especializada confirma la pluralidad de causas que pueden dar lugar a una trampa de pobreza: una situación en la que confluyen diversos factores, que podrían agruparse en torno a tres grandes ámbitos (Bowles, Durlauf y Hoff, 2006) : i) la presencia de externalidades y de rendimientos crecientes localizados (*thresholds models of poverty*); ii) la presencia de un marco institucional inadecuado, con problemas para la acción colectiva (*institutions as poverty trap*); y iii) y la existencia de efectos de vecindad que condicionan el comportamiento agregado (*neighborhood effects as poverty traps*). Algunos de estos problemas, distintos a los que representan el bajo ahorro, se encuentran presentes, y de modo muy característico, en los PRM. Entre ellos cabría destacar, sin ánimo alguno de exhaustividad, los siguientes (Azariadis, 2006):

- i) Impaciencia en el comportamiento de gobiernos, debido a los niveles de corrupción; en el de familias con limitada esperanza de vida, debido a los bajos niveles de salud; o en el de agentes con niveles elevados de inseguridad respecto al valor futuro de su riqueza acumulada, por la inestabilidad económica o social (Azariadis, 2006). En todos estos casos la situación de la economía conduce a un incremento del consumo a costa de la capacidad inversora y, por consiguiente, del crecimiento.
- ii) Distorsiones en la actividad financiera debido a altos costes de intermediación; o limitada diversificación de actividades, lo que dificulta que se genere una oferta de aseguramiento adecuada (Azariadis, 2006 o

Saint-Paul, 1992). Las imperfecciones en los mercados de capital y de aseguramiento, limitan también la capacidad inversora y alientan un uso ineficiente del ahorro.

- iii) Elevado crecimiento demográfico en un contexto de baja renta familiar y con comportamiento endógeno de la fertilidad (Nelson, 1957 o Becker, Murphy y Tamura, 1990). La expansión demográfica en este contexto dificulta el logro de progresos en términos materiales.
- iv) Baja elasticidad de sustitución técnica entre capital y trabajo en los niveles de bajo desarrollo (De la Croix y Michel, 2002), lo que dificulta la flexibilidad de la economía y la adopción de tecnologías más productivas.
- v) Fuertes rendimientos crecientes locales (o *thresholds*) en la producción de bienes, pero especialmente en la investigación e innovación o en la formación de capital humano (Diamond, 1982 y Azariadis y Drazen 1990). En la medida en que existan, además, complementariedades entre capital físico y humano, esto conducirá a un menor rendimiento del capital invertido.
- vi) Economías de escala dinámicas (*learning by doing externalities*), como se argumenta en el caso de la industria naciente o en ámbitos relacionados con el conocimiento y el capital humano (Stokey 1988, Matsuyama, 2002). Este factor limitaría las posibilidades de desarrollo en ámbitos de industriales intensivos en conocimiento.
- vii) Problemas asociados a la limitada especialización productiva y al impulso dinámico que generan las demandas recíprocas, tal como en su momento argumentó Rosenstein-Rodan (1943).
- viii) Contagio de normas sociales que condicionan el comportamiento de cada agente (Todaro, 1996), como es el caso de la resistencia a otorgar confianza a las instituciones (cuando el sentimiento de desconfianza es generalizado) o de cambios en las conductas corruptas (cuando se trata de una práctica asentada, Bardhan, et al. 2000).

Muchos de los factores señalados como potenciales causas de una “trampa de la pobreza” se presentan de forma simultánea en los países en desarrollo, incluidos los de renta media. Por ello, en muchos de estos países la estrategia de desarrollo se enfrenta a problemas múltiples, relacionados con la deficiente estructura institucional, la carencia o estrechez de los mercados financieros domésticos, los efectos de la inseguridad sobre el comportamiento de los agentes, la inercia o la corrupción de la Administración y las limitaciones de los mercados para aprovechar rendimientos crecientes y complementariedades de la producción, por señalar alguno de los más relevantes. Esta diversidad de problemas hace difícil tanto el diagnóstico como la terapia de desarrollo propia de estos países. No obstante, es posible apuntar a los núcleos problemáticos básicos que se presentan, de manera más central, en la experiencia de desarrollo de los PRM.

1.2.- Problemas básicos de los países de renta media

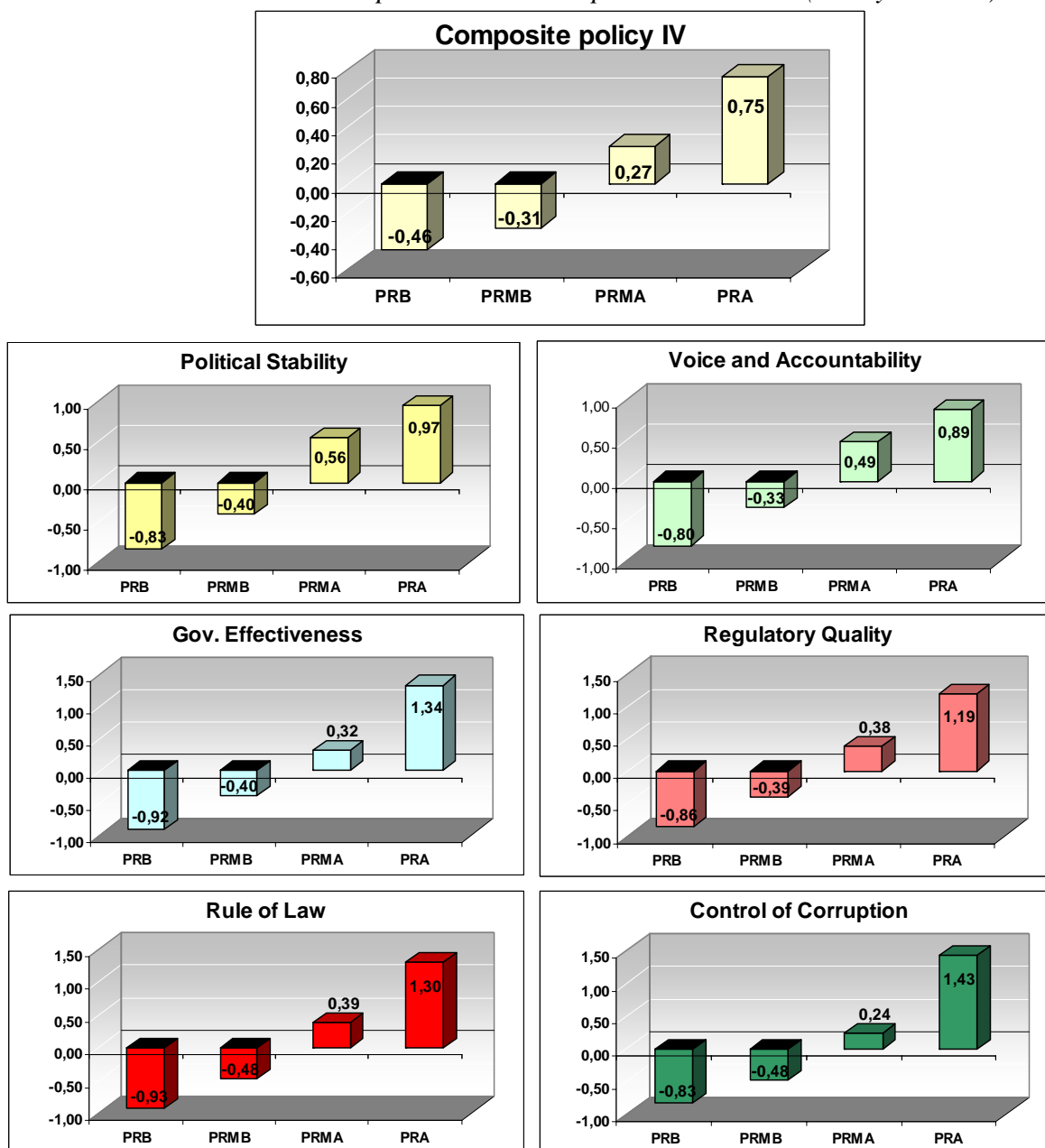
Buena parte de los problemas de las economías de desarrollo intermedio parecen gravitar en torno a tres núcleos problemáticos básicos, que operan como trampas en su proceso de crecimiento: los problemas de gobernanza, de gestión de la deuda y de transformación productiva.

a) La trampa de la gobernanza

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 también la capacidad de gobierno del proceso de desarrollo. El país, por tanto, se encuentra menos equipado para la provisión de los bienes públicos que la sociedad demanda, para la gestión de los conflictos distributivos que el desarrollo comporta, para afrontar los shocks externos que pueda padecer la economía o para acometer las tareas de coordinación y fomento de los mercados que son reservadas al Estado. Dicho de otro modo, la fragilidad institucional dificulta la adecuada gobernanza del proceso de desarrollo, haciendo difícil la sostenibilidad de los procesos de reforma, crecimiento y cambio social.

Aunque la situación de los países que forman este colectivo es muy dispar, existe una cierta dinámica contradictoria que los caracteriza a todos: la que deriva de la creciente complejidad de las demandas que se le plantean al Estado y la debilidad de las instituciones de que disponen para darles respuesta. Aunque los indicadores de calidad institucional son muy deficientes, la información correspondiente a alguno de los más utilizados confirma este hecho (capítulo seis). Especialmente en el caso de los países de renta medio-baja, el indicador promedio de *Composition Policy IV* arroja un resultado (-0,31) que no es muy distinto al que presentan como media los países de baja renta (-0,46) (gráfico 7). Aunque los niveles de dispersión dentro del grupo de PRM son muy elevados, los niveles de mayor debilidad se registran en los indicadores correspondientes a la “eficacia del gobierno” y al “control de la corrupción”.

Gráfico 7: Indicadores de desempeño institucional por nivel de renta (Policy IV 2004)

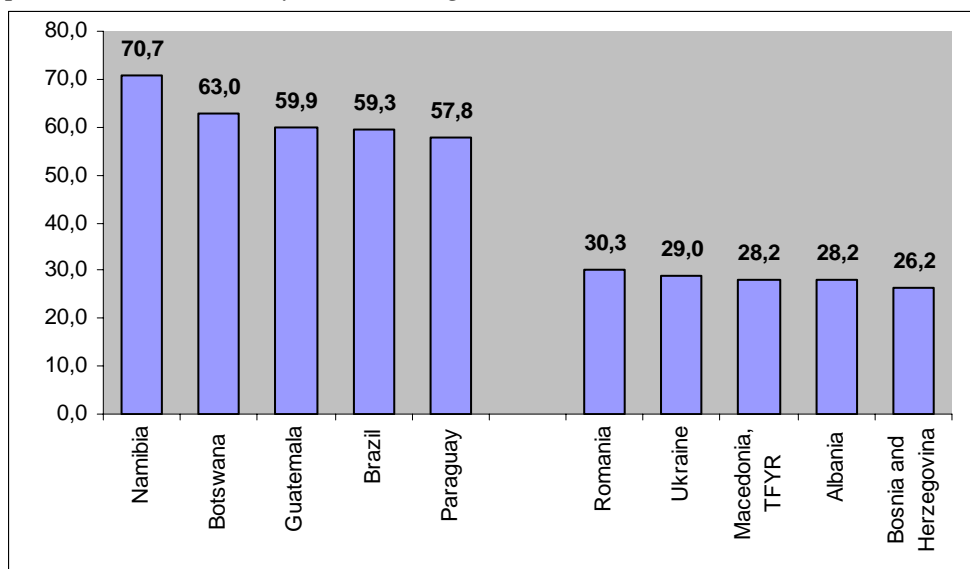


Fuente: elaboración propia con datos del Policy IV (Banco Mundial: 2004)

Ahora bien, sería equivocado hacer un acercamiento meramente técnico a este tipo de aspectos relacionados con el marco institucional. El problema radica no sólo en la debilidad y limitada eficacia de las instituciones, sino también en la falta de credibilidad que les afecta y que, en ocasiones, hace que los ciudadanos no las consideren como canales adecuados para la representación y la gestión de los problemas colectivos. Una situación que se encuentra alimentada, entre otros factores, por los extraordinarios niveles de desigualdad que caracterizan a alguno de los países PRM (capítulo siete). De hecho, y aun a pesar de su heterogeneidad, en el colectivo de renta media están alguno de los países que destacan a escala internacional por los elevados niveles de sus indicadores Gini de desigualdad (gráfico 8). De tal forma que la pobreza en buena parte de estos países aparece condicionada no tanto por el nivel de ingresos promedio de la

economía, cuanto por la inequidad con que esos ingresos se distribuyen. Conviene señalar, no obstante pese a ser dominante, no cabe predicar este rasgo para el conjunto del colectivo, habiendo países (principalmente, ex-socialistas) en los que la desigualdad es relativamente baja.

Gráfico 8. *Indicadores de desigualdad en países de renta media (Coeficiente de Gini): países PRM con más y menos desigualdad*



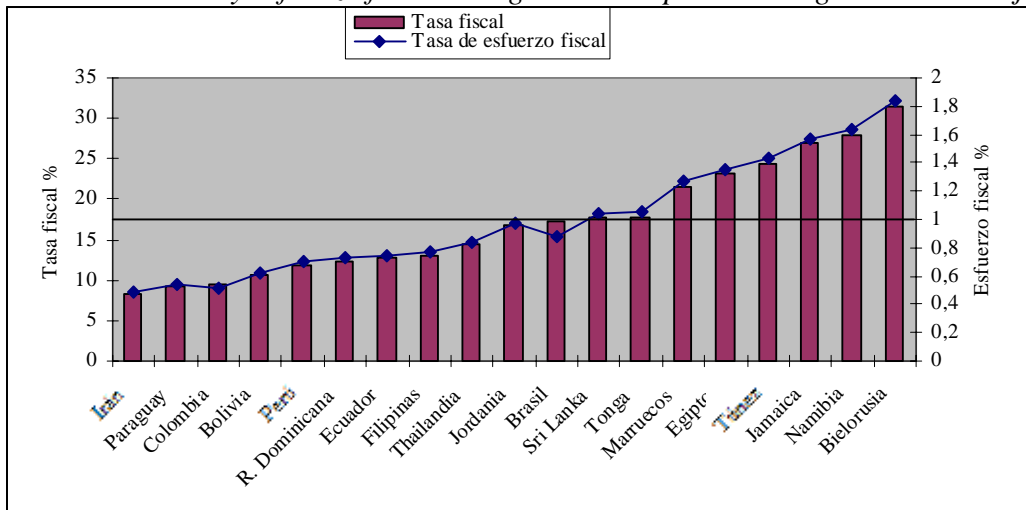
Fuente: UNDP

Es difícil que se perciban como legítimas y representativas instituciones que alientan y consienten una concentración del ingreso tan extrema como la que rige en alguno de los países de renta media. La aguda desigualdad, enquistada en el tiempo, se conforma como un corrosivo de la legitimidad institucional. Los segmentos desfavorecidos difícilmente se sentirán representados por instituciones que sistemáticamente les excluyen de los beneficios de la acción colectiva. Este factor es especialmente acusado en el caso de aquellos países en los que existen elevadas desigualdades horizontales y limitada movilidad social. La desigualdad horizontal (es decir, la existente entre grupos y colectivos humanos) erosiona de modo muy severo la convivencia, por cuanto no sólo evidencia la desigualdad de oportunidades existente, sino también promueve la solidaridad entre los afectados, induciendo la impugnación del sistema. Al tiempo, la limitada movilidad social tiende a acentuar el efecto de la desigualdad. O, por argumentar *sensu contrario*, la movilidad social, incluso en un contexto de desigualdad, atenúa el cuestionamiento del sistema: el éxito obtenido por parte de alguno de los desfavorecidos hace alentar la esperanza del resto. En caso de que el éxito personal no llegue, se percibirá como consecuencia de la incapacidad propia (otros han podido), más que como limitación del orden institucional vigente. Por ello, la ausencia de movilidad social, en un entorno de acusada desigualdad, alimenta el cuestionamiento del marco institucional existente, incrementando los niveles de inestabilidad y conflicto en el seno de las sociedades. La consecuencia de ese clima es el sentimiento de inseguridad y vulnerabilidad de las personas: un rasgo que se revela como altamente perdurable en los países de ingreso medio.

La debilidad institucional tiene su reflejo en la fragilidad del pacto fiscal sobre el que se asienta el Estado. Si los ciudadanos cuestionan la legitimidad de las instituciones

públicas, es difícil que se sientan estimulados a contribuir con impuestos a su sostenimiento. Como consecuencia, la presión fiscal es baja, los niveles de evasión elevados y las carencias financieras de los Estados recurrentes. Los datos confirman este rasgo en buena parte de las economías de renta media (capítulo ocho). Como en otras dimensiones que se han venido analizando, también en este caso los niveles de dispersión son muy elevados, coexistiendo países con sistemas fiscales aceptablemente desarrollados con otros en donde se está lejos de conseguir ese objetivo. No obstante, el rasgo dominante es la fragilidad del pacto fiscal sobre el que se constituyen estas sociedades y sus Estados. Por ejemplo, entre los países de renta medio-baja, sólo seis de los diecinueve países considerados presenta una ratio de esfuerzo fiscal superior a la que le correspondería en función de sus características económicas (están por debajo de la unidad en su esfuerzo fiscal relativo) (gráfico 9). En este grupo, el que presenta un mejor desempeño es Bielorrusia; pero en el otro extremo se sitúan países como Irán, Paraguay o Colombia, con comportamientos muy por debajo de lo que sería propio de su nivel de desarrollo.

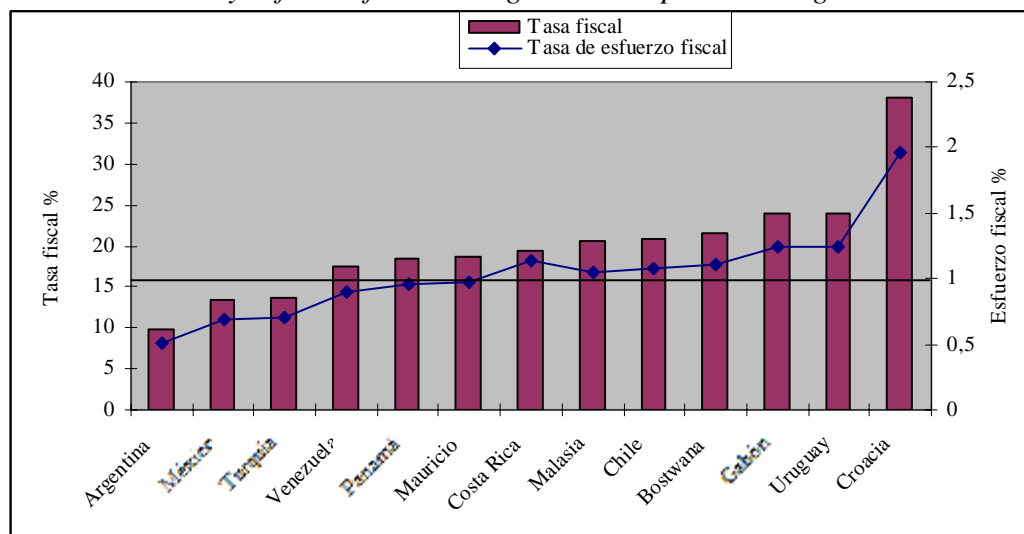
Gráfico 9: Ratio y esfuerzo fiscal en alguno de los países de ingreso medio-bajo



Fuente: Teera, 2004.

Este rasgo cabe extenderlo también a los países de ingreso medio-alto, aunque no con el mismo grado de generalidad. En este caso, diez de los trece países supera la ratio de esfuerzo fiscal correspondiente. Si bien todavía es posible encontrar países como Argentina, México o Turquía que se encuentran muy por debajo de la ratio correspondiente de esfuerzo fiscal

Gráfico 10: *Ratio y esfuerzo fiscal en alguno de los países de ingreso medio-alto*



Fuente: Teera, 2004.

El bajo esfuerzo fiscal alimenta una suerte de círculo vicioso de la gobernanza: al ser baja la capacidad económica de los Estados, éstos no están en condiciones de ofrecer los bienes públicos que la sociedad les demanda, lo que debilita su legitimidad; y, a la vez, esa baja legitimidad de las instituciones dificulta que los ciudadanos se vean comprometidos en el sostenimiento fiscal del Estado. Las reformas fiscales promovidas a lo largo de los años noventa no corrigieron este problema, ya que al hacer descansar los sistemas fiscales sobre figuras impositivas relacionadas con el gasto (y no con la renta) diluyeron la relación contractual más directa entre ciudadanía y Estado. La fragilidad institucional, además, comporta costes en términos de crecimiento, al traducirse en inestabilidad política e inseguridad social recurrentes. Y, de nuevo, esos mismos factores acaban por reforzar la falta de confianza de la ciudadanía en las instituciones públicas, al juzgarlas incapaces de ofrecer un marco creíble de progreso para el país. Se genera así, a través de varias vías, una “trampa de la gobernanza” que afecta a alguno de los países de este amplio colectivo.

b) La trampa de la deuda

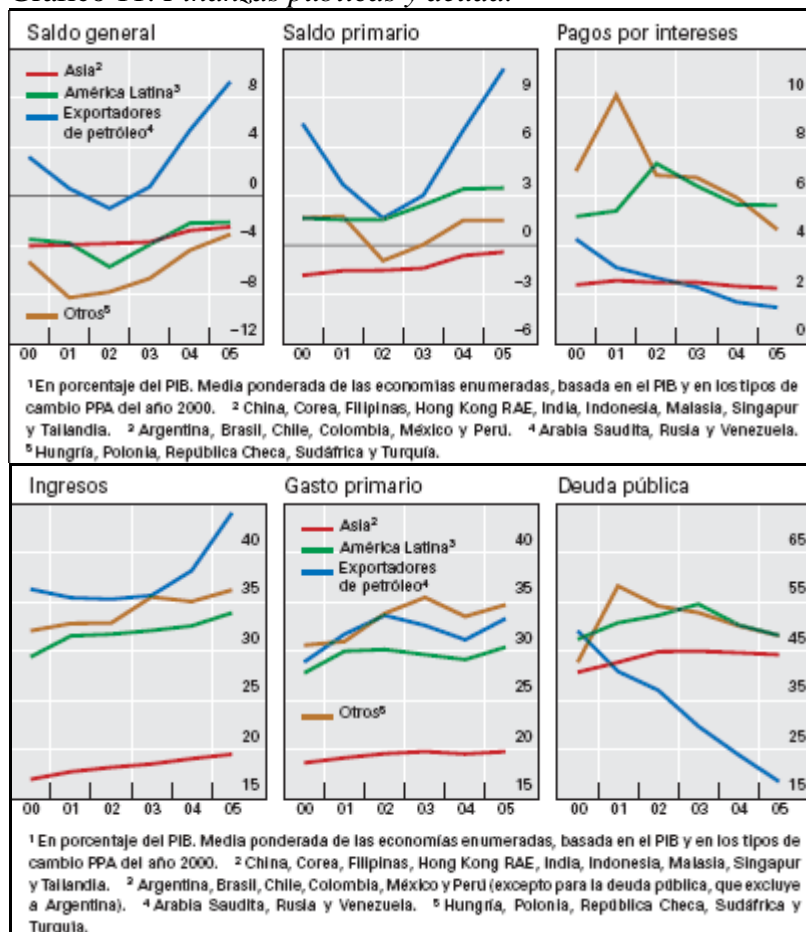
El segundo grupo de problemas tiene relación con las dificultades que estos países tienen para lograr una inserción internacional sólida y estable en los mercados financieros internacionales y lograr, al tiempo, espacio suficiente para una política macroeconómica de signo anticíclico. Una dificultad asociada a los efectos que el sobreendeudamiento tiene sobre unos mercados financieros que son altamente volátiles, en un entorno de mercados nacionales de capital notablemente estrechos. Con elevadas ratios de deuda sobre el PIB, pasivos nominados en moneda ajena a la nacional y, en ocasiones, en títulos de limitado plazo, los países se ven sometidos a la influencia del *animal spirit* de los inversores internacionales.

La gravedad de este factor pareciera haber remitido en los años más recientes. El tono expansivo del ciclo económico y la relajación de los mercados internacionales de capital, han propiciado en buena parte de los países en desarrollo un incremento de los ingresos públicos y una reducción de los gastos asociados al servicio de la deuda (gráfico 11). La consecuencia de ese proceso es una mejora en el saldo presupuestario,

que es especialmente acusada en el caso de los países productores de petróleo. No obstante, todavía en la actualidad la mayoría de las economías con los mercados emergentes presentan déficit públicos, con una mediana del 1,6% en términos del PIB.

Adicionalmente, la más favorable situación de los mercados financieros permitieron a alguno de estos países emitir nueva deuda, en mejores condiciones, y proceder al pago anticipado o a la recompra de deuda pública de mayor coste. Pese a ello, la mediana de los cocientes de deuda pública sobre el PIB en los mercados emergentes se ha mantenido por encima del 46%: un nivel que ha de considerarse elevado y que puede dar origen a problemas de sostenibilidad en el futuro si cambiasen las circunstancias internacionales. Ese elevado nivel de endeudamiento obliga a los países a mantener abultados superávits primarios para atender los compromisos de pago. Aunque el crecimiento económico y el descenso de los tipos de interés han facilitado esa tarea, las condiciones podrían agravarse si las tasas de crecimiento o los tipos de interés volviesen a sus medias históricas. Especialmente en los casos de los países más endeudados, con alta proporción de deuda a corto plazo o ligada al tipo de interés de mercado.

Gráfico 11: *Finanzas públicas y deuda.*



Fuente: FMI

La composición de la deuda internacional revela, además, el importante peso que los PRM tienen como demandantes netos de capitales: de hecho, concentran el 81% de la deuda externa de largo plazo del mundo en desarrollo (cuadro 4). Pese a las favorables

condiciones que hoy rigen los mercados internacionales de capital, con bajos tipo de interés, el coste del endeudamiento se mantiene en niveles relativamente elevados, especialmente si se pone en relación con las respectivas dotaciones de reservas (especialmente, en el caso de Europa del Este y de América Latina).

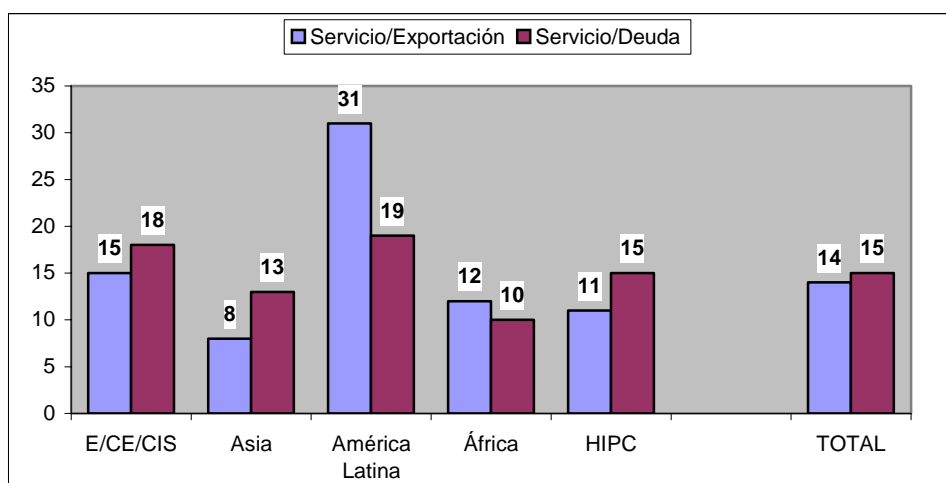
Cuadro 4: *Deuda externa (2004) (miles de millones de dólares)*

| | Total PVD | Europa del Este | Asia | América Latina | África | HIPC |
|----------------------------|-----------|-----------------|------|----------------|--------|------|
| Deuda externa | 2896 | 741 | 772 | 780 | 282 | 95 |
| Corto plazo | 418 | 125 | 138 | 75 | 24 | 3 |
| Largo plazo | 2476 | 617 | 634 | 705 | 259 | 92 |
| Oficial | 1021 | 154 | 311 | 198 | 213 | 92 |
| Privada | | | | | | |
| Crédito | 788 | 233 | 184 | 187 | 43 | 2 |
| Bonos | 1066 | 335 | 278 | 386 | 26 | 1 |
| Reserva oficiales | 1856 | 322 | 932 | 218 | 124 | 18 |
| Servicio de la deuda | 437 | 133 | 103 | 145 | 28 | 6 |
| Financiamiento excepcional | 17 | 0 | 3 | 12 | 2 | 3 |

Fuente: FMI

Más allá del valor agregado de la deuda externa acumulada, igualmente relevante son las características del pasivo y sus implicaciones. La composición de la deuda presenta una temporalidad más favorable para América Latina que para otras regiones del mundo en desarrollo. En concreto, en esa región la deuda a corto plazo comporta cerca del 10% del total de los pasivos: un coeficiente que alcanza, sin embargo, al 14% como promedio para el conjunto de los países en desarrollo. Al tiempo, es en América Latina donde mayor peso tiene la deuda de origen privado, que supone el 73% del total de los pasivos: una cuota que supone el 64% como promedio para el conjunto de los países en desarrollo. En parte, como consecuencia de la composición de sus pasivos, es América Latina la región que presenta un más alto servicio de la deuda, tanto en relación con las exportaciones como respecto a la deuda acumulada; a los países de esa región le siguen los pertenecientes a Europa y Asia Central (gráfico 12).

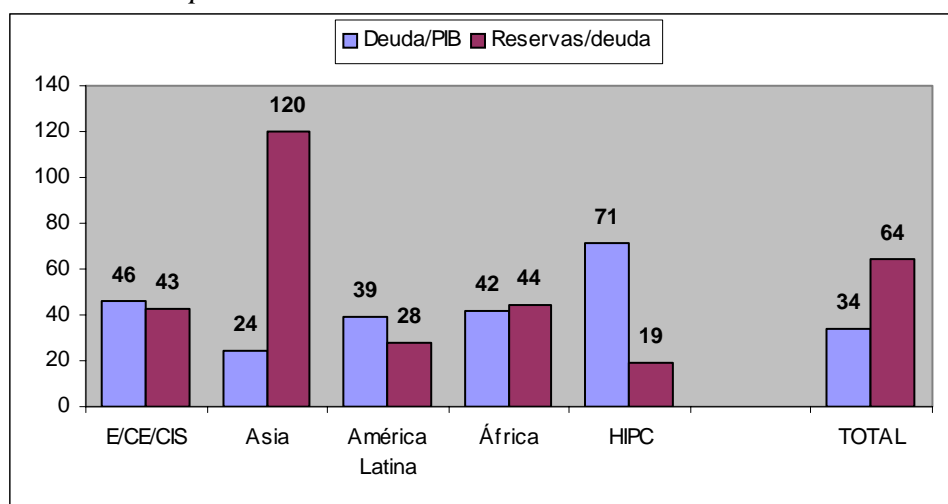
Gráfico 12: *Coste de la deuda*



Fuente: FMI

Para honrar sus compromisos internacionales, los países se ven obligados a mantener elevados superávits primarios, dejando limitado margen para una gestión autónoma del gasto (capítulo nueve). Ello reduce las posibilidades para practicar una política anticíclica y otorga al gasto público un bajo perfil en términos de posibilidades inversoras. Un resultado que se hace más agudo, si cabe, por los efectos que el déficit social tiene sobre los gobiernos, al alimentar una continua presión social a la que necesariamente deben dar respuesta. El entorno financiero internacional, por su parte, no hace sino acentuar el tono procíclico de la política económica, que se relaja en los momentos de bonanza, cuando entran capitales, y se contrae cuando los capitales abandonan el país. Este factor se ha visto amplificado como consecuencia de los procesos de liberalización financiera y de desregulación de la cuenta de capital. Atenuar este efecto comporta corregir las asimetrías reguladoras del entorno financiero internacional, dotar a los países de mayores grados de holgura para el diseño de políticas anticíclicas y fortalecer sus mercados financieros nacionales.

Gráfico 13: *El peso de la deuda*



Fuente: FMI

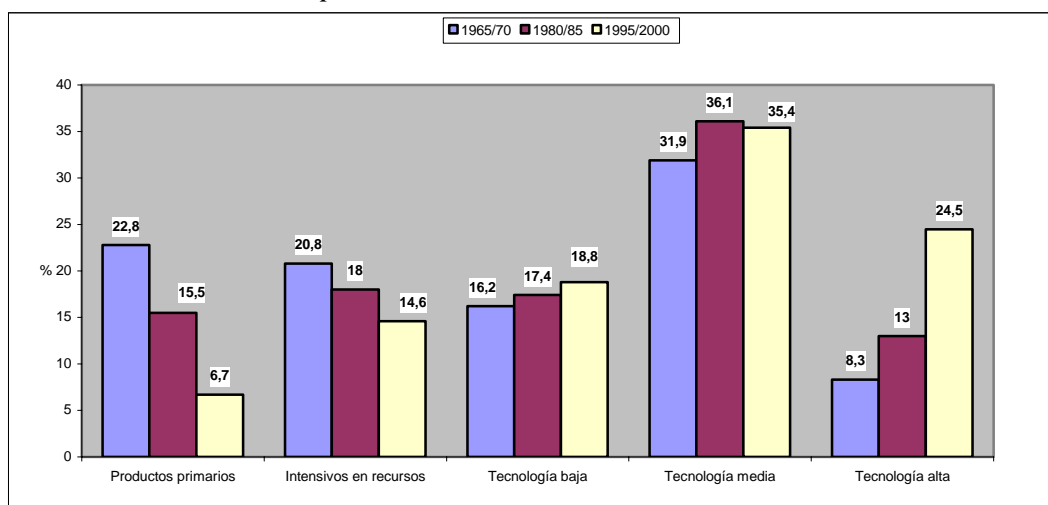
Los costes que este conjunto de factores tiene en términos de crecimiento y de estabilidad económica, además de afectar al clima social, dificultan el logro de una reducción sostenida de la carga de la deuda. Cabría decir que el exceso de deuda dificulta el crecimiento sostenido y estable; y la continua interrupción del crecimiento obstaculiza un proceso continuado de reducción de la deuda. Se genera, de este modo, una suerte de circularidad viciosa, muy próxima a lo que cabría entender como una “trampa de la deuda” (Derviş, 2005).

c) *El cambio productivo*

El tercer grupo de problemas se vincula con las dificultades que supone para los países asentar un proceso de acumulación de aquellas capacidades técnicas y humanas necesarias para alentar un cambio en su oferta, en beneficio de actividades de mayor productividad y dinamismo. La especialización comercial tradicional de estos países ha tendido a descansar en sectores relacionados con la producción primaria, intensiva en recursos y en mano de obra no cualificada. El análisis del comercio internacional revela que el dinamismo de estos sectores es menor que el de los productos más intensivos en

tecnología o en diferenciación de variedades (gráfico 14). De tal modo que esa especialización lastra las posibilidades dinámicas de los países, a través del comercio.

Gráfico 14: *Cuota de los productos en el comercio mundial de mercancías*



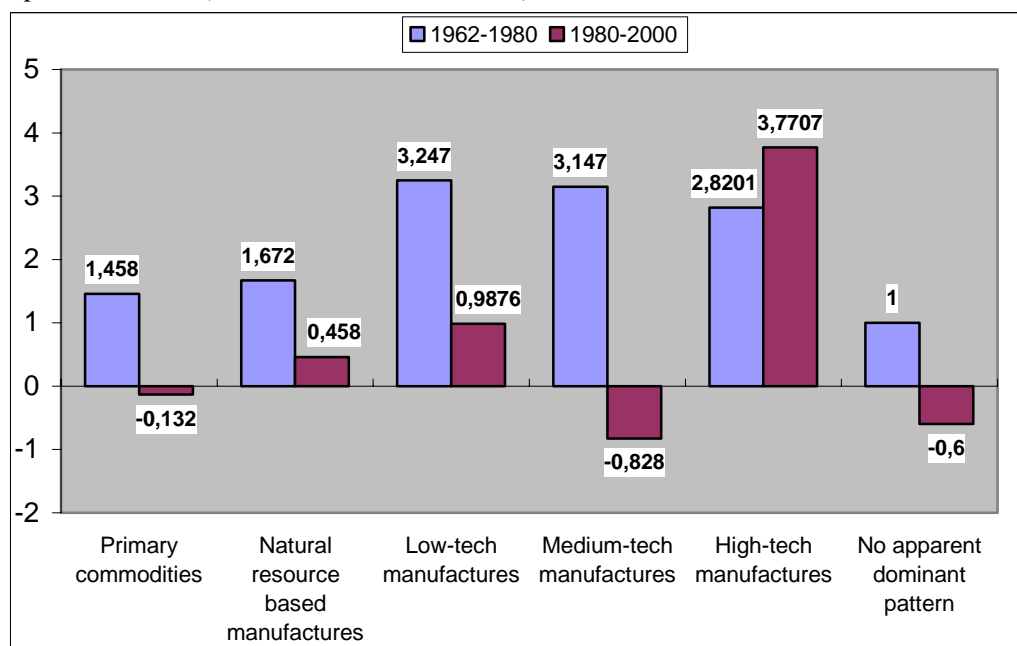
Fuente: UN/DESA, basado en Feenstra y otros (2005)

En este ámbito, los obstáculos para el cambio tienen un doble origen. Por una parte, los países se enfrentan a las dificultades internas que para toda economía tiene transitar desde una estructura productiva que descansa, predominantemente, en recursos naturales y en mano de obra no cualificada a otra en la que adquieren mayor presencia actividades tecnológicas y productivamente más complejas. Para realizar ese cambio es necesaria una combinación de esfuerzo inversor en capital físico y humano, de continuada promoción de las capacidades tecnológicas, de creación de una infraestructura eficiente y de aliento a un sano clima de competencia en los mercados. La promoción del cambio estructural requerirá, en el ámbito de la política comercial, de una cuidadosa mezcla de política temporal de sustitución selectiva de importaciones y de activa proyección hacia los mercados internacionales. Al tiempo, que para que esos procesos sean sostenibles, es necesario el mantenimiento de aceptable estabilidad social y económica, que permita un crecimiento continuado. Alentar todo ese complejo proceso a partir de un marco institucional frágil no es una tarea sencilla; especialmente, si se tienen en cuenta los múltiples fallos de mercado (externalidades, economías dinámicas y complementariedades inversoras) que caracterizan el desarrollo de capacidades tecnológicas, de promoción del capital humano y de desarrollo de nuevas actividades manufactureras de mayor nivel de productividad.

A las dificultades internas se suman las que aporta el entorno internacional. Aquí son diversos los factores que pueden operar como obstáculos al proceso de cambio. En concreto, el proceso de liberalización comercial acometido por los países en desarrollo, si bien tuvo efectos positivos sobre las condiciones de coste en que operan las economías afectadas, limitó las posibilidades que aquellas tienen para el uso de una cierta protección selectiva como mecanismo de política industrial; el afán de la OMC de extender su propósito de nivelación del terreno de competencia a ámbitos indirectamente relacionados con el comercio ha tendido a limitar las posibilidades de acción de aquellos instrumentos (como la composición nacional de insumos asociados a

la radicación de la empresa extranjera o las medidas fiscales discriminatorias de zonas francas) destinados a estimular las capacidades productivas nacionales; y, en fin, la tendencia restrictiva de la normativa sobre el derecho de propiedad intelectual ha podido limitar los procesos de difusión tecnológica, que está en la base de la adquisición de capacidades por parte de los países en desarrollo. Todos estos factores restringen los márgenes de holgura para una política orientada a promover el cambio tecnológico e industrial.

Gráfico 15: Tasas de crecimiento del PIB per cápita de acuerdo con patrones de especialización (tasas medias anuales %)



Como consecuencia de estas dificultades, numerosos PRM han reforzado su especialización productiva y exportadora en actividades generadoras de bienes primarios. En un entorno de creciente apertura y especialización internacional, es normal que los países abundantemente dotados en recursos naturales traten de aprovechar esa ventaja en el comercio exterior. Pero debiera considerarse como un paso hacia una especialización de mayor complejidad, que descansa en actividades más centralmente generadoras de cambio técnico. Más allá de los problemas tradicionalmente asociados a la evolución de los precios de los productos básicos (variabilidad y deterioro de la relación real de intercambio), el problema de una especialización anclada en los recursos naturales descansa en: i) el limitado dinamismo relativo que otorga a las ventas, especialmente cuando se considera una perspectiva temporal amplia; y ii) la dificultad que comporta asentar sobre esas actividades un proceso de acumulación de capacidades tecnológicas que se derramen al conjunto del aparato productivo. La reciente subida de los precios de una amplia gama de productos básicos no ha hecho sino reforzar la tendencia hacia una especialización en de los PRM en sectores intensivos en recursos naturales. Un proceso que, al igual que lo sucedido en el entorno de mediados del XIX, podría tener costes en términos de renuncia a una transformación productiva ulterior hacia sectores de mayor complejidad tecnológica.

De este modo, se produce un círculo de relaciones que mutuamente se refuerzan. Por una parte, la apertura internacional alienta la especialización en bienes intensivos en recursos naturales, que proveen limitada capacidad de acumulación de capacidades tecnológicas; y, por otra, esa dificultad para asentar procesos de acumulación de capacidades técnicas y humanas dificulta el tránsito hacia una especialización menos dependiente de las ventajas heredadas, ligadas a la dotación de recursos.

2.- Los donantes y los PRM

2.1- Orientaciones para la asistencia

Como se ha visto, frente a la trampa de la pobreza, los PRM padecen diversos estrangulamientos que dificultan su crecimiento continuado: se trata en la mayor parte de los casos de problemas surgidos no tanto de las carencias extremas, cuanto de las exigencias insatisfechas de su propio desarrollo. El nivel intermedio de renta que caracteriza a estos países hace que surjan como condicionantes de su progreso factores que no se presentan con la misma imperiosidad en el caso de los países más pobres: factores relacionados con el contraste entre la mayor complejidad de las demandas sociales y las dificultades de una gobernabilidad eficiente, con los problemas que plantea la preservación de una estabilidad financiera que permita la acción anticíclica y la promoción de una inserción más plena y activa en los mercados internacionales. Si el diagnóstico es diferente, igualmente distinta debe ser la terapia a aplicar, incluida la que se gestione a través de la cooperación internacional. A este respecto, cinco ideas surgen como relevantes para orientar la acción de los donantes. Expuestas de forma enunciativa serían:

- En primer lugar, el problema de desarrollo que padecen los PRM no está relacionado tanto con la necesaria provisión de recursos externos (a través de la ayuda internacional) cuanto con la superación de ciertos estrangulamientos vinculados a su gobernabilidad, cohesión social e inserción internacional. En buena parte de los casos –especialmente, para los países de mayor tamaño o de más elevado desarrollo del grupo- la ayuda será siempre un componente menor de la financiación internacional a la que acceden. Por ello, lo relevante no será tanto el efecto directo que se derive del monto de recursos que la ayuda canalice, cuanto del papel que la cooperación internacional pueda tener en la modificación del marco de incentivos en el que operan los agentes, incluido el gobierno local.
- En segundo lugar, uno de los problemas más centrales del desarrollo de este tipo de países está relacionado con la calidad, capacidad técnica y legitimidad social de las instituciones. No sólo de las instituciones políticas, sino también de las destinadas a promover el perfeccionamiento de los mercados. Trabajar en el fortalecimiento de este marco institucional debiera ser, por tanto, uno de los centros de atención tanto de los países afectados como de los donantes. El objetivo no es sólo mejorar la eficacia de las instituciones, sino también la capacidad que éstas tienen para articular una acción colectiva de calidad, favoreciendo su enraizamiento y legitimidad social.
- En tercer lugar, para que las instituciones se afiancen y legitimen socialmente es necesario avanzar en la corrección de las desigualdades sociales. Es difícil asentar instituciones eficaces y legítimas en contextos de alta y crónica desigualdad y con limitada movilidad social. La cooperación internacional tiene un limitado papel en la directa corrección de las desigualdades internas de un país, pero puede estimular y apoyar políticas públicas orientadas a corregir esas

desigualdades; y que promuevan, al tiempo, una mayor movilidad social. En este ámbito se perciben como relevantes las tareas orientadas al diseño de un más comprometido pacto fiscal, a la definición de políticas que favorezcan un crecimiento generador de empleo, la mejora de las redes de protección social y las medidas encaminadas a favorecer el acceso de los sectores desfavorecidos a los activos productivos.

- En cuarto lugar, se precisa reducir los niveles de vulnerabilidad que presenta la inserción de estas economías en los mercados financieros internacionales. Para ello es necesario corregir alguna de las asimetrías regulatorias que, en este ámbito, caracterizan al marco internacional. Adicionalmente, es preciso dotar de suficientes grados de autonomía al diseño de la política macroeconómica de los países, para preservar su sentido anticíclico, operando tanto sobre los objetivos fiscales de medio plazo como sobre las posibilidades de regulación de la cuenta de capital. Finalmente, para el logro de una más ventajosa inserción internacional es importante promover el desarrollo de sus sistemas financieros locales, incrementando la profundidad de sus mercados de capital y la eficiencia de sus instituciones financieras.
- En quinto lugar, es necesario respaldar los esfuerzos de los países para asentar una dinámica de acumulación de capital físico, humano y tecnológico que les permita transitar hacia especializaciones productivas y exportadoras de mayor dinamismo y productividad. En este proceso se revela clave el proceso de promoción del cambio estructural, de acceso a los procesos de difusión y adaptación tecnológica y la mejora de la eficiencia de la base infraestructural de los países. Pero, también, es necesario alentar el cambio productivo a partir de los impulsos que derivan del mercado internacional y de las posibilidades que brindan los instrumentos de la política comercial.
- Por último, para promover estos procesos no basta con operar en el seno de los países: es necesario también promover cambios en los marcos regulatorios internacionales en los que estos países se insertan. Especialmente, en los ámbitos del comercio y de la arquitectura financiera internacional. La reforma del sistema multilateral para proporcionar más voz a estos países constituye un requisito para avanzar en esa línea.

Por supuesto, las notas señaladas no agotan las conclusiones que cabe derivar del diagnóstico realizado sobre los PRM, pero apuntan alguno de los rasgos que los donantes debieran tener en cuenta para orientar su trabajo con este grupo de países. El apartado no puede concluir, sin embargo, sin hacer una advertencia acerca del carácter abierto y flexible con que deben tomarse las anteriores reflexiones, acorde con la heterogénea composición del colectivo de PRM.

2.2.- Instrumentación de la cooperación

También es posible apuntar ciertos aspectos específicos respecto a los modos de instrumentar la política de cooperación con los PRM. Al igual que en el apartado anterior, también aquí es necesario hacer una advertencia acerca de la heterogeneidad del colectivo de PRM. Para algunos países de ese colectivo, especialmente los de más bajo nivel de desarrollo, los modos de instrumentación de la ayuda que se han venido diseñando en los países más pobres - elaboración de PRSP, apelación más intensiva a enfoques programáticos y sectoriales (SAWP) y recurso a fórmulas de financiación directa a presupuesto- pueden ser enteramente pertinentes. No obstante, esa no constituye una opción general para el conjunto de los países de renta media. Varias son las razones que justifican este juicio:

- En primer lugar, en la generalidad de los casos, es bajo el peso relativo de la ayuda en el PIB y en el total de los recursos públicos del receptor. Esto dificulta que la ayuda aparezca asociada a la obligada elaboración por parte del receptor de un ejercicio de programación tan ambicioso como un Documento de Estrategia de Reducción de la Pobreza (PRSP). La mayor capacidad técnica e institucional de los PRM hace que, además, los gobiernos nacionales se muestren poco favorables a aceptar fórmulas que impliquen un elevado intrusismo de los donantes en el diseño de sus políticas públicas. Ni siquiera son claras las ventajas de elaborar un PRSP cuando el ámbito en el que se mueve la ayuda es relativamente limitado respecto a la agenda de desarrollo del receptor.
- En segundo lugar, podría apelarse a enfoques sectoriales amplios (SWAP) en la cooperación con países de renta media, pero más como excepción que como regla. En muchos casos, los ámbitos de trabajo propios de la cooperación para el desarrollo en estos países estarán alejados de aquellos más propios de los enfoques sectoriales (salud y educación), para concentrarse en los estrangulamientos específicos de su proceso de desarrollo. En este sentido, se requerirá un diseño de las respuestas muy adaptado a las circunstancias de cada país y acotado al ámbito concreto sobre el que se quiere operar.
- Por último, tampoco el recurso a la aportación directa al presupuesto parece la vía que tenga que dominar la instrumentación financiera de la ayuda. Una conclusión que se deriva de la propia dimensión de la ayuda: su peso relativo en el total del presupuesto es suficientemente pequeño como para que no haya ventaja alguna –y puede haber inconvenientes- de su integración en el total de los ingresos públicos.

Así pues, la respuesta instrumental que la comunidad internacional ha diseñado para la cooperación con los países de baja renta puede ser de utilidad para inspirar la ayuda en algunos casos de países de renta media, pero no de forma generalizada. Sí son de entera aplicación, sin embargo, los principios que el CAD de la OCDE ha venido definiendo como buenas prácticas necesarias para mejorar los niveles de eficacia de la ayuda. Es decir, la *apropiación* de las intervenciones por parte del receptor, el *alineamiento* del donante con los objetivos y con los procedimientos de gestión del país socio, la *armonización* entre los donantes que trabajan en un mismo ámbito, la *gestión por resultados* en materia de cooperación y la *mutua rendición de cuentas*. Todos ellos son principios aplicables a la cooperación con los países de renta media, si se quiere mejorar el impacto de la ayuda.

En todo caso, los niveles de eficacia relativa de la ayuda con estos países aparecen condicionada por dos factores que operan con signo contradictorio. Por una parte, los PRM tienen, en promedio, un marco institucional y de políticas mejor que los países más pobres, lo que les permite una mejor gestión de la ayuda. Adicionalmente, al moverse ésta en cuantías relativamente menores, es difícil que plantee problemas de rendimientos decrecientes, dependencia o absorción de los recursos. Así pues, una pequeña cantidad de ayuda puede tener un alto rendimiento, si está bien enfocada. Ahora bien, también este hecho hace que las posibilidades de fungibilidad de la ayuda sean mayores, al ser menor el peso que ésta tiene en el total de los recursos públicos. Cuál de estos factores sea el que domine dependerá crucialmente de las características del país y de la voluntad política de su gobierno. Desde esta perspectiva, los principios definidos por el CAD, si bien no anulan la posibilidad de fungibilidad, limitan su posible impacto.

Además de estos principios, las características específicas de la cooperación con los países de renta media sugieren otras cinco consideraciones sobre la adecuada la instrumentación de la ayuda. Expuestas de forma sumaria:

- En primer lugar, dado el limitado peso relativo que tiene en el PIB de los receptores, la eficacia de la ayuda dependerá muy 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. Esto apunta, en primer lugar, a la importancia que tiene operar de forma selectiva sobre los estrangulamientos propios de cada caso, seleccionando aquellos con mayor capacidad de incidencia sobre el entorno. Adicionalmente, la ayuda puede tener un papel relevante como señal de respaldo y acreditación de los países en su acceso a otras fuentes de financiación internacional.
- En segundo lugar, en el caso de los países con altos niveles de desigualdad o limitada capacidad de rendición de cuentas, no es claro que el gobierno sea el mejor (o único) interlocutor de la cooperación internacional. Es importante, en estos casos, que la cooperación internacional desarrolle un intenso trabajo de apoyo a la sociedad civil, fortaleciendo su capacidad de interlocución y de demanda social. Cabría decir que, en este caso, no basta con operar *con el gobierno*, sino también es necesario trabajar *a través del gobierno* (implicándolo en actividades que se consideran deseables) y *alrededor del gobierno* (respaldando la dinámica social para alentar un mayor compromiso público con los objetivos de desarrollo y lucha contra la pobreza) (Collier y Dollar, 2004).
- En tercer lugar, una parte importante del trabajo a realizar en los países de renta media se mueve en el amplio campo del asesoramiento y la asistencia técnica: el apoyo a la definición de políticas, a la creación y fortalecimiento de instituciones y al intercambio de experiencias. En este ámbito es necesario tener en cuenta: i) la valiosa experiencia de desarrollo de los propios PRM, justificando el apoyo de los donantes a una más activa cooperación Sur-Sur; ii) las capacidades técnicas existentes en los propios países en los que se trabaja, superando así el carácter ligado de la asistencia técnica y el recurso abusivo a personal expatriado. El objetivo en estos casos es apoyar el cambio institucional, lo que obliga a un trabajo flexible, de apoyo duradero en el tiempo, poco propicio para la réplica mecánica de fórmulas supuestamente exitosas o para la búsqueda de resultados tangibles en el corto plazo.

- En cuarto lugar, dado el tipo de ámbitos en el que se debe trabajar en los países de renta media, tan importante es la ayuda como otros ámbitos de la cooperación internacional que no computan como AOD. Por ello, la cooperación con estos países debiera ser el resultado de la acción coordinada del conjunto del gobierno, y no sólo de sus ministerios de Cooperación. Lo que apunta a la importancia que tiene mejorar los niveles de coherencia en las políticas públicas de los donantes, en relación con los objetivos de desarrollo.
- Por último, una parte de los beneficios que los países de renta media pueden obtener de la cooperación internacional deriva del papel que ésta tenga en la modificación de los marcos normativos que regulan las relaciones económicas internacionales. En gran medida, esos marcos tienen la naturaleza de un bien público internacional de club: es decir, los beneficios no rivales se obtienen sólo una vez que se superan los costes de exclusión del club. Uno de los papeles relevantes de la cooperación internacional podría ser reducir los costes de acceso a esos clubes, no sólo reformando los marcos normativos internacionales, sino también apoyando los esfuerzos de los países por beneficiarse más plenamente de las posibilidades que brinda el mercado mundial en los ámbitos comercial, tecnológico y financiero.

3.- Los Bancos Multilaterales de Desarrollo y los PRM

Aunque se trata de un colectivo muy heterogéneo, una parte significativa de los PRM logran parte de su financiación internacional a través del recurso a los créditos que otorgan los Bancos Multilaterales de Desarrollo (BMD). Los PRM están en mejores condiciones que el resto del mundo en desarrollo para acceder a la financiación privada, a través del recurso a los mercados de capital. Una posibilidad que se ha visto ampliada por las favorables condiciones que rigen en los mercados de capital en los últimos años. Este hecho, unido al mayor coste que comporta la negociación de los créditos otorgados por los BMD ha hecho que el recurso a este tipo de financiación haya perdido peso en el total de los recursos internacionales recibidos por los PRM. Hasta el punto de que desde algunos ámbitos se cuestiona el valor añadido que los BMD aportan a los procesos de desarrollo de este tipo de países. No obstante, las tareas de los BMD no se limitan a la concesión de créditos, siendo al tiempo proveedores de conocimiento especializado, de asesoramiento estratégico en materia de políticas o gestores de problemas globales compartidos. Incluso, en el ámbito financiero los BMD pueden desplegar nuevas posibilidades operativas de interés para los PRM. Por ello, conviene reparar en el potencial papel que les cabe a estas instituciones

3.1.- El papel de los Bancos Multilaterales de Desarrollo (BMD)

La misión de los Bancos de Desarrollo es contribuir a crear en los países en desarrollo las condiciones necesarias para asentar un proceso de crecimiento económico, capaz de generar empleo, mejorar los parámetros sociales y reducir la pobreza. Para ello operan a través de la aportación de recursos financieros, asistencia técnica, asesoramiento en materia de políticas y apoyo al proceso de creación de capacidades. Aunque la faceta más conocida de estas instituciones es su labor como prestamistas, lo cierto es que su campo de acción es más amplio que el estrictamente financiero.

Dado que se trata de financiación oficial, algunos Bancos Multilaterales de Desarrollo han mantenido, desde sus orígenes, un criterio de graduación relacionado con el nivel

de renta per cápita del país potencialmente prestatario. Así, sólo los países de renta baja (PMA y “Otros de bajo ingreso”) están en condiciones de acceder a los créditos más concesionales, que en el caso del Banco Mundial otorga la AIF. Cinco países de renta media-baja gozan de esa posibilidad en 2005¹. Para la mayoría de los PRM, sin embargo, sólo es posible acceder a los créditos en condiciones BIRF o *Blend*, que son más cercanas a las que propicia el mercado. Incluso, un grupo de países de entre los más desarrollados de los de renta medio-alta ni siquiera califican por parte del Banco Mundial para la obtención de créditos computables². Este motivo, unido a las liberales condiciones que rigen en los mercados internacionales de capital, hace que estas instituciones hayan perdido peso en la financiación internacional de este tipo de países.

En todo caso y de acuerdo con los datos disponibles al final de 2004, los créditos concedidos por los Bancos Multilaterales de Desarrollo a los países de renta media ascendían a 237 mil millones de dólares (cuadro 5)³. El grueso de estos recursos, cerca de la mitad (45%), fueron aportados por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), seguido por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) con un 21%, el Banco Europeo de Inversiones (BEI) con un 12% y el Banco Asiático de Desarrollo (BAsD) con un 10%. Las aportaciones de la Corporación Internacional de Fomento (IFC) (9%) y de los bancos Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD) y Africano de Desarrollo (BAfD), con un 5% respectivamente, son relativamente menores.

Pese a la relativa importancia que tiene esta financiación oficial, el grueso de los recursos los obtienen los PRM a través de su directo acceso a los mercados privados. De esa fuente proceden cerca de 350 mil millones de dólares, en 2004. Quiere esto decir que, en estos últimos años, la financiación oficial apenas aporta algo más del 30% de los recursos financieros recibidos por los países de renta media, quedando un 70% para la financiación privada. Pese a la existencia de ese entorno favorable, es desigual el acceso a los PRM a los mercados de capital. De hecho, el 70% de las emisiones de bonos soberanos de mercados emergentes las han hecho diez países: y sólo una docena de PRM pueden considerarse como prestatarios consolidados de los mercados de bonos.

En el caso de los PRM, la pérdida de importancia de la financiación oficial se ha producido tanto en términos relativos como, en algunos casos, en términos absolutos. Las razones que, con frecuencia, se aportan para justificar este retroceso son: i) el carácter excesivamente exigente de la condicionalidad asociada a este tipo de créditos de financiación oficial; ii) los costes en términos de recursos y tiempo –costes administrativos, cargos iniciales y de compromiso– que comporta seguir los procedimientos para acceder a este tipo de financiación; iii) y la insuficiente adecuación de este tipo de instituciones a las características, procedimientos de gestión y necesidades específicas de cada país. Estas críticas no son, sin embargo, aplicables en igual medida a todos los BMD. Adicionalmente, se considera también de forma crítica que en los sistemas de gobierno de alguna de estas instituciones no estén debidamente representados los países en desarrollo, en general, y los de renta media, en particular.

¹ Se trata de Armenia, Guyana, Honduras, Sri Lanka y Tonga.

² Esa relación estaba compuesta en 2004 por Antigua y Barbuda, Argentina, Barbados, México, Oman, Islas Palau, Arabia Saudí, Seychelles, St. Kitts y Nevis, Trinidad y Tobago y Uruguay. La frontera está definida en un nivel de PIB per cápita de 6.055 dólares.

³ No se cuenta aquí la aportación del FMI, que alcanzó los 92 mil millones de dólares en ese año.

Cuadro 5: Cartera de los Bancos Multilaterales de Desarrollo en los PRM (2004)

| | Países de renta media | | Latinoamérica | | Asia Central y Meridional | | Europa y Asia Central | | Africa | |
|---|-----------------------|-----|---------------|-----|---------------------------|-----|-----------------------|-----|--------|-----|
| | MM\$ | % | MM\$ | % | MM\$ | % | MM\$ | % | MM\$ | % |
| Banco internacional de Reconstrucción y Fomento | 108,1 | 45 | 36,4 | 39 | 36,0 | 57 | 26,5 | 41 | 7,4 | 37 |
| Corporación Internacional de Fomento | 9,8 | 4 | 5,8 | 6 | 3,5 | 5 | 3,8 | 6 | 0,9 | 5 |
| Banco Interamericano de Desarrollo | 48,9 | 21 | 48,9 | 54 | | | | | | |
| Banco Africano de Desarrollo | 5,3 | 2 | | | | | | | 5,3 | 27 |
| Banco Asiático de Desarrollo | 23,7 | 10 | | | 23,3 | 37 | 0,4 | 1 | | |
| Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo | 11,9 | 5 | | | | | 11,9 | 19 | | |
| Banco Europeo de Inversiones | 27,5 | 12 | 1,3 | 1 | 0,5 | 1 | 18,8 | 30 | 6,0 | 31 |
| CEB | 1,7 | 1 | | | | | 1,7 | 3 | | |
| TOTAL | 237 | 100 | 92 | 100 | 63 | 100 | 63 | 100 | | 100 |

Fuente: Jansen et al (2005)

Todo ello sucede, además, en un momento en que alguna de estas instituciones están siendo cuestionadas, tanto por los gobiernos donantes como por las sociedades civiles (del Norte y del Sur), aunque por razones no exactamente coincidentes. En concreto, se considera que no siempre está clara la especialización propia de cada institución que, existen limitados niveles de coordinación entre ellas, que no son suficientes los niveles de eficacia con los que operan, que tienen limitada capacidad de rendición de cuentas y, en ocasiones, que su proceder no parece adecuarse a los objetivos que la comunidad internacional ha definido como prioritarios en los países en desarrollo. Como consecuencia, se plantean muy diversas medidas de reforma en la estructura y en el proceder de estas instituciones. No todas las demandas están igualmente fundadas, y ni siquiera son compatibles entre sí, pero en conjunto conforman un clima de elevada presión sobre el proceder actual y la evolución futura de estas instituciones.

Más allá de estos factores y de las circunstancias específicas por las que atraviesan en estos momentos los mercados de capital, la actividad de los BMD puede ser de notable relevancia para los PRM, al menos por tres razones:

- En primer lugar, porque aunque es cierto que los PRM tienen 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 de un acceso estable –y en condiciones aceptables- a los mercados de capital.
- En segundo lugar, porque como se ha reiterado más arriba, además de la concesión de créditos, los BMD pueden operar a través de otros instrumentos financieros indirectos (como la aportación de garantías) y de instrumentos no financieros (como asistencia técnica, asesoramiento en el diseño de políticas o en el apoyo al desarrollo de capacidades).

- En tercer lugar, porque estas instituciones pueden contribuir con su plural respaldo a que algunos países puedan poner en pie su propia agenda de desarrollo, venciendo tanto fallos de mercado como fallos de gobierno que limitan esa posibilidad (véase Recuadro 1).

En suma, para los PRM el financiamiento oficial sigue siendo imprescindible para atraer la financiación privada, para impulsar reformas institucionales e inversiones en capital humano y físico, para afrontar crisis o situaciones contingentes y, en fin, para respaldar el proceso de erradicación de la pobreza y mejorar la cobertura de los déficit sociales acumulados en el tiempo. Ahora bien, para que estas actividades se desarrollen de una forma eficaz es necesario que los BMD mantengan algunas cautelas, acordes con su tarea subsidiaria respecto al funcionamiento de los mercados. En concreto, es necesario que los BMD: i) traten de evitar la competencia con los actores privados que operan en el ámbito de la financiación o de la inversión; ii) persigan con sus acciones contribuir al desarrollo de los mercados domésticos de capital del país en el que operan; y iii) se propongan alentar la movilización de recursos del país en respaldo de su desarrollo.

Recuadro 1: *Valor Añadido de los BMD*

Entre los valores añadidos que pueden ser asignados al funcionamiento de los BNM, figuran los ocho siguientes:

- 1.- *Acceso a la financiación*: es la tarea más central de estas instituciones, que pretende que los países puedan acceder a financiación en mejores condiciones de coste y plazos.
- 2.- *Promoción de buenas políticas e instituciones*: a través del conjunto de instrumentos que manejan (no sólo financieros), los BMD pueden contribuir al asentamiento de mejores políticas e instituciones en los países en los que operan.
- 3.- *Mejorar la calidad de los proyectos*: los BMD tienen un contingente amplio de personal experto que puede contribuir a que los proyectos que tratan de financiarse estén técnicamente bien formulados.
- 4.- *Señal a los mercados*: la actividad de los BMD a través del crédito, la asistencia técnica o el apoyo a la generación de capacidades puede constituir una señal para transmitir confianza a los mercados respecto a las condiciones del país.
- 5.- *Efecto de demostración*: en el mismo sentido, las actividades de los BMD pueden contribuir a reducir el riesgo país, sea por su contribución a la calidad de las políticas, sea por su respaldo al país.
- 6.- *Efectos spill-over*: al orientarse hacia áreas básicas, la actividad de los BMD puede tener efectos beneficiosos inducidos sobre otros sectores y actividades.
- 7.- *Cumplimiento de códigos y estándares*: la actividad de los BMD ayuda a los países a mejorar los niveles de cumplimiento de los códigos y estándares internacionales.
- 8.- *Aportación al conocimiento*: a través de su actividad investigadora y de acopio de datos, además los BMD aportan conocimiento sobre el país y el entorno y sobre las políticas de desarrollo que puede ser de notable relevancia para el país⁴.

Como es obvio, no todos estos componentes del valor añadido de los BMD se dan en una operación concreta, ni en un país. Se trata más bien de potencialidades, que es necesario desplegar a través de una política adecuada. En todo caso, el peso que tengan estos diferentes componentes dependerá muy crucialmente de las condiciones de cada país.

Fuente: Jansen et al. (2005)

De forma adicional a la actividad financiera, es importante también la aportación que los BMD pueden hacer a los PRM en materia de asesoramiento y análisis, para la formulación de políticas y el intercambio de experiencias. Si bien en este caso se reclama una mayor especialización del personal en las condiciones específicas de cada

⁴ Los siete componentes primeros están tomados de Jansen et al. (2005).

país y un esfuerzo por evitar duplicaciones. Por último, la acción de los BMD puede constituir también un factor relevante en la mejora del clima económico y de estímulo al sector privado, contribuyendo de este modo a asentar procesos de crecimiento, de generación de renta y empleo en los países de renta media.

3.2.- Especialización de los BMD

En el caso del colectivo de renta media, los BMD se enfrentan al efecto que tiene sobre su actividad financiera los procesos de graduación de los países y su más fácil acceso a los mercados privados de capital. Por ello, de limitarse a su actividad financiera tradicional, los BMD serían progresivamente desplazados de los PRM, quedando reducida su presencia al caso de los países con mayores dificultades o con menor nivel de renta relativa. Es claro que ese proceso sería perjudicial tanto para la supervivencia de los BMD como para los propios países, que perderían la posibilidad de acceder a los servicios de estas instituciones. Resolver esa contradicción necesariamente pasa por una reforma en el modo de proceder de los BMD, de modo que acomoden sus tareas e instrumentos a las condiciones y niveles de desarrollo de los países. Un principio que debe afectar tanto a las actividades financieras como al resto de los servicios que proporcionan los BMD (Banco Mundial, 2006).

A este respecto, tres son los ámbitos de básicos de actividad de los BMD: a) el asesoramiento estratégico en materia de políticas, incluida la provisión de bienes públicos internacionales; b) los servicios financieros, incluidos servicios bancarios y de gestión de activos; y c) los servicios de conocimientos y de asistencia técnica⁵. A medida que un país avanza en el proceso de desarrollo, es razonable suponer que la actividad de los BMD se desplace hacia nuevas modalidades de financiación y hacia la preferencia por otro tipo de actividades relacionadas con los servicios estratégicos y de conocimiento. Un ámbito al que los BMD pueden contribuir, rellenando la brecha existente entre un entorno crecientemente exigente y unas capacidades institucionales y técnicas de los países relativamente limitadas. La asistencia técnica, el asesoramiento en el diseño de políticas y las acciones para fortalecer las capacidades institucionales constituyen, en este sentido, ámbitos de trabajo de notable relevancia. Al igual que importantes son las tareas relacionadas con el diseño de estrategias de desarrollo nacional o de iniciativas regionales o globales relacionadas con la provisión de bienes públicos generadores de “doble dividendo”, local y global. El inconveniente es que estas actividades no permiten a los BMD obtener los niveles de rendimiento que requieren para garantizar su sostenimiento financiero, al nivel en el que ahora se produce. Lo que sugiere que, en algunos casos, puede ser necesario asociar esas prestaciones a rendimientos económicos superiores. En todo caso, no deben ser las necesidades de supervivencia de las instituciones, sino su contribución efectiva a los procesos de desarrollo lo que justifique una mayor presencia de los BMD en los PRM. Es el valor añadido de las instituciones –y no el retorno financiero- lo que debe inspirar las propuestas.

Ahora bien, sería excesivo suponer que los PRM no requieren de los servicios financieros de los BMD, especialmente aquellos se desplazan hacia nuevas modalidades de financiación. Aquí aparecen cuatro novedosas vías de desarrollo de la actividad financiera de los BMD. Se trata de:

⁵ La distribución de gastos administrativos entre estas actividades en el seno del Banco Mundial, es: 15%, 25% y 60%, respectivamente. No obstante, el grueso de los recursos proceden de los servicios financieros.

- En primer lugar, el desarrollo de instrumentos para mitigar los riesgos de perturbaciones externas. En este caso se trata de contribuir a aminorar los grados de vulnerabilidad de los PRM frente a los riesgos de tipo de cambio y tasas de interés, así como los asociados a oscilaciones en los precios de los productos básicos o las relacionadas con catástrofes naturales.
- En segundo lugar, desarrollar un campo más activo de financiación a las instituciones públicas de carácter subnacional. Aunque no en todos los casos es posible por la legislación nacional, esta vía puede ser muy útil para apoyar los esfuerzos de descentralización en que están inmersos los países en desarrollo. Un proceso que desplaza hacia las instituciones subnacionales cierto protagonismo en la provisión de infraestructuras: los BDM pueden tener un papel relevante en la financiación de estas inversiones.
- En tercer lugar, avanzar en la financiación del sector privado, permitiendo el acceso a recursos en condiciones de mayor estabilidad y aceptables condiciones de coste. Se trata de un ámbito de trabajo con ciertas posibilidades para los BMD, especialmente en aquellos casos donde la magnitud de las inversiones dificulta el acceso a la financiación privada. No obstante, en este caso es importante que la acción de los BDM no desplace de los capitales privados, lo que supone incorporar en el coste los criterios de riesgo de las operaciones.
- Por último, podría desarrollarse una actividad mayor en la financiación en moneda nacional, para evitar acentuar los problemas de desajustes en divisas del endeudamiento de estos países. Las vías utilizadas por el Banco Mundial para desarrollar esta línea de financiación es la inclusión de una opción de conversión de moneda en los préstamos con margen fijo o un *swap* en moneda con el BIRF, de acuerdo con un convenio que permita el canje sin necesidad de constituir garantía para el Banco. El acceso a estas fórmulas de préstamos en moneda nacional puede encarecer el crédito, pero a cambio de reducir los niveles de vulnerabilidad de las instituciones prestatarias.

Además, los BMD deberían seguir operando como co-financiadores, mezclando ayuda bilateral y multilateral en aquellos ámbitos que resultan altamente prioritarios para la estrategia de desarrollo, como pueda ser el caso de las infraestructuras. Y también deben seguirse implicando en operaciones que disfrutan de financiación privada, actuando de manera cooperativa con las instituciones financieras comerciales. Así, los BMD pueden desarrollar de manera más plena su función como catalizadores de la inversión, aportando, además, una combinación de conocimiento técnico y sensibilidad social.

Más allá de su actividad en el seno de los países, debe entenderse que la responsabilidad de los BMD se extiende también a ámbitos regionales, fortaleciendo los procesos de integración regional y respaldando la provisión de bienes públicos internacionales. Allí donde existen fuertes externalidades de carácter trans-fronterizo es posible que las iniciativas nacionales no alcancen una respuesta óptima: de ahí que sea necesaria la presencia de los BDM cubriendo las carencias que en estos ámbitos se derivaría de la iniciativa autónoma de los países implicados.

Además de los problemas relacionados con el tipo de actividades, un aspecto adicional es el que tiene relación con el modo en que los BMD acometen sus tareas. También aquí se producen muy diversas críticas debido al solapamiento que se produce entre sus respectivos mandatos y operativas en los países. En este ámbito es muy difícil que la solución pase por una especialización decantada a través de la competencia en el

mercado. Entre otras cosas, porque los mercados en los que operan los BDM no reúnen las condiciones para que la competencia conduzca a un resultado óptimo. Por ello, y más allá de casos particulares, la vía de solución del problema necesariamente pasa por una mayor coordinación entre instituciones y una más clara definición de las respectivas ventajas comparadas, alentando una sana división de trabajo en la escena internacional.

Ese proceso es más fácil que se produzca si los BDM operan en un entorno de planificación integrada en los países. Las enseñanzas de las *Joint Assistance Strategies* en los países pobres, como la que derivan de los Documentos Estratégicos de Reducción de la Pobreza, revelan las ventajas de un cierto reparto de papeles entre las instituciones donantes que operan en un país. Aun cuando los PRM no se van a integrar en un proceso semejante al que suponen los PRSP, sería necesario que los BDM operasen en marcos concertados de acción, tomando como punto de partida las estrategias políticas y presupuestarias del país.

4.- La Cooperación Sur-Sur

Frente al tradicional esquema vertical Norte-Sur que ha caracterizado la ayuda al desarrollo, emerge a finales de los años setenta la cooperación Sur-Sur, cuyo principal rasgo es el establecimiento de lazos cooperativos entre países en desarrollo. No se trata de una modalidad de cooperación que quepa concebir como alternativa a la cooperación Norte-Sur, sino como estrategia complementaria a ésta. Gracias a su estructura horizontal, la cooperación Sur-Sur presenta mayor capacidad para generar un sentido de apropiación por parte del receptor, permite promover iniciativas más cercanas a las condiciones y necesidades de los países afectados y propicia actividades generadoras de “doble dividendo”, al estimular las capacidades técnicas e institucionales tanto del donante como el receptor. Son tres los ámbitos preferentes en los que se ha desplegado este tipo de cooperación: i) el macroeconómico; ii) el de financiación para el desarrollo; y iii) el de cooperación técnica.

4.1.- Cooperación macroeconómica

Un primer ámbito de cooperación entre los PRM es el que se produce en el ámbito macroeconómico, muy asociado a las experiencias de integración regional, incluidas zonas monetarias, y a la creación de espacios de protección frente a los efectos de las crisis financieras. Tres son los componentes en los que se puede desplegar este ámbito de cooperación: i) el diálogo sobre políticas macroeconómicas y la posterior supervisión de acuerdos; ii) el suministro de liquidez durante episodios de crisis; y iii) la coordinación de políticas cambiarias (Ocampo, 2006). El recurso a estos mecanismos de cooperación presenta tres virtualidades básicas. En primer lugar, genera un espacio apto para incorporar en los procesos decisorios nacionales las externalidades que generan las políticas macroeconómicas sobre los países vecinos o con intensos intercambios económicos. En segundo lugar, propicia la configuración de un sistema internacional más sólido y equilibrado, que se asienta sobre mecanismos cautelares y de cooperación establecidos a diferentes niveles, cuya acción se refuerza mutuamente. No cabe duda que la presencia de fondos regionales de reserva o acuerdos regionales de crédito recíproco constituyen mecanismos que pueden actuar como una primera respuesta en entornos supranacionales frente a la inestabilidad o la crisis. Por último, permite que los países en desarrollo ganen espacios de autonomía de política económica, que si resultan

difíciles de obtener por cada país en solitario, son más fáciles de alcanzar en ámbitos regionales, a través de un esfuerzo cooperativo.

Dado el reducido número de uniones monetarias existente en el mundo en desarrollo y las dificultades que los países han sufrido en la gestión del tipo de cambio, son pocas las experiencias cosechadas en el ámbito de la coordinación cambiaria. Más numerosos son, sin embargo, los ensayos de diálogo sobre políticas macroeconómicas, que incluye la transmisión de información, las reuniones técnicas y la adopción compartida de objetivos de convergencia. La experiencia revela que la sostenibilidad de estos ensayos depende crucialmente de que se establezcan los mecanismos de seguimiento y revisión sistemática de los acuerdos. También existen ensayos de interés en el ámbito de la provisión regional de liquidez, como es el caso del *Fondo Latinoamericano de Reservas*, que cubre fundamentalmente el área andina, o el *Acuerdo de Chiang Mai*, de Asia Oriental, configurados como mecanismos cooperativos para evitar las crisis. La experiencia de estas iniciativas revela que incluso un mecanismo de fondos limitados puede tener un efecto importante en el financiamiento de la balanza de pagos de los países afectados durante las crisis. Estas modalidades presentan experiencias de interés en la cooperación entre PRM, que los donantes debieran apoyar, fortaleciendo su consolidación institucional y técnica.

4.2.- Financiación del desarrollo

También en el ámbito financiero se han producido interesantes iniciativas de cooperación Sur-Sur, que han adoptado la forma de: i) bancos subregionales de desarrollo; ii) mercados regionales de bonos; y iii) esquemas de transferencias regionales con fines redistributivos. Pese a la importancia que tienen estos últimos mecanismos en la UE, no existen experiencias similares en los países en desarrollo, acaso por las insuficiencias de sus sistemas fiscales. Las experiencias más asentadas en este ámbito son los bancos de desarrollo conformados por países en desarrollo. Aunque esas instituciones están en todas las regiones del mundo, la red más compleja se encuentra en los países árabes e islámicos (*Banco Islámico de Desarrollo*, *Fondo Árabe de Desarrollo Económico y Social*, *Fondo Monetario Árabe*, *Fondo Árabe para el Desarrollo de África*, entre otros) y en América Latina y el Caribe (*Corporación Andina de Fomento*, *Banco Centroamericano de Integración Económica* y el *Banco de Desarrollo del Caribe*). Por último, y aunque de forma más reciente, también ha habido en Asia-Pacífico iniciativas orientadas a crear una infraestructura de respaldo a los mercados de bonos nacionales o regionales y a emitir bonos regionales.

El desarrollo de mecanismos de cooperación Sur-Sur en el ámbito de la financiación del desarrollo tiene un triple beneficio: i) otorga a los países un mayor sentido de pertenencia de las instituciones y a éstas una mayor cercanía a las condiciones de los países implicados; ii) propicia servicios más accesible para los países pequeños y medianos; y iii) permite coordinar y financiar bienes con altas externalidades regionales, como las infraestructuras, el sistema de comercio mutuo o el intercambio de experiencias. Estas instituciones también tienen limitaciones: sus posibilidades de otorgar créditos 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.

4.3.- Cooperación técnica

Los acuerdos de cooperación Sur-Sur han adoptado tradicionalmente dos formas: acuerdos de Cooperación Económica entre Países en Desarrollo (CEPD) y acuerdos de Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD). No obstante, pese a la importancia de algunos acuerdos de cooperación económica, es la CTPD, orientada a la mejora y fortalecimiento de las capacidades nacionales, la que adquiere una mayor relevancia e interés. Si hubiera que marcar una fecha concreta de inicio de la CTPD sería ineludiblemente el 12 de Septiembre de 1978, cuando se cierra una reunión de Naciones Unidas en Buenos Aires (Argentina) que da por resultado el denominado *Plan de Acción de Buenos Aires*, orientado a promover este esquema de cooperación entre los países del sur. No obstante, ya desde 1972, la Asamblea General de Naciones Unidas había creado un Grupo de Trabajo sobre CTPD, así como una Unidad Especial, establecida en el seno del PNUD, encargada de coordinar la promoción de la cooperación Sur-Sur. Durante la década siguiente, una vez finalizada la Guerra Fría y en plena expansión de la globalización, emerge un nuevo contexto internacional al que tratará de adaptarse la cooperación Sur-Sur con la elaboración del documento *Nuevas Orientaciones para la CTPD* (1996), a cargo del Comité de Alto Nivel para la CTPD de Naciones Unidas, cuya finalidad era establecer unas directrices que permitiesen coordinar los esfuerzos entre CTPD y CEPD, así como dotar de una visión más estratégica a dicha cooperación. En cualquier caso, a través de Naciones Unidas no sólo se irá consolidando el marco institucional de referencia para la cooperación Sur-Sur sino que, además, se tratará de impulsar la movilización de recursos mediante fondos *ad hoc*, como el denominado Fondo Pérez-Guerrero, creado en 1983, y el Fondo Voluntario para la cooperación Sur-Sur, establecido en el seno del PNUD en 1996.

De la evolución experimentada por la cooperación Sur-Sur no cabe suponer que pretenda erigirse como alternativa sustitutiva de la cooperación Norte-Sur, sino como estrategia complementaria a ésta. Las principales potencialidades de la cooperación horizontal aparecen asociadas a su mayor capacidad para generar un adecuado sentimiento de apropiación por parte del receptor; al impulso de actividades de “doble dividendo”, en el donante y en el receptor, al estimular las capacidades técnicas e institucionales de ambos; y a la mayor cercanía de las condiciones respectivas, lo que puede mejorar los niveles de eficacia de la ayuda⁶. Los países desarrollados pueden respaldar estas iniciativas generando esquemas de cooperación triangular, alentando con respaldo financiero y capacidades técnicas las experiencias de cooperación Sur-Sur.

Acorde con este enfoque, la cooperación Sur-Sur se ha revestido de diversas modalidades, entre las que pueden distinguirse:

a) *La cooperación bilateral horizontal*

La estructura de este primer esquema básico de la cooperación Sur-Sur responde a la pretensión de llevar a cabo una acción de cooperación técnica por parte de un país en

⁶ De las que no toda cooperación horizontal automáticamente goza, ni toda cooperación vertical automáticamente adolece.

desarrollo hacia otro país de renta similar o inferior⁷. Son numerosas las experiencias que pueden encontrarse dentro de esta modalidad, jugando un papel crucial los denominados *pivotal countries*, como es el caso de Brasil, Chile, Colombia, Argentina, México o Cuba. Varios ejemplos pueden resultar ilustrativos:

- Brasil ha desarrollado acciones de CTPD de carácter horizontal bilateral en un gran número de países, como es el caso de la extensión de los programas *Beca-Escuela y Alfabetización Solidaria* a la Brasil-El Salvador y Brasil-Guatemala; la cooperación Brasil-Paraguay para la puesta en marcha de Centros de Formación Profesional; o el desarrollo de acciones de cooperación técnica Brasil-Bolivia, Brasil-Ecuador, Brasil-Perú y Brasil-Guatemala en materia de SIDA y otras enfermedades sexualmente transmisibles.
- Chile-Nicaragua, con los Talleres “*Desarrollo Empresarial incorporando el Enfoque de Género*” o “*Administración y Gestión de Empresas Agrícolas*”; o Chile-México para la generación de “*Indicadores para la Evaluación y Monitoreo de la desertificación de la región de Cuatro Ciénagas (México)*”.
- Colombia-El Salvador con el proyecto “*Intercambio de Experiencias en Agua y Saneamiento en Situaciones de Emergencia*”, destinado a fortalecer la capacidad de respuesta en materia de agua y saneamiento.
- El proyecto “*Fortalecimiento de la Capacidad Técnica para la Vigilancia de la Resistencia a los Antibióticos*” entre Argentina y Venezuela.
- Cuba-Bolivia con un proyecto para facilitar el intercambio de experiencias en la integración de la medicina tradicional a los sistemas nacionales de salud.
- México-Nicaragua para la elaboración de Mapas de Amenazas Volcánicas.

Toda esta relación de casos de cooperación *bilateral horizontal*, muestra el elevado grado de experiencias que presenta esta modalidad de cooperación Sur-Sur.

b) La cooperación bilateral triangular

Esta modalidad, que cuenta con la participación de tres actores, al implicar a un país desarrollado en la financiación de un programa o proyecto entre dos países en desarrollo. Se trata de una modalidad aún incipiente, aunque en expansión. Con el fin de ilustrar esta segunda modalidad, pueden citarse las siguientes experiencias:

- Los acuerdos de cooperación entre Japón y Chile para llevar a cabo proyectos en un tercer país, produciéndose experiencias triangulares como: Japón-Chile-República Dominicana, a través del proyecto “*Fortalecimiento de la Formación y Capacitación Docente de la República Dominicana*”; Japón-Chile-Perú, con el proyecto “*Desarrollo de Acuicultura Sostenible de Concha de Abanico para Pescadores Artesanales de Casma (Perú)*”; Japón-Chile-Ecuador, a través del proyecto “*Apoyo a la Gestión Organizacional y Económica de la Pesca Artesanal de la Provincia de Esmeralda (Ecuador)*”; y Japón-Chile-El Salvador con la implementación del proyecto “*Reproducción y Manejo del Ganado Bovino en El Salvador*”.
- El proyecto NICAMUEBLES, con la triangulación Finlandia-Chile-Nicaragua, en el que Finlandia tuvo una importante participación financiera en una acción cooperativa entre Chile y Nicaragua que pretendía impulsar la pequeña y mediana empresa de la industria del mueble en este último país, a través de un uso racional de su madera.

⁷ En noviembre de 1997, la Unidad Especial del PNUD para la CTPD identificó 23 *pivotal countries* que, por su experiencia y capacidades técnicas, debían jugar un papel central en la cooperación Sur-Sur.

- El denominado proyecto TAISHIN, entre Japón, México y El Salvador, dirigido a mejorar en este último país la tecnología para la construcción y difusión de la vivienda popular sismo-resistente, con la aportación técnica de expertos japoneses y mexicanos.
- La triangulación entre EE.UU-Chile-Ecuador a través del proyecto “*Fortalecimiento del Servicio de Rentas Internas de Ecuador*”, donde la agencia estadounidense (USAID) y chilena (AgCI) de Cooperación Internacional implementaron un conjunto de asistencias técnicas a Ecuador a cargo de profesionales de dicho servicio en Chile.
- Los acuerdos de cooperación entre el GTZ alemán y la AgCI chilena, para llevar a cabo proyectos triangulares en terceros países latinoamericanos dentro de un Programa destinado a que las instituciones y expertos de otros países de América Latina y el Caribe conozcan las experiencias de cooperación técnica chileno-alemana, especialmente en las áreas de protección del medio ambiente, fomento económico y empleo, y gobernabilidad y democracia.
- Por último, encaja también en esta categoría el programa de formación en los ámbitos económico de los altos funcionarios cubanos que la Universidad de la República del Uruguay viene desarrollando con apoyo de la Agencia Sueca de Desarrollo (ASDI).

c) La cooperación regional

Al igual que la *cooperación bilateral horizontal* anteriormente presentada, esta modalidad sigue una estructura horizontal en la medida en que la iniciativa parte del sur y se dirige a él. Sin embargo, a diferencia de aquélla, la *cooperación regional* sur-sur cuenta con la participación de una organización del sur, desde la que se trata de contribuir al progreso de algún país en desarrollo. Como ejemplos de esta modalidad, pueden citarse las siguientes:

- El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) es un actor relevante que, como banco regional, está implicado en experiencias de cooperación regional. A modo de ejemplo, puede señalarse su apoyo al *Plan Puebla-Panamá* (PPP) que, a propuesta de los ocho países centroamericanos, se dirige fundamentalmente a estimular la cooperación regional para aprovechar de forma sostenible las riquezas y ventajas comparativas de la región centroamericana.
- También el BID participa junto con MERCOSUR en el Proyecto regional “*Fortalecimiento Institucional del MERCOSUR y consolidación del Mercado Regional*”, dirigido a ampliar las capacidades técnicas del bloque regional para contribuir a un adecuado proceso de integración.
- Otra experiencia de cooperación regional protagonizado por MERCOSUR es el denominado “*Programa de Cooperación MERCOSUR en Calidad y Productividad*”, cuyo finalidad es promover, sistemática y organizadamente, la cooperación entre los países del MERCOSUR a través de estrategias que permitan mejorar la calidad y la productividad de la región.
- Muy activa en la cooperación regional es la Comunidad Andina de Naciones (CAN) quien, en el marco del Plan Integrado de Desarrollo Social (PIDS), contempla numerosos proyectos de carácter regional, entre los que cabe citar: el Proyecto “*Foro Andino de Desarrollo Rural*”, con el fin de facilitar la formulación de una Estrategia Subregional Andina Sobre Desarrollo Rural con enfoque territorial; el Proyecto “*Desarrollo y Fortalecimiento de la Capacidad de Negociación Para el Financiamiento de Iniciativas Regionales de Desarrollo*”

Rural”, que pretende desarrollar fortalezas para la gestión y canalización de recursos financieros destinados a promover el desarrollo rural; el “*Programa Andino de Seguridad Alimentaria*”, destinado a garantizar el acceso a la población a suficientes alimentos para satisfacer sus necesidades; el “*Programa Intercultural Andino*”, con el fin de contribuir a superar la exclusión social de los pueblos indígenas y afrodescendientes; el “*Programa Andino sobre Calidad y Equidad de la Educación*”, dirigido al intercambio de experiencias sobre el mejoramiento de la calidad de la educación y la formación técnica; y, sin agotar la lista, el “*Programa Subregional Andino de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil*”, que pretende contribuir a la erradicación progresiva del trabajo infantil con especial énfasis en sus peores formas.

- Cabe referirse también a IIRSA (Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana), que es un mecanismo de cooperación y diálogo regional concertado entre 12 países de América del Sur, cuyo objetivo es promover la integración física en las áreas de transporte, telecomunicaciones y energía con el propósito de promover el desarrollo en la región.

Pese a sus singularidades, cabe aludir también en este ámbito a la cooperación iberoamericana encabezada por la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB, antes SECIB) que, sin poderse calificar estrictamente como cooperación Sur-Sur por la participación de países del norte como España y Portugal, juega un papel importante para el desarrollo de la región latinoamericana. Varios son los proyectos y programas que en este sentido ha implementado la cooperación iberoamericana, entre otros: El *Programa Iberoamericano de Cooperación para la Modernización de Administraciones de Educación* (IBERMADE), para promover el intercambio de experiencias en lo relativo a la mejora de la calidad educativa; el *Programa de Alfabetización y Educación Básica de Adultos* (PAEBA), dirigido a reducir el analfabetismo adulto; CYTED, que es el *Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo* orientado a fomentar la cooperación en materia de investigación científica y tecnológica; el Programa Iberoamericano de Cooperación para el Diseño Común de la Formación Profesional (IBERFOP); el *Fondo Indígena*, dirigido a promover el desarrollo de los pueblos indígenas en América Latina y El Caribe; o, como último ejemplo de una lista más larga, el *Programa de Desarrollo de las Bibliotecas Nacionales de los Países de Iberoamérica* (ABINIA).

d) La cooperación multilateral

Una última modalidad es aquella en la que participa algún organismo de carácter multilateral, no regional, en la implementación de una acción de cooperación entre países en desarrollo. Con el fin de ilustrar este formato, se presentan las siguientes experiencias:

- El proyecto “*Recuperación Económica de Cuba*”, que implicaba a los actores PNUD-Chile-Cuba. A través de él, el PNUD gestionaba una acción basada en la implementación de asistencias técnicas para Cuba por parte de profesionales chilenos en temas como la formulación de políticas y la programación financiera. Además, el proyecto contemplaba la puesta en marcha de misiones cubanas a Chile sobre temas como política social, gestión de recursos humanos o políticas de desarrollo agrícola y forestal.
- La firma de un acuerdo tripartito de cooperación entre la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), el gobierno de

Chile y el gobierno de Guatemala. El programa de cooperación FAO-Chile-Guatemala, se basa en la asistencia técnica y capacitación para el fortalecimiento de los proyectos de seguridad alimentaria del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación de Guatemala.

- La iniciativa de la *Innovación para el Desarrollo y la Cooperación Sur-Sur* (IDEASS) que, a través de los programas internacionales OIT/Universitas, PNUD/APPI y PNUD/IFAD/UNOPS de desarrollo humano y lucha contra la pobreza, se dirige a impulsar el intercambio de innovaciones a través de proyectos de Cooperación Sur-Sur.
- El *Proyecto Páramo Andino*, donde el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) participa en una iniciativa de los países andinos orientada a conservar la biodiversidad de los páramos andinos y las funciones hidrológicas que ofrecen.
- También los países andinos se ven respaldados por una organización multilateral, en este caso la Conferencia de Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD), en la implementación del *Programa Andino de Biocomercio*, cuya finalidad es promover el comercio sostenible a nivel regional.
- Cabe aludir, por último, al Grupo de Cooperación Técnica Horizontal (GCTH), creado en 1995 y compuesto por representantes de los Programas Nacionales contra el SIDA de diversos países latinoamericanos y del Caribe. El GCTH ha contado con la participación de ONUSIDA en numerosos proyectos de asistencia técnica en terceros países en desarrollo.

El conjunto de estas modalidades, aquí meramente ilustradas, 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 mayores capacidades atesoran, sino también porque esas modalidades de cooperación presentan rasgos valiosos que pueden eludir alguno de los problemas que, en ocasiones, acompañan la ejecutoria de una política de cooperación más convencional de tipo Norte-Sur. Por lo demás, si lo que se quiere es configurar un sistema internacional de cooperación incentivo-compatible en términos de desarrollo, se exige que no sólo haya una gradualidad en la cesación de los apoyos recibidos a medida que un país se desarrolla, sino también una progresiva aportación de ese país en sustento del sistema, a través de su implicación creciente en las actividades propias de la cooperación internacional para el desarrollo. Objetivos que satisfacen las modalidades aquí reseñadas de cooperación Sur-Sur.

PARTE II: ÁMBITOS DE TRABAJO

6.- INSTITUCIONES PARA EL DESARROLLO EN PAÍSES DE RENTA MEDIA

1.- Introducción.

El presente capítulo ofrece un análisis de los problemas referidos al impacto de las instituciones sobre el desarrollo económico, prestándose especial atención a los países de renta media. Los problemas ligados al marco institucional son comunes a la mayoría de los países en desarrollo, la nota distintiva radica en la magnitud del problema y en el caso de los países de renta media en la gran diversidad de situaciones existentes. Los países de renta media cuentan con recursos y capacidades que no pueden ser aprovechados convenientemente debido a problemas institucionales. Ésta es probablemente la mayor diferencia frente a los países de renta baja, que carecen en la mayoría de las ocasiones de medios humanos y materiales para siquiera poner en marcha los primeros estadios del desarrollo institucional.

La importancia de las instituciones como coadyuvantes del desarrollo tiene su fundamento último en el comportamiento de los agentes. Entender por qué estos actúan de una forma determinada equivale a dilucidar el marco institucional en el que se desenvuelven. En este esquema existe una relación bi-direccional, donde las instituciones son exógenas al individuo pero simultáneamente son el resultado de la suma agregada de comportamientos individuales. Este carácter dual explica la dificultad que entraña generar un cambio institucional, pues en última instancia éste implica una alteración en las pautas de comportamiento de los agentes. Siguiendo esta línea de razonamiento, la credibilidad de las organizaciones con autoridad legal para propiciar cambios institucionales deviene en uno de los elementos primordiales para explicar el éxito o fracaso de los intentos de cambio institucional.

El análisis institucional ha consolidado la visión del desarrollo como un proceso no lineal que envuelve a múltiples factores de forma endógena. Los estudios empíricos de corte transversal han establecido, no sin cierta controversia, que las instituciones tienen un impacto elevado en el desempeño económico. Su principal limitación radica en que no tienen capacidad para discernir cuáles son los elementos más importantes del marco institucional para el crecimiento o cómo evolucionan estos.

Los casos de estudio constituyen la segunda gran fuente para el análisis empírico de la influencia de las instituciones sobre la evolución socio-económica de los países. Su versatilidad permite identificar qué factores son claves para conseguir un marco institucional favorable al crecimiento y, en particular, la secuencia de eventos más adecuada para ese fin. El obstáculo fundamental con el que se enfrentan estos ensayos es discernir entre las trayectorias seguidas y las que se podían haber seguido sin caer en la trampa de la validación ex post. El análisis de los trabajos más relevantes apunta a la importancia del contexto y de

los cambios institucionales que minimizan el número de perdedores y la magnitud de las pérdidas.

El siguiente epígrafe define el concepto de institución, así como de sus determinantes. En este trabajo se ha optado por fundamentar de forma explícita las instituciones en la motivación de los agentes para seguir ciertas conductas regulares. Las instituciones surgen y perduran en la medida en que influyen en el comportamiento de los agentes y son consideradas como exógenas por estos. Adicionalmente se analiza el papel del Gobierno como promotor del desarrollo mediante la mejora del marco institucional. El tercer epígrafe ofrece un análisis descriptivo de la situación institucional en los países de renta media. Se analizan indicadores de varios campos o acuerdos institucionales, teniendo en cuenta el error en su estimación. Se enfatiza particularmente la gran diversidad existente entre países. El cuarto epígrafe se destina a la comprensión de los fundamentos del cambio institucional y a los obstáculos que surgen en el proceso. Siguiendo esta línea, el siguiente epígrafe explora el papel de las administraciones públicas en el proceso de desarrollo asociado al cambio institucional, teniendo en cuenta la existencia de grupos sociales con intereses contrapuestos, cerrando con una sección en la que se examina el impacto de las instituciones sobre el desarrollo. El sexto epígrafe plantea diversas políticas de fortalecimiento en una serie de campos institucionales. La selección realizada toma como partida los estudios empíricos que tratan de dilucidar la importancia relativa de cada acuerdo institucional así como las diversas formas a través de las cuáles se puede conseguir una reforma exitosa. El séptimo epígrafe aporta una serie de recomendaciones para mejorar el marco institucional de una economía, centrándose en cuatro campos institucionales relacionados con la corrupción, el funcionamiento de los mercados, la cohesión social y la eficacia de las administraciones públicas.

2.- El concepto de institución.

Existen múltiples definiciones para el concepto de “institución”. Estas definiciones no son necesariamente excluyentes sino, más bien, que las nuevas propuestas refinan las iniciales. Este proceso de mejoramiento es un simple exponente tanto de lo novedoso del campo de investigación como del interés creciente mostrado por los investigadores.

Siguiendo a Greif (2004), las instituciones son “un sistema de factores sociales elaborados por el hombre que conjuntamente generan una regularidad en el comportamiento (social)”. Estos factores constituyen “un sistema interrelacionado de reglas, creencias, normas y sus manifestaciones como organizaciones” exógeno a los individuos en los que influye. Consiguientemente sólo se considera un factor como una institución si influye en el comportamiento de los individuos y estos no tienen control directo sobre él. Desde este punto de vista todas las instituciones son auto-ejecutables. En esta definición el elemento clave es la motivación de los individuos a seguir unas reglas (lo que permite hablar de instituciones), esta motivación no es un elemento exógeno sino que debe incorporarse al análisis. La distinción clásica entre instituciones como reglas y organizaciones como agentes queda difuminada en este contexto, puesto que las organizaciones serán consideradas como instituciones siempre y cuando tengan capacidad de generar comportamientos regulares en los individuos.

Las instituciones permiten reducir los requerimientos de información de los agentes posibilitando una interacción más fluida. Resulta relevante discernir para cada caso concreto a través de qué mecanismos los agentes se sienten motivados a seguir un comportamiento determinado. Cabe distinguir cuatro componentes principales en un sistema institucional: reglas, creencias, valores y organizaciones. Para que exista una institución no es preciso que

concurran estos cuatro elementos, únicamente es preciso que al menos uno de ellos motive al agente a comportarse de forma acorde con la institución. El análisis del mecanismo interno que hace que una institución exista es imprescindible, puesto que el sostenimiento de una institución se puede conseguir combinando estos cuatro elementos en diversos grados (véase el Recuadro 1). Las organizaciones tienen un papel dual en este esquema. Por un lado pueden ser elementos institucionales en el sentido en que influyen en el comportamiento de los individuos; por otro, están conformadas por miembros, que tienen sus propias motivaciones. Sus funciones sirven para diseminar reglas, perpetuar creencias y normas e influir en el conjunto factible de creencias de comportamiento.

Recuadro 1. *Deber social frente a incentivos económicos.*

La necesidad de conocer qué factores inducen a los individuos a comportarse de cierta manera es fundamental para poder anticipar los posibles cambios en su comportamiento cuando se altera el entorno. Así, por ejemplo, Gneezy y Rustichini (2000) demuestran que la oferta de incentivos económicos para la realización de una cierta actividad inicialmente sustentada en factores asociados al deber social modifica el comportamiento de los agentes respecto a la situación previa. Así, siendo cierto que una mayor compensación monetaria mejora la actuación de los agentes respecto a un menor pago, el resultado global puede ser inferior al conseguido cuando no había ningún incentivo económico.

Una institución puede desempeñar diversas funciones, variando según los acontecimientos la importancia relativa de cada una de ellas. Igualmente, no existe una relación biunívoca entre instituciones y funciones. La misma función puede ser desarrollada por diversas formas institucionales. Esta falta de correspondencia única resulta como consecuencia de que los fundamentos de una institución (reglas, creencias, valores, y organizaciones) pueden operar con diversa intensidad en cada sociedad.

Las Administraciones Públicas constituyen la principal organización de las sociedades modernas. Además, por su capacidad de influir en el comportamiento de los agentes, emergen como una institución básica. El campo de acción sobre el que las Administraciones Públicas pueden operar para mejorar las instituciones en una economía de mercado es muy amplio. Aquí se considerará adecuado partir de cinco funciones económicas básicas que son atribuidas al Estado.¹ En primer lugar, definir el orden normativo básico de la vida económica (en especial, el derecho de propiedad y la seguridad jurídica de los contratos), en segundo lugar, promover la competencia; en tercer lugar, la ejecución de la actividad regulatoria, tratando de corregir los fallos de mercado; en cuarto lugar, el mantenimiento de la estabilidad macroeconómica, para atenuar el coste de los ciclos; y por último, modificar la distribución de la renta en sentido igualitario para legitimar las instituciones y atenuar el conflicto social. Estos puntos son tratados a lo largo del trabajo en los distintos epígrafes.

Siguiendo a Alonso (2006) estos ejes básicos de actuación se pueden desagregar en ámbitos más específicos que descansan en la existencia de un marco regulatorio adecuado y de medios para hacer efectivas las disposiciones legales. No es posible determinar a priori la importancia relativa de cada uno de los ámbitos especificados, puesto cada sociedad se enfrenta a

¹ Para un mayor desarrollo de estas funciones, véase el trabajo “Instituciones para el desarrollo y el perfeccionamiento de los mercados. Los casos de Ecuador, Perú y Colombia”, realizado por el Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI) para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y dirigido por Alonso (2006).

problemas diferentes (ya sea cualitativa o cuantitativamente) y cada Gobierno dispone de capacidades distintas para hacerles frente. En este sentido resulta primordial elegir ámbitos de actuación donde sea factible mejorar teniendo en cuenta los costes socio-políticos que se pueden generar. Adicionalmente, dado que diversas organizaciones pueden afectar a un mismo ámbito resulta conveniente no generar cuellos de botella.

Cuadro 1: *Ejes institucionales básicos para el desarrollo económico.*

| Ejes | Ámbitos | Organizaciones y marcos normativos |
|---|---|---|
| 1.- Derechos económicos básicos (Definición y seguridad de los derechos de propiedad). | 1.1. Existen instituciones adecuadas para la definición de los derechos de propiedad (marcos normativos y de registro). | 1.1.1 Existe un marco normativo y de registro de la propiedad inmobiliaria, agrícola, industrial e intelectual. |
| | 1.2. Existen instituciones para asegurar jurídicamente las transacciones económicas. | 1.2.1. Existe un marco normativo transparente para las transacciones de propiedad. 1.2.2. Existen sistemas de aseguramiento de las diversas formas de propiedad. 1.2.3. Existen procedimientos adecuados para el tratamiento de quiebras. 1.2.4. Existen sistemas eficaces para la resolución de disputas comerciales (previas a su judicialización). 1.2.5. Existen garantías para la ejecución de contratos públicos. 1.2.6. Existe seguridad frente al hurto, robo y violencia. |
| 2.- Promoción de la competencia (Corrección de las distorsiones a la competencia de los mercados). | 2.1. Existe una regulación administrativa eficiente para el acceso a los mercados. | 2.1.1. Existen marcos normativos consolidados en los ámbitos mercantil, financiero y concursal. 2.1.2. Existen un marco normativo favorable a la puesta en marcha de iniciativas empresariales. |
| | 2.2. Provisión de información fiable y oportuna para la defensa de la competencia. | 2.2.1. Existe normas y organizaciones para la protección de los consumidores. 2.2.2. Existe información pública accesible y fiable sobre los mercados. 2.2.3. Existe pluralidad en los medios de comunicación. |
| | 2.3. Existen mecanismos reguladores para la defensa de la competencia. | 2.3.1. Existe estabilidad, independencia y profesionalidad de las instituciones reguladoras de la competencia. 2.3.2. Existen normas y organizaciones para la identificación y sanción de prácticas de poder de mercado o de competencia desleal. |
| | 2.4. Existen garantías de competencia en los procesos de licitaciones públicas. | 2.4.1. Existencia de un sistema de compras públicas basado en principios de economía, eficiencia, publicidad y concurso. |
| | 2.5. Existe mercados abiertos a la competencia internacional. | 2.5.1. Existe una regulación no discriminatoria de la inversión extranjera. 2.5.2. Existen limitadas barreras arancelarias y no arancelarias al comercio |
| | 2.6. Existe transparencia informativa sobre la situación y el gobierno corporativo de la empresa. | 2.6.1. Existen normas contables homologadas. 2.6.2. Existe publicidad en los resultados empresariales. |
| 3.- Coordinación y fomento de los mercados (Corrección de fallos de mercado relacionados con la coordinación y el fomento de los mercados) | 3.1. Existe una adecuada política industrial y de promoción de la inversión | 3.1.1. Sistema impositivo que alienta la inversión. 3.1.2. Existencia de sociedades públicas de capital riesgo. 3.1.3. Existe una implicación pública en la promoción inversora. 3.1.4. Existe una política de atención al sector informal. |
| | 3.2. Existe un marco normativo adecuado para el desarrollo de los mercados financieros (de crédito y seguros). | 3.2.1. Existe un marco normativo de regulación prudencial adecuado. 3.2.2. Existen instituciones para el seguimiento y supervisión de las entidades financieras. |
| | 3.3. Existe una política destinada a la promoción de la internacionalización.. | 3.5.1. Existe un marco normativo eficiente para la realización de transacciones internacionales. |

| | | |
|---|---|--|
| | | 3.5.2. Existe un sistema eficiente de promoción pública de las exportaciones y de la inversión en el exterior. |
| | 3.4. Existe una política de promoción la innovación y difusión tecnológica. | 3.7.1. Existe una política de apoyo al sistema educativo y a la formación de recursos humanos. 3.7.2. Existen instituciones y política de apoyo a las actividades científicas e innovadoras. |
| | 3.5. Existe capacidad para la gestión del patrimonio natural y cultural. | 3.9.1. Existe capacidad para estimar el impacto ambiental de las decisiones públicas y privadas. 3.9.2. Existe capacidades para la adecuada ordenación territorial. 3.9.3. Existen institucionales para la resolución de conflictos ambientales. |
| 4.- Condiciones macroeconómicas para la estabilidad y el crecimiento | 4.1. Existe un marco normativo estable, legítimo y eficaz. | 4.1.1. Administración Pública eficiente en el ámbito económico. 4.1.2 Marco normativo estable y predecible. |
| | 4.2.- Existe un sistema fiscal eficiente, flexible y capaz. | 4.2.1. Existe una adecuada estructura tributaria del sistema fiscal. 4.2.2. Existe una administración tributaria eficiente. 4.2.3. Existe una adecuada planificación presupuestaria y capacidad para su ejecución y control. |
| | 4.3.- Existen instituciones adecuadas para la promoción de la estabilidad macroeconómica. | 4.3.1. Existe una política monetaria prudente. 4.3.2. Existe un Banco Central independiente |
| | | |
| 5.- Cohesión social y gestión del conflicto | 5.1. Existen instituciones creíbles para la representación y canalización de intereses. | 5.1.1. Existe mecanismos autónomos y representativos de representación de los intereses sociales (sindicatos y patronales). 5.1.2. Existen espacios para la participación y la concertación social. |
| | 5.2. Existen mecanismos para promover la inclusión en los mercados de sectores excluidos. | 5.2.1. Existen mecanismos para la redistribución de la renta. 5.2.2. Existen mecanismos para el acceso a los activos financieros. 5.2.3. Existen mecanismos para el acceso a la tierra. 5.2.4. Existen mecanismos para promover la equidad en la educación. |
| | 5.3. Existen instituciones para la protección social frente a la adversidad. | 5.3.1. Existen mecanismos adecuados de de seguridad social. 5.3.2. Existen mecanismos eficaces de lucha contra la pobreza y la marginación. |
| | 5.4. Existe mecanismos para un desarrollo territorial equilibrado. | 5.4.1. Existen mecanismo para la corrección de las desigualdades regionales. 5.4.2. Existen mecanismos para la corrección de las diferencias campo-ciudad. |
| | 5.5. El Estado tiene capacidad para la defensa de los intereses colectivos y para la promoción del consenso social. | 5.5.1. Existe un amplio apoyo parlamentario al gobierno. 5.5.2. Existen espacios públicos para la participación social. |

Fuente: Alonso (2006).

3.- Diversidad institucional y desarrollo: el caso de los países de renta media.

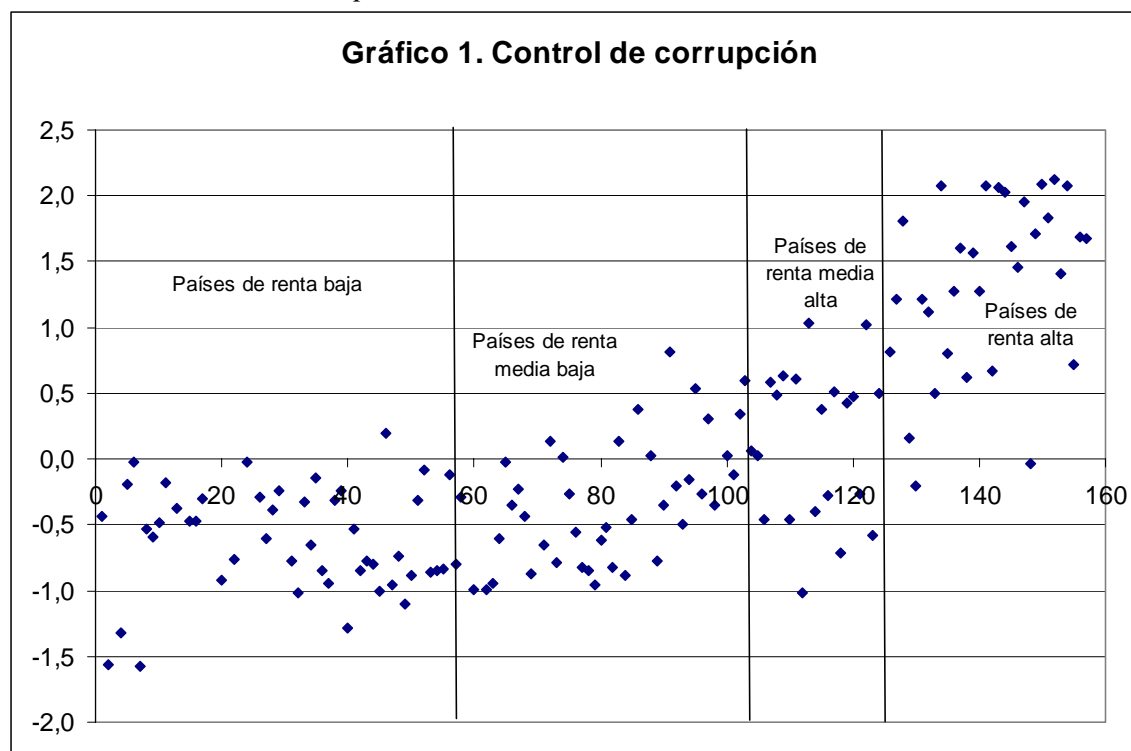
Una de las razones que durante el periodo de 1950 a mediados de 1980 contribuyó al estancamiento de la economía del desarrollo como rama científica diferenciada dentro de la economía fue la búsqueda de una explicación única para el fenómeno del subdesarrollo en un periodo temporal que ya empezaba a apuntar una diferenciación en las trayectorias de estos países. La evolución marcadamente diferente de los países en desarrollo indicaba la existencia de factores específicos. El interés por los elementos institucionales surge en parte por ser considerados el nexo explicativo de trayectorias divergentes. La hipótesis planteada es que las diferencias institucionales explicarían por qué unos países crecen más que otros. Hasta cierto punto esta hipótesis ha sido validada, pero a costa de abrir una nueva paradoja: no existe homogeneidad en las estructuras institucionales y dentro de muchos países conviven elementos institucionales de calidad junto con otros perniciosos. En este sentido, el término calidad hace referencia a la capacidad de una institución determinada para favorecer el desarrollo pero teniendo en cuenta su adecuación al entorno, es decir, no se contemplan las instituciones como óptimos absolutos con una forma adecuada válida para todas las sociedades.

La clasificación del Banco Mundial implica que los países de renta media se agrupan entre los 766 y los 9.385 dólares, una relación de 12 a 1 entre extremos. Esta excesiva distancia ilustra la dificultad de definir que se entiende por “país de renta media”. Recurrir a variables que pretenden medir las instituciones tampoco simplifica el análisis. Por ejemplo, el gráfico 1 muestra el valor de un indicador de corrupción (Kauffman y Kraay, 2002) según el nivel de renta de los países (de menos a más). Los datos muestran dos características relevantes: una gran dispersión que, curiosamente, aumenta con el nivel de renta y una falta de tendencia clara, sólo mejora para los países de ingreso medio alto y de ingreso alto. Semejantes conclusiones se alcanzan con los otros cinco indicadores de calidad institucional presentados por los autores (Voz y supervisión, Estabilidad política, Efectividad gubernamental, Calidad regulatoria y Estado de derecho).

Antes de proceder en el análisis de los indicadores institucionales resulta conveniente tener en cuenta las limitaciones que presentan.² En primer lugar, no existe una correspondencia estrecha entre el indicador y la función institucional que se pretende medir. En segundo lugar, la mayoría de los indicadores se miden con un importante margen de error (Kauffman y Kraay, 2002), por lo que deben ser contemplados con cierta perspectiva, es decir, más que centrar los comentarios en un indicador particular conviene considerar grupos de indicadores.

² Véase Garcimartín (2006) para un análisis detallado de las limitaciones que presentan los indicadores de calidad institucional.

Gráfico 1: *Control de corrupción.*



Nota: Los países están ordenados según renta per cápita. Las líneas verticales indican los grupos de países de renta baja, de renta media baja, de renta media alta y de renta alta.

Fuente: Kauffman y Kraay (2002). Los datos se encuentran disponible en la página web del Banco Mundial.

El problema de la diversidad institucional se acrecienta debido a que no existe una relación estrecha entre calidad institucional en diversos campos. Es decir, no se observa una correlación alta entre las diversas variables, en particular, la posición de cada país varía notablemente para cada indicador. Usando los datos de Kauffman y Kraay (2002) se observa que la media de las correlaciones entre los seis indicadores (quince correlaciones) cae de 0,78 para el total de la muestra a un mínimo de 0,50 cuando sólo se incluyen país de renta media baja (cuadro 2).

Cuadro 2: *Correlaciones entre indicadores de calidad institucional.*

| | Toda la muestra (157 países) | Países de ingreso alto (32 países) | Países de ingreso medio (70 países) | Países de ingreso medio alto (25 países) | Países de ingreso medio bajo (45 países) | Países de ingreso bajo (55 países) |
|-------------------------------|------------------------------|------------------------------------|-------------------------------------|--|--|------------------------------------|
| Media de quince correlaciones | 0,783 | 0,662 | 0,608 | 0,539 | 0,496 | 0,534 |

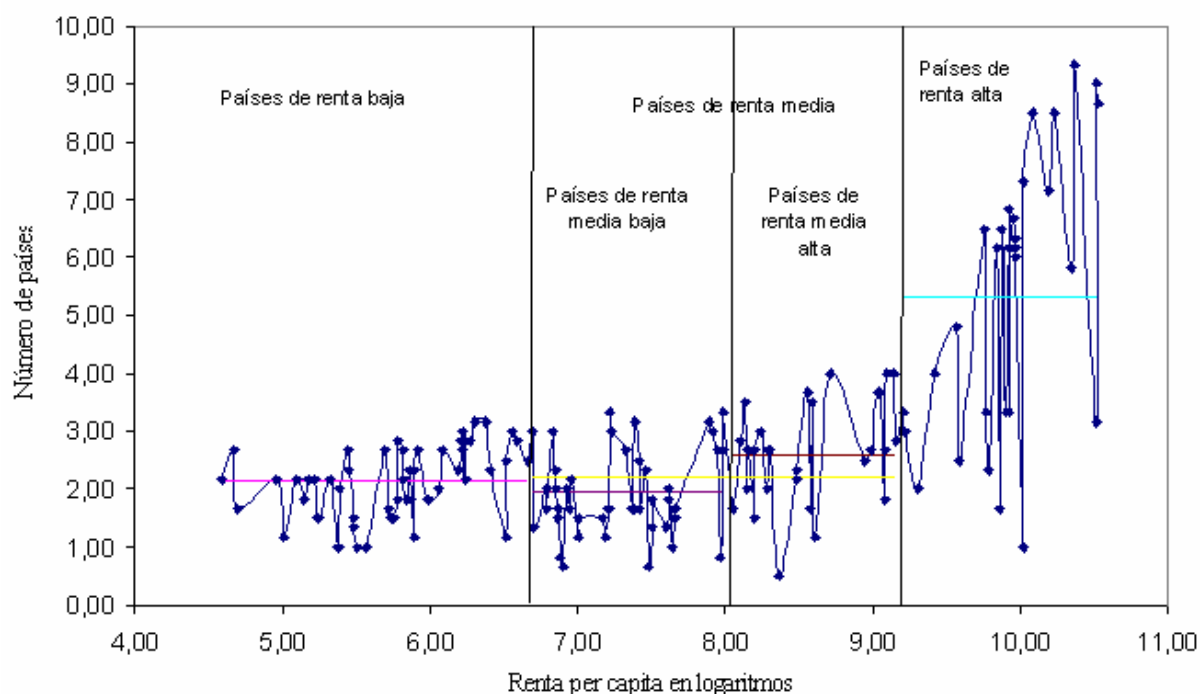
Fuente: Cálculos propios basados en los datos de Kauffman y Kraay (2002)

Una alternativa a la información proporcionada por las correlaciones consiste en determinar cuántos países con un nivel de renta semejante al país que se tome como referencia tienen indicadores institucionales también parecidos. En concreto, ordenando los países según rango (para cada variable), de mejor a peor, la cuestión estriba en determinar cuántos de los países que tienen una renta per capita semejante al país de referencia también están próximos en

términos de los indicadores. Por ejemplo, escogiendo como base de comparación a los quince países con renta más próxima a un país (lo que implica que algunos tendrán renta superior y otros inferior), se computa para cada indicador cuáles son los países más cercanos al de referencia, y finalmente se comprueba la equivalencia entre la ordenación según renta y la ordenación según indicador

El gráfico 2 muestra que existe una gran discrepancia en función del nivel de desarrollo (basado en la clasificación por renta per capita del Banco Mundial). Es mucho más probable que un país de renta alta tenga valores en los indicadores institucionales semejantes a sus vecinos según renta que en el caso de los países de renta baja. Es más, el menor valor se alcanza para los países de renta media baja: lo que indica una gran dispersión.

Gráfico 2: *Número de países de renta semejante con indicadores semejantes (Los países se clasifican según rango para cada variable)*



El cuadro 3 ofrece información adicional sobre los indicadores antes mencionados (seis primeras líneas) y sobre una batería de indicadores seleccionados de la base de datos de *Political Risk Service Group* (siguientes cuatro) y del Banco Mundial “Haciendo negocios”. Los indicadores de “Haciendo Negocios” se caracterizan por tener un carácter más específico que los anteriores, midiendo campos institucionales más concretos. La pauta general es que el valor de los indicadores empeora al disminuir el nivel de renta. En ciertos casos la diferencia resulta particularmente alta: por ejemplo, mientras que el coste de iniciar un negocio en términos de la renta per cápita es de tan solo un 6% para los países de renta alta, alcanza el 142% para los países de renta baja (aproximadamente 24 veces más que en los países de renta alta). La disparidad existente para indicadores relacionados con un mismo campo (abrir un negocio, registrar una propiedad) según se mida en términos de procedimientos, días precisos o coste indica la presencia de disfunciones institucionales. Por ejemplo, en el caso de la apertura de un negocio comparando países de renta media con los de renta alta mientras que el número de procedimientos es 1,52 veces mayor, en términos de días la diferencia sube hasta

2,20 veces, en coste de la renta per capita es 6,5 veces mayor y, finalmente, los requerimientos de capital son 3,3 veces mayores en los países de renta media que en los países de renta alta.

Cuadro3: *Indicadores Institucionales*

| | Países de renta baja | Países de renta media | Países de renta media baja | Países de renta media alta | Países de renta alta |
|--|----------------------|-----------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------|
| Voz y supervisión | -0,56 | 0,1 | -0,17 | 0,49 | 1,16 |
| Estabilidad política | -0,68 | 0,04 | -0,27 | 0,48 | 1,05 |
| Efectividad gubernamental | -0,69 | -0,07 | -0,35 | 0,32 | 1,28 |
| Calidad regulatoria | -0,51 | 0,12 | -0,09 | 0,42 | 0,91 |
| Estado de derecho | -0,68 | -0,08 | -0,32 | 0,28 | 1,33 |
| Control de la corrupción | -0,68 | -0,11 | -0,33 | 0,2 | 1,35 |
| Riesgo total | 61,41 | 70,83 | 68,92 | 73,45 | 83,22 |
| Riesgo político | 57,13 | 67,76 | 65,02 | 71,54 | 83,8 |
| Riesgo financiero | 33,59 | 37,59 | 37,7 | 37,44 | 40,67 |
| Riesgo económico | 32,37 | 36,15 | 35,14 | 37,54 | 41,71 |
| Protección a los inversores (índice de responsabilidad del gestor) | 4,17 | 4,29 | 4,00 | 4,7 | 5,59 |
| Protección a los inversores (índice de capacidad legal de los accionistas) | 5,22 | 5,32 | 5,23 | 5,44 | 6,59 |
| Protección a los inversores (índice de protección del inversor) | 4,61 | 4,87 | 4,68 | 5,15 | 6,16 |
| Registro de la propiedad (procedimientos) | 6,84 | 6,47 | 6,87 | 5,89 | 4,93 |
| Registro de la propiedad (días) | 118,16 | 71,82 | 68,1 | 77,19 | 46,62 |
| Registro de la propiedad (coste en % del valor de la propiedad) | 9,03 | 5,76 | 6,34 | 4,91 | 3,97 |
| Iniciando un negocio (procedimientos) | 10,65 | 10,15 | 10,41 | 9,78 | 6,69 |
| Iniciando un negocio (días) | 56,91 | 44,71 | 40,97 | 50,11 | 20,21 |
| Iniciando un negocio (coste en % de la renta per capita) | 142,08 | 38,99 | 45,97 | 28,92 | 6,06 |
| Iniciando un negocio (capital mínimo en % de la renta per capita) | 231,39 | 143,58 | 193,41 | 71,61 | 44,34 |
| Cumplimiento de contratos (procedimientos) | 37,56 | 37,56 | 35,44 | 33,33 | 24,97 |
| Cumplimiento de contratos (días) | 534,45 | 572,05 | 565,41 | 581,63 | 405,14 |
| Cumplimiento de contratos (coste en % de la deuda) | 44,18 | 20,42 | 21,87 | 18,31 | 12,33 |

Nota: Voz y supervisión, Estabilidad política, Efectividad gubernamental, Calidad regulatoria, Estado de derecho y Control de la corrupción oscilan entre -2,5 (peor) y 2,5 (mejor). La variables Riesgo total y Riesgo político oscilan entre 0 y 100, mientras que el Riesgo financiero y el Riesgo económico varían entre 0 y 50.

Fuente: Véase texto.

Se observa que los países de renta media alta tienen mejores indicadores que los países de renta media baja en todos los apartados excepto en los requerimientos de tiempo para realizar actividades comerciales (cuadro 4). Es decir, que aunque tienen mejores legislaciones y sistemas de registro en términos de procedimientos necesarios, no han conseguido traducir esas ventajas en menores requerimientos de tiempo. En particular, la brecha con los países de renta alta alcanza el mayor valor cuando se trata de iniciar un negocio.

Cuadro 4: *Tiempo requerido para actividades comerciales.*

| Índice del número de días (Países de renta alta=100) | Países de renta baja | Países de renta media | Países de renta media baja | Países de renta media alta | Países de renta alta |
|---|-------------------------|--------------------------|-------------------------------|-------------------------------|-------------------------|
| Iniciando un negocio | 282 | 221 | 203 | 248 | 100 |
| Registro de la propiedad | 253 | 154 | 146 | 166 | 100 |
| Cumplimiento de contratos | 132 | 141 | 140 | 144 | 100 |

Fuente: *Elaboración propia basada en datos del cuadro 3.*

La complejidad del análisis institucional radica en que para cada caso específico los problemas institucionales son diferentes. Es más, no se puede determinar a priori una estrategia clara que priorice qué acuerdos institucionales deben ocupar los primeros puestos en una presunta lista de elementos a reformar o mejorar (obviamente, existen unos campos institucionales que se consideran clave para el desarrollo, pero determinar su relevancia concreta y su interrelación es algo más difícil de medir).

Los estudios de corte transversal permiten deducir que la inclusión de países con valores extremos (muy bajos o muy altos, en particular el primer caso) en la muestra altera significativamente los resultados sobre la relevancia de las instituciones. Por ejemplo, en Acemoglu et al (2001) el coeficiente que mide impacto de las instituciones del pasado sobre las presentes se reduce a la mitad (de 0,94 a 0,58) al excluir África. Esta situación es un reflejo de los comentarios ya realizados en torno al gráfico 1: existe una escasa relación entre nivel de renta e indicadores institucionales una vez excluidos muchos países de ingreso bajo (África) y de ingreso alto (en la muestra de Acemoglu et al, 2001, se excluyen los países que nunca han sido colonizados, es decir, la mayoría de Europa y Japón).

4.- Estrangulamientos e inercia.

Cuando las instituciones se ven desde la perspectiva de la agencia, los individuos ocupan el centro del análisis, ya que son ellos los que configuran las instituciones para conseguir sus objetivos (y las organizaciones son simplemente medios para conseguir esos objetivos de una forma más eficaz). Consiguientemente, la duración de las instituciones está condicionada al mantenimiento de los intereses de los individuos que las crearon: si estos cambian, las instituciones también. En cambio, en la perspectiva estructural las instituciones trascienden al individuo y determinan el rango de acciones posibles para los componentes de una sociedad. Consiguientemente, las instituciones pueden pervivir más allá de las razones que inicialmente llevaron a su aparición. En la perspectiva de la agencia, el pasado no condiciona los cambios. Estos simplemente están restringidos por los costes asociados a una alteración (costes fijos asumidos, problemas de coordinación, externalidades, compensación a perdedores, etc.). En la perspectiva evolucionaria, en un marco con individuos de racionalidad limitada, los cambios se generan a través de la mutación, la selección y la inercia.

Greif (2004) considera que la inercia institucional tiene un fundamento macroeconómico y la mutación y experimentación dependen de las instituciones existentes. Los cambios se producen en un marco no determinista (es decir, existen múltiples equilibrios). Los elementos institucionales pasados influyen en la selección entre las diversas instituciones potencialmente posibles. Así, las nuevas instituciones se establecen en la estructura generada por las existentes y probablemente serán complementarias a las ya existentes. En este sentido, una institución complementa a otra cuando extiende el rango de parámetros sobre los cuales la primera es auto-ejecutable; o cuando los beneficios de los que se coordinan a través de esa institución son mayores que cuando no existía.³

Las instituciones tenderán a agruparse en complejos institucionales. Dentro de estos complejos, las instituciones se refuerzan, haciendo más complicado el cambio. Por ello, el cambio institucional será simultáneamente menos probable, pero cuando ocurra será más amplio y de mayor calado.

Existe una asimetría fundamental entre las instituciones existentes y las potenciales. Mientras que las primeras se pueden mantener con escasos recursos y sin requerir la intervención de los agentes sociales, las segundas necesitan normalmente una acción deliberada y los consiguientes recursos (económicos, síquicos, etc.) Para entender la persistencia de las instituciones se ha de tener en cuenta que los individuos actúan simultáneamente de forma prospectiva y retrospectiva. El optar por una forma u otra depende del conjunto de información que tenga el agente y de sus propias características innatas. Así, una institución será reforzada (debilitada) cuando los comportamientos y procesos asociados a ella generan cambios que amplían (o reducen) el rango de situaciones para los cuales la institución es auto-ejecutable. El proceso de reforzamiento implica histéresis institucional: una institución puede sostenerse en situaciones en las que previamente hubiera sido imposible. El proceso de debilitamiento permite el cambio endógeno. Éste será rápido si los cambios en los cuasi-parámetros son observables y su importancia comprendida. En caso contrario el proceso de cambio puede ser gradual o rupturista (equilibrio puntuado).

No obstante, esto no implica que sea necesario acometer reformas de gran calado para iniciar un proceso de mejora institucional sostenible. Empero, sí existe cierto consenso sobre las características de los elementos institucionales que precisan reformas de gran magnitud para que sean efectivas. Así, en aquellos casos donde se perciban efectos externos o economías de escala, será preciso generar cambios importantes para garantizar que no se revierte a la situación original. La lucha contra la corrupción constituye el caso más paradigmático. En este contexto, la noción de cambio no implica necesariamente una alteración radical de la situación previa (por ejemplo, leyes de nuevo cuño), sino, más bien, una modificación creíble y por tanto sostenible en el tiempo que modifique la conducta de los agentes.

En los casos en que el proceso de cambio institucional está a su vez institucionalizado, la entidad social que anuncia las nuevas reglas debe verificar una serie de condiciones que reflejan el pasado para que las nuevas reglas-instituciones sean auto-ejecutables. Primero, el anunciante debe tener suficiente credibilidad. Segundo, debe tener capacidad organizativa para diseminar las nuevas reglas. Tercero, las reglas deben generar entre los individuos un comportamiento auto-ejecutable. La legitimidad y la capacidad organizativa vienen dadas por las instituciones existentes, al igual que la influencia para condicionar comportamientos.

³ Esta definición constituye simplemente una precisión del concepto de complementariedad que habitualmente se usa en la literatura.

Incluso los emprendedores institucionales hacen uso de instituciones existentes para diseminar sus ideas.

5.- Desarrollo y cambio institucional.

5.1. El papel de las administraciones públicas.

Las AAPP constituyen la organización formal más relevante de toda sociedad moderna. Esta preeminencia se deriva de su capacidad para influir en el comportamiento del resto de agentes sociales. El reconocimiento de que las AAPP no son una organización única sino que consta de múltiples niveles cada uno de los cuales con sus propios objetivos constituye una aproximación teórica bastante próxima a la realidad. El decisor político debe tener en cuenta el impacto de una determinada política sobre cada uno de los niveles de la administración. La ventaja de esta forma de analizar a las AAPP es que permite identificar si la ineficacia de una determinada política se debe a los comportamientos que se generan dentro o fuera de la administración.

La relevancia que la corriente principal en el pensamiento económico atribuye a las administraciones públicas en el proceso económico ha experimentado fuertes movimientos pendulares en las últimas décadas. Desde la década de 1990 se ha ido derivando hacia una actitud más equilibrada, que combina el reconocimiento de que el mercado tiene una gran capacidad para generar resultados positivos, pero también que las AAPP pueden resolver situaciones que no tienen un equilibrio positivo dejadas a la libre interacción de los agentes privados. Se trata de identificar aquellas políticas que realmente tengan un impacto positivo (pro desarrollo) en el comportamiento de los agentes privados. Esta forma de contemplar la elección de políticas es más adecuada que la tradicional de considerar como prioritarias aquellas políticas que potencialmente pueden solventar problemas del mercado. Entender como elemento clave de una política su influencia sobre los agentes privados obliga a relegar el concepto de equilibrio parcial y a la adopción de una perspectiva general que tiene en cuenta el impacto de otras políticas sobre el comportamiento de los agentes, así como las distintas alternativas institucionales de las que estos disponen, tanto para reforzar el impacto de esa política como para evadirse de ella.

Se debe profundizar en el diseño institucional de las políticas macroeconómicas y en sus efectos sobre el comportamiento de los agentes. Una determinada política constituye una institución auto-ejecutable si genera un comportamiento en los agentes diferente al que tenían antes de que esa política se ejecutara. Además, será preciso determinar si ese comportamiento conduce a un reforzamiento o debilitamiento de la política aplicada. En este sentido, más que centrar la atención en variables macroeconómicas (que por supuesto siguen siendo relevantes), resulta tan pertinente o más analizar las estrategias y conductas de los individuos afectados por la política para determinar si ésta es sostenible o no.

5.2. Economía política e instituciones.

La economía política estudia los efectos de la interacción entre la economía y la política sobre las políticas económicas y sobre el cambio institucional. Grindle (2001) distingue dos grandes paradigmas en este campo: la tradición neo-clásica de la política económica y la tradición sociológica de la comparativa política. Ambas líneas tienen su origen en los países desarrollados y por tanto están condicionadas por sus características económico-políticas, las cuales no tienen por qué estar presentes en los países en desarrollo. Estos elementos tácitos

son, sin embargo, particularmente relevantes y su falta de consideración puede limitar severamente la aplicabilidad de las recomendaciones de política económica. La falta de adecuación de las recomendaciones al contexto socio-político de un país ha quedado de manifiesto en numerosas ocasiones. Quizá, uno de los mejores ejemplos lo constituye el énfasis dado al proceso de privatización en Rusia sin tener en cuenta la falta de competencia existente en sus mercados. Como se comenta en el último epígrafe dedicado a recomendaciones, para el desarrollo correcto de los mercados es vital la existencia de un clima adecuado de competencia, y no tanto la titularidad de los activos.

La economía política enfatiza los problemas de consistencia temporal o de credibilidad asociados a la presencia de múltiples entidades con diversos objetivos. Los agentes (políticos) y el principal (los votantes) operan con diferentes perspectivas temporales, teniendo el principal dificultades para controlar adecuadamente al agente. Esta distinción permite realizar una serie de prescripciones genéricas sobre las políticas económicas más efectivas y, crucialmente, sobre las condiciones que deben materializarse para que las políticas funcionen.

En un primer estadio, el objeto de estudio es el diseño de organizaciones que tengan credibilidad en la ejecución de sus políticas, lo que implica consistencia temporal. La identificación clara de los agentes envueltos en la política analizada y sus prioridades constituye una etapa necesaria en todo análisis institucional. A un segundo nivel, la economía política no ha alcanzado un consenso sobre la forma de materializar determinadas políticas. Esta falta de consenso se debe a la importancia que tienen las condiciones particulares de cada país. Consiguientemente, se resalta la necesidad de comprender las condiciones iniciales cuando se preconiza una determinada política y las dinámicas que se establecen a continuación. En particular, la sostenibilidad de una política dependerá de que no genere un número de perdedores elevado (por ejemplo, con reformas en el margen), de que amplíe con el paso del tiempo el número de agentes beneficiados (es decir, evitando, situaciones permanentes de dualidad) y que sea suficientemente flexible para facilitar que los agentes adopten formas institucionales que les permitan solventar las posibles deficiencias de diseño de las políticas (véase el Recuadro 2).

Krueger (1995) y Rodrick (1995) son claros exponentes de las dos interpretaciones que se han dado a la evolución económica de los países de renta media y su relación con la política económica. A pesar de las diferentes conclusiones que los autores alcanzan, ambos comparten dos elementos claves: primero, las políticas económicas afectan al crecimiento; segundo, las políticas micro-económicas (o meso-económicas) alteran los incentivos de los agentes y dan lugar a instituciones que se auto-refuerzan y que tienen un notable impacto en el desempeño económico en el largo plazo. Por ejemplo, la apuesta por un desarrollo basado en el mercado interno puede disminuir la influencia (económica, social y política) de los sectores exportadores, lo que facilita en segunda instancia políticas que favorecen aún más a los productores centrados en el mercado interno, relegando a un segundo plano la necesidad de incrementar la competitividad.

5.3. El impacto de las instituciones en el desarrollo.

En general, el efecto de las instituciones, ya sean del pasado lejano o cercano, es significativo tanto estadística como económicamente. Los estudios empíricos más recientes resaltan el efecto de largo plazo que tienen las condiciones iniciales. Por ejemplo, Sokoloff y Engerman (2000) arguyen que factores iniciales relacionados con la dotación de recursos condicionaron el desarrollo institucional con efectos de larga duración. Así, la desigualdad inicial y la

aparición de elites reducidas favoreció un desarrollo institucional sesgado en contra de la mayoría de la población y condicionó el desarrollo económico futuro de los países. Semejantes conclusiones sobre el papel de instituciones asentadas largo tiempo atrás son expuestas también por Acemoglu et al (2001, 2002).

Acemoglu et al (2003) analizan el impacto secular de las instituciones sobre la volatilidad y el crecimiento económico y la severidad de las crisis económicas. En particular pretenden dilucidar hasta que punto las políticas económicas tienen una mayor capacidad explicativa que las instituciones y encuentran que éstas explican mejor las diferencias en volatilidad. De ello deducen que existe una cadena causal que liga los problemas institucionales con políticas macroeconómicas distorsionadoras y a éstas (junto con indicadores de políticas microeconómicas) con la volatilidad. Por tanto, concluyen que la simple corrección de las políticas sin alterar el marco institucional no conseguirá los frutos perseguidos. La hipótesis es que la presencia de elites dispuestas a seguir políticas económicas erróneas (para el país que no para ellas) impide que la simple existencia de limitaciones a un instrumento macroeconómico tenga efectos sobre la volatilidad, dichas elites encontrarán otro instrumento para conseguir sus fines. Conclusiones similares son alcanzadas por Easterly y Levine (2003) que argumentan (pág 37) que "...las malas políticas son sólo un síntoma de factores institucionales de larga duración, y la corrección de las políticas sin corregir las instituciones traerá pocos beneficios en el largo plazo.". Adicionalmente, Acemoglu et al (2002) demuestran que las diferencias institucionales no tienen un impacto lineal en el desempeño económico. En particular, los cambios estructurales pueden amplificar el impacto de las diferencias institucionales.

El efecto de la apertura internacional sobre las instituciones parece claro: la apertura impone una mayor disciplina al comportamiento de los agentes, establece un marco de mayor competencia, reduciendo las actividades de búsqueda de rentas, incrementa el nivel de complejidad y riesgo de las respuestas colectivas, favoreciendo el desarrollo institucional, y favorece el aprendizaje e innovación en el proceso de cambio institucional (World Bank, 2002). Pero de forma similar cabe admitir la relación de sentido inverso: la mayor calidad de las instituciones facilita el proceso de apertura económica. En primer lugar, porque un marco institucional adecuado reduce los costes de transacción, las actividades de corrupción y de búsqueda de rentas y los niveles de riesgo e incertidumbre con que operan los agentes económicos (Anderson y Marcouiller, 1999). Estos mismos factores pueden incrementar el atractivo del país para los agentes inversores extranjeros, facilitando la apertura de la cuenta de capital. Pero, además, la existencia de un marco institucional adecuado facilita la gobernabilidad del proceso de apertura, reduciendo los niveles de conflicto social que todo cambio suscita, a través de la coordinación y compensación de los agentes sociales.

Dentro del campo teórico también se han producido avances para entender los factores que motivan el comportamiento de los gobernantes. En la línea de Sokoloff y Engerman (2000), Acemoglu y Robinson (2000) consideran que las elites políticas bloquearán aquellos cambios que puedan erosionar su posición dominante. Su incentivo a actuar así se deriva de la falta de un mecanismo creíble de compensación una vez que los cambios han ocurrido. El elemento destacable es la hipótesis que la variable relevante sea el poder político y no las rentas económicas. El modelo presentado permite argüir que las elites se opondrán a los cambios socio-económicos radicales que pueden alterar el equilibrio de poder político. Desde ese

punto de vista, reformas graduales que no sean percibidas como una amenaza al status-quo político tendrían más posibilidades de ser aprobadas.⁴

No obstante, el trabajo de Rodrick (2000) permite matizar los resultados de Acemoglu y Robinson (2000). Así, más que la pérdida de poder político, el elemento que llevaría a una elite a bloquear cambios sería la percepción de que sus opciones de recuperar el poder serían escasas, pocas restricciones al poder la mayoría y una baja propensión al riesgo por parte de las nuevas elites (lo que las convierte en poco dispuestas al compromiso). En esta línea, el trabajo de Keefer (2004) permite refinar aún más el mecanismo que subyace en la relación entre desempeño económico y poder político. El elemento clave reside en la falta de credibilidad de las decisiones políticas. En este sentido, la predictibilidad o estabilidad de las políticas no constituyen elementos relevantes. La credibilidad garantiza que las decisiones económicas de los agentes (por ejemplo, de inversión) no se verán afectadas por cambios futuros en las reglas. En ausencia de credibilidad, la mera estabilidad o un alto grado de predictibilidad no servirían para promover el desarrollo.⁵

El análisis planteado en el párrafo anterior permite explicar por qué países que tienen un desempeño de sus políticas macroeconómicas básicas correcto (en términos de inflación y déficit público) no consiguen sin embargo tener tasas de ahorro e inversión suficientemente elevadas para lograr el despegue económico. Igualmente aclara los problemas para atraer inversión exterior a una economía. En última instancia y tal como se comenta en el epígrafe de recomendaciones, la falta de consenso social lastra la efectividad de políticas correctas.

Los casos de estudio constituyen una literatura relegada a un segundo plano. No obstante, la complejidad que ha ido adquiriendo el concepto de desarrollo ha permitido que este tipo de trabajos tenga una mayor relevancia. Al ampliarse el número de conceptos usados para caracterizar el nivel de desarrollo de un país, simultáneamente se subraya la necesidad de estudiar en detalle cada país. Al considerar el proceso de crecimiento como la superación en cada momento del tiempo de una serie de restricciones, de forma natural surge la necesidad de determinar cuáles son las restricciones vinculantes para cada país.

Los estudios de corte transversal proporcionan información sobre la media o el individuo representativo. Así, por ejemplo, más que afirmar que las políticas económicas no son relevantes para el desempeño económico, lo apropiado es informar sobre el impacto nulo que las políticas económicas tienen en el desempeño económico de un país representativo de la muestra. Aunque esta distinción puede resultar obvia, es necesario realizarla para entender las paradojas que surgen al comparar las conclusiones de los trabajos de corte transversal y los casos de estudio.

Los estudios microeconómicos (ya sean de naturaleza sectorial, industrial u hogares, o de corte subregional) aportan información que muchas veces no puede ser recogida en los agregados macroeconómicos que se emplean en los trabajos de corte transversal. Esta información permite identificar mejor las restricciones a las que se enfrentan las unidades económicas y determinar su reacción ante cambios en el marco general (ya sea una perturbación económica inesperada o una reforma). Por ejemplo, Kauffman et al (2002) presentan un estudio de corte transversal usando datos a nivel de empresa para demostrar que la corrupción incrementa fuertemente el nivel de actividad informal. También aportan

⁴ Pero, pueden existir problemas de credibilidad. Véase Stiglitz (1998) para varios ejemplos prácticos.

⁵ Pargal (2003) encuentra evidencia en este sentido para el caso de la inversión en infraestructuras en América Latina.

evidencia en contra de que el grado de impredecibilidad en la corrupción afecte al nivel de ingresos que las empresas declaran, es más determinante la magnitud del fenómeno de corrupción que su naturaleza predecible o no.

Los cambios de política macroeconómica suelen quedar bien reflejados en las variables empleadas habitualmente en los estudios de corte transversal (inflación, gasto público, etc.). Pero del propio estudio del papel de las instituciones así como de los análisis por país se deduce que tan importantes o incluso más son las reformas microeconómicas y éstas son difíciles de captar en variables agregadas y, cuando se consigue, resulta imposible apreciar las diferencias sutiles pero relevantes entre ellas.

Un ejemplo de una reforma de naturaleza microeconómica que no se refleja en agregados sería el de las reformas en el margen. Este tipo de reformas no cambian las condiciones de los agentes ya existentes pero alteran los incentivos de los que se incorporan. Debido a que el impacto inicial es reducido, no queda reflejado en los agregados hasta tiempo después. La mayoría de los ejemplos de este tipo de reformas se encuentran en la política industrial y en el mercado laboral (en ocasiones afectan a ambos de forma simultánea). Este tipo de reformas está condicionado por las peculiaridades de cada país o mercado, puesto que tienen el doble objetivo de promover la eficiencia pero manteniendo el apoyo público (de los agentes ya existentes). No obstante, para tener un éxito duradero las reformas en el margen precisan estar diseñadas de tal modo que eviten generar situaciones duales de forma permanente.⁶

Finalmente, los estudios de corte transversal usan datos de agregados nacionales. Ésta práctica es útil si las diferencias intra-estado son reducidas. Empero, los casos de estudio⁷ resaltan la existencia de grandes diferencias institucionales a nivel interno, que además repercuten directamente en el desarrollo de las regiones. Precisamente, la existencia de diferencias entre zonas administrativas permite identificar rutas posibles para la mejora institucional a nivel nacional.

Debido a la interrelación existente entre las distintas variables que miden la calidad institucional, no se puede aislar un único determinante principal del desempeño. No obstante, existe una serie de elementos que destacan. Así, el grado de desigualdad suele ser una variable relevante y esta variable a su vez está conceptualmente ligada a la carencia de instituciones capaces de gestionar los conflictos re-distribucionales. Uno de los problemas que se ha destacado en los estudios sobre países latinoamericanos y también africanos es la ausencia de una referencia externa válida como guía para la mejora institucional. Trabajos recientes consideran que la clave de la poca satisfactoria evolución de los países latinoamericanos en la década de los noventa se debe atribuir a factores institucionales. No obstante, no existe unanimidad sobre cuáles son los factores relevantes. Así, mientras que algunos autores consideran como causa fundamental de ese sub desarrollo elementos institucionales ligados a problemas de gobernanza (marco político), otros arguyen que la falta de poder del Estado ligada a los procesos de liberalización económica de los ochenta ha propiciado un desarrollo desequilibrado en el que faltan instituciones ajenas al mercado pero precisas para un correcto desempeño económico.⁸ Un punto común que se puede extraer de ambas explicaciones es que

⁶ Usando la terminología de Greif (2004), es preciso que las reformas en el margen no sólo creen instituciones autosostenibles sino que éstas generen comportamientos que refuercen su sostenibilidad.

⁷ Véanse, por ejemplo, Laeven y Woodruff (2004) para México o Kaufmann et al (2002) para Bolivia.

⁸ Solimano (2003), centrado en los países andinos, y Cimoli et al (2003), analizando los países latinoamericanos en su totalidad, se pueden considerar ejemplos del énfasis en aspectos institucionales, si bien con conclusiones diferentes.

la carencia de instituciones que promuevan la cohesión social limita las posibilidades de mantener políticas en principio correctas pero que generan costes en el presente a cambio de beneficios en el futuro.

El estudio de los casos de país permite extraer una serie de reglas generales de los factores institucionales que subyacen al desarrollo. En primer lugar, las condiciones de partida influyen pero no determinan los resultados. En segundo lugar, el mero transplante de instituciones foráneas no sirve para iniciar o sostener el desarrollo. En tercer lugar y tal como se ha comentado previamente, las reformas que reducen el número de perdedores (y por tanto opositores) tienen mayor probabilidad de éxito (en contraposición con las reformas que pretenden maximizar el rendimiento económico). En cuarto lugar, existen importantes componentes de aprendizaje e imitación, tanto a nivel interno (entre regiones) como externo (efecto ancla), consiguientemente, la difusión de las prácticas (con o sin éxito) constituye una fuente importante para la mejora institucional.

6.- Políticas de fortalecimiento institucional.

6.1. Corrupción.

La corrupción no ocupó durante décadas ningún espacio en los informes internacionales ni era tomada en cuenta a la hora de recomendar políticas económicas. Esta falta de atención se derivaba en parte de que en los países más avanzados la corrupción no constituía un impedimento para el desarrollo. Sin embargo, una vez que se empezaron a desarrollar indicadores para medir la importancia de este fenómeno se inició un debate tanto académico como en el campo aplicado sobre su impacto en el desarrollo y su posible tratamiento.

El cuadro 5 muestra cómo al comparar los países de renta media con los de renta alta los primeros muestran su mayor carencia en el indicador de control de corrupción. Resulta también esclarecedor que los siguientes dos indicadores (estado de derecho y efectividad gubernamental) donde la brecha es mayor también guarden relación con el control de la corrupción.

Cuadro 5. *Indicadores institucionales.*

| | Países de renta media | Países de renta media baja | Países de renta media alta | Países de renta alta |
|---------------------------|-----------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------|
| Voz y supervisión | 71,0% | 63,7% | 81,7% | 100,0% |
| Estabilidad política | 71,5% | 62,8% | 83,9% | 100,0% |
| Efectividad gubernamental | 64,3% | 56,9% | 74,6% | 100,0% |
| Calidad regulatoria | 76,8% | 70,7% | 85,6% | 100,0% |
| Estado de derecho | 63,2% | 56,9% | 72,6% | 100,0% |
| Control de la corrupción | 62,1% | 56,4% | 70,1% | 100,0% |

Nota: Basada en el Cuadro 3, normalizando por el valor para los países de renta alta, una vez que los valores originales se reescalan (sumando 2,5)

El control de la corrupción se enfrenta al problema de la existencia de equilibrios negativos, medidas de impacto limitado (ya sea por escasa duración, limitada amplitud o falta de credibilidad) pueden no ser productivas en el largo plazo (es más, pueden resultar contra-

productivas al generar una impresión de ineficacia).⁹ Un elemento clave en el análisis es el reconocimiento de que aunque las regulaciones son caldo de cultivo para la corrupción optar por simplemente eliminar o reducir drásticamente el marco regulatorio (como se deduce en Glaeser y Shleifer, 2003) no es una alternativa necesariamente válida. Aunque la normativa puede favorecer la corrupción, también puede cumplir una función social válida. En estos casos los agentes pueden encontrar preferible soportar cierto grado de corrupción a un marco desregulado.

El grado de corrupción y las medidas para mitigarla son factores altamente específicos en cada caso. Por ejemplo, Glaeser y Shleifer (2003) presentan un esquema que permite analizar la eficacia de tres sistemas de control legal de la actividad económica (regulación, negligencia y responsabilidad) cuando existe corrupción. Incluso teniendo en cuenta que la falta de marco regulatorio puede implicar costes sociales, si el grado de corrupción es alto, la mejor opción puede ser no imponer un control legal. Además, el marco legal óptimo puede cambiar conforme cambian las características del sector que está siendo sometido a control (en particular, el crecimiento económico o la concentración de poder económico).

La especificidad de las condiciones locales explica por qué dentro de un país el alcance de la corrupción varía mucho de unos sectores a otros (entre regiones, entre ayuntamientos, etc.). El problema se amplifica porque la dinámica económica puede alterar unas condiciones iniciales favorables para el control de la corrupción. Consiguientemente, el consenso social no debe girar en torno a qué institución debe tener un mayor peso en la lucha contra la corrupción, cuanto en los medios para el control de la corrupción. Esta distinción es clave para evitar conflictos institucionales cuando cambian las condiciones de partida.

A pesar de que se suele argüir que la competencia en el mercado puede contribuir a reducir la corrupción, el vínculo entre ambas variables no es evidente. Cuando la corrupción es endógena no existe una relación inequívoca entre mayor competencia y menor corrupción. Así, si los empresarios saben que tienen que operar en un marco corrupto pueden elegir una estructura de costes particularmente ineficiente como forma de limitar el impacto de las actividades corruptas (el argumento sería similar al usado para explicar los incentivos de los oficiales corruptos a promocionar actividades donde la extorsión sea más fácil).¹⁰ En este caso, la comparación de empresas entre dos economías con distinto nivel de corrupción sería poco informativa. Wei (2000) valida esta hipótesis (de selección de actividades por parte de los agentes afectados por la corrupción) al demostrar que la calidad institucional (medida por índices de corrupción) altera la composición de los flujos de capital, a favor de que los tipos menos sensibles a la corrupción (es decir, préstamos bancarios frente a Inversión Directa Extranjera).

6.2. Incentivos y desarrollo institucional.

Durante la década de 1980 se impuso la línea de pensamiento que otorgaba un papel fundamental a los incentivos económicos de los agentes. La relevancia de esta escuela estriba en su repercusión en las grandes instituciones internacionales con capacidad de influencia en los países en desarrollo. La línea argumental fundamental era que los agentes son racionales y sus decisiones simplemente se acomodan a los precios existentes. Consecuentemente, si estos están distorsionados, las decisiones no conducirán a los objetivos de desarrollo inicialmente planteados. Este primer esbozo de incluir los incentivos dentro del marco de las políticas de

⁹ Véase Bardhan (1997), que presenta una magnífica revisión de la literatura sobre corrupción.

¹⁰ Véase Laeven y Woodruff (2004) para evidencia al respecto.

desarrollo se ciñe de forma casi exclusiva a los incentivos económicos y, en particular, a los precios.

El conocimiento de las fuerzas que impelen a los agentes a actuar de una forma determinada es un elemento clave para entender el funcionamiento de las instituciones (véase el Recuadro 1). Greif (2004) reconoce esta importancia situando a estos factores como elementos endógenos y sujetos a estudio, en vez de considerarlos como entes exógenos o deterministas, como se supone en buena parte de la literatura. En este sentido, Hodgson (1998) critica el hecho de que la “nueva economía institucional” está subordinada al paradigma del comportamiento racional individual y al supuesto de funciones de preferencias dadas. Arguye que las preferencias de los agentes son moldeadas por las instituciones (o condiciones socio-económicas).¹¹ De hecho, Rodrick (2000) argumenta que la “democracia induce a la cooperación y al compromiso, no a través del cambio de las restricciones a las que nos enfrentamos, sino cambiando la clase de personas que somos. La democracia nos hace menos egoístas y más generosos.”. Esta línea de pensamiento no aparece reflejada en la literatura empírica existente, en parte por su carácter novedoso y en parte por su complejidad.

Aunque existen ligazones y solapamientos cabe distinguir dos grandes líneas a la hora de estudiar el impacto que tienen los incentivos de los agentes sobre el desarrollo económico. Por un lado, existe una línea de estudio que se centra más en la relación entre el marco político y el desempeño económico, poniendo especial empeño en los determinantes de la actuación de la clase política. Por otro lado, están los estudios que analizan cómo la agrupación de individuos con intereses semejantes condiciona el desarrollo futuro de las sociedades. Aunque estos estudios tienen como fundamento la teoría de la acción colectiva, no hacen explícitos los factores de cohesión de los grupos sociales y simplemente dan por hecha su existencia y mantenimiento. Ejemplos relevantes dentro de esta línea son los trabajos de Sokoloff y Engerman (2000) y Acemoglu *et al.* (2001, 2002, 2003), que consideran como elemento explicativo fundamental de las diferencias de desarrollo entre países la presencia de una fuerte inercia institucional ligada a elites reducidas.

En su trabajo sobre la reforma agrícola en países en transición Rozelle y Swinnen (2004) destacan la interrelación entre reformas que afectan a mercados o activos y reformas que modifican los incentivos de los agentes. Estas últimas son el elemento clave, ya que las primeras tendrán un impacto limitado si los agentes no alteran sus conductas. Además, arguyen de forma convincente a favor de un marco institucional formal lo suficientemente flexible que permita a los agentes innovar desde un punto de vista institucional. Hausmann y Rodrick (2003) también enfatizan la importancia de los incentivos, presentando un modelo donde el elemento clave es generar comportamientos que sean consistentes temporalmente, lo que implica diseñar políticas de “palo y zanahoria”. Su análisis ilustra cómo el mercado no tiene capacidad de alcanzar el óptimo cuando existen externalidades en el proceso del descubrimiento de actividades productivas rentables. Sin embargo, para que las políticas que buscan promocionar el desarrollo tengan efectividad deben incluir elementos de penalización automáticos, es decir, no discrecionales y no manipulables por los agentes intervinientes. El ejemplo es la promoción de exportaciones seguida por los países del sudeste asiático: por un lado se dan incentivos a la producción pero por otro se fijan objetivos ligados a la competencia internacional.

¹¹ Hodgson (1998): “El individuo es tanto un productor como un producto de sus circunstancias”.

6.3. Interacción entre instituciones: el óptimo condicionado.

La interacción entre instituciones implica que no existe una institución óptima para un determinado objetivo. Así, aunque puede existir un consenso sobre cuál debería de ser el objetivo de política económica o social a conseguir, el rango de opciones para lograrlo puede ser notablemente amplio y, en muchas ocasiones, poco definido. La existencia de múltiples alternativas institucionales puede dar lugar a un problema de indeterminación (a priori no existe una guía para seleccionar la opción adecuada) y de validación ex-post. No obstante, la comprensión de que las instituciones cumplen varias funciones y las restricciones en las que operan (de tipo normativo, social, etc.) constituye una fuente de información valiosa para determinar en cada caso la trayectoria o diseño institucional con mayor probabilidad de éxito (véase el Recuadro 2).

Un elemento clave en el estudio de las instituciones es el reconocimiento de que una institución puede desempeñar varias funciones y que éstas, simultáneamente, pueden ser ejecutadas por diversas formas institucionales. Aunque estas dos reflexiones son compartidas por la totalidad de los estudiosos, en la práctica no siempre se tienen en cuenta. Un ejemplo relevante es el tratamiento que se otorga al origen (anglosajón u otros) de los sistemas legales en los estudios empíricos. Así normalmente se arguye que el sistema legal anglosajón es más favorable a la iniciativa privada que el resto de sistemas (normalmente, se compara con el francés, que otorga mayores competencias al gobierno central). Pero esta aseveración olvida que un sistema legal tiene otras funciones, por ejemplo, evitar que la desigualdad entre los agentes se traduzca en un tratamiento desigual en el ámbito judicial. Consiguientemente, en un entorno de fuertes desigualdades, un sistema que restrinja el poder de una las partes puede ser una elección plenamente racional.

Otro ejemplo que resalta la importancia de las complementariedades entre instituciones sería la relación entre corrupción y transparencia fiscal. En general, la mayoría de las reformas fiscales propuestas para los países de renta media proponen emular los sistemas impositivos de los países más desarrollados, que se basan en la transparencia, es decir, los ingresos totales de cada contribuyente son conocidos por la administración tributaria y, para cada tipo de ingreso, por los agentes pagadores. Esta práctica sólo es operativa en ausencia de corrupción, en su presencia y ante la posibilidad de que la información de sus ingresos sea usada de forma espuria en su contra, el contribuyente optará por ocultar información tributaria, reduciendo la sostenibilidad y eficacia de cualquier reforma fiscal.

El análisis anterior está íntimamente ligado al concepto de transplante institucional. La complementariedad de las instituciones refleja que la eficacia o eficiencia de una determinada institución está condicionada a la estructura institucional que la rodea. A su vez, este razonamiento conduce al realce de las condiciones locales como determinantes básicos cuyo conocimiento es vital para poder determinar la adecuación de una institución.

Recuadro 2. *La transición hacia instituciones óptimas: el sistema de depósitos en la economía china.*

Una de las figuras características de los sistemas financieros de la mayoría de los países desarrollados es el depósito o cuenta nominativo, que permite identificar a sus propietarios. La razón de ser de esta figura es la necesidad de conocer los ingresos de todos los ciudadanos a efectos de poder grabar las rentas del capital. Consiguientemente, cuando los países de renta media empezaron a modernizar sus sistemas financieros, una de las primeras recomendaciones que se les hicieron fue la de incrementar la transparencia de sus sistemas mediante la eliminación de la figura del depósito anónimo.

La premisa de que los depósitos nominativos son una figura óptima requiere de una serie de elementos institucionales previos: en primer lugar, confidencialidad, la información sobre los propietarios debe quedar confinada a los gestores de los fondos y a las autoridades tributarias; y en segundo lugar, seguridad jurídica, los depositantes deben tener la seguridad de que nadie salvo ellos pueden disponer de sus ahorros. Estas condiciones previas no existen en muchos casos y, por tanto, una adopción precipitada puede degenerar en un fracaso.

Rusia constituye un ejemplo de seguimiento de las recomendaciones internacionales y de adopción del sistema nominativo cuando no se cumplían los requisitos previos necesarios. El resultado ha sido una falta de confianza hacia el sistema financiero por parte de los ahorradores, puesto que en un marco de elevada corrupción no existe garantía de que la información sobre su patrimonio pase a ser conocida por terceros con propósitos criminales. Adicionalmente, la propia moneda nacional pierde valor como elemento para atesorar riqueza, ganando preferencia las divisas internacionales y generándose una importante fuga de divisas.

China sirve de ejemplo de cómo se puede acceder a una figura institucional considerada óptima de una forma gradual y usando como elemento transitorio una forma institucional existente pero subóptima según un criterio internacional. La figura del depósito anónimo existía en China antes del proceso de reforma iniciado a finales de los setenta; sin embargo, apenas era usado. El desarrollo económico generó mayores necesidades de efectivo; adicionalmente, las restricciones a los movimientos de capital y la ausencia de mercados de capitales donde invertir convirtieron en una alternativa válida a los depósitos anónimos, que llegaron a suponer el sesenta por ciento del PIB de China.

El recurso a una figura poco usada pero conocida por los agentes facilitó el desarrollo del sistema bancario en China. El control de capitales permitió una represión financiera suave (con los consiguientes ingresos por señoría) y, simultáneamente, evitó el uso de divisas como forma de acumulación de riqueza.

No obstante, una vez que el volumen de fondos acumulados en los depósitos anónimos alcanzó un alto porcentaje del PIB se empezaron a observar los efectos negativos que tiene esta figura financiera. En particular, su falta de transparencia contribuía al sostenimiento y desarrollo de prácticas corruptas. El problema al que se enfrentaban las autoridades chinas era cómo incrementar la transparencia del sistema sin generar agravios a los agentes que habían confiado en un sistema anónimo. La solución consistió en poner en marcha una reforma en el margen generando un sistema dual: los depósitos existentes antes de la reforma podían mantenerse pero los nuevos depósitos debían ser nominativos. El caso chino ilustra cómo el desarrollo del sistema bancario como captador de fondos se puede conseguir usando una institución adecuada al contexto.

6.4. Reformas en el margen.

Las reformas en el margen no han generado una literatura abundante, a pesar de su importancia.¹² El problema fundamental que surge cuando se pretenden cambiar los incentivos de los agentes es que muchas de las decisiones que estos tomaron en el pasado son irrevocables y en el nuevo marco pueden generar pérdidas. Por tanto, la oposición a las reformas puede ser considerable. Un forma de esquivar este problema es proceder a realizar

¹² Véase Rodrick (2004, 2002), Lau et al (2000) o Rozelle y Swinnen (2004).

reformas que afecten a los agentes que se incorporan ex-novo. El inconveniente de las reformas en el margen es que pueden generar dualismo. No obstante, la relevancia de este problema será menor si la tasa de incorporación de nuevos agentes es suficientemente elevada.

Desde un punto de vista estrictamente económico las reformas en el margen se pueden entender como un sub-óptimo, puesto que el ideal sería un cambio que afectase a la totalidad de los agentes. Sin embargo, este ideal empieza a perder validez una vez que se incorpora al análisis la posibilidad de reversión de una política. Es decir, el paso de un marco estático a uno dinámico altera fundamentalmente el marco de análisis.

Rodrick (1993) analiza los factores que motivan la resistencia a la adopción de políticas objetivamente beneficiosas, por qué ciertas políticas son posteriormente anuladas y la existencia de ciclos de ortodoxia-populismo. Siguiendo a Fernández y Rodrick (1991), señala cómo la incertidumbre ex-ante sobre la identidad concreta de los ganadores de una reforma puede impedir que ésta se apruebe. Los conflictos sobre la distribución de las ganancias también pueden generar retrasos en la adopción de políticas universalmente provechosas. Además, aliviar los efectos económicos de un retraso en la puesta en marcha de una reforma puede posponerla aún más en el tiempo, con la consiguiente pérdida de bienestar. La asimetría en el reparto del coste por políticas populistas puede generar ciclos: los beneficiados por políticas insostenibles no resultan perjudicados por el subsiguiente ajuste, por lo que no tienen incentivos a oponerse a la puesta en marcha de políticas populistas. Rodrick (1994) argumenta que las políticas que generan una fuerte redistribución también implican mayores costes políticos, por lo que el status quo tiende a prevalecer. Las reformas de gran calado sólo se aprobarán cuando la magnitud de una crisis genere beneficios políticos suficientemente altos para compensar los costes políticos asociados a la redistribución.¹³

Las reformas en el margen pueden servir a los agentes como indicador de la dirección en que se mueve la administración pública que las ejecuta. Esta función de señalización también se puede conseguir con reformas amplias (en el sentido de afectar a todo un colectivo); sin embargo, al actuar de forma más comedida se facilita el proceso de cambio o adaptación en los agentes. Resulta imprescindible entender las motivaciones de los agentes en el marco institucional previo antes de proceder a plantear cualquier reforma, incrementándose esta necesidad en el caso de las reformas en el margen. Estos mayores requerimientos se derivan de que, en general, los agentes pueden optar por permanecer en el régimen previo y no acogerse al nuevo marco (lo que implicaría un fracaso de la reforma). Adicionalmente, una reforma en el margen puede servir para reducir o eliminar la incertidumbre ex-ante sobre el reparto de ganancias y pérdidas, al incrementar la información disponible para el agente se facilita su apoyo al proceso (Recuadro 3).

¹³ En este sentido, Krueger (1993) considera que en tiempos de crisis se pueden llegar a cabo reformas de gran calado puesto que las presiones de los grupos favorecidos pueden ser menos relevantes.

Recuadro 3. *Reformas en el margen: el caso del mercado laboral español.*

Las reformas en el margen tienen como principal objetivo minimizar la oposición a los cambios y permitir evaluar a los gestores políticos los efectos de las reformas. Se valora por un lado la posibilidad de generar agravios a colectivos que tomaron decisiones en el pasado que son difícilmente reversibles en el presente (o totalmente irreversibles) frente a la opción de generar desigualdades entre colectivos iguales (excepto por la norma que se pretende aplicar).

La sostenibilidad de un sistema dual depende del crecimiento de la proporción de agentes afectados por la norma. Es preciso que ésta se incremente para garantizar que los efectos positivos que se persiguen con el cambio legal o de política económica se materialicen. En caso contrario, se genera una situación de desigualdad sin una contrapartida en términos de mejora de bienestar.

Las reformas en el margen son también una herramienta usada en países desarrollados. Por ejemplo, en la reforma del mercado de trabajo español de 1997. Uno de sus objetivos fue flexibilizar la salida del empleo y abaratar la contratación indefinida, para hacerla más atractiva frente a los contratos temporales. En vez de cambiar los contratos vigentes y afectar por tanto a la totalidad de trabajadores indefinidos existentes se optó por crear un nuevo contrato indefinido (*de fomento*) que abarata los costes de despido y bonifica al empresario que lo utiliza. Esta nueva figura no sustituye al contrato tradicional sino que ofrece una alternativa diferente. Desde 1997 hasta 2005, de los aproximadamente siete millones de contratos indefinidos registrados, el 56% corresponde a la nueva modalidad.

Las reformas en el margen pueden adoptar dos modalidades: el caso del mercado de trabajo español ilustra una situación en la que coexisten en el uso dos tipos de instituciones; el caso de la reforma del sistema de depósitos en China comentado en el recuadro 2 ejemplifica una situación donde una institución nueva sustituye a otra en el uso. La diferencia entre ambos casos estriba en que mientras en el primero los dos tipos de contrato persisten y su uso depende de la elección de los agentes, en el segundo los dos tipos de depósito (anónimo y nominativo) coexisten pero sólo se pueden crear depósitos de un tipo (nominativo).

6.5. *Cohesión social.*

Las instituciones que tengan por objetivo promover el desarrollo de la sociedad en su conjunto precisan generar mecanismos que garanticen un cierto grado de cohesión social. Este argumento se puede elaborar desde una óptica económica, social y política. En todos los casos resalta la idea de que la ausencia de cohesión social puede generar un equilibrio negativo de bajo nivel de renta y poco crecimiento que se puede conjugar con ciclos económico-políticos muy agudos e impredecibles.

El desarrollo de un país depende fundamentalmente de su mercado. Murphy *et al* (1989) presentan un sencillo modelo donde la desigualdad limita el desarrollo de la industria. La distribución de renta afecta a la composición de la demanda que a su vez determina el proceso de industrialización. Su argumento formaliza y expande la noción de que los individuos más adinerados tenderán a gastar una parte importante de su ingreso en bienes de lujo (importados o fabricados internamente de forma no industrial), siendo la clase media la que al aportar un mercado de mayor tamaño favorece el proceso de industrialización. El acceso al mercado internacional puede servir como escape a las limitaciones de la demanda interna siempre y cuando los retornos estén ampliamente distribuidos. Nótese que la apertura exterior o, más generalmente, un cambio estructural (por motivos tecnológicos, por ejemplo) que favorezca a sectores productivos con una alta concentración de la propiedad puede afectar negativamente al proceso de industrialización.

La aguda división social en función del poder económico o político afecta también al desarrollo a largo plazo a través de la aparición o mantenimiento de instituciones no inclusivas. El apartado 5.3 repasa varias contribuciones relevantes en este sentido. La exclusión social en esos trabajos se fundamenta en condiciones geográficas, que favorecieron en el pasado métodos de producción agrícola (o minera) concentrados. El impacto de largo plazo aparece cuando la concentración inicial de poder se emplea como herramienta para preservar posiciones *relativas*. Es decir, los trabajos que ligan la presencia de élites reducidas a las condiciones naturales de los países no entran a analizar por qué estas élites prefieren un sistema que mantiene las diferencias internas a costa de lastrar el desarrollo futuro y, en particular, terminan por propiciar su distanciamiento (en términos económicos) respecto a las élites de los países más avanzados.

Rodrick (2000) argumenta que la democracia tiende a moderar los conflictos sociales y a inducir al compromiso teniendo así un impacto significativamente negativo sobre la volatilidad económica, que reduce el bienestar debido a la ausencia de mercados de seguros completos y sistemas financieros eficientes. En particular, la democracia recorta la capacidad redistributiva de las mayorías, incrementando *ex-ante* la voluntad de los grupos de llegar a acuerdos. Cuando mayores sean los obstáculos a la redistribución expropiatoria, mayores serán las posibilidades de acuerdos, evitándose las pérdidas económicas derivadas de los conflictos sociales.¹⁴ Incluso aunque no haya restricciones legales a la capacidad redistributiva, un elevado grado de alternancia política, la aversión al riesgo y diferencias notables en las preferencias políticas (condicionado a que existe alternancia) también favorecen el acuerdo.

7.- Medidas para el fortalecimiento institucional.

No existen reglas generales para el fortalecimiento institucional de una sociedad, puesto que en cada caso se debe considerar su evolución histórica y sus condicionantes. No obstante, sí que resulta factible elaborar un conjunto de recomendaciones para la mejora institucional, partiendo siempre de la base que el objetivo último debe ser conseguir un cambio perdurable en el comportamiento de los agentes.

La primera distinción primordial consiste en determinar si existe el marco legal mínimo que ofrezca una base organizada para el fortalecimiento institucional. En este sentido, resulta pertinente enfatizar que dicho marco legal tiene que estar diseñado teniendo en cuenta las características de cada sociedad, un simple trasplante de los códigos legales es completamente inapropiado. En segundo lugar, se debe tener en cuenta si existe dotación presupuestaria para poder mantener las organizaciones creadas al amparo de la ley y si se dispone del personal cualificado para poder gestionarlas; resulta conveniente garantizar la independencia política de aquellas organizaciones que se encargan de asuntos técnicos (por ejemplo, sobre competencia, recaudación, etc.); la creación de organizaciones o la generación de funciones para las administraciones públicas sin tener realmente capacidad ejecutiva supone una medida contraproducente. En tercer lugar, el marco legal debe ser lo suficientemente flexible para permitir que surjan organizaciones privadas que actúen de forma complementaria a las públicas (por ejemplo, asociaciones de consumidores).

¹⁴ Esta idea concuerda con la hipótesis de Colombatto (1998) de que en un escenario donde los políticos no pueden o quieren hacer frente a las presiones de los buscadores de rentas es mejor tener acuerdos institucionales rígidos, que eviten la claudicación frente a las presiones y degeneren por tanto en un marco institucional aún más favorable a las distorsiones. No obstante, Stiglitz (1998) argumenta en contra de la rigidez. Esta discrepancia simplemente refleja el carácter altamente específico a cada contexto de las instituciones.

La mayoría de los países de renta media cuenta con marcos legales definidos en términos muy semejantes a los de los países desarrollados. Sin embargo, presentan lagunas básicas en los terrenos de ejecución y cumplimiento. Desde este punto de vista la solución no estriba únicamente en incrementar los medios humanos y técnicos sino también en ajustar el marco legal a la realidad.

Las propuestas que se presentan se agrupan en torno a cuatro componentes institucionales considerados básicos: corrupción, mercados, cohesión social y eficacia de las administraciones públicas. Las iniciativas planteadas se solapan en numerosas ocasiones, puesto que impactan en más de una de las cuatro categorías planteadas. Su adscripción en un grupo u otro se fundamenta en función de dónde se considera que su impacto es mayor.

La reducción de las prácticas corruptas se puede conseguir mediante tres vías: reducción de las posibilidades de prácticas corruptas, y aumentando tanto su detección como su persecución. El objetivo de la primera vía es generar un entorno que minimice de forma estructural y automática las posibilidades de incurrir en aptitudes ilegales. Así, la simplificación de las normativas constituye un paso trascendente en este sentido, puesto que en un marco de baja capacidad supervisora de comportamientos transgresores de la ley, resulta conveniente reducir la discrecionalidad en la toma de decisiones por parte de los poderes públicos (por ejemplo, potenciando la figura legal de que el silencio administrativo equivale a una aceptación) y facilitar a los usuarios el conocimiento de las normas (de forma que pueden defender mejor sus derechos); también es preciso disminuir la complejidad de los trámites, eliminando etapas y concentrando en oficinas únicas todos los requerimientos. Desde el punto de vista sancionador, resulta conveniente ajustar o reducir las sanciones por prácticas ilegales o a legales de forma que no sea más rentable para el infractor hacer pagos ilegales en vez de afrontar la multa, de lo contrario se favorece el mantenimiento de prácticas corruptas sin conseguir que la norma sea efectiva. La profesionalización de la administración pública también contribuye a disminuir los comportamientos irregulares, no obstante, esta línea de actuación se aborda con mayor detalle más abajo. Finalmente, se debe recordar que la lucha contra la corrupción en un país puede empezar en otro, en particular los países más avanzados tienen un fuerte incentivo para reducir la corrupción en otros países puesto que muchas de sus empresas tienen dimensión internacional y precisan para competir de un sistema uniforme de reglas.

La detección de prácticas corruptas requiere incrementar la transparencia y la coerción. Normalmente se considera que la transparencia contribuye a reducir las prácticas corruptas, al incrementar la supervisión sobre los poderes públicos. 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, la mayor publicidad de prácticas corruptas) puede generar un sentimiento de impunidad. La transparencia se puede incrementar de forma efectiva mediante la simplificación de las normativas, evitando un exceso de legislación; con sistemas de gestión presupuestaria que reduzcan la discrecionalidad en la asignación de partidas, por ejemplo buscando un incremento de la ratio entre partidas presupuestarias ejecutadas y partidas aprobadas en los órganos legislativos pertinentes, y creando sistemas de gestión por objetivos, de forma que se pueda verificar la actividad de cada unidad administrativa de una manera objetiva. Finalmente en el campo de la persecución de actitudes y prácticas corruptas se debe tener presente que su objetivo último es generar un comportamiento sostenible en el tiempo, consiguientemente deben ser creíbles.

La mejora de las condiciones de mercado se puede lograr a través de actuaciones en cuatro áreas fundamentales. En primer lugar, mediante la inclusión de actividades informales en el sistema formal, en este sentido resulta vital la simplificación y reducción del coste de los trámites para abrir un negocio. Un elemento clave para facilitar las oportunidades de negocio es la mejora de los sistemas de registro de la propiedad, la posibilidad de contar con garantías para acceder al crédito resulta crucial (éste punto se amplía más adelante). En segundo lugar, manteniendo las actividades productivas en el marco regular, así la reducción de los costes por operar en el sistema oficial constituye un requisito básico (por ejemplo, evitando cambios normativos frecuentes que generan costes de adaptación al nuevo entorno legal), simultáneamente se debe mejorar los beneficios por operar oficialmente; en este sentido se debe considerar para cada sector productivo qué puede ofrecer la administración pública que suponga un incentivo para que las empresas deseen operar oficialmente (por ejemplo, caben señalar: actividades de asesoramiento para acceder a nuevos mercados o facilitar el acceso a servicios de mejora de personal).

En tercer lugar la intensificación de la competencia deviene en necesaria para el mantenimiento de un sistema de mercado operativo. El tamaño del mercado nacional puede constituir un límite natural al número de empresas que puede operar en un sector, por ello la liberalización comercial contribuye a mejorar el clima de competencia (ya sea una apertura en el marco del sistema multilateral o de sistema regionales). Los consumidores pueden desempeñar un papel activo para incrementar la competencia en los mercados. El conocimiento por parte del consumidor de sus derechos y la posibilidad de ejercitarlos efectivamente constituyen una herramienta adecuada para mejorar la competencia. En este sentido, el ejercicio de la defensa de los intereses del consumidor se puede realizar en un marco oficial pero no ligado necesariamente al sistema judicial (por ejemplo, a través de sistemas de arbitraje con capacidad ejecutiva). Vitalizar la actuación coordinada de los consumidores, fundamentalmente a través de asociaciones, profundiza esta línea de actuación. Por un lado, las asociaciones de consumidores actúan como agentes privados que contribuyen a la mejora de un bien público (el clima de competencia), suponen así un complemento a la actuación de las administraciones públicas. Por otro, pueden tener un papel relevante en la reducción de las prácticas corruptas. Resulta necesario contemplar al estudiar las condiciones de mercado las políticas que las administraciones públicas siguen al respecto, pero esta línea se expone más abajo.

Finalmente, la seguridad de los contratos constituye el elemento clave sobre el que se asienta todo sistema de mercado. El sistema de registro constituye el punto de partida. Se precisan sistemas sencillos y que eviten trámites complejos a los usuarios. Además, el coste debe ser reducido: los registros deben ser tratados como un sistema de aseguramiento de la propiedad, no como un instrumento para recaudar tasas. Las transacciones económicas se basan en contratos, por tanto, su seguridad jurídica es una condición necesaria para el desarrollo económico. En particular, el sistema financiero depende crucialmente de la existencia de un sistema ágil para la recuperación de créditos incobrables. Se requiere por tanto de un sistema judicial eficaz en el ámbito mercantil. Adicionalmente, la intervención del sector público en el sistema económico se debe realizar respetando los contratos existentes, garantizando la ausencia del riesgo de expropiación sin fundamento y sin compensación.

Una cohesión social elevada facilita la puesta en marcha de instituciones con espíritu de permanencia, aumentando su credibilidad y facilitando que los agentes adapten sus comportamientos al nuevo sistema. Al igual que en el caso de la mejora del clima de competencia, se puede recurrir a agentes privados que tengan intereses concurrentes con el

objetivo de incrementar la cohesión social. El asociacionismo efectivo se debe favorecer, incrementando la presencia de las asociaciones en la vida pública. No se trata de aumentar su número, sino su actividad. La atomización asociativa constituye un problema que evidencia la falta de inclusión social e impiden una defensa efectiva de los intereses de sus miembros. Entre los diversos mecanismos que se pueden proponer para este fin cabe destacar: creación de consejos representativos donde figuren las asociaciones en función de un número mínimo de miembros (siguiendo las líneas de los consejos económicos y sociales que existen en numerosos países) y otorgar capacidades a las asociaciones para actuar en nombre de sus representados (por ejemplo, en sistemas arbitrales). Se debe evitar recurrir a las subvenciones por el problema de apropiación que puede surgir. Puesto que en el núcleo de cualquier análisis institucional se encuentran las motivaciones de los agentes para actuar de una forma determinada, resulta conveniente generar políticas que impliquen un rol activo de los beneficiarios. Las políticas de asistencia pasiva sufren de dos problemas: focalización y generación de sentimientos de apropiación. Los sistemas que ofrezcan apoyo social condicionado a ciertos deberes pueden contribuir de forma efectiva a mejorar la inclusión social.

Las administraciones públicas desempeñan un papel crucial en las sociedades modernas, por ello el incremento en la eficacia de su actuación repercute de una forma generalizada en multitud de ámbitos institucionales diferentes. Siguiendo la línea argumental perfilada en párrafos anteriores, la simplificación y la imparcialidad constituyen los objetivos básicos a conseguir para mejorar la eficacia y eficiencia de las administraciones públicas. Resulta preciso como requisito previo a todo intento de mejora que exista un consenso social y político sobre cómo proceder en el proceso de perfeccionamiento del aparato administrativo público. Por ejemplo, existe un amplio consenso que la reducción del número de escalafones y del número de cargos elegidos por designación política contribuye positivamente a aumentar la eficacia de las administraciones públicas. Sin embargo, no se suele enfatizar suficientemente que resulta preciso articular un sistema coherente y transparente de acceso a los puestos de la administración previo al proceso de simplificación y profesionalización para evitar una apropiación del aparato gestor por parte del partido político gobernante, lo que puede producir una deslegitimación del proceso con el consiguiente retroceso al cambiar el signo político.

Las acciones desarrolladas por las administraciones públicas deben procurar generar incentivos para que se desarrollen aquellos grupos sociales cuyos intereses sean más concurrentes en el largo plazo con el objetivo del desarrollo. En particular, el apoyo público a las iniciativas empresariales o sociales debe realizarse siguiendo criterios objetivos que no resulten manipulables por los agentes involucrados; por ejemplo, ligando las ayudas a la capacidad de exportar o condicionando las ayudas sociales a ciertos comportamientos de los beneficiarios objetivamente verificables (por ejemplo, asistencia escolar). Se deben evitar las subvenciones si no es posible arbitrar sistemas que garanticen la no apropiación de las subvenciones por agentes que no cumplen con los requisitos exigidos.

7.- CRECIMIENTO ECONÓMICO, POBREZA Y POLÍTICA SOCIAL EN LOS PAÍSES DE RENTA MEDIA

De las distintas cuestiones que conforman la agenda de los países de renta media, las relacionadas con la necesidad de reducir los elevados niveles de pobreza y desigualdad y de mejorar el ritmo de crecimiento económico ocupan, sin duda, un lugar preferente. Existe, sin embargo, una gama muy amplia de relaciones entre crecimiento y equidad, reflejada en un mosaico muy variado de experiencias, que limita las posibilidades de elaborar un recetario útil para la instrumentación de las políticas adecuadas.

Tres son los planos desde los que pueden verificarse las posibilidades y los límites existentes para conciliar los dos objetivos citados. En primer lugar, son varias las cuestiones que emergen desde el nuevo marco de relaciones entre el crecimiento económico y el bienestar social. Frente a las interpretaciones lineales tradicionales, en las que el crecimiento y la desigualdad se interpretaban como realidades subordinadas, la experiencia acumulada en los últimos años por países de muy diferente nivel de renta ha añadido importantes matices a esta relación. La complejidad de los nuevos procesos de crecimiento y la diversidad de resultados distributivos relativizan las posibilidades de establecer relaciones generales y obligan a fijar la atención en determinadas modalidades de crecimiento y en el desarrollo de políticas redistributivas específicas.

La complejidad de las relaciones entre crecimiento económico y bienestar social presenta cierta singularidad en el caso de los países de renta media. No existe un único modelo de crecimiento, desigualdad y pobreza, e incluso dentro de áreas geográficas relativamente homogéneas el abanico de realidades es muy amplio. Existen, no obstante, algunos procesos comunes, de los que se pueden extraer enseñanzas relevantes para el diseño de la intervención pública. La mayor fragilidad del proceso de crecimiento económico en estos países ha dado lugar, tradicionalmente, a notables fluctuaciones en la actividad económica. En algunos casos, esta inestabilidad se ha traducido en la aparición recurrente de crisis económicas y financieras, con un efecto muy negativo sobre la situación de los hogares con menores recursos. Cabe preguntarse por los medios adecuados tanto para aliviar su impacto como para reducir los efectos de las perturbaciones cíclicas sobre el bienestar de los ciudadanos.

Un elemento clave será, sin duda, el modo en que se articulen los sistemas de protección social. Por un lado, parece necesaria una reforma de la financiación, que a la vez que mejore la suficiencia del sistema fiscal y su progresividad no produzca distorsiones en el comportamiento de los agentes económicos, superando, además, la actual segmentación de los sistemas contributivo y no contributivo. Por otro lado, parece también obligado el desarrollo de nuevas estrategias que, en un escenario de límites notables para el aumento de los recursos presupuestarios, concilien el necesario

aumento de la cobertura de los sistemas de protección social con incrementos moderados de sus costes. Estas estrategias deben referirse tanto a los componentes universales de la protección social como al desarrollo de nuevos instrumentos más selectivos.

Este capítulo trata de explorar las cuestiones citadas, centrando la atención en las posibilidades y los límites de las posibles respuestas de los países de renta media a los diferentes dilemas que plantea la doble necesidad de mantenimiento de niveles altos de crecimiento económico y de reducción de la pobreza. Para ello se revisa, en primer lugar, el contexto general de cambio de las relaciones entre crecimiento económico y bienestar desde una perspectiva teórica, prestando una especial atención a la nueva evidencia sobre la relación entre las políticas redistributivas y los procesos de crecimiento económico. En segundo lugar, se ofrece un retrato del variado cuadro de experiencias de crecimiento y equidad en los países de renta media, destacando los efectos sobre la pobreza de las crisis económicas y financieras. En tercer lugar, se revisan las principales opciones de política social. El capítulo se cierra, a modo de conclusión, con una relación de recomendaciones, entre las que se incluyen referencias al papel de la cooperación internacional en este nuevo contexto.

1.- Crecimiento económico, desigualdad y pobreza: marco general

1.1. Crecimiento económico y bienestar social: ¿un nuevo marco de relaciones?

Lejos de contar con un cuerpo definitivo de evidencias empíricas y fundamentos teóricos, las relaciones entre el crecimiento económico y el bienestar social han tendido a ser reinterpretadas recurrentemente. La irregularidad del acento prestado a cada uno de los parámetros que marcan esta relación ha dependido, en el tiempo, de la inestabilidad de los procesos de crecimiento en muchos países y de la ausencia de tendencias lineales en los procesos distributivos. Frente a la aparente uniformidad de relaciones que inspiró a mediados de los años cincuenta la célebre interpretación kuznetsiana de la relación entre la desigualdad y el crecimiento económico a largo plazo como un proceso en forma de U invertida, las tendencias en curso desde mediados de los años ochenta han ido perfilando un cuadro muy heterogéneo de experiencias.

Entre los países latinoamericanos, por ejemplo, se han registrado en el período reciente experiencias de crecimiento de la renta de la media de población y de los hogares pobres (es el caso de algunos países centroamericanos, Chile o Brasil), procesos de caída de las rentas con aumentos de la pobreza (Argentina, Uruguay y Venezuela) y ejemplos de cambios poco significativos en la renta media, pero con tendencias distributivas muy diferentes. Tampoco ha sido uniforme el proceso en los países de Europa del Este, donde, dentro de una tendencia general de aumento de la pobreza, el empeoramiento fue claramente más pronunciado en los países que tuvieron menos éxito en las reformas económicas. Algo similar sucedió en los países asiáticos que habían crecido a comienzos de los años noventa a tasas espectacularmente altas. La crisis del último tercio de dicha década se reflejó de maneras muy distintas en los indicadores básicos de pobreza y desigualdad.

Resulta difícil, en este contexto, hablar de relaciones universales o de recetas que puedan ser intercambiables entre países con muy diferente nivel de renta. De la evidencia comparada reciente y de la investigación teórica y aplicada se pueden extraer,

no obstante, dos lecciones fundamentales, relativamente acomodables en los modelos interpretativos de las relaciones entre crecimiento y desigualdad que gozan de mayor aceptación.

La primera es la necesidad de reformular la pregunta tradicional sobre la relación entre el crecimiento económico agregado y los cambios en la distribución de la renta. Los intentos históricos de forzar una relación causal, jerarquizando uno de los dos procesos, han sido contestados tozudamente por los hechos. La aportación seminal de Kuznets, según la cual la desigualdad aumenta en las primeras fases del crecimiento económico, se estabiliza después y disminuye en las fases avanzadas del mismo, vio pronto limitada su capacidad explicativa con la finalización de la onda expansiva de crecimiento de las economías industrializadas en los años setenta. Sigue siendo fundamental, sin embargo, para interpretar este nudo de relaciones, la base teórica que sustentaba su hallazgo empírico: tanto los cambios en la estructura productiva como las demandas de redistribución de la renta a través de interferencias legislativas y decisiones políticas siguen siendo dos elementos determinantes para traducir las mejoras en la eficiencia económica en mayores niveles de bienestar social.

El énfasis en los efectos del crecimiento económico sobre el bienestar impulsó, en cualquier caso, un renovado interés por la cuestión distributiva, siendo reemplazados los modelos de análisis en los que el crecimiento se interpretaba como una garantía segura de reducción de la desigualdad y la pobreza por otros nuevos en los que la pregunta clave era cómo debía orientarse el crecimiento para favorecer una distribución más equitativa de la renta. La aceptación parcial de las hipótesis de Kuznets, al menos hasta los primeros años setenta, favoreció una nueva interpretación de las relaciones entre crecimiento económico y equidad. En ella se cedía un mayor protagonismo a la capacidad de las políticas públicas para modificar los resultados del crecimiento, destacando, entre las alternativas de gasto para alcanzar esta meta, aquellas dirigidas a la mejora del stock educativo, la redistribución de la renta y la inversión pública. Se podía aspirar a reducir la desigualdad en un marco de crecimiento económico y se descubrían algunas formas de crecimiento más decisivas que otras para la mejora del conjunto de la población: menor concentración de la propiedad de la tierra y aumento del capital humano mediante la educación. El punto más débil de esta interpretación era que asumía el crecimiento económico como una realidad garantizada en el medio y largo plazo.

El estallido de la crisis económica de los años setenta obligó a abandonar forzosamente esta concepción. Los países en etapas intermedias en su proceso de madurez económica vieron cómo se alteraban sus condiciones de crecimiento, obligados entonces a depender profundamente de la financiación externa y a acometer severas políticas de ajuste. El crecimiento agregado volvía a ser clave como receta general para la mejora del bienestar social y las políticas de ajuste severo produjeron, en muchos casos, efectos regresivos en términos de desigualdad y pobreza. En los países de mayor nivel de renta se generalizó una revisión crítica de las políticas redistributivas, que, como ingrediente fundamental del pacto keynesiano, habían cobrado un espectacular desarrollo en las décadas anteriores. Arraigó profundamente la idea de ineficiencias en el proceso de redistribución desde los grupos de mayor renta a los de rentas más bajas, junto a la y la concepción generalizada de que las políticas redistributivas reducen el ahorro, la inversión y la participación laboral. La pregunta de cómo influye el crecimiento sobre la desigualdad pasó a ser, en un margen temporal muy breve, cómo influye la desigualdad

sobre el crecimiento. La forzada linealidad de ese planteamiento no encontró correspondencia, sin embargo, en las transformaciones de los procesos de crecimiento económico desde mediados de los años ochenta o en la reorientación de la intervención pública con carácter redistributivo.

Contamos, en la actualidad, con suficiente evidencia empírica y bagaje teórico para replantear la relación entre el crecimiento económico y la equidad desde una base no jerárquica, que pivota sobre la interpretación de ambos procesos como realidades profundamente interconectadas. La pregunta general resulta hoy mucho más matizada y abre una doble perspectiva: ¿qué modelos de crecimiento económico favorecen una mayor igualdad y qué políticas redistributivas favorecen un mayor crecimiento? La heterogeneidad de los patrones de crecimiento y de las opciones de protección social nos aleja de los modelos interpretativos lineales.

Para los países de renta media se dispone de una información empírica abundante, que nos informa de que el aumento de la desigualdad no ha favorecido el crecimiento económico en varios casos, mientras que en otros el crecimiento económico no ha dado lugar a mejoras en la equidad. Las políticas de estabilización que muchos gobiernos tuvieron que adoptar han aumentado la pobreza y la desigualdad, resultando necesaria la incorporación de objetivos distributivos al diseño de estos programas. Esta realidad es especialmente llamativa en el caso de algunas de las economías de Europa del Este. En otros países, también de renta media, se ha podido constatar que el aumento del nivel educativo medio de la población ha reducido la desigualdad y la pobreza, a la vez que ha fijado bases más sólidas para el crecimiento económico a largo plazo. De la misma forma que estas políticas redistributivas pueden tener efectos positivos sobre la eficiencia y la igualdad, se tiene también evidencia de que de algunos factores macroeconómicos concretos, más que las tasas agregadas de crecimiento, pueden resultar determinantes de las relaciones generales entre crecimiento y bienestar social, como es el caso de la contención de la inflación o la evolución de los salarios.

La segunda lección más relevante de las tendencias recientes de los procesos de crecimiento económico y distributivo en la economía mundial es la existencia de márgenes importantes de los gobiernos para conseguir que la mejora de los niveles medios de renta afecte de manera especialmente positiva a los grupos en el extremo inferior de la distribución (crecimiento pro-pobres). La relación entre el crecimiento económico y la pobreza está intermediada por un elenco muy amplio de factores. Ello hace que, en la práctica, la reducción de la tasa de pobreza en un país pueda estar ocultando caídas en los niveles de vida de grupos específicos de población. Los ejercicios empíricos que estiman el efecto desagregado del crecimiento sobre distintos colectivos muestran una elasticidad muy diferente de determinadas categorías a los cambios en el ritmo de actividad económica.

Esta realidad también es extrapolable a países de diferentes características. El célebre estudio de Ravallion y Chen (1997), donde se estimaban diferentes elasticidades de la pobreza al crecimiento económico, mostraba una considerable variación en torno a la relación media. Mientras que generalmente el crecimiento económico da lugar a reducciones de las tasas de pobreza y las recesiones a aumentos de dichas tasas, el efecto de una misma tasa de crecimiento de la renta media puede dar lugar a resultados muy distintos entre países. Así, mientras que la elasticidad media es 2,6 (variación de la pobreza resultante del aumento de la renta media), en los países con mayor respuesta de

la pobreza al crecimiento económico ésta es cinco veces más alta que en países con elasticidades más bajas. Estimaciones recientes, por ejemplo, para América Latina y el Caribe arrojan valores de esa elasticidad en torno a 1,4 puntos (Gasparini et al., 2005).

Son varios los factores que determinan las diferencias en el efecto del crecimiento sobre la pobreza y que han sido confirmados por la evidencia empírica reciente. Es el caso, por ejemplo, del patrón sectorial de crecimiento. En los países con rentas más bajas, el crecimiento de los sectores primario y terciario tiene un efecto muy importante sobre la pobreza, ya que genera rentas para los agricultores con menores ingresos y aumenta la demanda de un tipo de bienes y servicios que puede ser producido por los pobres con mayor facilidad. Más controvertido es el efecto del crecimiento del sector manufacturero. Aunque mejora las rentas de los trabajadores asalariados, tiene un efecto menor sobre la desigualdad que el crecimiento del sector primario. Resulta muy relevante también la propia elasticidad del empleo a las variaciones de la producción agregada. Cuanto más intensivo en empleo es el crecimiento, más acusada es la reducción de la pobreza. En los países donde tienen un peso mayor los trabajadores con menor nivel educativo resulta especialmente relevante el aumento de la demanda de trabajo de baja cualificación.

Pero, sobre todo, la combinación de altas tasas de crecimiento con reducciones de la desigualdad la principal fuerza determinante de las reducciones de la pobreza cuando aumenta la renta media de la población. Las sociedades más igualitarias transforman de un modo más eficiente el crecimiento medio de las rentas en reducciones de la pobreza. En el período reciente se han generalizado los ejercicios de descomposición de la pobreza en las variaciones debidas a los cambios en la renta media y variaciones debidas a la desigualdad. Mediante el uso de microdatos se puede estimar cómo evolucionaría la pobreza ante cambios en la renta media si la desigualdad no hubiera cambiado o cómo cambiaría la pobreza si la renta media hubiera permanecido constante y la desigualdad hubiera variado. Valgan como ejemplo las estimaciones de Gasparini et al. (2005) para América Latina y el Caribe, según las cuales las tendencias regresivas de la distribución de la renta explicarían el aumento de la pobreza en Argentina o en Ecuador durante los años noventa y la primera mitad de la década actual. En otros países, como Paraguay, Uruguay o Venezuela, el aumento de la pobreza se debió, casi por completo, a la caída de la renta media. Para una muestra más amplia de economías, diferentes estudios empíricos muestran que un país con un índice de Gini de 0,25 puede esperar una elasticidad entre renta media y pobreza igual a -3,3. En un país con un Gini de 0,60 la reducción esperable de un aumento en un punto de la renta media se reduciría a 1,8 puntos (Bourguignon y Morrison, 1998).

La dimensión igualitaria del crecimiento no se ciñe, en cualquier caso, al reparto de la renta entre la población. La desigualdad en la propiedad de la tierra sigue siendo igual o más importante que la que se refiere a los ingresos. Los estudios para varios países de renta media confirman esta realidad: durante los últimos treinta años el crecimiento de la producción agraria no ha significado un importante efecto reductor de la pobreza, debido a la elevada desigualdad en la propiedad de la tierra. De la misma forma, la desigualdad en el acceso al crédito puede hacer perder a la sociedad oportunidades de inversión muy rentables y la desigualdad de oportunidades en el acceso a la formación puede limitar el crecimiento económico en el largo plazo.

Todos estos elementos intermediadores entre el crecimiento de la renta media y los niveles de pobreza de cada país apuntan a la existencia de amplios márgenes de actuación de la intervención pública. Las políticas redistributivas, y en especial las prestaciones monetarias, tienen un potencial muy grande para generar efectos equitativos y mejoras en el bienestar de los hogares más pobres. El cumplimiento de esta función, sin embargo, no siempre es inmediato, siendo diversas las opciones con las que cuentan los gobiernos para acercar el cuadro final de prestaciones a un diseño óptimo. Más adelante se revisan algunos de los principios que pueden guiar una elección adecuada de instrumentos.

1.2. La intervención pública redistributiva y el crecimiento económico

Como se acaba de señalar, un diseño adecuado de las políticas redistributivas puede favorecer una mejor traducción del crecimiento económico agregado en mayores ganancias de los ciudadanos pobres. Detrás de este planteamiento, sin embargo, subyacen interrogantes cuya contestación resulta compleja. El más recurrente es, sin duda, hasta qué medida el desarrollo de programas redistributivos puede suponer cambios en el propio ritmo de crecimiento. Los posibles efectos sobre el crecimiento económico de las políticas de gasto destinadas a cubrir las necesidades de protección social siguen sujetos a importantes controversias. Un hecho estilizado de las economías contemporáneas, sobre todo aquellas con mayor nivel de renta, es la magnitud cobrada por la absorción de recursos públicos destinados a la satisfacción de las necesidades de aseguramiento de rentas y al desarrollo de bienes preferentes. Igual que sucedía con las relaciones entre el crecimiento y la desigualdad, la interpretación de los efectos de este tipo de actuación pública no ha seguido una tendencia continua. Frente a la valoración positiva que recibió el desarrollo de las actuaciones redistributivas globales durante la fase expansiva de las economías occidentales, en las tres últimas décadas el tono ha pasado a ser mucho más crítico.

Esta revisión se ha intensificado en el período reciente. La generalización de shocks adversos en el mercado de trabajo en muchos países ha dañado la cadena entre empleo, contribución y protección social, con una creciente atención por parte del análisis económico a los efectos potencialmente perturbadores de los programas sociales sobre la participación laboral, el ahorro y el stock de capital. La intensificación de los procesos de internacionalización de la economía, además, ha dado lugar a la presencia de crecientes límites para el mantenimiento de altos niveles de gasto y al cuestionamiento de la intervención pública en los tres planos desde los que tradicionalmente se han desarrollado las estrategias redistributivas: el gasto social, la imposición progresiva y la actividad reguladora. Se acusa a los programas con mayor orientación redistributiva de introducir rigideces no deseadas en el funcionamiento de los mercados de trabajo, de aumentar ineficientemente el tamaño del sector público y de elevar los impuestos y, con ello, alterar la estructura de incentivos de los agentes económicos.

La relevancia económica y social de las objeciones planteadas contrasta con la presencia de notables límites, tanto teóricos como empíricos, para ofrecer respuestas concluyentes. Lejos de contribuir a la clarificación de este nudo de relaciones, el crecimiento de la literatura centrada en el análisis empírico de los efectos del sistema de protección social sobre el crecimiento económico no ha despejado las cuestiones

abiertas, sin que el refinamiento de los métodos de análisis haya bastado para alcanzar un conjunto de resultados empíricos suficientemente consensuados.

Buena parte de los problemas de indefinición encuentran su origen en la existencia de problemas teóricos difícilmente solubles. Destacan, sobre todo, tanto el complicado encaje de la intervención social pública en el marco de las teorías del crecimiento, evaluándose los posibles canales de influencia sobre el crecimiento casi de forma exclusiva a través de los efectos sobre los factores de producción, como la imprecisión de la propia idea de protección social en los sistemas de bienestar contemporáneos. Éstos han tendido a presentar un carácter poliédrico, con diferentes fuentes de producción y agentes productores, que contrastan con las evaluaciones excesivamente agregadas, que tienden a obviar la posible heterogeneidad de los efectos de las diferentes funciones del gasto social.

Pese a tales límites, en el período reciente se ha revitalizado el estudio de los efectos de la intervención pública redistributiva sobre el crecimiento económico, desde el doble plano empírico y teórico, con conclusiones relevantes para la interpretación de las posibilidades y los problemas de los cambios en curso en los países objeto de estudio. Desde el marco teórico, se ha tendido a incorporar el gasto social a la función de producción de la economía como un factor de crecimiento más, tanto desde las nuevas reinterpretaciones de los modelos neoclásicos de crecimiento como desde las extensiones de los modelos de crecimiento endógeno (Zagler y Dürnecker, 2003). Esta inclusión permite interpretar el efecto directo del gasto redistributivo sobre la productividad marginal de los factores. La literatura especializada ha señalado como principales efectos la posible influencia del sistema de prestaciones sociales sobre el ahorro y la participación laboral, así como los efectos generales de los impuestos desarrollados para financiar las transferencias.

Una de las principales críticas formuladas al sistema de prestaciones sociales desde el marco de las teorías del crecimiento económico es el posible desestímulo del ahorro y, con ello, de la inversión. Tal acusación se refiere, fundamentalmente, a las prestaciones relacionadas con la etapa de retiro de la actividad, aunque existen otras prestaciones, como las de desempleo, enfermedad o invalidez, que también pueden afectar a la tasa agregada de ahorro. La conexión entre pensiones de jubilación y ahorro en el marco de los modelos teóricos más aceptados no es sencilla. La teoría no muestra un efecto definido y los estudios empíricos no avalan la disponibilidad de resultados uniformes. Más inmediatos resultan, a priori, los efectos en la participación laboral. El modelo tradicional de oferta de trabajo ha dado origen a una creciente revisión crítica del modo en que están diseñadas las prestaciones sociales, al suponer las cuantías un salario de reserva demasiado alto para que la estructura de incentivos permanezca inalterada. La evidencia disponible, sin embargo, parece mostrar que aunque existe un efecto negativo y estadísticamente significativo sobre el número de horas trabajadas, se trata de un efecto poco relevante en términos cuantitativos (Danziger et al., 1981, Atkinson y Micklewright, 1991, Atkinson y Mogensen, 1993, Moffit, 1992 y Moffitt, 2002). Los efectos difieren, además, según países y grupos demográficos.

Los supuestos que subyacen detrás del análisis convencional resultan, sin embargo, demasiado rígidos para inferir relaciones lineales. Como señala Atkinson (1999), en marcos de competencia perfecta y existencia de mercados que se vacían, cualquier gasto en transferencias necesariamente reduce la eficiencia. Tal marco no incorpora, sin

embargo, ninguno de los objetivos de la protección social señalados anteriormente para fomentar un crecimiento pro-pobre. Desde los primeros años noventa, nuevos enfoques han señalado los efectos positivos sobre el crecimiento de la corrección de las desigualdades y la mayor estabilidad del marco institucional. Es el caso de un mayor equilibrio político-económico (Bertola, 1998), la prevención de comportamientos delictivos (Sala-i-Martín, 1997), la mayor eficiencia productiva que genera la estabilidad institucional [Alesina y Perotti (1995), Tabellini (2000)], el efecto positivo de las transferencias sobre el aseguramiento de los derechos de propiedad y la generación de externalidades positivas (Sala-i-Martín, 1992), la mejora de la eficiencia de los mercados de capitales (Saint-Paul, 1994; Bénabou, 1996) o el mayor aseguramiento frente al riesgo, con la reducción de la incertidumbre y la generación de efectos positivos sobre la innovación [Gintis y Bowles (1982), Atkinson (1999)].

Desde esta variedad de aproximaciones podrían anticiparse efectos contrapuestos del gasto social sobre el crecimiento económico. Los gastos sociales pueden influir sobre la función de producción reduciendo la oferta de factores a la vez que aumentan la eficiencia de la economía. La diversidad de argumentos invita a la búsqueda de estimaciones de los parámetros de la función de producción estándar diferentes de los anticipados por los modelos tradicionales de análisis, lo que ha dado origen a una gama muy diversa de contrastes empíricos de la relación entre gasto en protección social y crecimiento económico. En la práctica, la posible identificación de relaciones generales agregadas está fuertemente condicionada por la heterogeneidad de resultados. Mientras que un número no desdeñable de trabajos encuentran una relación positiva [Korpi (1985), McCallum y Blais (1987), Castles and Dowrick (1990), Cashin (1994) y Perotti (1994, 1996)], en otros el signo de la relación agregada resulta negativo [Weede (1986, 1991), Nordström (1992), Persson y Tabellini (1994), Hansson y Henrekson (1994), Gwartney (1998) y Arjona et al. (2002)]

La falta de uniformidad en los resultados empíricos ha dado lugar a diferentes interpretaciones. Para algunos autores, la ausencia de relaciones significativas relativiza las críticas habituales a la expansión del gasto social y a una hipotética dimensión excesiva de la intervención pública con fines redistributivos. Para otros, la variedad en el signo y el tamaño de los coeficientes en los diferentes estudios se explicaría por la existencia de una gama muy amplia de decisiones metodológicas y la utilización de bases de datos diferentes. En la práctica, sin embargo, existe poca variabilidad en el tipo de datos utilizados, destacando, en todo caso, la inclusión o no de algunos países concretos. Las decisiones metodológicas sí parecen fundamentales para explicar las diferencias en los parámetros estimados en los diferentes contrastes empíricos. Entre ellas, a nuestro juicio, destaca la decisión de centrar el análisis en los efectos sobre los niveles del PIB en cada país o en su crecimiento y la posibilidad de utilizar distintos niveles de agregación del gasto. El gasto en educación, por ejemplo, o en políticas activas de empleo, puede producir unos efectos sobre el crecimiento distintos de los que suscitan las políticas de garantía de rentas.

Una cuestión clave, por tanto, es la consideración agregada o no de los tipos de gasto. Las diferentes funciones del gasto social pueden alimentar de distinta forma los procesos de crecimiento. Los efectos negativos sobre el ahorro y la oferta de trabajo son más probables en el caso de las transferencias directas de renta a los hogares. No obstante, como se señaló, pueden tener efectos indirectos positivos. Los gastos en políticas activas tienen esos mismos efectos indirectos positivos, pero sin incurrir en

posibles pérdidas de eficiencia ligadas a la posible reducción de la oferta de factores. Diferentes trabajos han mostrado una asociación positiva entre un mayor gasto en políticas activas y niveles más altos de empleo. La evidencia, sin embargo, sobre los efectos del gasto en políticas sociales activas sobre el crecimiento económico es menor. Arjona et al. (2002) muestran para varios países de la OCDE que el gasto en políticas activas tiene un efecto sobre el crecimiento significativamente mayor que el de las políticas pasivas. El primer tipo de gasto aparece estadísticamente asociado con un mayor crecimiento, mientras que lo contrario sucede con las políticas pasivas. En el caso de algunos países de renta media, como veremos más adelante, existe evidencia de que el gasto redistributivo está favoreciendo la mejora de los niveles de bienestar de la población, especialmente el destinado a la mejora del stock educativo, vital para evitar la transmisión intergeneracional de la pobreza, sin que el aumento del gasto haya supuesto mermas en el ritmo de crecimiento de la economía.

2. Crecimiento económico y equidad en los países de renta media

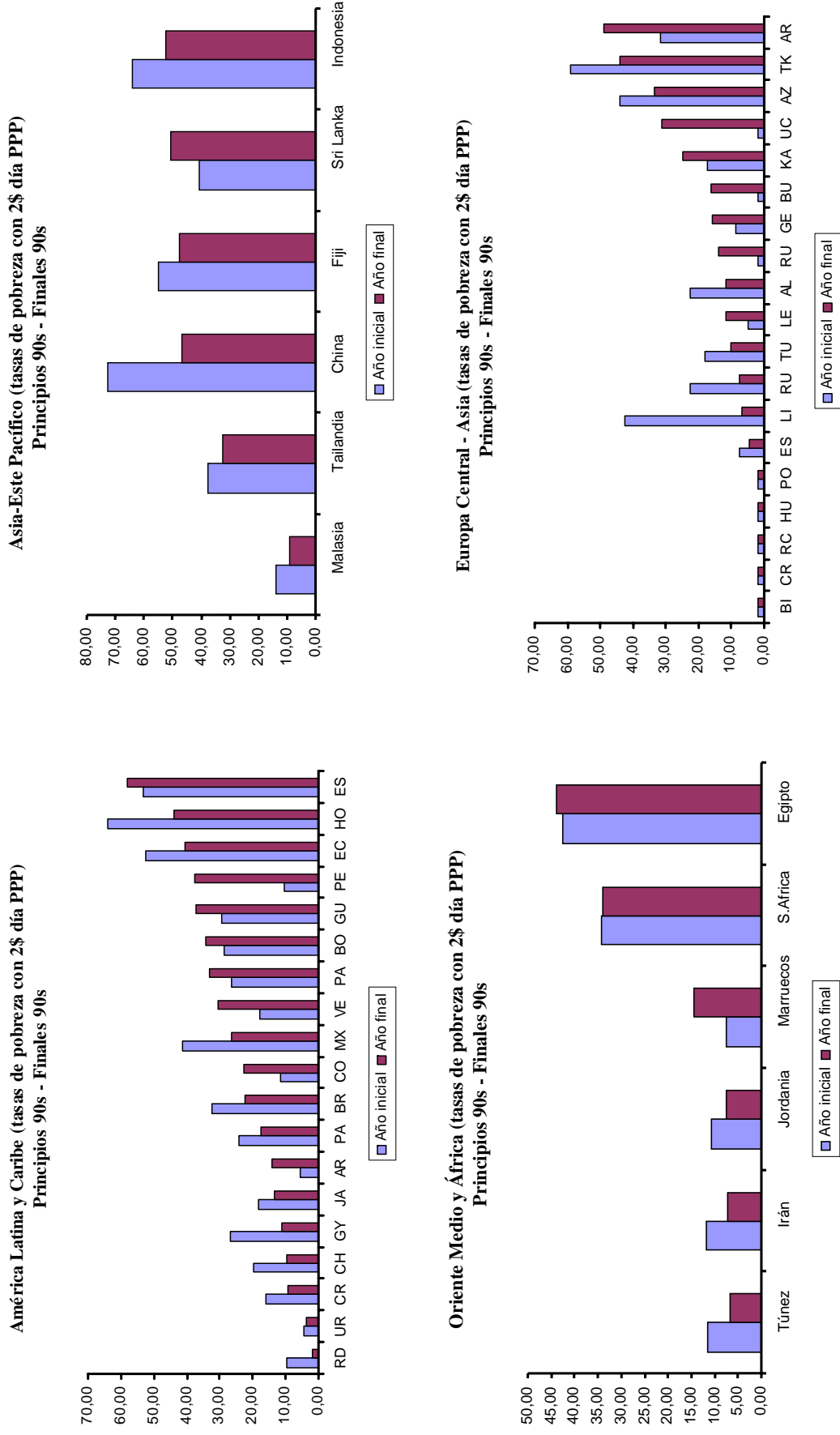
2.1. Crecimiento económico y pobreza en los países de renta media

El marco de relaciones anteriormente definido, aunque referido al conjunto de países que conforman la economía mundial, ilustra bien las dificultades para comprender algunos de los procesos en curso en los países de renta media. En muchos de éstos, han sido notables tanto las dificultades para alcanzar tasas elevadas de crecimiento económico como para conseguir rebajas sustanciales en los niveles de pobreza, comportándose algunos de ellos incluso peor que otros países con niveles medios de renta considerablemente más bajos.

El cuadro que se desprende de la observación de la evolución de la pobreza desde comienzos de los años noventa hasta las fechas más recientes no invita al optimismo. En casi la mitad de los países estudiados, la pobreza –porcentaje de hogares o individuos con ingresos por debajo de dos dólares al día– aumentó (Gráfico 1). La diversidad de países considerados impide hablar de un patrón homogéneo. En América Latina y el Caribe puede hablarse de un empeoramiento generalizado de las tasas, cuando las cifras se contemplan teniendo en cuenta el conjunto de población residente en el área. Algunos países, sin embargo, han registrado reducciones significativas de pobreza, como Brasil, Chile o Costa Rica. Si se tiene en cuenta que la población en América Latina y Caribe ha seguido aumentando, el resultado final ha sido un incremento del número de pobres. En el período más reciente, las tendencias han mostrado signos más positivos, aunque insuficientes para devolver las tasas a sus niveles iniciales.

Las posibilidades para rebajar la pobreza en estos países dependen, fundamentalmente, de las mejoras que puedan conseguirse en la reducción de la desigualdad. Pese a las diferencias entre los países de la región, todas las evidencias conocidas coinciden en señalar que los indicadores de desigualdad económica son mucho más elevados no sólo que los de los países con mayor nivel de renta sino mayores también que los del resto de países de renta media e incluso de renta baja, configurándose la zona como el área geográfica con una distribución de ingresos más desigual en el contexto mundial, persistente a través de diferentes regímenes económicos y políticos.

Gráfico 1. Evolución de la pobreza en los países de renta media



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Banco Mundial (2005)

En la década de los noventa, la tendencia generalizada fue, además, de rebrote de la desigualdad, muy acentuado en países como Argentina (antes y después de la crisis económica), mientras que en otros como Brasil, históricamente el país más desigual de la región, se produjo una moderada mejora (Ferranti et al., 2004). Especialmente preocupante es el aumento de las diferencias en el acceso a la educación superior entre grupos sociales, por las implicaciones inevitables sobre la futura distribución de ingresos, en un contexto de altos rendimientos de este tipo de educación en el mercado laboral. En este sentido, Haimovich et al. (2006) señalan las diferencias internacionales en los rendimientos de la educación superior como el principal factor explicativo de las diferencias en los niveles de desigualdad entre los países latinoamericanos.

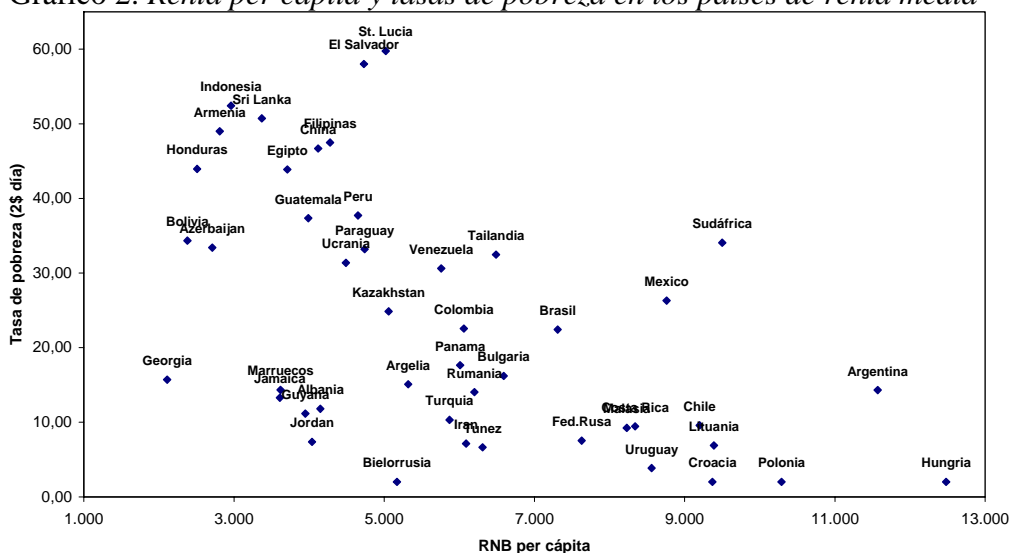
En otras áreas geográficas en las que se concentran los países de renta media el resultado no fue tan negativo. En los seis países considerados del este asiático, con la única excepción de Sri Lanka, las tasas de pobreza se redujeron durante el período considerado. La caída fue especialmente pronunciada en el caso de China, con el lógico efecto positivo sobre la cifra agregada. El mantenimiento de tasas anuales de crecimiento superiores al 8% habría dado lugar a un intenso proceso de reducción de las formas más severas de pobreza. Según la información del Banco Mundial persiste, sin embargo, cierto riesgo de fragmentación interna, con tendencias de reducción de la pobreza más intensas en el medio rural que en el urbano, donde la caída de las tasas ha sido más moderada. En este ámbito geográfico resulta también paradigmática la experiencia de Tailandia, donde después de que el crecimiento económico jugara un papel determinante en la reducción del volumen de población pobre durante la primera mitad de los años noventa, la crisis financiera posterior provocó un aumento muy importante de las tasas de pobreza en un intervalo temporal muy breve.

En los países de renta media de Europa Central y Asia no puede hablarse de una tendencia uniforme en la evolución de la pobreza, dadas las diferencias entre países, si bien en términos medios el crecimiento de la pobreza fue drástico desde comienzos de los años noventa, sólo suavizado en las fechas más recientes. Cabe hablar de problemas en casi todos los casos, incluso en aquellos que tuvieron más éxito en las reformas económicas, siendo la transición especialmente dolorosa en algunos países, como Armenia o Georgia. Las estimaciones disponibles sobre la naturaleza de la pobreza en estos países muestran, como rasgo diferencial, un carácter marcadamente transitorio, dada la vulnerabilidad general de los hogares a posibles perturbaciones, al existir poco ahorro o activos líquidos (Fox, 2003). La capacidad, sin embargo, de los gobiernos para dar respuesta a estas perturbaciones quedó durante los años noventa muy limitada por la crisis fiscal inducida por la transición. La excepción la representan los países con reformas tempranas, donde desde los primeros momentos de la transición se desarrollaron sistemas de protección –no siempre adecuadamente focalizados– que sirvieron para amortiguar, al menos parcialmente, los efectos del cambio.

En la cuarta de las áreas con países de renta media, Oriente Medio y África, la tendencia, en general, ha sido de pocos cambios o de moderada contención de la pobreza, con la excepción de Marruecos, o de pocos cambios. Salvo en los casos de Sudáfrica y Egipto, las tasas son más bajas que en el resto de áreas. En este último país, destacan los problemas para reducir la pobreza, en un contexto en el que el crecimiento económico ha sido mayor que el de otros países de la zona que, sin embargo, sí registraron mejoras en la situación de los hogares más desaventajados. Las estimaciones realizadas muestran, de hecho, que la pobreza es prácticamente inelástica al

crecimiento, radicando los principales problemas para lograr reducciones más importantes de la pobreza en una profunda desigualdad entre áreas geográficas y en los bajos niveles educativos medios de la población (Banco Mundial, 2002).

Gráfico 2: Renta per cápita y tasas de pobreza en los países de renta media

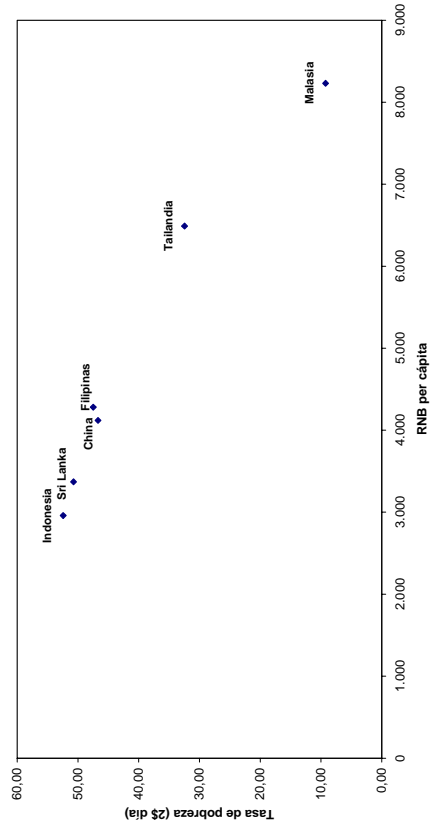


Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Banco Mundial (2005)

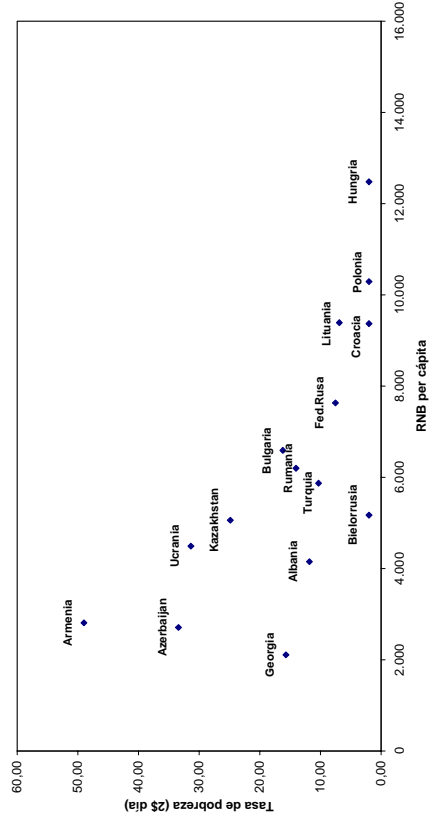
En conjunto, los países de renta media presentan una relación significativa entre el nivel medio de renta y la tasa de pobreza (estimada como el disfrute de un nivel de ingresos inferior a dos dólares al día). Se aprecia, sin embargo, una cierta dispersión, que dificulta hablar, de nuevo, de procesos homogéneos (gráfico 2). El análisis desagregado de la relación entre la renta per cápita y la incidencia de la pobreza revela, de hecho, que incluso dentro de cada área geográfica existen algunas diferencias notables (gráfico 3). América Latina y el Caribe, como en tantos otros aspectos, albergan el mosaico más variado de experiencias. Si bien un bloque amplio de países parecen conformar un núcleo para el cual se verifica la relación lineal entre ambas variables, existen tanto casos en los que las tasas de pobreza son inferiores a lo que cabría esperar según los niveles de renta (sobre todo, en Uruguay, Costa Rica y Chile) y países en los que sucede lo contrario (Santa Lucía y El Salvador). Tampoco puede hablarse de perfiles claros en Oriente Medio y África, donde la citada singularidad de los resultados de Egipto y Sudáfrica quiebra el posible patrón, ni en los países de Europa del Este y Asia Central, donde destacan en lo negativo Armenia y en lo positivo Bielorrusia y Croacia. Mucho más nítida es la relación en el resto de países asiáticos, con un perfil claramente lineal entre la renta per cápita y la incidencia de la pobreza absoluta.

Gráfico 3

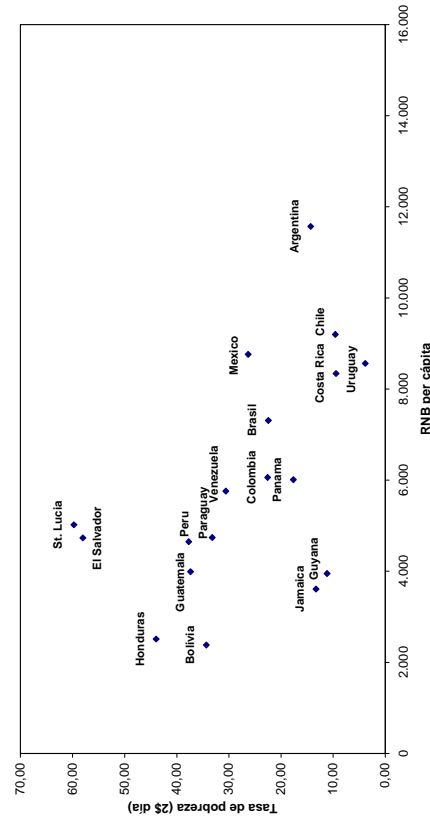
PRM Asia Este-Pacífico
Pobreza (2 \$ día PPP) y Renta Nacional Bruta per cápita (\$ corrientes, PPP)



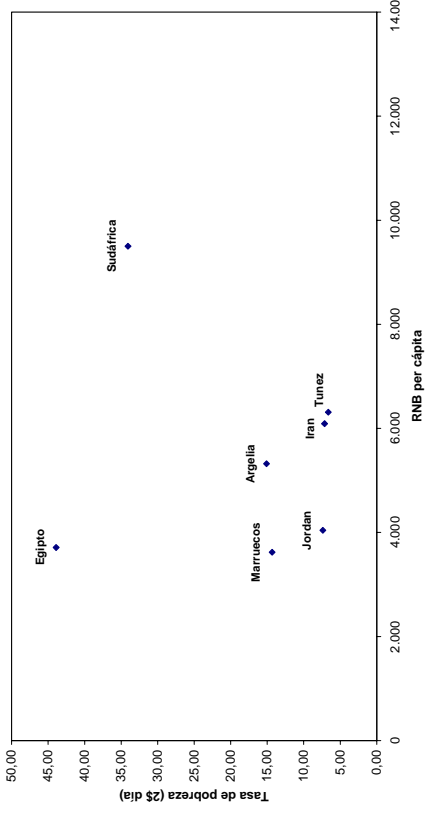
PRM Europa y Asia Central
Pobreza (2 \$ día PPP) y Renta Nacional Bruta per cápita (\$ corrientes, PPP)



PRM América Latina y Caribe
Pobreza (2 \$ día PPP) y Renta Nacional Bruta per cápita (\$ corrientes, PPP)



PRM Oriente Medio y África
Pobreza (2 \$ día PPP) y Renta Nacional Bruta per cápita (\$ corrientes, PPP)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Banco Mundial (2005)

2.2. Crisis económicas y pobreza

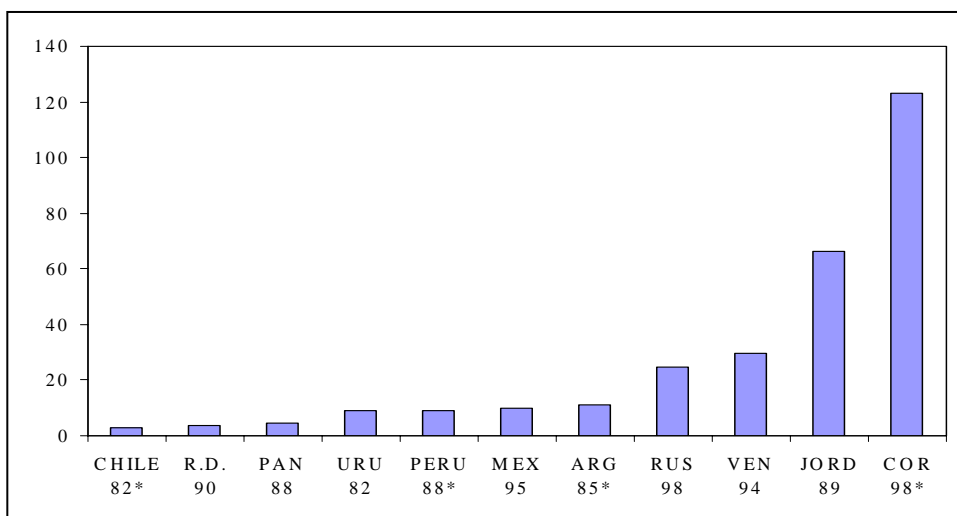
Uno de los elementos distintivos de la relación entre los procesos de crecimiento económico y la pobreza en los países de renta media es la mayor vulnerabilidad de los resultados distributivos a los shocks macroeconómicos. La mayor probabilidad de crisis financieras y de alteración de los desequilibrios macroeconómicos básicos se ha traducido, tradicionalmente, en cambios en las tasas de pobreza mucho más pronunciados que en otros países, especialmente si la comparación se establece con aquellos con una renta media mayor. Las crisis macroeconómicas fueron un fenómeno recurrente en los años noventa (México, Este Asiático, Rusia, Brasil, etc.), y se añadieron en algunos casos a shocks climáticos (catástrofes naturales) y políticos, como conflictos bélicos o golpes de Estado. El conocimiento de los efectos sobre la pobreza de estas perturbaciones macroeconómicas resulta imprescindible para diseñar los medios necesarios para suavizar su incidencia. El salto, además, desde la consideración como variable de referencia del crecimiento económico a largo plazo a sus variaciones cíclicas permite cualificar, desde la realidad de los países de renta media, algunos de los interrogantes más generales vertidos anteriormente.

Cualquiera de las manifestaciones habituales de un posible shock macroeconómico – reducción prolongada de la actividad, crecimiento acelerado de la inflación, descenso brusco del empleo o salida apresurada del capital extranjero– puede tener efectos en el corto plazo sobre las tasas de pobreza. La evidencia conocida para varios países es que en el período inmediatamente posterior a un shock de este tipo las tasas de pobreza pueden llegar a duplicarse (Gráfico 4). Casos como el de Corea a finales de los años noventa, aunque no se trate de un país de renta media, o Jordania en la década anterior ejemplifican bien la incidencia que puede tener en la pobreza un cambio drástico de las condiciones macroeconómicas. En el caso de América Latina, las estimaciones del Banco Mundial (2001) revelan que la correlación entre la reducción de la renta media en un período de crisis y el aumento de la pobreza es muy elevada (elasticidades medias de 3,7 puntos en las áreas urbanas y de 2 puntos en las zonas rurales).

Se aprecian, sin embargo, otras experiencias en las que a las crisis, en algunos casos no menos virulentas, no les ha sucedido un empeoramiento tan radical de la situación de los hogares pobres. Implícitamente, los datos apuntan a la existencia de diferentes tipos de mecanismos paliativos de los efectos de las crisis, con una desigual repercusión sobre la extensión de la pobreza. La clave es la existencia de redes de seguridad económica adecuadas que acompañen a las habituales estrategias de respuesta a las crisis, como la reducción del gasto, la ejecución de políticas monetarias restrictivas, la puesta en marcha de devaluaciones y otras reformas estructurales que traten de mejorar la eficiencia en la asignación de los recursos del país.

Son varios los canales a través de los cuales los shocks macroeconómicos han generado un recrudecimiento de la pobreza en los países afectados: aumento del desempleo y descenso de los salarios reales, dificultades para mantener los subsidios alimenticios, disminución de la cantidad y calidad de los servicios públicos, reducciones de las transferencias privadas debido al empeoramiento generalizado de las condiciones de vida, depreciación de los activos de los pobres y reducción de las posibilidades de aumentar el capital humano, físico y financiero, que limita las posibilidades de los pobres para cambiar su situación.

Gráfico 4: *Pobreza y crisis macroeconómicas*
(Variación anual de la tasa de pobreza después de una crisis)



Fuente: Banco Mundial (2001).

Las crisis, de hecho, no sólo empeoran las condiciones de vida de los pobres sino también sus posibilidades de salir de la pobreza. Durante ellas, aumenta la malnutrición, se reduce el acceso a los centros educativos y los hogares venden sus activos a precios inferiores a su valor real. Ambos factores pueden cronificar la pobreza, a la vez que reducen las posibilidades de crecimiento económico. Los indicadores no monetarios de pobreza también empeoran con las crisis. Las tasas de mortalidad infantil, por ejemplo, descienden a un ritmo muy inferior al que registran en etapas de crecimiento, mientras que los indicadores de necesidades básicas de consumo muestran un claro empeoramiento. Este componente permanente invalida la creencia frecuente de que la elevada volatilidad de estos países produce tanto incrementos muy grandes de la pobreza en las crisis como reducciones también muy acentuadas en las etapas expansivas, de tal manera que en el largo plazo las fluctuaciones de diferente signo tienden a tener un efecto compensatorio. La experiencia muestra, por el contrario, que el aumento de la pobreza en los episodios de crisis es mucho mayor que la reducción que se registra en las fases de crecimiento intenso de la actividad.

La introducción de redes de seguridad económica adecuadas parece, por tanto, imprescindible para una instrumentación eficaz de políticas estructurales de lucha contra la pobreza en países de alta volatilidad económica y financiera y, sobre todo, en contextos donde a los procesos de crisis les suceden políticas muy severas de ajuste macroeconómico. Existe cierto consenso sobre las características que deberían reunir estas redes de seguridad para resultar eficaces (Subbarao et al., 1997, Ferreira et al., 1999, Lustig, 2000, Ravallion y Galasso, 2003). Un posible diseño óptimo debería combinar elementos de sostenimiento de rentas en el corto plazo junto a la definición de medidas que pudieran tener efectos estructurales sobre la pobreza, especialmente aquellas destinadas a incrementar el stock educativo de los hogares con menos recursos. Otro aspecto relevante es la mejora de la cobertura proporcionada. Ya sea por la escasez de recursos o por la falta de información, algunos de los individuos más pobres no llegan a acceder a los programas, que a menudo resultan poco progresivos.

La experiencia muestra, además, la notable complejidad que entraña tratar de desarrollar estas redes durante las crisis. En la práctica, la única manera efectiva para implementarlas es hacerlo antes de que éstas tengan lugar. Por un lado, pueden incentivar comportamientos de los hogares que favorecen aumentos en la productividad y, por otro, garantizan que las crisis no alteren estos comportamientos. Existe el riesgo, sin embargo, de que el carácter permanente de unos programas concebidos fundamentalmente con objetivos de emergencia altere los incentivos de los hogares, con un posible riesgo de dependencia de la intervención pública. Como se verá en el epígrafe siguiente, son varias las estrategias que permiten rebajar ese riesgo.

3. Estrategias de política social

3.1. Programas universales de protección social: capacidad redistributiva y límites en la financiación

Del análisis anterior se desprende que cualquier estrategia que quieran replantear los países de renta media para orientar el crecimiento hacia la reducción de la pobreza implica un modelo distinto de políticas redistributivas. En algunos casos, existe una necesidad perentoria de aumentos del gasto social –con grandes déficits históricos– y, más concretamente, de una nueva articulación de las políticas redistributivas. En otros, las dificultades para incrementar los recursos presupuestarios necesarios para financiar ese gasto obligan cuando menos a un rediseño de las políticas buscando mayores reducciones de la pobreza sin alterar sustancialmente los factores de crecimiento. En general, se aprecia también –sobre todo en América Latina y Caribe– un componente regresivo muy arraigado en algunas de las principales políticas de gasto.

Existe, como en los aspectos revisados anteriormente, una alta heterogeneidad en el comportamiento del gasto en los países de renta media. En las antiguas economías socialistas, la crisis del modelo de intervención pública originó en los años noventa una caída de los niveles de gasto, si bien en algunos de estos países las cifras de gasto social experimentaron en los últimos años una cierta tendencia al alza. En algunos países asiáticos, siendo el ejemplo más emblemático el de China, la principal estrategia para incrementar los niveles de bienestar social ha sido la implementación de modelos centrados en el crecimiento económico para mejorar las condiciones de vida de los hogares, sin grandes variaciones en la cantidad de recursos públicos asignados a tareas redistributivas.

Distinta es la experiencia de la mayoría de los países latinoamericanos, donde cabe hablar, en general, de cierta tendencia al alza, al menos cuando el gasto social se mide en términos per cápita (Ferranti *et al.*, 2004). Persisten, en cualquier caso, diferencias notables en los niveles relativos de gasto social, siendo éste considerablemente mayor en aquellos países que mantienen los niveles más altos de gasto público (Argentina, Brasil o Uruguay). Destaca, sin embargo, que no existe un comportamiento lineal perfectamente definido entre nivel medio de renta y gasto social, encontrando algunos países –siendo posiblemente México el ejemplo más notable– con niveles de impuestos y gastos públicos muy por debajo de lo que podría anticipar su renta per cápita.

Puede hablarse, para este conjunto de países, de cierto –aunque lento– proceso de convergencia en gasto social al haber aumentado más esta variable en los países de América Latina que partían de niveles iniciales medios y bajos. Un elemento clave para

la interpretación de los resultados distributivos en estos países y para la definición de posibles estrategias de cooperación es que este aumento del gasto social no parece haber dado origen a cambios sustanciales en los resultados distributivos, sin grandes modificaciones de los indicadores de pobreza y desigualdad. Son varias las razones que explican esta asimetría y que remiten a la búsqueda de diseños alternativos de las políticas específicamente redistributivas. Entre ellas, como se acaba de señalar, se constata la existencia de un importante componente regresivo en algunas funciones del gasto social, siendo muy limitada la progresividad en prestaciones fundamentales en el proceso distributivo como las pensiones, la necesidad de contar con períodos de observación más largos para evaluar correctamente los efectos de algunos gastos y la persistencia de varios problemas para extender la cobertura de algunos servicios a los hogares más pobres.

A pesar de que los mayores efectos redistributivos proceden de los grandes programas universales persisten en ellos elementos de regresividad fuertemente arraigados, si bien las desigualdades educativas o sanitarias son menores que las que caracterizan la distribución de ingresos. Para estas dos funciones, los resultados indican que los patrones actuales de asignación de recursos públicos en la mayoría de países hacen que estos gastos sean regresivos, concentrándose de manera desproporcionada en los hogares con mayor nivel de ingresos. No obstante, como señalan Ferranti *et al.* (2004), las expansiones en los servicios educativos y de salud suelen tener un carácter marcadamente progresivo. En general, cuando la cobertura pública es elevada, lo que sucede en los niveles básicos educativos y sanitarios, la incidencia marginal de las expansiones en estos servicios suele ser muy progresiva. El aumento del gasto acerca a los hogares pobres servicios de los que ya disfrutaban los hogares con mayor niveles adquisitivos. En el caso de los servicios públicos con menor cobertura –educación terciaria, sobre todo– su expansión no suele beneficiar a los pobres y suele tener efectos regresivos a no ser que se hagan esfuerzos explícitos para mejorar el acceso de los pobres a estos servicios. Dada la existencia de una notable evidencia que muestra que en estos países los rendimientos privados de la educación terciaria son muy altos parece necesaria una reasignación del gasto en los niveles educativos superiores que aumente notablemente su progresividad.

Los problemas para mejorar la capacidad redistributiva del gasto en servicios sanitarios son algo diferentes. En casi todos los países considerados, aunque con desigual intensidad, existe un proceso generalizado de aumento de la demanda de estos servicios y, con ello, de los costes asociados. Los procesos de envejecimiento constituyen, sin duda, un reto para estos países, que se une a la necesidad de completar algunas lagunas en la provisión de estos servicios persistentes en el tiempo. Este aumento de la cobertura, sin embargo, debe ser compatible con una mayor eficiencia en la asignación de los recursos y, sobre todo, desde la perspectiva de la reducción de la desigualdad y la pobreza, con una menor inequidad en el acceso al sistema sanitario. Aunque ha aumentado la cobertura global de los sistemas de salud, persisten importantes desigualdades en su acceso. En parte, como señala Machinea (2006), por una organización muy segmentada de los sistemas sanitarios, con un amplio margen de mejora para un diseño de estos servicios más guiado por criterios de equidad, y en parte también porque el acceso a muchos de estos servicios (casi un 40% en promedio para la región) sólo puede realizarse de forma privada, lo que forzosamente genera altos niveles de inequidad.

En síntesis, la evolución de los programas universales en estos países ha estado caracterizada por altos niveles de regresividad, siendo especialmente alta en funciones y prestaciones fundamentales para el bienestar, como las pensiones, el gasto en educación superior y el gasto en sanidad asociado a los sistemas de seguridad social. El mayor impacto redistributivo de los servicios universales de bienestar social procede del gasto en educación básica y atención sanitaria primaria. Esta realidad alerta contra un énfasis excesivo, como vamos a ver en los siguientes apartados, en medidas y programas específicamente dirigidos a los hogares más pobres, que a pesar de sus resultados positivos en términos de cobertura, progresividad, incidencia y mejora de los stocks individuales básicos, tienen un peso muy pequeño en el gasto público de estos países.

El principal reto, por tanto, para que la protección social sea mucho más eficaz en la reducción de la pobreza y la desigualdad en estos países es conseguir una mejor combinación de programas universales menos regresivos y de programas selectivos que tiendan a lograr en el largo plazo un sistema más universal de cobertura social. Dicha tarea no es fácil, en la medida en que tanto los niveles como el diseño actual de la protección social en estos países son el resultado de equilibrios históricos, políticos e institucionales muy complejos, cuya transformación requeriría grandes acuerdos sociales. En segundo lugar, las posibilidades para dotar de un carácter más universal a los sistemas de protección social se ven limitadas por la insuficiencia de los sistemas tributarios actuales. Los niveles de presión fiscal son muy bajos en algunos países de renta media, especialmente si se comparan con el promedio de la OCDE (capítulo 7). En estos casos, el incremento de la recaudación puede ser más importante para la reducción de la desigualdad que el aumento de la progresividad del sistema fiscal. El incremento de los ingresos públicos debe hacer frente, además, a la necesidad de lograr una vertebración mucho más sólida de las dos fuentes principales de financiación, contributiva y no contributiva.

Parece claro que existen factores que exigen que el mayor porcentaje del aumento de los ingresos públicos proceda de la financiación no contributiva. Los cambios demográficos y la extensión de los mercados informales obligan a potenciar el componente no contributivo. En América Latina, el modelo de protección contributiva siempre tuvo un limitado alcance por la naturaleza segmentada del mercado de trabajo, que ha restringido las posibilidades reales de cobertura del sistema. Según datos recientes, sólo algo más de un tercio de los ocupados cotizan a la Seguridad Social y sólo dos tercios de los trabajadores en empleos formales y en sectores de alta productividad cuentan con protección contributiva (Titelman y Cruces, 2006). Ello se acompaña, en la práctica, de altos niveles de inequidad, al aportar sistemáticamente mayores cotizaciones los individuos situados en los percentiles más altos de renta. Las dificultades para extender el modelo contributivo de protección social han estado también presentes en otros países de renta media. En China, por ejemplo, el intento público de extender el sistema contributivo para financiar programas de garantía de rentas se saldó con un compromiso muy limitado del sector privado, al no poder hacer frente muchas empresas al incremento de cotizaciones (Li y Piachaud, 2004). El resultado final es la persistencia de lagunas muy importantes en la cobertura proporcionada por el sistema de protección social.

Suelen existir, por tanto, problemas de inequidad generalizados en los sistemas de protección contributiva y déficits muy notables en la protección no contributiva. Dado que el aumento del primer componente parece claramente restringido por la evolución

del mercado de trabajo, sin indicios además de una menor inestabilidad ocupacional en el futuro, sólo caben dos estrategias posibles para conseguir mayores reducciones de la pobreza mediante el sistema de impuestos y prestaciones: la elevación de la recaudación y un rediseño de las políticas redistributivas que prime los programas específicamente dirigidos a los hogares con menos recursos a la vez que alimente una mayor progresividad del gasto en servicios universales. En el primer caso, parece necesaria una estimación precisa del aumento óptimo de la presión fiscal para no generar distorsiones en el sistema de incentivos, así como grandes acuerdos sociales, de nuevo, que permitan reformas que mejoren la suficiencia del sistema fiscal. La evidencia, sin embargo, apunta a la inexistencia de un nivel óptimo de presión fiscal (Machinea *et al.*, 2006). Existen márgenes, sin embargo, para reducir el peso sobre el total de la imposición indirecta, aumentando la progresividad del sistema, y para la introducción de reformas paramétricas, que a la vez que aumenten la recaudación no produzcan demasiadas distorsiones tanto sobre la diferenciación de los subsistemas de protección social como sobre el comportamiento de los agentes y la competitividad de la economía.

En segundo lugar, ante escenarios en los que el aumento de los recursos presupuestarios puede no ser viable en el corto plazo, los países de renta media deben replantearse otras estrategias para aumentar la cobertura ofrecida por el sistema de protección social. Éstas deben incidir, sobre todo, en el diseño de los programas de garantía de rentas, siendo varias las estrategias posibles, como una mayor focalización de los programas, la incorporación de elementos activos a su diseño y un replanteamiento de la división de responsabilidades entre los diferentes niveles de gobierno.

3.2. Estrategias selectivas y programas de transferencias condicionadas

Los distintos condicionantes que actúan sobre las políticas económicas contra la pobreza han obligado en muchos países a un replanteamiento del diseño de los programas de garantía de rentas. La ineficacia de algunas de las acciones desarrolladas hasta ahora, como demuestra la persistencia de altas tasas de pobreza en varios de los países considerados, la constatación de problemas de ineficiencia en la asignación del gasto y, sobre todo, las dificultades crecientes en términos de la disponibilidad de recursos a la que deben hacer frente los gestores ha impulsado la búsqueda de diseños eficientes y viables de las redes de seguridad económica.

Los gobiernos han tratado de dar respuesta a una pregunta muy concreta: ¿cómo minimizar los indicadores de pobreza con una dotación de recursos escasa? La respuesta dada ha sido intentar concentrar los beneficios del gasto público en los hogares más pobres a través de actuaciones muy selectivas (*targeting*). Se trata de un procedimiento muy controvertido, aunque generalizado, en países con diferentes niveles de renta, y que ha tenido amplia repercusión en los países de renta media. Aunque no es fácil generalizar las experiencias de países muy heterogéneos, la evidencia comparada muestra la presencia tanto de argumentos en contra como a favor. Entre los primeros destaca la exigencia de costosos requerimientos de información, posibles efectos nocivos sobre el comportamiento de los beneficiarios y potenciales pérdidas de eficacia si los costes sociales impuestos a los participantes, fundamentalmente a través de sentimientos de estigmatización, desincentivan el mantenimiento de los hogares dentro de los programas. Como principales ventajas, existe consenso en señalar la contención de los costes de los programas y la reducción de las formas más severas de pobreza. El balance no es claro y depende en buena medida de la combinación de las actuaciones

selectivas con el desarrollo de otros instrumentos, tanto desde la vertiente del gasto como de los ingresos. Parece claro, como señalan Lipton y Ravallion (1994), que las políticas que tratan de identificar a los colectivos más pobres de una sociedad para concentrar en ellos el gasto pueden servir como un instrumento redistributivo importante y como una red de seguridad en las economías de mercado. El riesgo surge cuando sobre estos programas se articula toda la iniciativa pública de lucha contra la pobreza.

En este contexto parece lógico sopesar cuáles son las principales estrategias selectivas, así como revisar los principales costes asociados y las condiciones en que pueden resultar más eficaces. En la práctica, la introducción de componentes selectivos en las prestaciones redistributivas se ha plasmado con diferente intensidad y alcance en países con niveles de renta muy diferentes. Mientras que en algunos casos se han modificado levemente algunas de las condiciones de acceso a los programas, en otros las reformas han supuesto cambios sustanciales en el conjunto de la protección social. Varios países, por ejemplo, han tendido a convertir los sistemas asistenciales generales en programas más restringidos. Otros han optado por la imposición de exigencias mucho mayores para los beneficiarios. En otros casos, se ha optado por diseñar prestaciones específicamente dirigidas a grupos demográficos muy concretos. Ésta ha sido una opción bastante frecuente en los países de renta media. Es el caso, por ejemplo, de algunos de los programas implementados en Brasil en el período reciente para las personas con discapacidades, los programas de salas-cuna en Chile o las becas para estudiantes de origen indígena en ese mismo país (Pardo, 2003). Este tipo de procedimientos tienen, generalmente, mayor aceptación social que el recorte de las cuantías de las prestaciones como medio de contención del gasto.

En general, parecen eficaces las prestaciones que adoptan como criterio de elegibilidad los niños en edad escolar. Normalmente consisten en transferencias monetarias para niños en educación primaria, aunque en los países con mayores tasas de escolarización, como México o Jamaica, se extiende a estudiantes de secundaria. Estas actuaciones tienen efectos positivos tanto en el corto como en el largo plazo. En el largo, dado que al fomentar la acumulación de capital humano en los niños pueden contribuir a romper la transmisión intergeneracional de la pobreza. En el corto, mejoran los niveles de renta aliviando la pobreza de las familias con hijos y bajos ingresos. Es el caso, por ejemplo, de los programas desarrollados en Colombia desde comienzos de la presente década, donde a la vez que han contribuido a mejorar sustancialmente los niveles de consumo, especialmente en alimentos ricos en proteínas y ropa y calzado infantil –por lo que deberían haber beneficiado más a los niños que a otros miembros del hogar–, han fomentado también aumentos sustanciales de las tasas de escolarización de los niños entre 12 y 17 años (Atanasio et al., 2005).

Más controvertida ha resultado la utilización del criterio de género para el desarrollo de prestaciones de garantía de rentas por grupos-objetivo, que tradicionalmente ha producido, en varios países, reducciones limitadas de la pobreza (Appleton y Collier, 1995). La implantación de los nuevos programas, en algunos países de renta media, ha supuesto, sin embargo, una mejora importante de algunos grupos de mujeres beneficiarias. En el caso de algunos países de América Latina y el Caribe, la elección de las madres como receptoras de las prestaciones ha introducido cambios en general positivos en el “empoderamiento” de las mujeres (Rowlings, 2004). La práctica de que sean las mujeres las beneficiarias ha sido criticada, sin embargo, por fomentar la

discordia en los hogares y parece inapropiada en situaciones específicas, como en las comunidades indígenas con una larga tradición de toma de decisiones de manera colectiva. La concentración, además, en mujeres y niños, excluye a menudo de los nuevos programas asistenciales a las personas mayores pobres, que presentan en varios países de renta media –de manera generalizada en Europa del Este y también en algunos países de América Latina– un riesgo de pobreza mayor que el de la media de la población.

Las prestaciones selectivas, por definición, exigen la comprobación de recursos para que los demandantes puedan acceder a ellas. Aparte de los costes que supone la obtención de información y las tareas de supervisión, el mayor control de la situación del beneficiario puede dar lugar a un creciente sentimiento de estigmatización social que puede reducir la demanda de las prestaciones. En países con una larga tradición de desarrollo de programas asistenciales, el énfasis en los procedimientos de control ha originado caídas de la demanda de los beneficiarios de la asistencia, reduciendo la eficacia de los programas (Currie, 2004; Hernanz et al., 2004). Si bien el mayor control de la población-objetivo contribuye a reducir los casos de fraude o el porcentaje de ciudadanos que reciben sin derecho las prestaciones, la contrapartida es la elevación del porcentaje de no acceso o de falta de respuesta (*non take-up*). Aunque a menudo la atención –y las reformas– se han ocupado más del primero de estos problemas, el verdaderamente relevante para los pobres es el segundo. Esta última realidad cuestiona el pretendido equilibrio entre los objetivos de mejora de la eficiencia, de la equidad y de preservación de los incentivos laborales. Hay evidencias de la existencia de ciertos límites para que las políticas selectivas hayan acercado unos recursos más restringidos a los colectivos más pobres. En algunos países, la sustitución de programas universales por otros más selectivos ha reducido la eficacia de las políticas contra la pobreza (Atkinson, 1999).

Un punto crítico, en cualquier caso, es si estos países tienen diseñados sistemas de monitorización de las necesidades que permitan una correcta identificación de los colectivos en los que se quiere concentrar la mayor parte del gasto. Existe una clara asimetría entre las decisiones adoptadas en varios países de renta media y la ausencia del bagaje teórico y empírico necesario para sustentarlas. Los problemas de la asignación de recursos han sido bien modelizados desde el trabajo teórico, alertándonos contra los riesgos que puede suponer el desarrollo de estrategias selectivas cuando los grupos de población son muy heterogéneos (Keen, 1992).

El recurso, por tanto, a sistemas de garantía de rentas fundamentados en prestaciones de naturaleza categórica obliga a una identificación muy precisa de las necesidades de cada grupo demográfico y a jerarquizar situaciones de acuerdo a criterios definidos objetivamente. La citada elección de un grupo de población concreto puede resultar crucial. Si la característica elegida resume peor la pobreza que otras opciones, las reformas pueden reducir la capacidad global del sistema para rebajar las tasas de pobreza (Glewwe, 1992). De hecho, aunque sólo una parte pequeña de los programas puestos en marcha en la última década han resultado regresivos, la variedad en el grado de progresividad es muy notable, resultando más importante en la práctica la forma de implementación que el tipo de programa desarrollado (Coady et al., 2003).

Otro límite importante de la selectividad radica en el aumento considerable de los costes administrativos que supone la necesaria recogida de información para identificar los

destinatarios potenciales de los programas, siendo mayores cuanto más se quiere diferenciar a los beneficiarios. Este requerimiento es una desventaja sobre programas de carácter más universal. Hace una década, Grosh (1995) estimó que los costes administrativos de los programas asistenciales en varios países de rentas medias y bajas oscilaban entre el 6 y el 9% del total. Datos más recientes, disponibles para países específicos, como México, muestran algunos signos de mejora, siendo los costes administrativos relativamente pequeños en comparación con otros programas previos en el mismo país (Coady, 2000).

Todos estos límites cuestionan las posibles ventajas de la introducción de medidas más selectivas como principal estrategia en la definición de las prestaciones de lucha contra la pobreza. La suma de los problemas apuntados de costes de información, la posible generación de desincentivos, el efecto estigmatizador y las dificultades para identificar el grupo-objetivo pueden más que compensar negativamente el ahorro de costes. Sin embargo, si como se ha podido constatar en apartados anteriores el crecimiento económico tiene una capacidad limitada en la reducción de la pobreza, los recursos disponibles son limitados y la financiación de los programas está sujeta tanto a la propia presión social en cada país como a los criterios de asignación de los recursos transferidos por los organismos internacionales y los países donantes, resulta difícil concebir una estrategia muy diferente del *targeting* en las políticas de garantía de rentas.

En el caso, además, de los países de renta media para los que se cuenta con mayor evidencia empírica, fundamentalmente latinoamericanos, las primeras evaluaciones de la nueva generación de programas sociales establecidos como alternativa a los programas tradicionales de asistencia social muestran, en general, virtudes más que compensadoras de las críticas citadas. En países como Brasil o México estos programas han servido para aumentar las tasas de escolarización, obtener mejoras en prevención de la salud y dotar de mayor capacidad adquisitiva a los hogares (Rawlings, 2004). Además, la implementación de estos programas se ha visto acompañada de evaluaciones sistemáticas y rigurosas de su capacidad para promover la acumulación de capital humano y de los efectos generados sobre el comportamiento de los hogares.

Cabe, en todo caso, intentar incorporar a estas políticas, en la medida de lo posible, una serie de principios o buenas prácticas que parecen estar dando lugar a resultados más eficaces desde la evidencia comparada. En este sentido, parece prioritaria, la introducción de elementos de evaluación *ex-ante*. Como señala Van de Walle (1998) en su conocido inventario de principios-guía, esta tarea debería comprender la consideración de todos los costes posibles (gestión, costes de participación para los beneficiarios, costes para los no pobres, etc.), su contraste con los beneficios potenciales de los pobres y la definición de criterios que permitan priorizar actuaciones.

En cualquier caso, resulta fundamental intentar rebajar las expectativas sobre los posibles frutos de las estrategias selectivas. La cuestión no es tanto si la selectividad es la mejor opción posible para reducir la pobreza en los países de renta media sino qué grado de selectividad es el óptimo, dadas las singularidades institucionales y económicas de los países pertenecientes a este grupo. El equilibrio dependerá, en cada caso, de las formas concretas que adquiere la pobreza en cada país, de sus valores sociales y de los recursos presupuestarios disponibles, junto a la combinación de las políticas selectivas con otro tipo de instrumentos de protección social. Existe un serio riesgo de interpretar estas políticas como el núcleo principal de la intervención pública

redistributiva, renunciando a su encaje como una pieza específica de sistemas de protección social más amplios.

Dentro de las estrategias selectivas, una de las variantes más desarrolladas ha sido la generalización de sistemas de transferencias condicionadas a la obligatoriedad de la realización de determinadas actividades, normalmente ligadas al aumento de la ocupación y al incremento de los niveles educativos o a la promoción de mejores hábitos sanitarios. Ambos aspectos resultan fundamentales para la mejora de la autonomía de los hogares en el largo plazo, quebrando dos de los principales factores de transmisión intergeneracional de la pobreza en estos países, como son la persistencia de grandes déficits educativos y la merma en el stock de capital humano derivada de estados de salud deficientes. A la vez, estos instrumentos actúan como sistemas de garantía de rentas paliativos de los costes económicos y personales que supone la pobreza en el corto plazo, especialmente cuando las tasas rebrotan aceleradamente debido a perturbaciones económicas adversas.

Una de las ventajas comúnmente citadas de este tipo de estrategias es el posible cambio en las relaciones tanto entre los diferentes niveles de gobierno como entre los distintos tipos de agentes productores de bienestar, públicos y privados. Difícilmente se puede interpretar como eficaz cualquier nuevo intento de desarrollo de políticas destinadas a la lucha contra la pobreza si no promueven una participación activa de los distintos agentes sociales. La experiencia de algunos países muestra una relación claramente lineal entre una mayor participación de los agentes sociales en el diseño y el desarrollo de las acciones dirigidas a combatir la pobreza y los frutos obtenidos en cuanto a mejora de las condiciones de vida de la sociedad.

Las políticas que tratan de fomentar la incorporación al mercado de trabajo de los perceptores de subsidios públicos que disponen de capacidad laboral suelen dirigirse a dos tipos de colectivos: los trabajadores en paro que reciben alguna modalidad de prestación (seguro o subsidio de desempleo o programas asistenciales) con la finalidad de que se integren en el mundo laboral, y los trabajadores de salarios bajos para que, mediante la aplicación de subsidios complementarios, puedan alcanzar niveles salariales dignos y evitar el riesgo de pobreza. Las políticas de activación deben tener en cuenta a ambos colectivos y determinar la estrategia más oportuna para evitar el estancamiento de dichas situaciones.

La presión pública para exigir mayores obligaciones a los beneficiarios de prestaciones asistenciales ha sido especialmente acusada en los países en los que la presión fiscal era más alta. Los principios que han inspirado el establecimiento de estas medidas han sido, sin embargo, muy distintos en cada caso. Una importante lección para los países de renta media es que la obligación prolongada de realizar actividades de interés social, financiadas por el sector público, puede resultar ambivalente como medio de extensión de los derechos sociales. En Estados Unidos, por ejemplo, el workfare ha cobrado fuerza como una vía para reducir los altos niveles de dependencia de la prestación. En la práctica, el resultado ha sido la transformación de estos programas en un exigente test de comprobación de los recursos más que en el derecho real de los beneficiarios a una mayor integración en su sociedad. Mientras que los partidarios de demostrar la exacta realidad de la pobreza han encontrado en estos programas una vía fácil de comprobación de la veracidad de la necesidad, ha ido creciendo la diferenciación interna en los nuevos programas de lucha contra la pobreza. Al reservar como objetivo

de los subsidios activos sólo a los capacitados para el trabajo se ha excluido a un segmento de población presente en todas las sociedades, con un déficit de habilidades que impide una incorporación plena al mercado laboral.

No es ésta, en cualquier caso, la única línea para implementar este tipo de programas de transferencias. En la práctica, se aprecian dos vías distintas de desarrollo de estrategias activas en los programas de lucha contra la pobreza (Hvinden, 2000):

- Una opción más “restrictiva”, consistente en el endurecimiento de las condiciones de participación en los programas, con el objetivo de reducir los desincentivos, incluyendo algún tipo de requerimiento relacionado con una búsqueda más activa de empleo. Se ha adoptado, sobre todo, en contextos en los que la presión sobre el presupuesto es más alta.
- Otra opción más “moderada”, consistente en la introducción del derecho a medidas activas de empleo, el desarrollo de incentivos financieros en las prestaciones asistenciales y la mejora en la calidad de los servicios de empleo destinados a ayudar a los beneficiarios desempleados a encontrar trabajo.

No es fácil la realización de un juicio rápido y útil a partir de la evidencia empírica disponible. La información es dispersa y los programas resultan excesivamente heterogéneos para elaborar un balance general. Se añade a ello la dificultad de relacionar los resultados con los objetivos y las correspondientes medidas implementadas en cada caso. La diversidad de motivos que justifican en cada caso las actuaciones emprendidas da lugar, en el contexto comparado, a una mixtura de objetivos generales, como la reducción del número de beneficiarios, la mejora de las tasas de empleo de los hogares con menor cualificación o los avances en la inclusión social, que no siempre resultan fácilmente compatibles.

Para algunas áreas geográficas la información es más precisa. En los países nórdicos, por ejemplo, existe una larga tradición de políticas activas. En la mayoría de las evaluaciones realizadas pesan más los efectos positivos, no sólo para los participantes en los programas sino también para la sociedad en su conjunto. Los participantes en los programas que acompañan a la prestación monetaria acceden en mayor medida al mercado de trabajo que los beneficiarios de larga duración que no han tomado parte en esos programas. Como notas negativas destacan el hecho de que, a pesar de cierta asociación, los datos parecen indicar que no existe una correspondencia clara entre el gasto invertido y la creación a largo plazo de puestos de trabajo y la conclusión de diversos autores de que existen diferencias muy marcadas entre las medidas activas que incorporan los grandes programas nacionales de mantenimiento de rentas y los instrumentos específicamente dirigidos a la población con menores recursos (Hanesch y Baltzer, 2001). Esto último introduce un riesgo creciente de que los beneficiarios de estas actuaciones sean considerados una “clase distinta” en virtud del distinto acceso a estos instrumentos activos.

Posiblemente, el resultado más relevante para los países de renta media es la constatación de que el fenómeno del *creaming* o preselección de los beneficiarios con mayores posibilidades de éxito parece inevitablemente asociado a los programas de transferencias condicionadas (Van Oorschot, 2002). La generalización de este problema contribuiría a dejar fuera de la red protectora a algunos de los hogares más pobres y más

necesitados, por tanto, de la intervención pública. Parece necesario combinar estos programas orientados al empleo con criterios selectivos de asignación a los programas.

Las características de estos programas en los países de renta media difieren, en cualquier caso, de los desarrollos en curso en otros países con un mayor nivel de renta. La propia idea de tests muy exigentes de comprobación de recursos se aleja de la realidad de algunos de estos países, sin una estructura administrativa suficiente, y donde la elegibilidad se controla a partir de una combinación de proxies (Brière y Rawlings, 2006). Las diferencias en las necesidades sociales, en la inseguridad de los ingresos, en la estructura de la protección social y en las posibilidades de financiación de reformas más ambiciosas han dotado a la experiencia de los países de renta media de algunos rasgos distintivos. De ellos se pueden deducir también algunas lecciones comunes, que pueden servir tanto para inspirar nuevas reformas en países más lentos en la incorporación de elementos activos a las redes de seguridad económica como para trazar un balance más ajustado de los programas en curso.

En el caso de los países de renta media, el ejemplo más paradigmático de las ventajas y riesgos de este tipo de estrategias lo constituye la larga experiencia acumulada, aunque heterogénea, por América Latina. Buena parte de la nueva generación de programas de transferencias ligadas al empleo tiene su origen en una amplia gama de instrumentos creados como resultado de las crisis de los años ochenta, que originaron tasas de pobreza muy altas y un aumento muy notable de la demanda de garantía de rentas (Machinea, 2006). Los programas de emergencia ligados al empleo trataban de sostener las rentas de los trabajadores con cualificaciones más bajas, vinculando el pago de prestaciones a la participación en proyectos de inversión pública. Las ventajas naturales de este tipo de actuaciones eran una notable flexibilidad en su aplicación y una canalización muy inmediata de los recursos.

La prolongación de la pobreza y el enquistamiento de elevadas tasas de desempleo, junto a la ampliación de la cobertura de los primeros programas de emergencia, dio lugar a una nueva generación de sistemas de transferencias condicionadas, más ligadas ahora a las mejoras en el capital humano, que han convertido a estas actuaciones en programas regulares de protección social sin el marcado carácter contracíclico anterior. Las evaluaciones disponibles apuntan a una limitada eficacia en la creación de puestos de trabajo de carácter más permanente en el caso de estos programas de emergencia, predominando la creación de empleo transitorio (Acosta y Ramírez, 2004). Los criterios de elegibilidad, además, centrados en los bajos salarios actuaron, en algunos casos, como un mecanismo poco eficiente de autoselección de los beneficiarios.

Cuadro 1: La nueva generación de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe

| Programa | Objetivos | Componentes (tipo) | Población destinataria | Condiciones | Beneficiarios/población | Gasto/PIB |
|--|---|--|---|---|-------------------------|--------------|
| Familias por la Inclusión Social (Argentina, 2005) | Fomento del desarrollo, la salud y la retención en el sistema educativo de los niños, junto con evitar la exclusión de familias pobres | - Educación (unidimensional) | Familias pobres con hijos menores de 19 años o embarazadas, que no cuenten con subsidios provenientes de otros programas sociales | - Asistencia a la escuela - Asistencia a los centros de salud | | |
| Con todo derecho. Programa de ciudadanía por tierra (Argentina, 2005) | Fomento de la salud y la retención en el sistema educativo de los niños y reducción de la exclusión social. Unificación de los programas sociales en la ciudad de Buenos Aires. | - Educación - Salud - Nutrición (mediante tarjeta) (multidimensional) | Familias indigentes con hijos mayores de edad, mujeres embarazadas, adultos mayores o personas con algún tipo de discapacidad en la ciudad de Buenos Aires. Distribución de tarjeta magnética para compra de alimentos y combustible | - Asistencia a la escuela - Controles de salud periódicos de embarazadas y niños - En el futuro: búsqueda de trabajo y capacitación de adultos desempleados | | |
| Bolsa Familia (Brasil, 2003) | Reducción de la pobreza y la desigualdad a corto y largo plazo | - Educación - Salud - Alimentación (multidimensional) | Familias con niños en extrema pobreza, ingreso per cápita de 17 dólares mensuales Familias con niños en pobreza moderada, ingreso per cápita de 17 a 34 dólares mensuales | - Asistencia a la escuela - Calendario de cuidados de la salud familiar (vacunación y visitas periódicas a centros de salud) | 1,6% | 0,28% (2003) |
| Bolsa Escuela (Brasil, 1995-2003) | Prolongación de la permanencia en la educación primaria y secundaria y prevención del trabajo infantil | - Educación (unidimensional) | Niños de 6 a 15 años, pertenecientes a familias con ingresos per cápita mensuales de hasta 90 reales | - De un 80% a un 85% de asistencia a la escuela | 4,79% | 0,13% |
| Bolsa Alimentación (Brasil, 2001) | Reducción de la incidencia de la mortalidad y desnutrición infantil y vinculación de las familias en riesgo nutricional con el sistema de atención de la salud | - Salud - Alimentación (multidimensional) | Familias con ingresos per cápita inferiores a 15 reales, con mujeres embarazadas o lactantes y con niños menores de 6 años y 11 meses en riesgo nutricional | - Asistencia a controles de salud prenatales y nutricionales, inmunizaciones y desarrollo infantil | | |
| Programa de erradicación del trabajo infantil (PETI) (Brasil, urbano desde 1999) | Eliminación de las peores formas de trabajo infantil, incluidas las que representan un peligro para la salud, en las zonas rurales y urbanas | - Educación (unidimensional) | Familias con ingresos per cápita inferiores a la mitad del salario mínimo (65 dólares al mes) y que tengan niños en edad escolar (7-14 años), de zonas rurales y urbanas En zonas urbanas, niños de 10 a 14 años insertos en la prostitución, el tráfico de drogas, la recolección de basura y el comercio callejero | - 80% de asistencia a la escuela - Participación en jornada ampliada | 0,45% | 0,04% (2001) |
| Chile Solidario (Chile, 2002) | Prestación de apoyo integral a familias que se encuentran en condiciones de indigencia y pobreza crítica | - Salud - Educación - Vivienda digna - Trabajo - Dinámica familiar - Identificación (multiprograma) | Familias en situación de indigencia | - Cumplimiento de 53 condiciones mínimas en educación, salud, identificación, habilidad, dinámica familiar, ingresos monetarios y trabajo | 6,45% | 0,10% (2004) |
| Familias en Acción (Colombia, 2001) | Protección y fomento de la formación de capital humano en niños de 0 a 17 años, de hogares pobres, mediante apoyo a inversiones de las familias en salud, nutrición y educación | - Educación - Salud - Alimentación (multidimensional) | Familias rurales y urbanas pobres (SISEBEN 1) con niños de 0 a 17 años, no beneficiarias de los Hogares Comunitarios y de "Empleos en Acción" | - 80% de asistencia a la escuela - Asistencia a los centros de salud para controles de crecimiento y desarrollo de los niños | 4,01% | 0,3% |

Cuadro 1 (continuación)

| Programa | Objetivos | Componentes (tipo) | Población destinataria | Condiciones | Beneficiarios/ población | Gasto/PIB |
|--|---|--|--|---|-----------------------------|---------------|
| Superámenos (Costa Rica, 2000) | Fomento del acceso y la permanencia en el sistema de educación de niños y jóvenes en situación de pobreza, mediante incentivos económicos | - Educación - Alimentación (multidimensional) | Familias pobres, con niños, niñas y adolescentes de 7 a 18 años, que asisten a la escuela | - Asistencia a la escuela. - No usar cupones para comprar licor, cigarrillos, drogas u otros bienes - No transferir cupón a otras personas | 1,12% | 0,019% (2002) |
| Beca Escolar (Ecuador, 2001) | Fomento del acceso y la permanencia de los menores en el sistema escolar | - Educación (unidimensional) | Niños y niñas de 6 a 15 años, matriculados en el sistema escolar, que pertenecen al quintil más pobre de la población | - 90% de asistencia a la escuela | | 0,05% |
| Programa de Asignación Familiar (PRAF) (Honduras, 1990) | Incremento del capital humano de niños de familias pobres, ayudándolos a quebrar el círculo de la pobreza | - Educación - Salud - Alimentación con refuerzo de oferta) | Familias pobres con: - Niños de 6-12 años, que no han terminado el 4º año de enseñanza primaria - Niños menores de 3 años - Desnutridos de hasta 12 años - Mujeres embarazadas - Adultos mayores de 60 años | - Inasistencia escolar máxima de 7 días - Asistencia a los centros de salud | 4,77% | 0,019% |
| Programa de avance mediante la salud y la educación (PATH) (Jamaica, 2002) | Incremento de los logros de educación y salud, reducción del trabajo infantil y superación de la pobreza | - Educación - Salud - Alimentación (multidimensional) | Familias pobres con niños de 0 a 17 años, mujeres embarazadas o lactantes y adultos mayores y discapacitados | - 85% de asistencia a la escuela - Asistencia a los centros de salud | 9,07% | 0,32% (2004) |
| Oportunidades (es-Progreso) (México, 1997) | Incremento de la capacidad de las familias en situación de extrema pobreza, mediante la inversión en capital humano, en los ámbitos de la educación, la alimentación y la salud | - Educación - Salud - Alimentación (multidimensional) | Familias bajo la línea de pobreza (18,9 pesos diarios por persona en las áreas rurales y 24,7 pesos diarios por persona en las ciudades), entre cuyos miembros haya jóvenes de 8 a 18 años matriculados en educación primaria o secundaria, lactantes de 4 a 24 meses, niños de 2 a 5 años con desnutrición, y mujeres embarazadas y lactantes | - 85% de asistencia a la escuela - Visitas a centros de salud - Asistencia a talleres de salud y nutrición | 2,9% | 0,32% (2001) |
| Red de Protección Social "Mi Familia" (Nicaragua, 2000) | Fomento de la acumulación de capital humano de niños de familias pobres en las áreas de la educación, la nutrición y la salud | - Educación - Salud - Alimentación (multidimensional con refuerzo de oferta) | Niños de 0 a 13 años de familias pobres. Los mayores de 6 años deben estar matriculados en la enseñanza básica | - Menos de seis días de inasistencia no justificadas a la escuela - Asistencia a centros de salud - Asistencia a talleres de salud y nutrición - Vacunas al día en los niños | 1,21% | 0,021% (2002) |
| Tarjeta Solidaridad (Rep. Dominicana 2005) | Reducción de la pobreza extrema y el hambre. El programa unifica las iniciativas "Comer es primero" y "Ficha ILAE" (incentivo a la asistencia escolar) | - Educación - Nutrición (mediante tarjeta) (multidimensional) | Población en pobreza extrema, identificado mediante el Sistema Único de Identificación de Beneficiarios (SUI BEN; sistema de puntaje socioeconómico). Entrega de tarjetas de débito en casos justificados | - 85% de asistencia escolar - Visitas periódicas a centros de salud (la periodicidad se define más adelante) | 1,2% (objetivo futuro: 25%) | |
| Proyecto 300 (Uruguay, 2000) | Inserción escolar de niños en situación de calle | - Educación (unidimensional) | Niños en situación de calle que participan en algún proyecto socioeducativo del Instituto del Niño y el Adolescente de Uruguay (INAU) que tengan de 6 a 14 años | - Asistencia a la escuela | | |

Fuente: Pablo Villatoro (2005): "Los nuevos programas de protección social asistencial en América Latina y el Caribe", documento de trabajo, Santiago de Chile, CEPAL, 2005. Tomado de Machinea (2006)

El rasgo distintivo de la nueva hornada de programas de transferencias condicionadas es la incorporación de estrategias de capital humano a los programas de prestaciones monetarias. Los recursos se transfieren a los hogares que se comprometen a realizar determinadas inversiones educativas o sanitarias. En la última década se ha registrado una “explosión” de programas de este tipo, que se resumen en el Cuadro 1. Aunque la población-objetivo y los recursos dirigidos a cada colectivo difieren entre países existe un proceso de reforma común, que ha dado lugar a esquemas diferentes de protección social y a un cuerpo creciente de evidencias respecto a los logros y debilidades de los nuevos programas.

Puede decirse, en general, que pesan más los logros que las desventajas, si bien es posible extraer de la evidencia comparada una serie de conclusiones que podrían servir a un rediseño más eficaz de los programas de cara a la reducción de la pobreza y la exclusión social. Entre las ventajas de los nuevos programas existe coincidencia en señalar que se trata de prestaciones con altos niveles de progresividad, dado su alto grado de concentración en la población con menores recursos. Coady et al. (2004) han mostrado que un 80% de las prestaciones van al 40% de hogares más pobres. En segundo lugar, la mayoría de las evaluaciones encuentran que los logros educativos de los hogares participantes son mayores que los de los grupos de control. El propio desarrollo, además, de los procedimientos de monitorización y evaluación han servido para una mejora de los programas y para asegurar, en cierta medida, su permanencia. En tercer lugar, la mayor complejidad de estos esquemas asistenciales ha propiciado una mejora del aparato administrativo en algunos de los países implicados. La modernización administrativa ha originado un aumento de los costes de la inversión tecnológica necesaria, pero ha contribuido también a una reducción progresiva de los costes administrativos. En el programa Oportunidades de México, antiguo Progresá, esos costes han pasado de representar más de la mitad del presupuesto total a mediados de los años noventa a entre un 6% (Lindert et al., 2005) y un 8% en la actualidad (Aedo, 2005). Por último, el desarrollo de estos programas, más innovadores que los tradicionales, ha servido en algunos países para consolidar unos sistemas de protección social hasta el momento muy fragmentados. Existe evidencia, de hecho, que muestra su capacidad para contribuir a la mejora de otros programas menos eficientes y a una mayor racionalización del conjunto de la protección social. Este proceso parece haber tenido lugar en el caso de países como México, Colombia o Jamaica (Brière y Rawlings, 2006).

Todas estas ventajas contribuyen a valorar el desarrollo de estos programas de transferencias condicionadas como un elemento positivo de cara a una mejor adecuación de la intervención pública a las necesidades concretas de los hogares en los países de renta media, cumpliendo la doble función de sostenimiento de rentas en el corto plazo y de quiebra de algunas de las inercias que producen la transmisión intergeneracional de la pobreza. Pese a todo, existen algunos problemas que deberían ser corregidos para mejorar las posibilidades reales de reducción de la pobreza. Aunque los programas parecen haber sido suficientemente selectivos y, como se ha señalado, su progresividad es elevada, los aumentos de renta de los hogares beneficiarios no han sido en muchos casos suficientes para producir reducciones sustanciales de las tasas de pobreza (Machinea, 2006).

Tampoco en todos los casos los programas han dado lugar a una completa racionalización del sistema. Aunque puede existir esa potencial contribución a una

mejora del conjunto de la protección social, en algunos países parecen haber pesado más los problemas de encaje dentro del sistema y las disfunciones que ello genera. Son necesarias reformas globales que afecten a los principales elementos institucionales, de tal manera que estos programas no sean un mero elemento paliativo de la pobreza causada por la falta de decisión para emprender reformas económicas y sociales de mayor calado. En la práctica, como puede apreciarse en las cifras del Cuadro 1, el porcentaje que suponen en cuanto a absorción de los recursos públicos es reducido y con una escasa compacidad compensatoria, por tanto, de la regresividad presente en otros gastos sociales.

3.3. *La descentralización territorial de los programas de garantía de rentas*

Un tercer dilema en la instrumentación de los programas de garantía de rentas en los países de renta media es la definición del reparto óptimo de responsabilidades entre los diferentes niveles de gobierno implicados en la lucha contra la pobreza. Dos son las cuestiones que han marcado este debate: una primera se refiere a los efectos generales de la descentralización del sector público sobre la pobreza y otra, más específica, alude a las ventajas y los problemas de equidad y eficiencia que suscita la descentralización específica de estos programas.

A pesar de la relevancia de la primera de estas cuestiones, no se cuenta en la actualidad con un cuadro depurado de resultados, careciendo, incluso, de fundamentos teóricos suficientes. En la práctica, de hecho, las estrategias de los principales agentes implicados en el desarrollo de estas políticas a menudo difieren. Así, mientras que no existe, en términos generales, un discurso explícito del Banco Mundial sobre la conveniencia de los sistemas fiscales descentralizados para avanzar en la reducción de la pobreza o cuando aparecen referencias concretas parecen obviar las ventajas de esta opción –así se deduce al menos de los objetivos explícitos plasmados en los *Poverty Reduction Strategy Papers*–, los donantes y las instituciones financieras hacen de esta cuestión con frecuencia un tema clave en sus programas de asistencia técnica (Boex et al., 2005).

La realidad es que la literatura sobre las relaciones generales entre el grado de descentralización y la pobreza es bastante limitada en el caso de los países de renta media. Se presume que los efectos pueden ser positivos, pero la evidencia es insuficiente para corroborarlo. En buena medida, ese vacío se debe a las dificultades para establecer relaciones de causalidad entre ambas cuestiones. A la vez que el supuesto de que el grado de descentralización puede reducir la pobreza parece plausible, dada la realidad conocida de varios países de renta alta, el grado de pobreza puede determinar también el nivel de descentralización. Los datos del Banco Mundial parecen corroborar que la correlación entre la descentralización del gasto público y el nivel de desarrollo económico es significativa, siendo los países más pobres los menos descentralizados (Banco Mundial, 2001).

Como en otros aspectos revisados aludir, sin embargo, a la linealidad de la relación entre ambas variables y extraer de ella posibles recetas generales puede resultar cuando menos arriesgado. Una descentralización inadecuada de las decisiones públicas puede generar importantes distorsiones en la lucha contra la pobreza. Como muestran Martínez-Vázquez y Bahl (2005), existe el riesgo –constatado para algunos países de renta media, como China– de que la descentralización no consiga aumentar el poder de

los gobiernos territoriales pero sí debilitar al gobierno central, aumentando la inestabilidad política y económica.

La cuestión más específica de cuál es el reparto óptimo de responsabilidades en el diseño y la gestión directa de los programas de lucha contra la pobreza ha sido examinada con mayor detalle, siendo abundante la argumentación teórica y el contraste empírico. El cambio más destacado, en el ámbito de las reformas organizativas de los sistemas de lucha contra la pobreza en casi todos los países, independientemente de su nivel de renta, ha sido la asunción de mayores responsabilidades por parte de los gobiernos subcentrales. En el caso de los países con mayor nivel de renta, las administraciones regionales y locales han ido asumiendo mayores responsabilidades en la iniciativa pública contra la pobreza. En la Unión Europea, por ejemplo, son pocos los países en los que los gobiernos territoriales no participan activamente en el desarrollo de medidas destinadas a combatir la insuficiencia de recursos. En Estados Unidos, la reforma del sistema de protección asistencial emprendida a mediados de los años noventa presentó como uno de sus rasgos más novedosos el aumento del margen de los Estados para fijar las cuantías y las condiciones de acceso a los programas. Incluso en los países con menor renta per cápita, la descentralización territorial de la cobertura de derechos de los ciudadanos más pobres también se ha generalizado desde hace más de una década. Ya a mediados de los años noventa los datos de Dillinger (1994) revelaban que de los 75 países con más de cinco millones de habitantes y desarrollo económico bajo o con antiguo régimen socialista, 63 se habían embarcado a lo largo de la última década en algún proceso de descentralización territorial de la intervención social pública.

La progresiva asunción de competencias por parte de los niveles territoriales de gobierno se justifica por motivos muy variados, compatibles con ideologías muy variadas. La teoría económica ofrece argumentos de eficiencia y de preferencias sociales territorialmente distintas que aconsejan el reparto de responsabilidades en la lucha contra la pobreza. También desde el análisis económico, pero con planteamientos muy diferentes, algunos autores encuentran en la creciente restricción presupuestaria de las Administraciones Centrales la principal razón explicativa de la transferencia de responsabilidades a otros niveles de gobierno (Campbell, 1991). Muy diferente es la justificación que procede de otras corrientes de opinión, que ven en la descentralización una clara oportunidad para la profundización democrática y la movilización de los actores sociales (Klugman, 1997). En dichos planteamientos subyace la creencia de que la intervención de las instituciones locales en la toma de decisiones propicia una mayor implicación ciudadana en asuntos de interés general, como la atención a los ciudadanos con menores recursos.

Hasta fechas relativamente recientes, sin embargo, el argumento tradicionalmente aceptado fue que los programas de lucha contra la pobreza, al formar parte del conjunto de medidas redistributivas, debería ser competencia del gobierno central, dado que el principio de igualdad afecta al conjunto de los ciudadanos del país. Un sistema que gravitara únicamente sobre las actuaciones de los gobiernos territoriales incurriría de un modo inevitable en serios problemas de inequidad horizontal. La descentralización puede implicar que, debido a desiguales restricciones presupuestarias, varíen de modo significativo las cuantías, con pagos más altos en las áreas geográficas en las que los pobres son sólo una fracción pequeña de la población. Una segunda línea argumental desfavorable a la descentralización descansa en la posible movilidad de los hogares de

baja renta hacia las áreas geográficas con beneficios más elevados y de los hogares con rentas más altas hacia las zonas donde la presión fiscal necesaria para financiar las prestaciones es menor. Lógicamente, este argumento sólo tiene validez en países con sistemas fiscales muy desarrollados y donde la descentralización de estos programas se produce en contextos también de descentralización de los principales instrumentos tributarios. Entre otras implicaciones, cabe la posibilidad de que se apliquen cambios legislativos que traten de retener a los contribuyentes con mayor capacidad de pago o de favorecer la salida de los hogares más pobres mediante el establecimiento de cuantías más bajas que incentiven el traslado de los posibles titulares a otras jurisdicciones. A largo plazo, el desarrollo de comportamientos asimétricos entre territorios –reducir, por ejemplo, las cuantías cuando las áreas vecinas las elevan– podría dar lugar a un proceso competitivo de recorte de las prestaciones que derivaría en cuantías claramente insuficientes para reducir sustancialmente las tasas de pobreza.

Tales argumentos remiten al contraste empírico para poder evaluar con rigor las posibilidades y los límites de la descentralización. La mayoría de los estudios disponibles toman como referencia la realidad estadounidense, lo que limita la generalización de los supuestos anteriores a otras áreas geográficas. En los países de renta media, las tradiciones culturales son muy diferentes y los costes para la movilidad geográfica son elevados. En cualquier caso, ni siquiera para Estados Unidos los datos disponibles parecen suficientes para respaldar la creencia de que los sistemas descentralizados de lucha contra la pobreza son socialmente ineficientes por la movilidad geográfica de los beneficiarios y el comportamiento estratégico de los gobiernos territoriales (Brueckner, 1998). Existe, sin embargo, evidencia para algunos países, como es el caso de España, de que la descentralización completa de estos programas puede generar serios problemas de inequidad interterritorial (Ayala et al., 2001).

La descentralización ha ganado auge, por tanto, en la praxis de la acción pública contra la pobreza. No ha sido ajeno a ello el desarrollo paralelo de otra corriente de análisis contra el postulado de que la descentralización territorial es una opción subóptima. Son varios los argumentos que exigen una participación mayor de los gobiernos territoriales en las tareas redistributivas. Tal es el caso, por ejemplo, de la nueva concepción de la redistribución como un bien público local, la aparición de nuevos enfoques normativos de la teoría de la hacienda que incorporan funciones de bienestar social como fundamento de la existencia de gobiernos territoriales, o las teorías del excedente de localización, que ponen de manifiesto las dificultades para que en la práctica se registre una hipotética movilidad interjurisdiccional.

Los argumentos favorables a la descentralización territorial de las prestaciones sociales giran, fundamentalmente, alrededor del concepto de preferencias sociales y de la mayor disponibilidad de información de los gobiernos territoriales. Ante el problema de la información imperfecta con la que cuenta el gobierno central, se argumenta que son mayores las posibilidades de los niveles descentralizados de gobierno para conocer realmente las situaciones de desigualdad y pobreza entre sus propios ciudadanos. Las políticas uniformes de las medidas centralizadas obviarían las posibles variaciones territoriales en la extensión y la estructura de la pobreza. Se contraponen, sin embargo, a estos argumentos la rigidez de los supuestos necesarios para que tengan validez: que las preferencias de los ciudadanos difieran drásticamente entre zonas geográficas distintas y que existan mecanismos tanto para hacer explícitas esas preferencias como para que los

responsables de la toma de decisiones respondan a ellas de modo automático. Para que la descentralización sea eficiente es necesario, además, que existan mecanismos compensadores en las fórmulas de financiación que limiten la posible generación de desigualdades y la generación de efectos externos adversos.

En el caso de los países de renta media, una cuestión crítica es si la descentralización puede limitar la respuesta a la necesidad de dotar a los sistemas de garantía de rentas de suficientes elementos de cobertura de las posibles situaciones de crisis. En un sistema centralizado, el desarrollo de las prestaciones sociales facilita no sólo la redistribución desde los hogares ricos a los pobres sino también la redistribución desde las jurisdicciones que sufren shocks macroeconómicos favorables hacia las que los sufren con carácter adverso. Para que este problema resulte relevante, la probabilidad de que se den shocks asimétricos dentro del territorio nacional tiene que ser elevada. El argumento, en cualquier caso, no es concluyente, ya que en un contexto de descentralización de los programas la posibilidad de movimientos migratorios inducidos por las diferencias en las cuantías y en las posibilidades de gasto puede servir para que los hogares afectados por un shock macroeconómico adverso disfruten del mismo nivel de renta que los hogares con condiciones similares que viven en jurisdicciones donde el ciclo económico es expansivo.

Parece necesario, en cualquier caso, establecer mecanismos compensadores por parte del gobierno central, siendo muy sensibles los cambios en el comportamiento de gasto de los gobiernos territoriales a la fórmula que se adopte. En términos de la equidad global de la lucha contra la pobreza, resultan superiores los resultados de los sistemas en los que la financiación de las prestaciones es compartida pero variable según el volumen de beneficiarios que los que se producen cuando las asignaciones para desarrollar las competencias en materia asistencial son fijas. Como muestran los pocos estudios disponibles, la aplicación de la última fórmula limita la capacidad de los gobiernos territoriales para hacer de estas prestaciones contra la pobreza un instrumento contracíclico (Dye y McGuire, 1999).

Puede decirse, como síntesis final, que la variedad de argumentos a favor y en contra de la descentralización hace difícil adoptar una posición inequívoca frente a las virtudes y los límites potenciales de cada una de las opciones. La descentralización de las prestaciones contra la pobreza puede dar lugar a importantes desigualdades a lo largo del territorio y a efectos externos negativos que condicionan la eficiencia del sistema económico. Este segundo argumento, sin embargo, vital para entender las críticas que tradicionalmente ha recibido el traspaso de responsabilidades a los gobiernos territoriales, puede aplicarse con mucha mayor consistencia a los países donde existen pocas barreras para la movilidad de los hogares que en aquéllos donde ésta se ve restringida por costes fijos importantes.

Dentro de los países de renta media, las experiencias son variadas, resultando la financiación de los programas un elemento decisivo para que funcionen las dos estrategias enunciadas anteriormente. Si la financiación es casi exclusivamente local, aumenta la presión sobre las estrategias de focalización, ya que las zonas más pobres tienen menores recursos públicos. En los países de Europa del Este, los mejores resultados se han obtenido en los casos en los que la financiación procede del gobierno central y la administración compete a los gobiernos territoriales (Fox, 2003). En los países latinoamericanos, aunque el grado de descentralización de los nuevos programas

de transferencias condicionadas es muy variado –mucho más centralizados, por ejemplo, en México y Colombia–, existe una creciente percepción de que la apuesta mayoritaria por la centralización está socavando la efectividad de los gobiernos locales, en un contexto de intensificación de los esfuerzos para reforzar su capacidad y autonomía frente a la larga tradición de clientelismo y paternalismo de los gobiernos centrales (Rowlings, 2004). Una centralización excesiva podría limitar la capacidad de conocer las necesidades de los hogares o de verificar el cumplimiento de los compromisos asumidos por los beneficiarios.

Más que discutir, por tanto, si en la lucha contra la pobreza en los países de renta media es más eficiente un modelo completamente descentralizado que otro centralizado, parece lógico plantear cuál es el grado de descentralización óptimo en el desarrollo de este tipo de acciones. Las administraciones territoriales han adquirido atribuciones en materias redistributivas, aunque el grueso de la acción redistributiva sigue en manos de los gobiernos centrales. No existe un modelo ideal, sino modelos eclécticos de protección social, en los que tienen cabida tanto elementos propios de una forma centralizada de desarrollo de las prestaciones, como dosis crecientes de descentralización.

4.- Conclusiones y recomendaciones

El análisis de la evolución de los procesos de crecimiento económico y de reparto de las rentas en los países de renta media y el examen detallado de las opciones de política social posibilitan la elaboración de un conjunto de valoraciones, que pueden ligarse en varios casos a recomendaciones explícitas. Cabe destacar, en primer lugar, la necesidad de analizar las relaciones entre crecimiento económico, desigualdad y pobreza desde el marco más matizado que la nueva evidencia comparada nos ofrece sobre las interrelaciones y contradicciones entre los distintos procesos. El interrogante general sobre las relaciones entre crecimiento económico y equidad se aleja actualmente de los planteamientos lineales tradicionales. Existe un amplio abanico de experiencias, que permite identificar los modelos de crecimiento económico que favorecen una mayor igualdad y las políticas redistributivas que favorecen un mayor crecimiento. En muchos casos, el aumento de la desigualdad resultante de la implementación de severas políticas de ajuste no ha favorecido el crecimiento económico, mientras que en otros se ha podido constatar que los incrementos de determinadas funciones del gasto social han reducido la desigualdad y la pobreza, a la vez que han contribuido a fijar bases más sólidas para el crecimiento económico en el largo plazo.

La principal conclusión, sin embargo, que pueden extraer los países de renta media de la evidencia comparada es la existencia de márgenes importantes de los gobiernos para conseguir que la mejora de los niveles medios de renta afecte a los hogares con menores recursos de manera especialmente positiva. La relación entre el crecimiento económico y la pobreza está intermediada por un elenco muy amplio de factores, pero la evidencia empírica es concluyente al señalar que sólo cuando el crecimiento económico se acompaña de reducciones de la desigualdad puede mejorar sustancialmente la situación de los más pobres. Existe, por tanto, cierta capacidad real de las políticas públicas para modular las relaciones entre el crecimiento de la renta media y los niveles de pobreza, sin que las actuaciones redistributivas supongan necesariamente mermas en la eficiencia del sistema económico. Aunque los posibles efectos de estas políticas sobre el crecimiento siguen sujetos a cierta controversia, la evidencia disponible permite extraer

algunas lecciones relevantes para los países de renta media, como una incidencia de las políticas sociales sobre los niveles de ahorro y de participación laboral muy inferior a la supuesta habitualmente. En cualquier caso, la indefinición de los resultados disponibles desaconseja la realización de inferencias políticas a partir de relaciones excesivamente agregadas. En este sentido, parece necesario potenciar aquellos gastos que aúnan una mayor capacidad para reducir la pobreza e impulsar el crecimiento económico, como los destinados a incrementar el stock educativo o las políticas activas de empleo.

En conjunto, los países de renta media presentan una relación significativa entre el nivel medio de renta y la tasa de pobreza. Se aprecia, sin embargo, una cierta dispersión, que dificulta hablar de procesos homogéneos y que alerta contra un excesivo énfasis en los modelos centrados en el crecimiento económico como principal vía de aumento del bienestar social. Pero, sobre todo, el principal elemento al que deben atender las posibles reformas en estos países es la vulnerabilidad observada de los pobres a los shocks macroeconómicos. La mayor probabilidad de crisis financieras y de alteración de los desequilibrios macroeconómicos básicos en los países de renta media se ha traducido, tradicionalmente, en cambios en las tasas de pobreza y en los factores que perpetúan su transmisión intergeneracional mucho más pronunciados que en otros países. La evidencia revisada refuta, de hecho, el supuesto generalizado de que la elevada volatilidad de estos países produce tanto incrementos muy grandes de la pobreza en las crisis como reducciones también muy acentuadas en las etapas expansivas, de tal manera que en el largo plazo las fluctuaciones de diferente signo podrían tener un efecto compensatorio. Los datos revelan, por el contrario, que el aumento de la pobreza en los episodios de crisis es mucho mayor que la reducción que se registra en las fases de crecimiento intenso de la actividad económica.

Parece prioritario, por tanto, contar con redes adecuadas de seguridad económica, cuyo diseño óptimo debería combinar tanto elementos de sostenimiento de rentas en el corto plazo junto a la definición de medidas que pudieran tener efectos estructurales sobre la pobreza, especialmente aquellas destinadas a incrementar el stock educativo de los hogares con menos recursos. En este sentido, la experiencia conocida revela que las dificultades para poder desarrollar estas redes durante los períodos de crisis son notables, siendo aconsejable tratar de implementarlas antes de que éstas tengan lugar y evitando, en cualquier caso, que estos programas, concebidos con objetivos de emergencia, adquieran un carácter permanente.

Las opciones para desarrollar o reforzar estas redes de seguridad económica en los países de renta media son variadas, pero están restringidas mayoritariamente por déficits históricos en los niveles de gasto social e ingresos públicos. En una gran mayoría de países de renta media, las posibilidades para dotar de un carácter más universal a los sistemas de protección social están restringidas por la insuficiencia de los sistemas tributarios actuales. Si bien las reformas de los programas de gasto pueden contribuir a mejorar su cobertura, en la mayoría de los casos la única posibilidad de dotar de un carácter más universal a la protección social pasa por un aumento de los ingresos públicos. Este aumento debería proceder, mayoritariamente, de la imposición general, dado el alcance limitado y regresivo de la financiación contributiva. No existen, además, señales claras de que los altos niveles de inestabilidad ocupacional e informalidad vayan a reducirse, limitando las vías posibles de aumento de los recursos públicos. Parece necesaria, en cada país, una estimación precisa del aumento óptimo de

la presión fiscal, así como grandes acuerdos sociales que permitan aumentos de la recaudación por vías distintas de la imposición indirecta.

Dadas estas restricciones, de una manera u otra los países de renta media deberán desarrollar reformas en sus sistemas de protección social. Por un lado, deberán reducir sustancialmente el carácter regresivo de algunas de las políticas de gasto más relevantes, ampliando su cobertura y su progresividad. Por otro, deben impulsar y mejorar la eficacia de los sistemas de garantía de rentas, pero sin hacer descansar sobre ellos el grueso de la protección social. Una primera estrategia para alcanzar este último objetivo es aumentar el grado de selectividad de estos programas, focalizándolos en grupos de población muy concretos. Los decisores públicos deberán tener en cuenta para su instrumentación la existencia de costosos requerimientos de información, la posible incentivación de cambios de comportamiento de los beneficiarios no siempre deseables socialmente y potenciales pérdidas de eficacia si los costes de participar en los programas exceden los beneficios que reciben los hogares, reduciéndose su participación. Todos estos límites deberán ser confrontados con las lógicas ventajas de reducción de los costes y de las formas más severas de pobreza. El balance no es claro y dependerá del carácter complementario de las actuaciones selectivas en el conjunto de la protección social, con un riesgo notable de reducida eficacia si sobre ellas se articula el núcleo de la iniciativa pública contra la pobreza, y de las formas concretas que adquiere la pobreza en cada país, los valores sociales y los recursos presupuestarios disponibles en cada caso.

Una variante más específica de esta estrategia, en vigor en varios países de renta media, ha sido combinar estas medidas selectivas con programas de transferencias condicionadas a la obligatoriedad de realizar determinadas actividades, normalmente ligadas al aumento de la ocupación y al incremento de los niveles educativos o a la promoción de mejores hábitos sanitarios. Estos programas deben reducir la pobreza en el corto plazo a la vez que pueden impulsar un mayor crecimiento en el largo plazo. La experiencia conocida revela que para su correcto funcionamiento tienen que ser asignados eficientemente, su progresividad debe ser alta, deben ir acompañados de mejoras en la oferta de servicios de bienestar y su encaje en el sistema de protección social deber realizarse de tal forma que contribuyen a consolidar unos sistemas de protección social hasta el momento muy fragmentados. Existen, sin embargo, riesgos evidentes, que estos países deben considerar también. Entre otros, la necesidad de dedicar recursos presupuestarios suficientes para reducir sustancialmente la pobreza y aumentar el número de beneficiarios, y, como en el caso de las estrategias selectivas, la obligación de acompañar el desarrollo de estos programas de reformas globales de mucho mayor calado, de tal manera que no se convierten en un mero instrumento paliativo de las situaciones de pobreza.

Finalmente, cada país deberá buscar el nivel más eficaz de descentralización de la lucha contra la pobreza. Tratándose de un planteamiento extendido en varios países de muy diferente nivel de renta, existe un elevado riesgo en los países de renta media de que una descentralización inadecuada de las decisiones públicas pueda dar lugar a efectos no deseados. La cuestión crítica en estos países es si la descentralización puede limitar la posible respuesta a situaciones de crisis y si puede generar grandes desigualdades interterritoriales en el desarrollo de los derechos sociales. Sólo si se establecen mecanismos compensadores por parte de los gobiernos centrales se evitará que los niveles de cobertura difieran sustancialmente entre las jurisdicciones. En cualquier caso,

parece aconsejable evitar los modelos extremos, adaptando la pregunta de cuál es el grado óptimo de descentralización a las especificidades propias de cada país.

Todas estas recomendaciones definen un posible conjunto de principios-guía, válido no sólo para la reflexión interna y la articulación de políticas concretas en cada país sino también para orientar algunas estrategias de cooperación con los países de renta media. Parece claro que la cooperación internacional debería contribuir al aumento de la financiación de los programas universales de protección social con mayor capacidad de reducción de la pobreza y estímulo del crecimiento económico, sin que ello suponga la renuncia de los gobiernos implicados al desarrollo de las reformas fiscales necesarias. En segundo lugar, la articulación de las nuevas redes de seguridad económica depende, en algunos casos, de la disponibilidad de recursos externos, jugando, además, un papel muy relevante en su diseño la asistencia técnica. En tercer lugar, la cooperación internacional debería fortalecer los procesos de descentralización contribuyendo a través de las dos vías citadas, y muy especialmente mediante el asesoramiento, a una mejora de la coordinación de los diferentes niveles de gobierno con responsabilidades en el desarrollo de la protección social y al aumento de la calidad institucional de las iniciativas territoriales en este ámbito. Finalmente, será necesaria no sólo la asistencia general a los gobiernos de estos países sino también el apoyo directo a los actores sociales implicados en la lucha contra la pobreza.

8.- EQUIDAD Y EFICIENCIA EN LA FISCALIDAD

1. Introducción. Fiscalidad y desarrollo

La fiscalidad es un aspecto crucial en los procesos de desarrollo, ya que afecta al comportamiento económico de los individuos, modificando los incentivos al trabajo, al ahorro, al consumo o a la inversión. Determina, además, el potencial del sector público a la hora de proveer bienes y servicios y llevar a cabo programas de redistribución de renta y políticas de estabilización. Finalmente, supone un intercambio de impuestos por representación y ciudadanía que se halla en el corazón del contrato social (Moore, 2002). Por todo ello, un buen sistema fiscal se convierte en un requisito imprescindible para el progreso de las naciones.

Tradicionalmente, los criterios utilizados para juzgar la bondad de un sistema fiscal han estado basados en los llamados principios impositivos: suficiencia (que sea capaz de proveer al Estado de los recursos necesarios), eficiencia (que las distorsiones generadas sean lo menores posibles), equidad (que sea justo), sencillez administrativa (que los costes de cumplimiento de la legislación tributaria sean reducidos) y flexibilidad (que sea capaz de adaptarse a un contexto cambiante). A partir de estos principios como objetivos a cumplir, se ha desarrollado un cuerpo teórico sobre la imposición basado en dos supuestos fundamentales. Por un lado, que, en ausencia de impuestos distorsionantes, la libre competencia conduciría a una asignación eficiente de recursos. Por otro, que existe una amplia variedad de figuras impositivas que pueden ser utilizadas por el sector público. Como consecuencia de todo ello se derivan conclusiones y recomendaciones de política tributaria enfocadas a la neutralidad del sistema impositivo. Como, además, suele ser habitual asumir que los pagos directos a los individuos o familias son posibles, no es necesario que dicho sistema deba preocuparse por objetivos de redistribución, pues serán aquellos los encargados de realizar esta tarea.

Desde el punto de vista del mundo en desarrollo, la cuestión fundamental es si las recomendaciones derivadas de este tipo de análisis siguen siendo válidas en países donde los mencionados supuestos no se cumplen y, por tanto, los sistemas impositivos deben construirse en un contexto muy diferente. En estos países el peso de la economía informal es muy elevado, lo que origina un grave problema de evasión impositiva; la agricultura es un sector de gran relevancia en la estructura de producción y resulta muy difícil gravar buena parte de sus transacciones; un gran número de empresas son de muy reducida dimensión, lo que supone mayores costes en la gestión tributarias, tanto para ellas mismas como para la Administración; la calidad institucional es mala, tanto en lo que respecta a la escasez de medios materiales y humanos en la gestión impositiva como a los graves problemas de evasión y corrupción que existen; a diferencia de lo que ocurre en los países desarrollados, el sistema fiscal no suele estar presente en la agenda política, lo que favorece un menor control

al Estado; las estadísticas tributarias son muy deficientes, lo que dificulta la evaluación de alternativas a la hora de definir la política impositiva, optando por cambios marginales en lugar de estructurales; el menor desarrollo del sistema financiero supone que muchas transacciones se realicen en efectivo, lo que elimina una fuente de información de suma importancia; y, por último, a menudo los que tienen capacidad de pagar impuestos son una pequeña parte de la población, que, además, no desea hacerlo y cuenta con gran influencia política para ello.

Todos estos problemas, unidos a un nivel menor de renta, han supuesto que los sistemas fiscales difieran notablemente en los países en desarrollo respecto a los vigentes en los países desarrollados. En primer lugar, en cuanto a la capacidad recaudatoria del sistema impositivo, notablemente inferior en los primeros. En segundo lugar, respecto a la estructura de los ingresos tributarios, claramente sesgada a favor de los impuestos indirectos. Finalmente, en cuanto al diseño de las principales figuras impositivas. De este modo, los sistemas fiscales de los países en desarrollo han ido acumulando a lo largo del tiempo graves deficiencias que los han alejado de los principios impositivos que supuestamente deberían cumplir. Con objeto de corregir esta tendencia, en las dos últimas décadas buena parte del mundo en desarrollo se ha implicado en procesos de reforma fiscal que, en muchos casos, han estado auspiciados por organismos internacionales o por los donantes. Se ha puesto de manifiesto, sin embargo, que, debido a las peculiares condiciones de estos países y a la homogeneidad en el recetario de las reformas, aún persisten numerosos problemas, tanto de carácter general como específicos a cada impuesto. Por supuesto, la gravedad de dichos problemas difiere entre países, ya que el mundo en desarrollo no es homogéneo. En el caso de los países más pobres las deficiencias son considerables y muy largo el camino que aún queda por recorrer. Sin embargo, los países de renta media, sobre todo algunos de ellos, disponen de una infraestructura institucional y unas condiciones socioeconómicas que pueden hacer posible el éxito de las reformas si éstas se diseñan de forma correcta y se llevan a cabo con el empeño suficiente. Para que ello sea así, los organismos internacionales y los donantes deben desempeñar un papel importante de apoyo. Por un lado, mediante ayuda financiera y técnica. Por otro, mediante una cooperación internacional en materia tributaria que cada vez se hace más necesaria, habida cuenta del proceso de globalización que está teniendo lugar en la economía mundial. La mayor movilidad del capital, el crecimiento de las relaciones comerciales y financieras, la competencia fiscal o la proliferación de paraísos fiscales así lo exigen.

El presente capítulo trata de estos problemas a los que se enfrentan los sistemas fiscales de los países de renta media, analizando las reformas emprendidas y las pendientes. Aunque este grupo de países muestra características específicas, también comparte con el resto del mundo en desarrollo buena parte de la problemática tributaria, por lo que de manera inevitable el análisis realizado contempla tanto los elementos comunes como los específicos a este grupo de países. Para ello, se ha dividido el capítulo en cuatro partes. En la primera de ellas se ofrece una caracterización cuantitativa de los sistemas tributarios de los distintos grupos de países en función de su nivel de renta y área geográfica a la que pertenecen. La segunda parte del capítulo se dedica a describir las características y problemática de los principales tributos en los países en desarrollo y, en particular, en aquellos de renta media, así como las reformas emprendidas y sus consecuencias. En la tercera parte se analizan los obstáculos más importantes que todavía subsisten. Finalmente, las conclusiones se destinan a enumerar las principales reformas que aún quedan por realizar y el papel que en esta tarea pueden desempeñar los organismos internacionales y los donantes.

2. Caracterización de los sistemas fiscales de los países de renta media

2.1 Los ingresos públicos

Antes de presentar las principales cifras que caracterizan a los diversos sistemas fiscales, conviene efectuar un breve comentario sobre las estadísticas disponibles al respecto. La principal fuente de información homogénea sobre los sectores públicos la ofrece el Fondo Monetario Internacional (FMI) a través de la publicación *Government Finance Statistics*, que, a su vez, es empleada por el Banco Mundial (BM) en la elaboración de los datos ofrecidos en *World Development Indicators*. Sin embargo, ambas fuentes presentan dos graves problemas. Por un lado, para muchos países en desarrollo las series son incompletas. Por otro, a menudo los datos sólo se refieren al gobierno central, lo que desvirtúa la información en aquellos países donde la descentralización es importante. Por todo ello, para la elaboración de las estadísticas empleadas en este capítulo se han utilizado varias fuentes. De forma primordial, los datos proporcionados por el Banco Mundial y, para los países de la OCDE, los de esta organización. De forma complementaria, se han empleado otras fuentes cuando las anteriores no ofrecían datos o cuando al referirse únicamente al gobierno central podía desvirtuar la realidad (véase Anexo 1). A su vez, dado que las distintas muestras varían en función del año correspondiente, su evolución debe tomarse con cautela, en especial en los casos donde dicha muestra es reducida. Asimismo, debe aclararse que bajo la denominación de países en desarrollo (PED) se han englobado a aquellos clasificados por el Banco Mundial como países de renta media y baja, mientras que por países desarrollados (PD) se entiende a los países de renta alta. Por último, conviene señalar que las medias de cada grupo que aparecen en los distintos cuadros son medias simples y que el número de observaciones y el coeficiente de variación de cada variable se recoge en el Anexo 2.

Como se ha mencionado, los sistemas fiscales de los PED difieren notablemente de los correspondientes a los PD, tanto en términos cuantitativos como en lo que respecta al diseño de las diversas figuras impositivas. En primer lugar, los ingresos de que disponen sus administraciones públicas son muy inferiores en los primeros. Así, mientras que el promedio de ingresos públicos sobre PIB alcanzaba en 2000 casi el 43% en los países desarrollados, en los de renta baja (PRB) se situaba alrededor del 18%; 23% en los países de renta medio baja (PRMB); y 28% en los de renta medio alta (PRMA) (cuadro 1), aunque debe subrayarse que la heterogeneidad dentro de cada grupo es muy elevada. Asimismo, en la pasada década ha tenido lugar un ligero proceso de convergencia de los ingresos públicos entre los países de renta alta y los de renta medio alta, mientras que los países de renta medio baja son ahora más homogéneos entre sí, pero han mantenido las distancias con los países desarrollados.

Cuadro 1. *Ingresos públicos excluidas transferencias (% PIB)*

| | Nivel de renta | 1990 | 1995 | 2000 |
|----------|----------------|-------|-------|-------|
| Promedio | Baja | 17,99 | 18,33 | 17,59 |
| | Media | 24,85 | 26,01 | 25,34 |
| | Medio baja | 23,20 | 23,38 | 23,19 |
| | Medio alta | 27,71 | 29,62 | 28,51 |
| | Alta | 41,87 | 41,38 | 42,57 |

Fuente: Véase Anexo 1

Dentro de los países en desarrollo también existen diferencias geográficas importantes (cuadro 2). En 2000 las cifras correspondientes a Medio Oriente y África del Norte y Europa y Asia Central son sensiblemente superiores a las del resto de áreas, en especial a las de Asia Oriental y Asia Meridional. No obstante, la disparidad es importante dentro de cada una de las zonas. En el caso de los países de renta media, Europa, Asia Central, Medio Oriente y África tienen un nivel de ingresos públicos muy por encima de Asia, quedando América Latina en una posición intermedia (cuadro 3).

Cuadro 2. Ingresos públicos excluidas transferencias en los PED (% PIB)

| | Área geográfica | 1990 | 1995 | 2000 |
|----------|----------------------------------|-------|-------|-------|
| Promedio | Asia Oriental y Pacífico | 20,63 | 19,67 | 18,14 |
| | Europa y Asia Central | 31,68 | 27,93 | 26,25 |
| | América Latina y Caribe | 20,51 | 18,59 | 20,23 |
| | Oriente Medio y África del Norte | 25,49 | 27,33 | 26,32 |
| | Asia Meridional | 15,82 | 15,66 | 14,80 |
| | África Subsahariana | 21,64 | 22,33 | 21,81 |

Fuente: Véase Anexo 1

Cuadro 3. Ingresos públicos excluidas transferencias en PRM (% PIB)

| | Área geográfica | 1990 | 1995 | 2000 |
|----------|---------------------------------|-------|-------|-------|
| Promedio | Asia Oriental y Pacífico | 18,88 | 18,11 | 16,69 |
| | Europa y Asia Central | 31,68 | 30,39 | 27,99 |
| | América Latina y Caribe | 19,21 | 18,98 | 20,38 |
| | Oriente Medio y Norte de África | 26,43 | 28,58 | 26,59 |
| | Asia Meridional | 21,02 | 20,39 | 16,80 |
| | África Subsahariana | 33,17 | 29,72 | 31,10 |

Fuente: Véase Anexo 1

2.2 Los ingresos impositivos

Las diferencias existentes entre los distintos grupos de países en cuanto a sus ingresos públicos obedecen en buena medida a las disparidades que presentan sus ingresos impositivos. Así, mientras que en los países desarrollados estos representaban en 2000 el 38% del PIB, en los países de renta baja no llegaban al 14%, siendo en los de renta medio baja y medio alta el 19% y el 25%, respectivamente (cuadro 4). Por otro lado, también en este aspecto la heterogeneidad dentro de cada grupo es elevada, aunque muy superior en los PRB y mucho menor en los PRA. Respecto a la evolución acontecida en la pasada década, los ingresos impositivos únicamente se reducen en los países de renta baja, aumentando en el resto, en especial en los de renta medio alta. Por otro lado, sólo los países de renta medio alta han mostrado un ligero proceso de convergencia hacia los niveles de los países más ricos.

Cuadro 4. Ingresos impositivos (% PIB)

| | Nivel de renta | 1990 | 1995 | 2000 |
|----------|----------------|-------|-------|-------|
| Promedio | Baja | 13,80 | 14,47 | 13,58 |
| | Media | 18,41 | 20,81 | 21,21 |
| | Medio baja | 17,11 | 18,75 | 18,94 |
| | Medio alta | 20,65 | 23,64 | 24,73 |
| | Alta | 35,50 | 36,40 | 38,40 |

Fuente: Véase Anexo 1

En términos geográficos, también las diferencias son importantes dentro de los países en desarrollo. Así, en Europa y Asia Central las cifras son muy superiores a las del resto de zonas, ocurriendo lo contrario en Asia Oriental y Meridional (cuadro 5). Sin embargo, al igual que sucedía con el total de ingresos públicos, también es en Europa y Asia Central donde se ha producido la mayor caída de los ingresos tributarios, alrededor de siete puntos porcentuales del PIB, seguida de Asia Oriental y Pacífico, con una disminución de dos puntos. Por el contrario, se producen aumentos en América Latina y en Medio Oriente y Norte de África (dos y tres puntos, respectivamente). Respecto a los países de renta media, las cifras más bajas se encuentran en Asia Oriental y Meridional y en América Latina (cuadro 6). Sin embargo, dado el reducido número de observaciones existente en los dos primeros casos, se hace más notoria la peculiaridad latinoamericana en cuanto a su baja recaudación impositiva.

Cuadro 5. Ingresos impositivos en los PED (% PIB)

| | Área geográfica | 1990 | 1995 | 2000 |
|----------|----------------------------------|-------|-------|-------|
| Promedio | Asia Oriental y Pacífico | 15,74 | 16,06 | 13,83 |
| | Europa y Asia Central | 32,48 | 26,73 | 25,04 |
| | América Latina y Caribe | 14,65 | 15,89 | 16,32 |
| | Oriente Medio y África del Norte | 16,80 | 19,37 | 19,81 |
| | Asia Meridional | 10,85 | 11,19 | 10,86 |
| | África Subsahariana | 17,44 | 17,82 | 16,95 |

Fuente: Véase Anexo 1,

Cuadro 6. Ingresos impositivos en los PRM(% PIB)

| | Asia Oriental y Pacífico | 17,02 | 17,27 | 14,50 |
|----------|---------------------------------|-------|-------|-------|
| Promedio | Europa y Asia Central | 32,48 | 26,95 | 26,46 |
| | América Latina y Caribe | 14,42 | 16,52 | 16,73 |
| | Oriente Medio y Norte de África | 17,79 | 20,91 | 21,29 |
| | Asia Meridional | 19,13 | 17,87 | 14,78 |
| | África Subsahariana | 23,27 | 22,09 | 25,65 |

Fuente: Véase Anexo 1

A la hora de explicar las diferencias entre los ingresos impositivos de los distintos países, la variable más utilizada en la literatura ha sido la renta per capita, relacionada tanto con factores de demanda como de oferta. En el primer caso, un mayor nivel de desarrollo supone un mayor grado de urbanización, que aumenta la necesidad de gasto público (Tanzi, 1987), mientras que en el segundo caso la capacidad de pagar impuestos aumenta (Musgrave, 1969). Sin embargo, también se han planteado otras variables explicativas de las citadas diferencias, como la participación de la agricultura y la minería en el PIB o la relevancia de las exportaciones minerales o de hidrocarburos (Tanzi, 1992, o Tait et al., 1979).

2.3 La estructura impositiva

Al margen de la cuantía total de los ingresos impositivos, también su estructura presenta notables diferencias entre los países desarrollados y en desarrollo (cuadro 7). En general se observa que a bajos niveles de renta los impuestos sobre el comercio internacional son relativamente importantes, sucediendo lo contrario con la imposición directa. Al aumentar el nivel de desarrollo, aquellos disminuyen, mientras que aumentan los impuestos sobre ventas. Finalmente, en los niveles superiores de renta los tributos sobre el comercio exterior ocupan un lugar marginal y aumenta el protagonismo de los impuestos sobre la renta. De todos modos, las diferencias dentro de los distintos grupos de desarrollo también son considerables.

Cuadro 7. Estructura impositiva (% del total de ingresos impositivos. 2000)

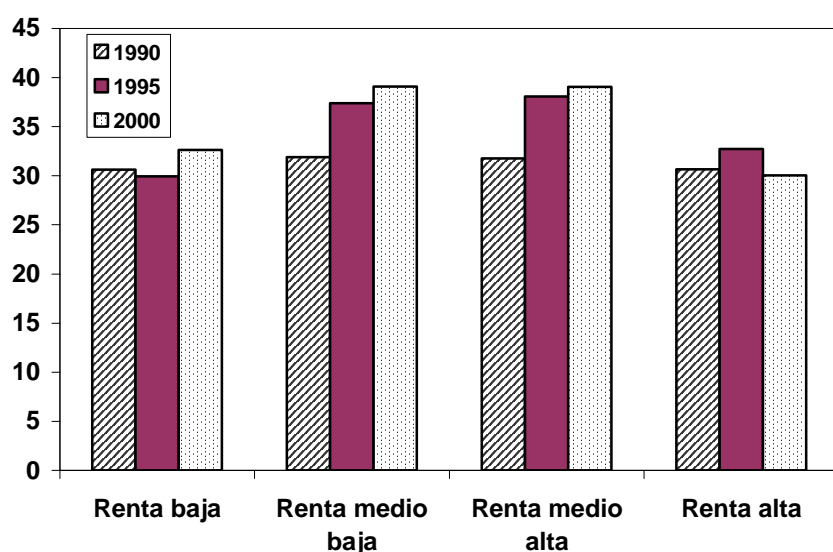
| Nivel de renta | Impuestos sobre bienes y servicios | Impuestos sobre la renta | Contribuciones sociales | Impuestos al comercio internacional | Resto |
|----------------|------------------------------------|--------------------------|-------------------------|-------------------------------------|-------|
| Baja | 32,62 | 21,57 | 7,99 | 23,46 | 14,36 |
| Media | 39,09 | 25,07 | 19,50 | 11,39 | 4,95 |
| Medio baja | 39,10 | 26,34 | 15,47 | 13,90 | 5,19 |
| Medio alta | 39,07 | 23,32 | 25,60 | 7,69 | 4,32 |
| Alta | 30,04 | 34,67 | 27,68 | 2,27 | 5,34 |

Fuente: Véase Anexo 1

a) Los impuestos sobre bienes y servicios

En este grupo se encuentran principalmente los impuestos generales sobre ventas, los de valor añadido y los específicos. La relación entre el peso de este tipo de impuestos y el nivel de desarrollo presentaba en 2000 la forma de una U invertida (gráfico 1). En los países de renta baja dicho peso se hallaba en torno al 30%, ascendiendo en los niveles medios de renta hasta casi el 40%, para descender de nuevo al 30% en los países más ricos. Sin embargo, a principios de los años noventa la participación de los impuestos sobre bienes y servicios era muy similar para todos los niveles de desarrollo. Es decir, mientras que en los países de rentas alta y baja el peso de estos impuestos es similar y se ha mantenido a lo largo del tiempo, en los países de renta media, partiendo de un nivel equivalente, dicho peso ha aumentado de forma notable, hasta llegar en 2000 a superar a los anteriores en casi diez puntos porcentuales.

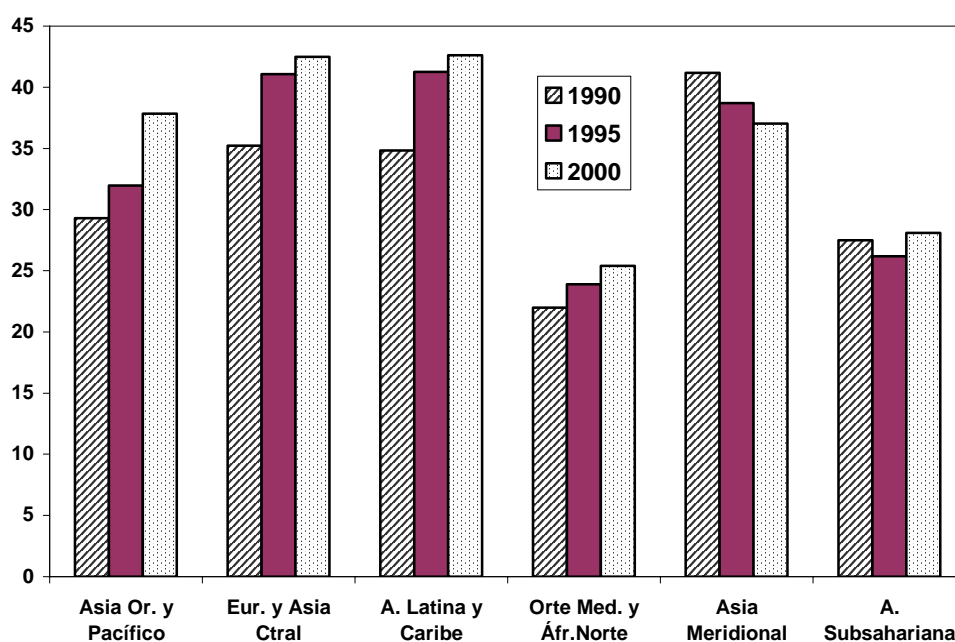
Gráfico 1: *Impuestos sobre bienes y servicios (% del total de impuestos)*



Fuente: Véase Anexo 1

Desde un punto de vista geográfico, también las diferencias entre los países en desarrollo son notables (gráfico 2). Los niveles más elevados se hallan en Europa y Asia Central y América Latina, mientras que los más bajos se encuentran en Oriente Medio y el conjunto de África. Sin embargo, a principios de los años noventa estas diferencias regionales eran menores, aumentando el peso a lo largo de la década de forma significativa en Asia Central y Oriental, Europa y América Latina y disminuyendo únicamente en Asia Meridional. Por otro lado, aunque existen diferencias considerables dentro de cada grupo, las mayores se localizan de forma permanente en Oriente Medio y Norte de África. Finalmente, conviene señalar que las diferencias geográficas en los países de renta media son muy parecidas a las del conjunto de países en desarrollo.

Gráfico 2: *Impuestos sobre bienes y servicios en PED (% del total de impuestos)*

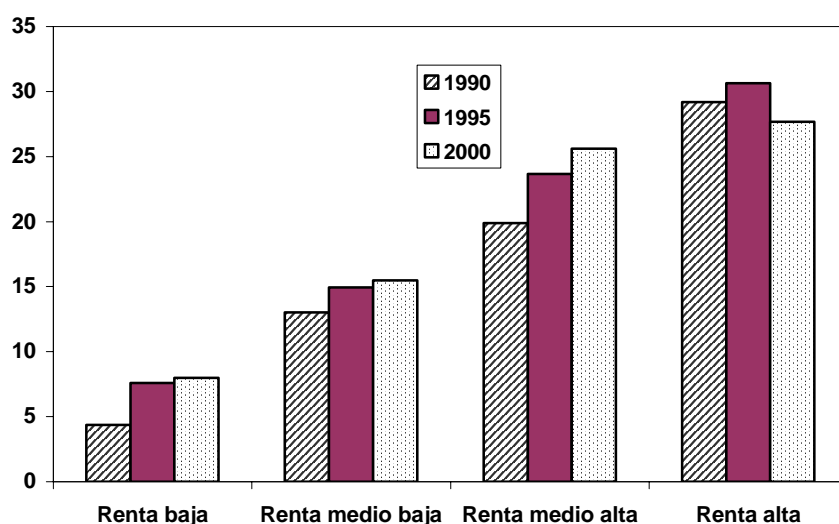


Fuente: Véase Anexo 1

b) Las contribuciones sociales

La importancia de las contribuciones sociales es una de las grandes diferencias entre el mundo desarrollado y en desarrollo, en especial si se excluyen los países en transición. Así, en 2000 su peso en el total de ingresos impositivos en los países de renta baja ascendía al 8%, en los de renta medio baja al 15% y en los de renta medio alta alcanzaba un nivel muy similar al de los países ricos, 25,6% y 27,6%, respectivamente; aunque las diferencias dentro de cada grupo son muy elevadas, en especial en los dos primeros (gráfico 3). Por otro lado, excepto en los países desarrollados, el peso de las contribuciones sociales aumenta en la década analizada en todos los grupos, en especial en los países de rentas baja y medio alta.

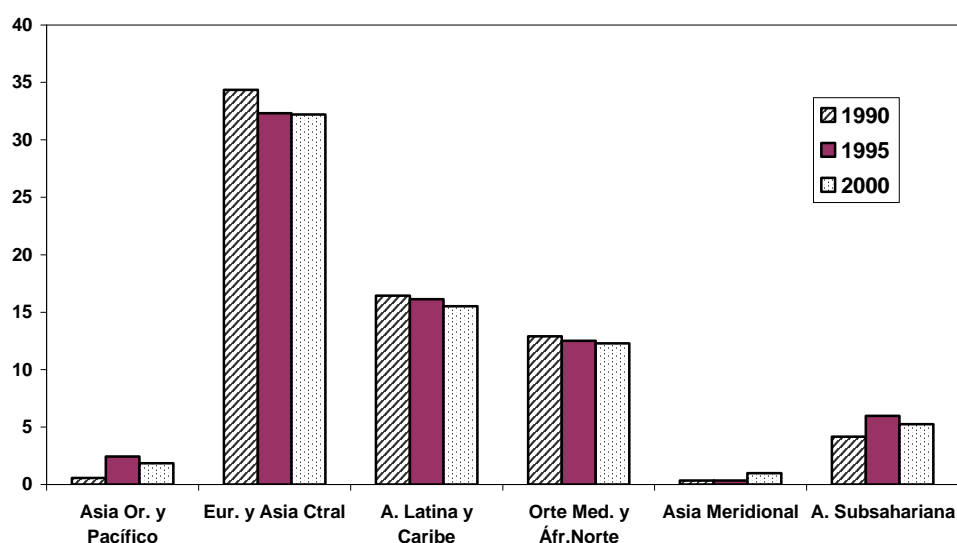
Gráfico 3: *Contribuciones sociales (% del total de impuestos)*



Fuente: Véase Anexo 1

Dentro de los países en desarrollo las discrepancias entre las distintas áreas geográficas también resultan notables (gráfico 4). Con gran diferencia, el nivel más alto se halla en Europa y Asia Central (30,5%). Posteriormente, se sitúa América Latina, con una cifra que prácticamente es la mitad de dicho grupo (15,5%), y Medio Oriente y Norte de África (12%). Ya muy alejados se encuentran África Subsahariana (5%), Asia Oriental (2%) y Asia Meridional (1%). Además, a lo largo del tiempo, aunque el peso de las contribuciones sociales aumenta en los grupos donde éstas son menores, no se observa un proceso de convergencia importante entre los países en desarrollo. Por otro lado, existe una elevada heterogeneidad dentro de cada una de las zonas geográficas. En las dos regiones donde las contribuciones sociales tienen un mayor peso, Europa y Asia Central y América Latina, éstas se encuentran entre el 15% de Albania y el 48% de la República Checa, en el primer caso, y entre el prácticamente 0% de Colombia y el 38% de Costa Rica o Brasil, en el segundo. En el caso de los países de renta media, estas diferencias geográficas apenas varían, lo que implica que no sólo el nivel de renta importa, sino también el componente geográfico. Así, por ejemplo y dado que las observaciones son numerosas y la mayoría de sus países son de renta media, destaca la comparación entre Europa y Asia Central y Latinoamérica, siendo el peso de las contribuciones sociales de más del doble en el primer caso.

Gráfico 4: Contribuciones sociales en los PED (% del total de impuestos)

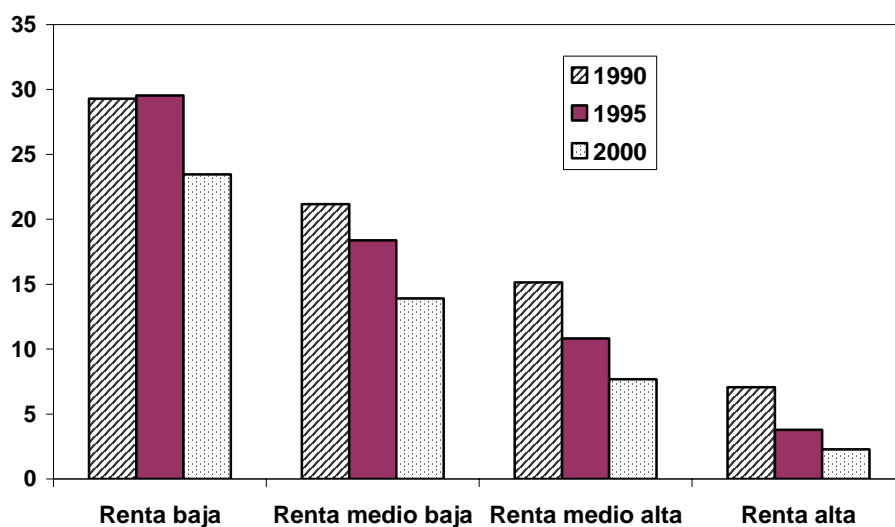


Fuente: Véase Anexo 1

c) Los impuestos al comercio internacional

Los impuestos al comercio internacional constituyen otra de las diferencias tradicionales entre los países en desarrollo y desarrollados, correspondiendo una mayor importancia a los primeros. Así, mientras que en los países de renta alta su peso apenas alcanzaba en 2000 el 2% del total de ingresos impositivos, en los de renta medio alta se situaba alrededor del 8%, en los de renta medio baja representaba el 14% y en los de renta baja ascendía hasta el 23% (gráfico 5). No, obstante, el peso de estos impuestos se ha reducido de forma notable en todos los grupos a lo largo del tiempo, debido fundamentalmente al proceso de apertura comercial ocurrido en buena parte de los países. De forma paralela, el grado de dispersión de cada grupo y del total ha aumentado en la década pasada,

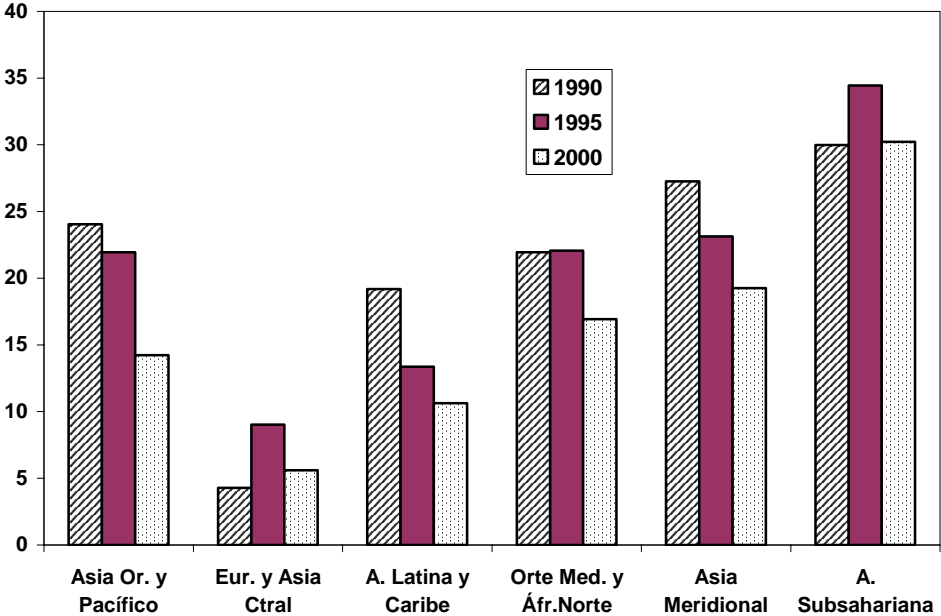
Gráfico 5: Impuestos al comercio internacional (% del total de impuestos)



Fuente: Véase Anexo 1

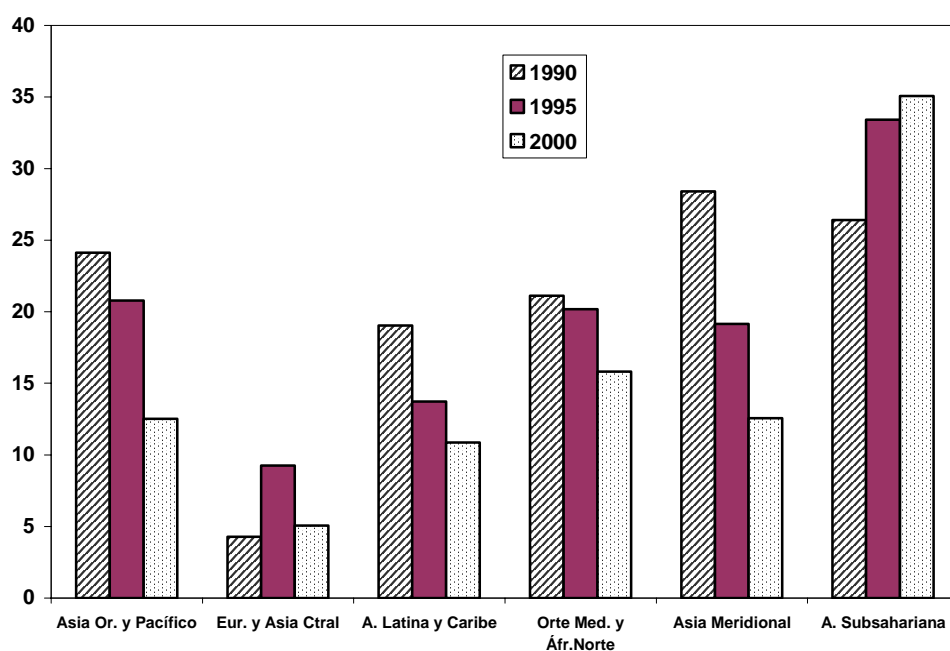
Desde un punto de vista geográfico, también la heterogeneidad es considerable (gráfico 6). Con gran diferencia, el nivel más alto se halla en África Subsahariana (30%), mientras que el más bajo corresponde a Europa y Asia Central (6%). A lo largo del tiempo se observan caídas muy importantes en Asia Oriental y Meridional, en América Latina y en Medio Oriente y Norte de África. Por el contrario, existen ligeros aumentos en África Subsahariana y Europa y Asia Central, aunque en ambos casos lo que ocurre es un aumento hasta mediados de la década para disminuir posteriormente. En África Subsahariana esta caída de los ingresos fiscales por comercio se debe fundamentalmente a la reducción de los impuestos a la importación, mientras que en América Latina y en Asia también ha tenido importancia la caída de aquellos que gravan la exportación (Zee, 1996). Atendiendo sólo a los países de renta media, las diferencias entre regiones disminuyen ligeramente (gráfico 7). Sin embargo, debe subrayarse el caso de África Subsahariana, donde el peso de los impuestos al comercio internacional no sólo continúa siendo con gran diferencia el más alto de todos los grupos, sino que incluso es mayor en sus países de renta media que en aquellos de renta baja..

Gráfico 6: *Impuestos al comercio internacional en los PED (% del total de impuestos)*



Fuente: Véase Anexo 1

Gráfico 7. Impuestos al comercio internacional en los PRM (% del total de impuestos)

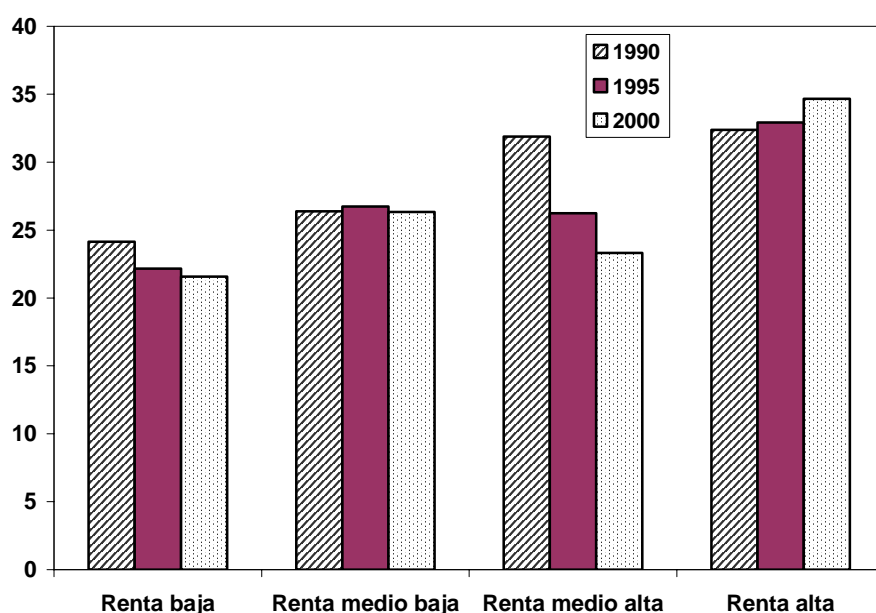


Fuente: Véase Anexo 1

d). La imposición sobre la renta

La importancia de la imposición sobre la renta, que incluye los impuestos sobre la renta de las personas físicas, sobre la renta de las sociedades y las ganancias de capital, también difiere significativamente en función del nivel de renta. Así, mientras que en los países más ricos representaba en 2000 alrededor del 35% del total de ingresos impositivos, en los de renta baja se situaba en torno al 21%, en los de renta medio baja en el 26% y en el 23% en los de renta medio alta (gráfico 8). Por otro lado, cabe subrayar que el peso de los ingresos impositivos sobre la renta es relativamente constante en los países de rentas alta y medio baja, mientras que en los de renta baja y, en especial medio alta, presenta una importante caída. No obstante, es precisamente en este último grupo donde aumenta la homogeneidad entre sus miembros, ocurriendo lo contrario en los países de rentas baja y medio baja.

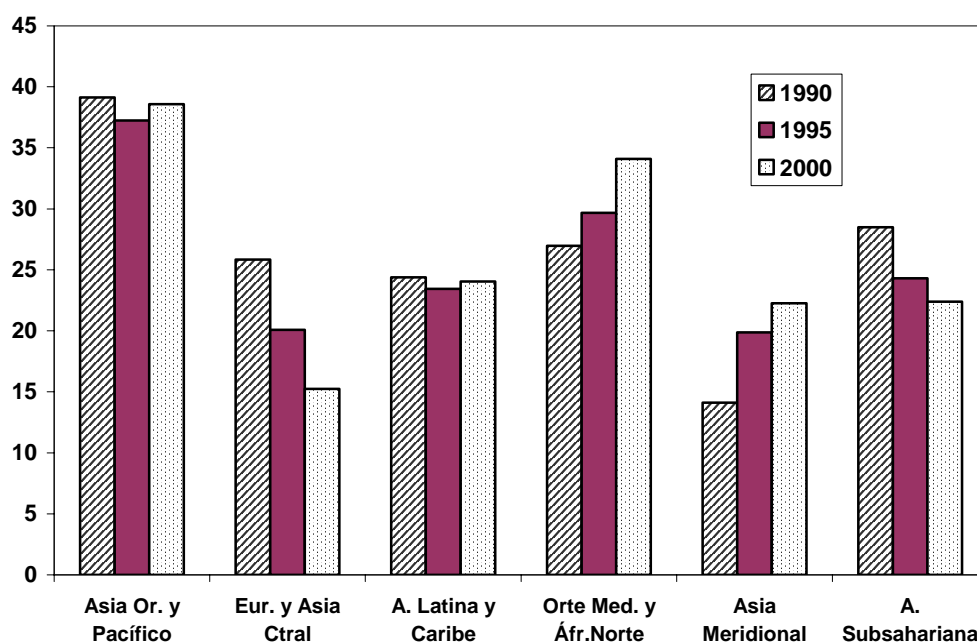
Gráfico 8: *Impuestos sobre la renta (% del total de impuestos)*



Fuente: Véase Anexo 1

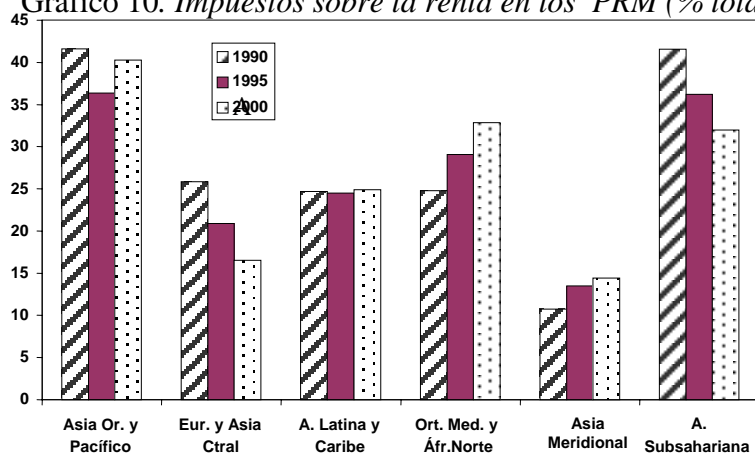
Desde un punto de vista geográfico, también se observan fuertes desigualdades entre los países en desarrollo (gráfico 9). Los niveles más altos, comparables a los países más ricos, se hallan en Asia Oriental y Pacífico y Oriente Medio y Norte de África, y los más bajos en Europa y Asia Central. A lo largo del tiempo, se observan caídas muy importantes en esta última región y en África Subsahariana, mientras que en Oriente Medio y Norte de África y Asia Meridional sucede lo contrario. Respecto a los países de renta media, las diferencias entre regiones se mantienen, excepto en dos casos (Gráfico 10). Por un lado, Asia Meridional, donde el peso de los impuestos sobre la renta se reduce notablemente, aunque no es representativo al tratarse de una única observación; y, por otro, África Subsahariana, donde ocurre lo contrario. Por tanto, las peculiaridades regionales de Europa y Asia Central y Oriente Medio y Norte de África parecen ser reales y no obedecer al nivel de renta.

Gráfico 9. *Impuestos sobre la renta en los PED (% del total de impuestos)*



Fuente: Véase Anexo 1

Gráfico 10. *Impuestos sobre la renta en los PRM (% total de impuestos)*



Fuente: Véase Anexo 1

Dentro de la imposición sobre la renta, una diferencia tradicional entre los países desarrollados y en desarrollo ha sido el sesgo que muestran los segundos a favor del impuesto de sociedades. Así, la ratio de ingresos obtenidos por el impuesto sobre la renta de las personas físicas respecto a los derivados del impuesto de sociedades se sitúa en la muestra disponible en 1,36 para los países de renta baja, 0,82 para los de renta medio baja, 1,4 para los de renta medio alta y 3,6 para los países más ricos (cuadro 8). Conviene subrayar que mientras en este último grupo la ratio disminuye entre 1990 y 2000, en el resto aumenta hasta mediados de la década, para descender posteriormente. Por su parte, la variabilidad dentro de cada grupo se halla claramente relacionada de forma negativa con el nivel de renta, siendo el más homogéneo el grupo de países más ricos y el más heterogéneo el de países más pobres.

Cuadro 8. Ingresos impositivos sobre la renta: personas físicas/sociedades

| | Nivel de renta | 1990 | 1995 | 2000 |
|----------|----------------|------|------|------|
| Promedio | Baja | 1,17 | 1,49 | 1,36 |
| | Media | 0,89 | 1,21 | 1,18 |
| | Medio baja | 0,64 | 0,85 | 0,82 |
| | Medio alta | 1,08 | 1,46 | 1,40 |
| | Alta | 3,86 | 4,32 | 3,60 |

Fuente: Véase Anexo 1

Desde un punto de vista geográfico, también la ratio de los ingresos obtenidos por el impuesto sobre la renta de las personas físicas respecto a los derivados del impuesto de sociedades difiere notablemente entre países (cuadro 9). Los niveles más altos se hallan en África Subsahariana y Europa y Asia Central y los más bajos corresponden a América Latina. A lo largo del tiempo, se observan aumentos muy significativos en la primera de esas dos regiones y en Asia Oriental, mientras que tienen lugar caídas importantes en Asia Meridional y en América Latina. Por tanto, ésta no es sólo la región donde menor es la relación entre ingresos por el impuesto de la renta de las personas físicas y de sociedades, sino que, además, presenta una de las mayores caídas en dicha relación. Atendiendo sólo a los países de renta media, los datos disponibles son los mismos que en el conjunto de países en desarrollo en todos los grupos, excepto en Asia Meridional y África Subsahariana. En este último caso, sus países de renta media muestran una ratio inferior, aunque se trata de una única observación (cuadro 10).

Cuadro 9. Ingresos impositivos sobre la renta en PED: personas físicas/sociedades

| | Área geográfica | 1990 | 1995 | 2000 |
|----------|----------------------------------|------|------|------|
| Promedio | Asia Oriental y Pacífico | 0,37 | 0,76 | 0,64 |
| | Europa y Asia Central | 1,49 | 1,44 | 1,54 |
| | América Latina y Caribe | 0,89 | 0,94 | 0,50 |
| | Oriente Medio y África del Norte | 0,82 | 0,82 | |
| | Asia Meridional | 1,65 | 0,61 | 0,53 |
| | África Subsahariana | 0,94 | 1,81 | 1,79 |

Fuente: Véase Anexo 1

Cuadro 10. Ingresos impositivos sobre la renta en PRM: personas físicas/sociedades

| | Área geográfica | 1990 | 1995 | 2000 |
|----------|----------------------------------|------|------|------|
| Promedio | Asia Oriental y Pacífico | 0,37 | 0,76 | 0,64 |
| | Europa y Asia Central | 1,49 | 1,44 | 1,54 |
| | América Latina y Caribe | 0,89 | 0,94 | 0,50 |
| | Oriente Medio y África del Norte | 0,82 | 0,82 | |
| | Asia Meridional | 0,68 | 0,75 | |
| | África Subsahariana | 0,91 | 1,48 | 1,02 |

Fuente: Véase Anexo 1

3. Deficiencias de los sistemas fiscales de los países de renta media. Las reformas emprendidas

Como se ha podido comprobar, existen notables diferencias entre los sistemas tributarios de los distintos países en función de su nivel de desarrollo en cuanto a sus ingresos y estructura impositiva. Estas diferencias obedecen tanto al diseño de dichos sistemas como al contexto en

el que se configuran y aplican, lo que ha llevado a muchos países en desarrollo, y con ellos a los de renta media, a emprender en los últimos años reformas que, pese a su lógica diversidad, comparten objetivos y medios comunes. Dichas reformas han estado en buena medida auspiciadas por organismos internacionales, en especial, por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, consistiendo sus objetivos generales en aumentar los ingresos, reducir los déficit presupuestarios, lograr una mayor eficiencia y mejorar la administración tributaria y la eficacia recaudatoria. En realidad, puede decirse que, al menos en la fase inicial de las reformas, el primero de ellos ha sido el objetivo fundamental, que a menudo se ha convertido en una exigencia tanto de los organismos internacionales como de los donantes. De hecho, se trata de un componente principal de las estrategias para alcanzar los objetivos del Milenio, pues, por ejemplo, entre las recomendaciones del informe 2005 sobre el Proyecto Milenio de Naciones Unidas se encuentra aumentar en cuatro puntos porcentuales del PIB los recursos domésticos (Sachs et al., 2005). Por el contrario, el proceso reformista apenas ha hecho hincapié en los aspectos distributivos, que, como se analizará posteriormente, pueden convertirse en un obstáculo serio para que dicho proceso tenga éxito, constituyendo, por tanto, una tarea pendiente.

3.1. Imposición directa

a). El impuesto sobre la renta de las personas físicas

Tradicionalmente, el impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF) ha sido un impuesto poco eficiente y equitativo en los países de renta media. Los principales problemas que suele presentar esta figura son los siguientes:

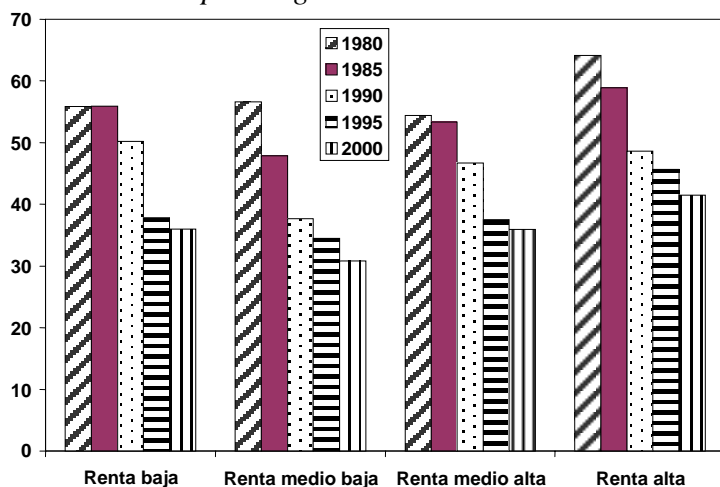
- Con frecuencia, el número de personas sujetas a su pago ha sido reducido. En el caso de los tipos impositivos más elevados porque, al menos de manera formal, pocos individuos disponían de la renta necesaria. En Honduras, por ejemplo, la renta impositiva debe ser cientos de veces el PIB per capita para alcanzar el tipo marginal máximo (Tanzi y Zee, 2000). Por otro lado, en ocasiones el mínimo exento es excesivo. Por ejemplo, en Brasil, la renta mínima exenta a finales de la década pasada se situaba en 3,5 veces la renta per cápita (Tanzi y Zee, 2000).
- También ha sido habitual mantener un elevado número de tramos y tipos marginales altos, con el fin de dotar de progresividad al impuesto. Sin embargo, la progresividad real ha sido mucho menor que la nominal por el gran número de exenciones y deducciones existentes (exenciones sobre ganancias de capital, tipos reducidos para ingresos financieros o deducciones generosas por gastos médicos o educativos), que benefician en mayor medida a los tramos más altos de renta. De hecho, la progresividad real aumentaría si se redujera en los tipos nominales, disminuyese el número de tramos, descendieran las exenciones y deducciones y se trasladaran reducciones en base a deducciones en cuota (Tanzi y Zee, 2001).
- En algunos países de renta media la tasa marginal del IRPF supera con amplio margen a la aplicada al impuesto de sociedades, lo que incentiva a los contribuyentes a elegir la modalidad empresarial por motivos fiscales. Esto sucede, por ejemplo, en Argelia, Rumania, Sudáfrica o Turquía.
- Aunque las rentas de intereses y dividendos constituyen un campo problemático a nivel global, en los países en desarrollo, incluidos los de renta media, sobresalen dos

aspectos. Por un lado, en muchos de ellos cuando se gravan los intereses se hace mediante una retención final a un tipo sustancialmente inferior al marginal superior del IRPF, lo que puede ser aceptable en el caso de los perceptores de rentas del trabajo, pero para los que reciben rentas empresariales implica, al poder deducirse los intereses, que puede obtenerse un importante ahorro mediante transacciones de arbitraje (Tanzi y Zee, 2001). Por otro lado, en el caso de los dividendos el problema es la doble imposición, pudiendo ser preferible para los países en desarrollo, por razones de simplicidad administrativa, eximir totalmente a los dividendos del impuesto o gravarlos a una tasa relativamente baja (Tanzi y Zee, 2001).

A la vista de estos problemas, de los objetivos perseguidos y de que, como se ha visto, el peso del impuesto sobre la renta de las personas físicas en la recaudación total debería ser mayor, las principales medidas adoptadas para su reforma en los países de renta media han sido básicamente las siguientes:

- Ha sido frecuente desde principios de los años noventa aumentar el mínimo exento.
- Se han eliminado determinadas deducciones y exenciones con objeto de ampliar la base impositiva.
- Se han elevado los tipos más bajos del impuesto. Por ejemplo, en Latinoamérica han aumentado en promedio desde principios de los años noventa un punto porcentual, aunque siguen siendo significativamente menores que en los países desarrollados (Martner y Tromben, 2004).
- Se han reducido los tipos marginales máximos. Han disminuido alrededor de 20 puntos porcentuales en todos los grupos de países, aunque con algo más de intensidad en los de renta medio baja (gráfico 11). Sin embargo, la dispersión, tanto en cada grupo como en el total, ha aumentado, debido a que la caída ha sido más intensa en algunos países. Por ejemplo, las caídas han superado los treinta puntos en Rusia, Filipinas, Perú, Trinidad y Tobago, Jamaica y la R. Dominicana, mientras que no ha superado los cinco puntos en Mauricio, Gabón o Sudáfrica.

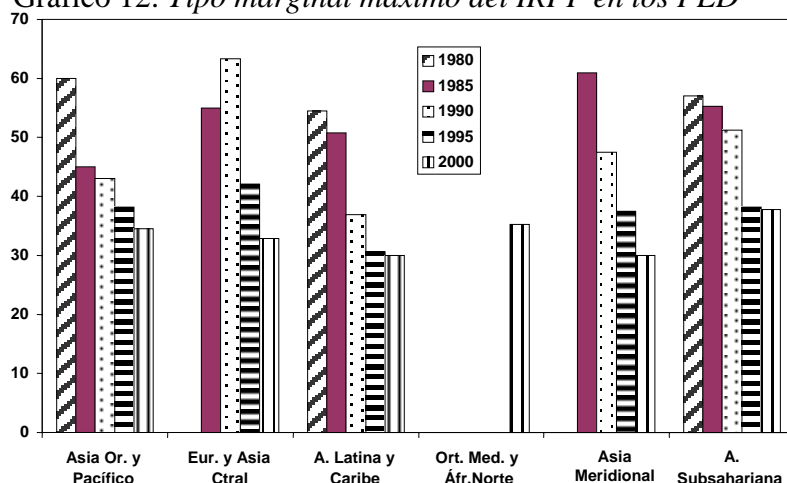
Gráfico 11: *Tipo marginal máximo del IRPF*



Fuente: Véase Anexo 1

Desde un punto de vista geográfico, la disminución del tipo marginal máximo es considerable en todos los grupos, aunque algo más, si cabe, en Asia Meridional, que junto a América Latina presenta el promedio más bajo en 2000, y algo menos en África Subsahariana, cuyo promedio es el más alto de todos los grupos (gráfico 12). En lo referente a los países de renta media, no existen diferencias importantes respecto a la situación del conjunto de países en desarrollo. Si acaso, cabría mencionar que en África Subsahariana el tipo marginal máximo del IRPF es ligeramente menor en sus países de renta media que en los de renta baja.

Gráfico 12: Tipo marginal máximo del IRPF en los PED



Fuente: Véase Anexo 1

En definitiva, siguiendo una tendencia también existente en los países desarrollados, los cambios fundamentales han consistido en una reducción de tipos máximos, elevación de mínimos y medidas encaminadas a ampliar las bases. Sin embargo, estas reformas resultan insuficientes y no se hallan exentas de problemas. Así, la mencionada tendencia general a promover la bajada de tipos ha supuesto, entre otras razones, que el peso del IRPF en los países de renta media no se haya aproximado al correspondiente a los países desarrollados. Esto es más importante, si cabe, en los países de renta medio alta, donde las diferencias con los países ricos han crecido notablemente y, además, todavía existe un margen considerable para reducir exenciones, ampliar las bases y, en consecuencia, aumentar la recaudación (Heady, 2001). De hecho, un problema fundamental es que aún persisten exenciones y deducciones ineficientes, poco equitativas, administrativamente complejas y que reducen la capacidad recaudatoria del impuesto.

Por otro lado, pese al avance registrado, aún queda mucho por hacer respecto a las discriminaciones que existen dentro del impuesto en función del tipo de renta. Por ejemplo, en un buen número de países de renta media, (muy frecuente en Latinoamérica) el IRPF no tiene carácter global, sino que cada modalidad de ingreso está vinculado a un régimen distinto, con tipos diferentes y numerosas exenciones según la fuente generadora (intereses, dividendos, etc.), lo que determina que en la práctica la casi totalidad de la carga tributaria recaiga sobre los trabajadores dependientes (Agosin et al, 2005). Además, también es frecuente que se grave la renta territorial, y no la mundial, por lo que no quedan sujetas al impuesto las rentas generadas en el exterior. Por otro lado, aunque se ha producido una clara tendencia a la reducción del mínimo exento del IRPF en los países de renta media, en muchos casos continúa siendo demasiado elevado (Tanzi y Zee, 2000). Finalmente, conviene subrayar que

el IRPF no sólo incide en la recaudación, sino que a menudo este impuesto es el único componente del sistema fiscal con capacidad redistributiva (Heady, 2001).

En última instancia, los países de renta media, como el resto de países, se hallan inmersos en el debate que está teniendo lugar en torno a tres modelos alternativos para este impuesto. Por un lado, el sistema de renta amplia, que grava con una misma escala progresiva todas las fuentes de renta, y donde las bonificaciones fiscales son mayores. Este ha sido el modelo más generalizado hasta la fecha y sus ventajas principales son que favorece la equidad horizontal, es más sencillo de emplear con objetivos de redistribución y evita la redenominación de fuentes de ingresos. En la práctica, estas ventajas se han limitado bastante debido a que con frecuencia no es viable aplicar la imposición ideal a determinados tipos de renta (aumentos patrimoniales no realizados, renta imputada, etc), a que discrimina en contra de flujos variables de renta (trabajo estacional o inversión en capital humano) y a que la elevada movilidad del capital incentiva que se desplace a otras jurisdicciones por motivos fiscales. La complejidad introducida, además, por las exenciones y deducciones en este impuesto han llevado a que en los últimos años se hayan planteado las otras dos alternativas.

La primera de ellas es un sistema dual, que incorpora un tipo único y reducido en las rentas del capital y una escala progresiva en las rentas del trabajo, con una base amplia. Las ventajas de este sistema son que favorece la equidad horizontal entre contribuyentes con la misma estructura de ingresos de renta, que es más sencillo que el anterior, dado el tipo único en la renta neta del capital y que existen menos deducciones, y que grava de forma bastante neutral y en menor medida al capital. En este último aspecto debe señalarse que existen argumentos a favor de una imposición reducida sobre el capital tanto en términos de eficiencia —puede aumentar el ahorro y la inversión y, en consecuencia, el crecimiento— como de equidad —una menor acumulación de capital podría desplazar la carga impositiva a las generaciones futuras. Por otro lado, sus principales inconvenientes son que no cumple la equidad horizontal entre contribuyentes con estructuras distintas de renta, tampoco la equidad vertical al gravar menos las rentas de capital, e introduce complejidades administrativas y distorsiones al gravar de forma diferente las rentas de trabajo y capital, dado que exige un sistema de imputación en las rentas mixtas (empresarios y profesionales)

La segunda alternativa al sistema tradicional es el sistema de tipo único, donde las bases son más amplias, existe un solo tipo impositivo y la progresividad se alcanza mediante una exención básica. Este sistema se ha introducido en varios países de renta media, como los países Bálticos, Eslovaquia, Rusia o Bolivia. Sus ventajas son una mayor simplicidad y menores costes administrativos y de cumplimiento para el contribuyente. La sencillez del impuesto no deriva tanto de la existencia de un único tipo como de la definición de la base (si determinado ingreso se incluye o no o si se aplican tipos especiales o determinadas ventajas). La tendencia en este sistema ha sido ampliar la base eliminando exenciones y deducciones, al tiempo que todas las fuentes de renta se tratan de igual modo. Además, suele ser más eficaz a la hora de lograr la equidad horizontal. Sus principales desventajas son una menor equidad vertical y, especialmente en los países en desarrollo, el hecho de que o bien porque el impuesto sólo se pague a partir de un mínimo y quede fuera buena parte de la población o porque se instrumente a partir de un sistema de retenciones que haga poco visible el pago de impuestos, termine penalizando la legitimidad social del sistema fiscal.

En suma, los países de renta media, al igual que el resto, deberán hacer frente al debate en torno a la elección entre estas tres modalidades del impuesto sobre la renta personal. No se trata de un problema con una única solución, sino que la idoneidad de cada una de ellas

dependerá de la situación de cada país: capacidad administrativa, necesidad de no penalizar el ahorro, movilidad del capital, preferencias redistributivas o legitimidad social.

b) El impuesto sobre la renta de las sociedades

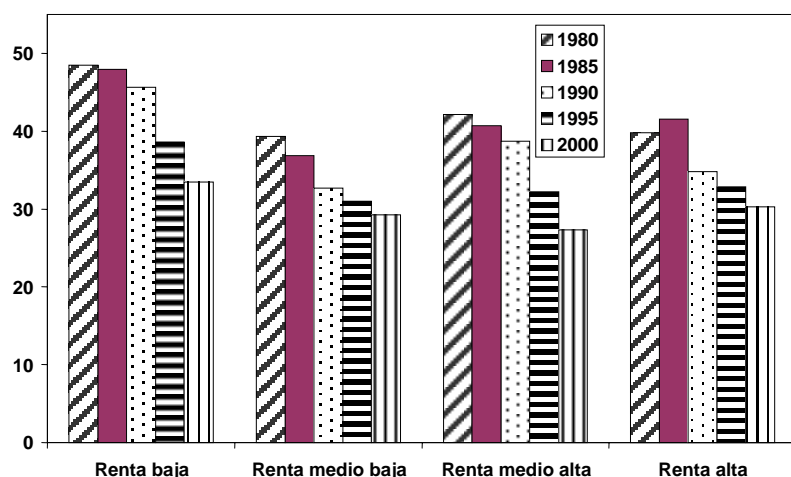
En términos generales, el impuesto sobre la renta de las sociedades presenta un buen número de problemas, a menudo complejos, siendo, de hecho, una de las figuras impositivas que más transformaciones está experimentando a nivel mundial. La mayor movilidad del capital, el crecimiento de las relaciones comerciales y financieras entre las distintas filiales y sucursales de la misma empresa matriz y el creciente uso de este impuesto como herramienta para atraer inversión extranjera, han dado lugar, entre otros factores, a una fuerte presión para reformarlo. En el caso de los países de renta media, los problemas que tradicionalmente ha presentado podrían resumirse en los siguientes:

- Tasas marginales máximas muy elevadas
- Existencia de tasas múltiples, diferenciadas por sectores de actividad.
- Incoherencias de los sistemas de depreciación. Es habitual que exista un número excesivo de categorías de bienes y tasas de depreciación, que, además, suelen ser excesivamente bajas y cuya estructura no responde a las tasas de obsolescencia de los bienes correspondientes.
- Existencia de moratorias fiscales, populares en los países en desarrollo por ser fáciles de administrar pero que presentan numerosos inconvenientes (Tanzi y Zee, 2001). Primero, al eximirse los beneficios, independientemente de su magnitud, tienden a beneficiar más al inversor que espera grandes rendimientos y que hubiera realizado la inversión en cualquier caso. Segundo, incentivan la elusión del pago de impuestos mediante relaciones entre empresas exentas y no exentas a través de precios de transferencia. Tercero, la duración de la moratoria puede extenderse de forma abusiva convirtiendo inversión efectuada por inversión nueva, por ejemplo, mediante el cambio de nombre de la empresa. Cuarto, las moratorias por periodo fijo fomentan proyectos a corto plazo en detrimento de proyectos a largo plazo. Finalmente, el coste fiscal de las moratorias rara vez es transparente.
- La existencia de incentivos fiscales a la inversión mediante desgravaciones y deducciones. Aunque presentan respecto a las moratorias las ventajas de ser más útiles para promover ciertos tipos de inversión y más transparentes en cuanto a su coste fiscal, tienen dos graves inconvenientes (Tanzi y Zee, 2001). Por un lado, tienden a distorsionar la elección de activos de capital a favor de los de vida corta, ya que se dispone de una desgravación o deducción nueva cada vez que se reemplaza un activo. Por otro, puede surgir la compraventa de beneficios fiscales entre aquellas empresas que tienen derecho a ellos y las que no (Tanzi y Zee, 2001).
- La inversión extranjera directa. En el caso de empresas extranjeras los problemas que tradicionalmente han aparecido son de varios tipos. En primer lugar, al operar en dos jurisdicciones distintas, las de los países emisor y receptor de la inversión, puede surgir el problema de la doble imposición. En los países desarrollados, para evitar este hecho, existe toda una red de acuerdos que suponen aplicar el principio de imposición

en residencia, de modo que, aunque las filiales paguen en el país donde se origina la renta, después se establece un mecanismo de deducción en el país de la empresa matriz. Parece aconsejable para los países en desarrollo, y con ellos los de renta media, la firma de acuerdos de este tipo. Sin embargo, un problema importante es que el énfasis otorgado al principio de residencia puede desincentivarles a ello, pues no son los residentes de las multinacionales, y, aunque en los acuerdos se discuten las retenciones a aplicar en el país de origen de la renta, el resultado dependerá de la capacidad de negociación de cada parte (Heady, 2002). El segundo problema relativo a las multinacionales es el contrario, que paguen menos impuestos de los debidos mediante el uso de precios de transferencia y subcapitalización. Aunque se trata de un problema global, en los países de renta media es más grave que en las naciones más ricas porque no todos ellos cuentan con una legislación adecuada al respecto e, incluso en aquellos donde estas prácticas están prohibidas, su persecución es compleja, dadas sus limitaciones en la gestión tributaria. El tercer problema que surge con la inversión extranjera directa se refiere a las medidas fiscales para fomentarla que se emplean en muchos países de renta media. Los inconvenientes al respecto surgen por dos vías. Por un lado, el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la OMC prohíbe los incentivos fiscales a la exportación, lo que implica que se han tenido que eliminar las exoneraciones del impuesto de sociedades de las zonas francas a partir de 2003 (con ampliaciones a 2007 para algunos países de renta media). Ello incluso ha entrado en conflicto con las recomendaciones de reforma fiscal realizadas por el Banco Mundial a algunos de estos países, como a Chile (1987) y Costa Rica (1988), tal como ha reconocido este organismo (Banco Mundial, 1991). El segundo inconveniente relacionado con el uso de ventajas fiscales para atraer inversión extranjera es la posible competencia fiscal entre países, que, habida cuenta de lo mencionado anteriormente, no afectaría sólo a las zonas francas, sino al conjunto del impuesto de sociedades.

Pese a ser numerosos y complejos los problemas que presenta el impuesto de sociedades en los países de renta media, lo cierto es que las reformas de los últimos años se han centrado en reducir el número de tipos impositivos y los marginales máximos, con un énfasis mucho menor en la ampliación de las bases y las mejoras en el diseño y gestión del impuesto. Así, el tipo marginal máximo del impuesto de sociedades ha disminuido en todos los grupos de renta, especialmente en los de renta baja y medio alta, siendo este último grupo el que cuenta con los tipos más reducidos (gráfico 13). Por otro lado, conviene subrayar que a nivel mundial se ha producido un proceso de convergencia de este tipo impositivo. De hecho, mientras que a principios de los años ochenta los tipos más bajos correspondían a los países desarrollados, seguidos de los de renta media, en 2000 es en estos últimos donde son menores.

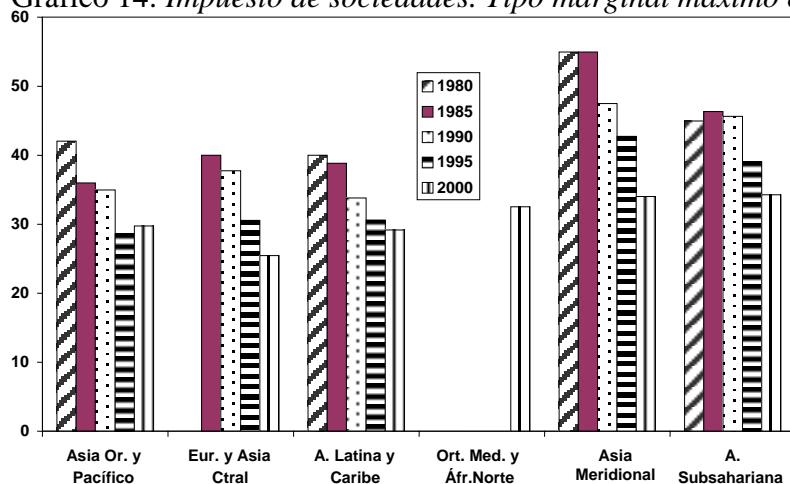
Gráfico 13: *Tipo marginal máximo del impuesto sobre la renta de las sociedades*



Fuente: Véase Anexo 1

Desde un punto de vista geográfico, también las disminuciones del tipo marginal máximo del impuesto de sociedades son significativas en todos los grupos, destacando el caso de Asia Meridional, con una caída muy superior al resto, aunque partía de niveles más elevados (Gráfico 14). En la actualidad los tipos más altos corresponden a África Subsahariana y Asia Meridional, y los más reducidos a Europa y Asia Central. Asimismo, se observa una disminución de la dispersión a lo largo del tiempo en América Latina y Asia Oriental, que se ha convertido en la región más homogénea. En el caso de los países de renta media, no existen diferencias importantes respecto a la situación del conjunto de países en desarrollo, excepto en África Subsahariana, donde el tipo marginal máximo del impuesto de sociedades es inferior en sus países de renta media que en sus países de renta baja. Con todo, se trata de un resultado lógico, pues esta región es prácticamente la única donde el número de observaciones cambia de forma significativa

Gráfico 14: *Impuesto de sociedades. Tipo marginal máximo en los PED*



Fuente: Véase Anexo 1

Como se ha mencionado, las reformas de los últimos años del impuesto de sociedades se han centrado en reducir el número de tipos impositivos y los marginales máximos, con un énfasis mucho menor en la ampliación de bases y las mejoras en el diseño y gestión del impuesto.

Ello ha supuesto que, pese a cierto avance registrado en su modernización, este impuesto sigue adoleciendo de viejos problemas en los países de renta media. Entre ellos, cabría citar, en primer lugar, que, como señalan Keen y Simone (2004), si bien se ha producido un proceso de convergencia en los tipos del impuesto entre los países desarrollados y en desarrollo, en los primeros la recaudación ha aumentado por la ampliación de las bases, mientras que en los segundos se ha reducido al no modificarse éstas. De modo que, si bien los tipos nominales son más parecidos en ambos grupos de países, los tipos efectivos difieren sustancialmente. Por ejemplo, en el caso de la imposición sobre el capital, que comprende propiedad, ganancias de capital y beneficios, la tasa efectiva en América Latina es tres veces menor que en la Unión Europea (Martner y Tromben, 2004). En segundo lugar, otro problema importante de este impuesto en los países de renta media es que todavía en algunos de ellos existen estructuras claramente diferenciadas de tipos impositivos en función del sector. En tercer lugar, los viejos problemas derivados de los precios de transferencia, subcapitalización y transferencias de renta desde y hacia paraísos fiscales siguen siendo graves, no sólo desde el punto de vista práctico, sino también por la ausencia de normas al respecto en muchos países. En cuarto lugar, también siguen siendo habituales las incoherencias de los sistemas de depreciación. Por último, aún deben resolverse buena parte de los problemas derivados del uso de incentivos como moratorias fiscales, desgravaciones o deducciones por inversión.

En definitiva, pese a la convergencia en cuanto a tipos nominales, las reformas del impuesto de sociedades en los países de renta media siguen siendo necesarias. Como se pondrá de manifiesto posteriormente, uno de los problemas importantes que existen para poder llevarlas a cabo es que la aplicación de un diseño moderno del impuesto requiere una importante capacidad administrativa. Por este motivo, seguramente las posibilidades al respecto son mayores en los países de renta media que en los países más pobres.

c) Los impuestos sobre la propiedad

En los países desarrollados la importancia de los impuestos sobre la propiedad ha disminuido a lo largo del tiempo. Aunque este hecho puede resultar llamativo, ya que han sido considerados tradicionalmente como impuestos no distorsionantes y difíciles de evadir en el caso de inmuebles o tierra, las principales razones que lo explican son que se trata de impuestos políticamente impopulares, por ser muy visibles, y, en ocasiones, percibidos como injustos (Heady, 2002). Sin embargo, en algunos países de renta media puede suceder lo contrario, especialmente en el caso de la tierra, dada la elevada concentración de su propiedad, siendo además una forma de gravar la agricultura, proclive a la evasión fiscal. No obstante, su importancia en términos recaudatorios ha sido reducida, aunque existen excepciones, como Brasil o Colombia. Al margen del problema de la resistencia a pagar impuestos por parte de los grupos sociales de mayor renta y fuerza política, existen obstáculos técnicos importantes para aumentar la imposición sobre la propiedad. El principal de ellos es la valoración de la misma: pocos países cuentan con catastros amplios y actualizados y, además, la valoración de la tierra es compleja por su diferente calidad. Por otro lado, puede darse el caso de que el impuesto no lo pague realmente el propietario, sino el arrendatario de baja renta. Por todo ello, excepto casos puntuales, los impuestos sobre la propiedad no han sido un pilar importante de las reformas. De hecho, las recomendaciones de las instituciones internacionales al respecto han sido o bien racionalizarlos mediante una actualización de las valoraciones y desarrollo de los catastros, o eliminarlos si esto no es posible.

Recuadro 1: *La reforma fiscal en México*

La reforma fiscal en México ha sido un tema tradicional en la agenda política desde hace décadas, con sucesivas propuestas para modernizar el sistema impositivo. El nivel medio de ingresos públicos mexicanos en los últimos 15 años es de un 23% del PIB, de los cuales, los ingresos del petróleo han llegado a representar en 2004 más de un tercio del total. A partir de 2001 surgen las propuestas más recientes de reforma fiscal, mediante la iniciativa integral del Gobierno de aprobar la *Nueva Hacienda Pública Distributiva*, con el fin de modernizar y aumentar la transparencia y eficiencia de los sistemas tributario y presupuestario, si bien sólo se han aprobado aspectos parciales de la amplia propuesta de reformas. En diciembre de 2003 un nuevo paquete legislativo de reforma fiscal integral fue rechazado en el Congreso por un pequeño margen.

Principales cambios aprobados de las iniciativas de reforma fiscal de 2002 y 2005:

Impuesto sobre la renta de las empresas

- Reducción gradual del tipo de gravamen: (del 35% en 2002, 34% en 2003, 33% en 2004, 30% en 2005, 29% en 2006 y 28% en 2007).
- Deducción de inversiones en bienes de activo fijo realizadas en determinados territorios o por empresas intensivas en el uso de tecnologías limpias.
- Deducción de inversiones en maquinaria y equipo generador de energías renovables.
- Ampliación del límite a la deducción por inversión en compra de automóviles.

Impuesto sobre la renta de las personas físicas

- Reducción de tramos y tipos de gravamen en la tarifa: desde 2006 con tarifa única en dos tramos: el primero a un tipo del 25% y el exceso al 29% (28% en el 2007).
- Nuevas deducciones personales por intereses hipotecarios y para planes de pensiones.
- Introducción de medidas para no perjudicar a los trabajadores de bajos ingresos (creación de los subsidios al empleo y a la nivelación de ingresos).

Impuesto al Valor Añadido

- Se posibilita el aumento de la corresponsabilidad fiscal entre los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) a través de una disminución en 3 puntos del tipo general del IVA que se corresponda con un gravamen al consumo de los gobiernos subfederales con tasas entre el 2% y el 5%.

Retos de futuro en la reforma fiscal en México:

La no culminación de los numerosos intentos de reforma fiscal en México hace que aún persistan importantes retos a los que enfrentarse en su sistema fiscal, entre ellos:

- Lograr un amplio consenso político que apruebe una reforma fiscal integral.
- Disminuir el peso de los ingresos del petróleo por su volatilidad ligada al precio.
- Simplificar los múltiples tratamientos diferenciados en los impuestos –sobre todo en el IVA- que favorece las oportunidades de fraude y evasión fiscal.
- Aumentar la eficiencia eliminando distorsiones en el sistema impositivo (múltiples exenciones) y generar mecanismos compensatorios para los perjudicados (vía políticas sociales) para evitar problemas distributivos.
- Aumentar la corresponsabilidad fiscal entre los niveles de gobierno -federal, estatal y municipal- para reducir la dependencia financiera de éstos últimos.

Recuadro 2: *La reforma fiscal en Brasil*

Tras la adopción en 1994 del Plan Real de estabilización y liberalización económica, en Brasil se produjo un deterioro de las cuentas públicas, fruto de crecientes presiones para incrementar el gasto, alcanzando el déficit fiscal un 7% del PIB en 1998. Los acuerdos alcanzados con el FMI y los consensos y cambios en el sistema político hicieron posible hacer frente a la necesaria reforma fiscal en Brasil. En el segundo gobierno de Cardoso se instrumentan el grueso de las medidas estructurales de reforma fiscal que han permitido estabilizar el sistema de descentralización fiscal brasileño y evitar una profunda crisis fiscal.

Elementos básicos de las reformas fiscales de Cardoso (1995-1998 y 1998-2002)⁽¹⁾: Reformas en el sistema fiscal de los estados y los municipios

- Privatización de empresas públicas que ha permitido reducir el gasto público en las partidas de financiación de sus inversiones y subvenciones otorgadas a las empresas con pérdidas.
- Privatización de la mayoría de bancos propiedad de los gobiernos estatales, que ha puesto fin a este recurso de financiación para las arcas públicas, que derivaron en los importantes desequilibrios fiscales entre 1980 y 2000.
- Refinanciación de la deuda pública de los estados y municipios con la federalización de su deuda emitida, a cambio de comprometer como garantía sus ingresos futuros: se induce a los gobiernos subfederales a realizar ajustes fiscales para que amorticen su deuda en un plazo de 30 años, comprometiendo un máximo del 30% de sus ingresos.
- Aprobación de la Ley de Responsabilidad Fiscal (mayo de 2002), que establece un techo máximo para los gobiernos de los estados y municipios en sus gastos por remuneración -según los ingresos totales obtenidos-, promueve la aplicación de normas de transparencia en las cuentas públicas y prohíbe la refinanciación del gobierno federal de la deuda de los estados y municipios.
- Restricciones a la práctica habitual de concesión de anticipos sobre los créditos presupuestarios como forma de obtención de créditos bancarios.

Seguridad social

- Con la reforma de 1998, se establece una edad mínima de jubilación para los funcionarios y aumenta gradualmente la edad de jubilación en el sistema.
- Se crean fondos de pensiones para los nuevos funcionarios públicos.
- Se desalienta la práctica de las jubilaciones anticipadas.

Procedimientos presupuestarios

A través de la Ley de Responsabilidad Fiscal se introduce –como innovación institucional en Brasil- un marco presupuestario de medio plazo por el que en la Ley anual de directrices presupuestarias, además de la meta de resultados para el año en cuestión, también se deben incluir las metas presupuestarias para los dos años siguientes.

⁽¹⁾ Véase Giambiagi, F. y Ronci, M. (2005): “Las instituciones fiscales brasileñas: las reformas de Cardoso, 1995-2002”, Revista de la CEPAL N° 85.

3.2. Imposición indirecta

a) Impuestos generales

La imposición indirecta es la que más transformaciones ha experimentado en el mundo en desarrollo. En el caso de los impuestos sobre bienes y servicios, el cambio más relevante ha sido la sustitución de impuestos generales sobre ventas por impuestos sobre el valor añadido, siendo pioneros en este terreno los países latinoamericanos (por ejemplo, Brasil lo adoptó a nivel regional en 1967 y Ecuador en 1970), mientras que en África Subsahariana y Asia este proceso ha tenido lugar fundamentalmente desde la década pasada. El tipo normal del IVA es en promedio ligeramente superior en los países de renta baja y medio alta (cuadro 11), mientras que, desde un punto de vista geográfico, dentro de los países en desarrollo, los niveles superiores corresponden a Europa y Asia Central, Medio Oriente y el conjunto de

África y los niveles más bajos a Asia Oriental (cuadro 12). Al mismo tiempo, la dispersión es más elevada en América Latina y, con diferencia, menor en Asia Meridional.

Cuadro 11. *Tipo normal del IVA. 2005*

| Nivel de renta | Promedio | Observaciones | Coef. var | Máximo | Mínimo |
|----------------|----------|---------------|-----------|--------|--------|
| Baja | 17,28 | 17 | 0,22 | 28,00 | 10,00 |
| Media | 16,14 | 44 | 0,28 | 23,00 | 5,00 |
| Medio baja | 15,40 | 25 | 0,28 | 21,00 | 6,00 |
| Medio alta | 17,11 | 19 | 0,26 | 23,00 | 5,00 |
| Alta | 16,86 | 27 | 0,35 | 25,00 | 5,00 |
| Todos | 16,58 | 88 | 0,29 | 28,00 | 5,00 |

Fuente: Véase Anexo 1

Cuadro 12. *Tipo normal del IVA. 2005*

| Área geográfica | Promedio | Obs. | Coef. Var | Máximo | Mínimo |
|----------------------------------|----------|------|-----------|--------|--------|
| Asia Oriental y Pacífico | 11,29 | 7 | 0,28 | 17 | 7 |
| Europa y Asia Central | 19,50 | 20 | 0,13 | 28 | 15 |
| América Latina y Caribe | 14,40 | 15 | 0,34 | 23 | 5 |
| Oriente Medio y África del Norte | 17,25 | 4 | 0,25 | 21 | 10 |
| Asia Meridional | 14,38 | 4 | 0,08 | 15 | 13 |
| África Subsahariana | 17,47 | 11 | 0,10 | 20 | 14 |

Fuente: Véase Anexo 1

La introducción del IVA ha perseguido ampliar la base de la imposición indirecta, incluyendo servicios que no habían estado tradicionalmente sujetos, reducir el número de impuestos específicos y aprovechar las ventajas que presenta frente a otros impuestos generales. Entre ellas, la eliminación del efecto cascada presente en los antiguos tributos, la desaparición de los incentivos a la integración empresarial para reducir el pago de impuestos, su neutralidad desde el punto de vista del comercio exterior, la importante información tributaria que proporciona y el mayor grado de cumplimiento por su mecanismo de liquidación. Sin embargo, también es conocido que el IVA tiene importantes problemas en su aplicación, de los que cabe destacar los siguientes en el caso de los países de renta media:

- Se trata de un impuesto cuya gestión es compleja y costosa, tanto para el contribuyente como para la administración.
- Es frecuente que sectores importantes, como los servicios o el comercio minorista no estén sujetos al IVA. Un caso especial lo constituye la agricultura, cuyas transacciones es muy difícil gravar en muchos países de renta media, pero cuyo peso en la producción total es muy elevado.
- También es frecuente que el mecanismo de deducción sea excesivamente restrictivo, negándose o retrasándose la deducción del IVA soportado, en especial en los bienes de capital, lo que puede generar importantes problemas de liquidez a las empresas.
- Una de las preocupaciones habituales del IVA se refiere a su regresividad. Para reducirla, es habitual emplear tipos menores para aquellos productos que ocupan un lugar importante en la cesta de consumo de las rentas más bajas. Sin embargo, ello

introduce complejidades administrativas, que en los países de renta media pueden ser excesivas (Tanzi y Zee, 2001). Otro problema importante a la hora de utilizar tipos diferenciados es que acaben siendo empleados no con fines distributivos, sino en beneficio de determinados grupos de presión.

En definitiva, aunque la introducción del IVA en los países de renta media puede calificarse de positiva al haber sustituido a esquemas de imposición indirecta de peor calidad, aún persisten numerosos problemas. En muchos países es necesaria la ampliación de las bases del impuesto (sobre todo con la incorporación de los servicios), la racionalización de tipos y las mejoras administrativas. Todo ello hace que la tasa de cumplimiento, que expresa el IVA recaudado en porcentaje de la tasa de IVA multiplicada por el consumo final, sea inferior en los países en desarrollo. Así, según Ebrill et al. (2002), dicha tasa es del 38% en África Subsahariana, 58% en Asia-Pacífico, 57% en América, 62% en Centro Europa y los antiguos países de la URSS, 57% en el Norte de África y Medio Oriente, mientras que en la Unión Europea asciende al 64%.

b) Los impuestos al comercio internacional

Como se ha visto anteriormente, los impuestos al comercio internacional se han reducido de forma significativa en los países en desarrollo a lo largo de los últimos años. Este hecho tiene su origen no sólo en las reformas impositivas, sino de manera importante en las políticas comerciales de los distintos países, embarcados en un generalizado proceso de apertura. Medidas como la conversión de restricciones cuantitativas en aranceles, la disminución del número de estos y de su tipo medio o la eliminación de impuestos a la exportación han supuesto una fuerte caída de los ingresos por este concepto. Pese a todo, estos impuestos aún suponen un porcentaje elevado del total de ingresos impositivos en el mundo en desarrollo. Así, en los países de renta baja alcanzan el 20% y en los países de renta media alrededor del 11%. Por ello, la reducción de ingresos que ha tenido lugar hasta la fecha y la previsible continuación de este proceso en el futuro afectarán de forma importante a los países en desarrollo y, aunque en mayor medida a los países de renta baja, también a no pocos países de renta media, como la República Dominicana (donde en 2000 representaban alrededor del 45% de los ingresos impositivos), Líbano (33%), Suazilandia (50%), Namibia (40%), Jordania (22%), Filipinas (20%), Mauricio (30%) o Malasia (10%).

En los modelos teóricos más simples, esta reducción de los ingresos por impuestos al comercio internacional no supone un problema, pues basta con sustituirlos por impuestos indirectos generales, logrando mejoras de eficiencia e incluso un posible aumento de los ingresos al aumentar la base impositiva (véase, por ejemplo, Keen y Ligthart, 2001). En la práctica la cuestión no es tan sencilla: mientras los aranceles son fáciles de recaudar, el IVA requiere una complejidad administrativa mucho mayor. De hecho, buena parte de los ingresos por IVA se recaudan en frontera en los países en desarrollo, en muchos de ellos más de la mitad del total, como es el caso de los países centroamericanos (Baunsgaard y Keen, 2005; Agosin et al, 2005). Por tanto, si las reformas implican una sustitución de aranceles por IVA y ello supone una pérdida de recaudación, puede surgir un grave problema, pues, aunque existan mejoras de eficiencia, uno de los objetivos fundamentales de las reformas es aumentar los ingresos fiscales. Los análisis empíricos al respecto no son demasiado optimistas. Por ejemplo, según Baunsgaard y Keen (2005), mientras que en los últimos veinticinco años los países desarrollados han sido capaces de recuperar completamente las pérdidas derivadas de la reducción de los impuestos al comercio internacional por otras vías impositivas, los de renta media sólo lo han logrado en un 45-60% y los de renta baja ni siquiera llegan al 30% en

el mejor de los casos. De hecho, según estos autores, si para los países de rentas alta y medio alta la adopción del IVA ha sido útil a la hora de recuperar lo perdido por aranceles, en los de renta baja y medio baja los países que disponen del IVA no presentan un comportamiento mejor que los que no cuentan con este impuesto, aunque sí parece haber sido positiva la adopción de un IVA bien diseñado. Por ejemplo, mientras que Uganda, país de renta baja con un IVA de este tipo, ha sido capaz de recuperar completamente lo perdido por aranceles, Egipto, país de renta media con un IVA muy deficiente, se halla lejos de conseguirlo¹.

c) Los impuestos específicos

Como es sabido, la justificación de los impuestos específicos es muy diferente de la correspondiente a los impuestos generales, ya que se trata de gravar bienes con externalidades negativas, con muy baja elasticidad o, en algunos casos, por razones de equidad. Sin embargo, en los países en desarrollo es habitual que abarquen un número demasiado amplio de productos, y no por estar justificados con los argumentos anteriores, sino simplemente por su facilidad recaudatoria (Tanzi y Zee, 2001). Es por ello, que otra de las direcciones de las reformas impositivas de los últimos años ha sido la reducción del número de impuestos específicos, aunque aún sigue siendo demasiado elevado. Con todo, conviene subrayar que en el caso de los impuestos medioambientales, los países en desarrollo pueden otorgar un mayor énfasis al respecto, sobre todo aquellos que gravan a los combustibles, dado que son fáciles de administrar, su recaudación es elevada y mejoran la calidad ambiental (Heady, 2002).

3.3. Las contribuciones sociales

Como se ha visto anteriormente, las contribuciones sociales son una de las grandes diferencias entre los países desarrollados y en desarrollo. Mientras que en los primeros suponen alrededor del 27% de los ingresos impositivos, en los países de renta baja representan el 8%; en los de renta medio baja, el 15%; y en los de renta medio alta, el 25%. Sin embargo, en realidad lo que ocurre es una dualidad en el mundo en desarrollo, ya que o prácticamente no existen contribuciones sociales o su nivel es muy parecido al de los países más ricos, como en el caso de Europa y Centro de Asia o de algunos países de América Latina, como Brasil. Dados los bajos niveles de ingresos impositivos en buena parte de los países en desarrollo, parece inevitable que ampliar la cobertura social requerirá un aumento de las contribuciones sociales. Esto además presenta ventajas respecto a un sistema basado en la financiación mediante los ingresos generales. Por un lado, las contribuciones sociales son más fáciles de introducir desde el punto de vista político, ya que las compensaciones son más visibles, y, por otro, su administración es más sencilla, pues suelen aplicarse sólo a las rentas del trabajo y sin deducciones por circunstancias personales. Sin embargo, al mismo tiempo se plantean problemas importantes, entre ellos, el aumento del coste del factor trabajo, la ausencia de efectos redistributivos y el alto grado de informalidad en el mercado de trabajo. Estos problemas deben ser tenidos en cuenta en los países en desarrollo (Heady, 2002). Al igual que sucedía con otras figuras impositivas, las posibilidades al respecto son mayores en los países de renta media, donde la economía informal es menor y tiene una mayor capacidad de gestión.

¹ Por ejemplo, países de renta media que han reducido el peso de los ingresos por impuestos al comercio exterior a la par que han aumentado los ingresos tributarios sobre el PIB son Colombia, Túnez, Costa Rica, o Argentina. Países donde la reducción del peso de dichos impuestos ha venido acompañada de una caída de los ingresos totales son Sri Lanka, Tailandia o Mauricio.

4. Los obstáculos a las reformas

La extensa literatura existente sobre los éxitos y fracasos de las reformas fiscales del mundo en desarrollo ha puesto de manifiesto que sus resultados son dispares (Dean et al, 1994; Patel, 1997; Thirsk, 1997; Barbone et al, 1999; Chu et al, 2000; y Tanzi y Zee, 2000, entre otros). Ello se explica porque, más allá de los problemas tradicionales de las principales figuras impositivas, han surgido una serie de obstáculos inherentes a los países en desarrollo, entre ellos a los de renta media, que han condicionado dichos resultados. Los obstáculos más relevantes son los que se especifican a continuación.

4.1 La rigidez y la aplicación efectiva de las reformas

Como se ha mencionado anteriormente, buena parte de las reformas fiscales llevadas a cabo en los países de renta media han estado auspiciadas por las instituciones internacionales o los donantes, cuyas recomendaciones o exigencias han estado basadas en un esquema teórico muy homogéneo, imitando los sistemas fiscales del mundo desarrollado y sin tener en cuenta en muchos casos ni las insuficiencias de estos países ni las particularidades de cada uno de ellos. Entre otras consecuencias, esta rigidez ha supuesto que la aplicación real de las reformas tributarias haya sido menos intensa de lo esperado. Así, ha sido relativamente común la vuelta atrás en el proceso reformista, mediante, por ejemplo, la introducción de nuevos impuestos específicos o el aumento de sus tipos, cuando uno de los objetivos explícitos había sido la reducción de ambos (Tanzi y Zee, 2000).

4.2 Los aspectos distributivos

Las reformas fiscales emprendidas en los países en desarrollo en los últimos años se han centrado en aumentar los ingresos y lograr mejoras de eficiencia, sin apenas tener en cuenta los aspectos distributivos. Esto supone un problema importante, no sólo porque la equidad sea uno de los principios impositivos fundamentales, sino porque en el caso de los países en desarrollo los aspectos distributivos resultan cruciales de cara a lograr la legitimidad social del sector público, habida cuenta de que la distribución del ingreso es muy desigual. Así, el índice de Gini es claramente inferior en los países de renta alta que en el resto, donde el promedio es muy parecido para todos los niveles de renta (cuadro 13). Desde el punto de vista geográfico, la situación se caracteriza por la existencia de regiones con distribuciones parecidas a las de los países ricos (Europa y Asia Central y Asia Meridional), un grupo intermedio (Medio Oriente y África del Norte y Asia Oriental y Pacífico) y, finalmente, el grupo de más elevada desigualdad, compuesto por África Subsahariana y América Latina y Caribe, la región del mundo donde la renta está más desigualmente distribuida (cuadro 14). Atendiendo únicamente a los países de renta media, puede resultar un tanto sorprendente que para aquellas regiones donde el número de observaciones cambia significativamente, Asia Meridional, Asia Oriental y Pacífico y África Subsahariana, en los dos últimos casos y especialmente en el último de ellos, la desigualdad es mayor en sus países de renta media que en los de renta baja.

Cuadro 13. *Índice de Gini (último año disponible)*

| Nivel de renta | Promedio | Observaciones | Coef. var | Máximo | Mínimo |
|----------------|----------|---------------|-----------|--------|--------|
| Baja | 41,14 | 40 | 0,19 | 63,20 | 26,84 |
| Media | 42,27 | 57 | 0,27 | 70,66 | 25,40 |
| Medio baja | 42,46 | 36 | 0,27 | 70,66 | 26,15 |
| Medio alta | 41,94 | 21 | 0,27 | 63,00 | 25,40 |
| Alta | 32,41 | 26 | 0,15 | 42,48 | 24,70 |
| Todos | 39,82 | 123 | 0,25 | 70,66 | 24,70 |

Fuente: Banco Mundial. World Development Indicators

Cuadro 14. *Índice de Gini en los PED y los PRM (último año disponible)*

| Área geográfica | PED | | PRM | |
|----------------------------------|----------|------|----------|------|
| | Promedio | Obs. | Promedio | Obs. |
| Asia Oriental y Pacífico | 42,54 | 10 | 45,96 | 5 |
| Europa y Asia Central | 32,10 | 26 | 31,97 | 22 |
| América Latina y Caribe | 50,26 | 20 | 50,63 | 19 |
| Oriente Medio y África del Norte | 37,41 | 7 | 38,07 | 6 |
| Asia Meridional | 33,43 | 5 | 33,20 | 1 |
| África Subsahariana | 46,92 | 29 | 63,08 | 4 |

Fuente: Banco Mundial. World Development Indicators

A la vista de estos resultados, la capacidad redistributiva de los sistemas fiscales de los países en desarrollo cobra especial importancia si se pretende que estos cumplan uno de sus objetivos primordiales, la equidad. Pues bien, los estudios disponibles muestran que no sólo los antiguos sistemas no desempeñaban esta función, sino que tampoco lo hacen los actuales. Así, los trabajos realizados en los años setenta sobre la progresividad de los sistemas fiscales de los países en desarrollo (Bird y de Wulf, 1973; de Wulf, 1975; McLure, 1977) encontraron que, en general, dichos sistemas eran o muy poco progresivos o directamente regresivos. En particular, en el caso latinoamericano, que, como se ha visto, es la región más desigual del mundo, según el estudio clásico de Bird y de Wulf (1973), solo en cuatro de los diecisiete países latinoamericanos analizados en el estudio los sistemas fiscales eran medianamente progresivos. Aunque la aparición de técnicas más sofisticadas ha permitido posteriormente obtener resultados más detallados, modificando en algunos casos las conclusiones originales (Younger et al, 1999; Rajemison y Younger, 2001; Chen et al, 2001), la evidencia continúa mostrando el escaso papel que desempeñan los sistemas fiscales de los países en desarrollo en la redistribución del ingreso. Así, Chu et. al (2000), en una revisión de los estudios realizados desde que se publicaron los trabajos originales de los años setenta, han encontrado que de los diecinueve países analizados en sus impuestos directos e indirectos, sólo trece de treinta y seis casos son progresivos, siete son proporcionales, otros siete regresivos y el resto apuntan resultados contradictorios o no significativos. Cabe subrayar, además, que las conclusiones de Bird y de Wulf (1973) sobre la muy insuficiente progresividad de los sistemas fiscales latinoamericanos ha sido confirmada por estudios posteriores, como Goñi et al. (2006), Gómez-Sabaini (2005), Centro de Estudios Bonaerense (1997), Engel et al. (1997), Santana y Rathe (1992) o Bahl et al. (1996). En el caso de las reformas, Behrman et al. (2000) o Moreley (2000) señalan que han empeorado la distribución del ingreso.

En definitiva, tanto los estudios más antiguos como los más recientes han puesto de manifiesto el escaso papel de los sistemas fiscales de los países en desarrollo, entre ellos los de renta media, a la hora de cumplir su función redistributiva. Las reformas emprendidas desde los años ochenta en los países de renta media no han significado una mayor capacidad

redistributiva de dichos sistemas, resultado lógico a la vista del énfasis otorgado al aumento de los ingresos y la eficiencia. De hecho, una de las recomendaciones generales en las reformas ha sido la necesidad de primar los impuestos indirectos sobre los directos, con el fin de potenciar un mayor nivel de ahorro, inversión y empleo, a la par que son más flexibles y fáciles de administrar. Como consecuencia de ello, a lo largo de los últimos años se ha producido un aumento del peso de los impuestos sobre bienes y servicios y una disminución del correspondiente a los impuestos sobre la renta. Pues bien, Chu et. al (2000), analizando los determinantes del Índice de Gini, encontraron que un aumento de la ratio de impuestos directos sobre indirectos favorece su disminución. Así, de la muestra utilizada, observaron que Filipinas, Indonesia y Malasia han reducido sustancialmente dicho índice desde los años ochenta a la par que han aumentado la ratio de impuestos directos sobre indirectos. En el mismo sentido, Jiménez (1986) en una revisión de diversos estudios sobre incidencia impositiva en varios países en desarrollo, todos de renta media excepto Kenia y Paquistán, encontró que en los países donde los sistemas fiscales son progresivos existe un sesgo a favor de la imposición directa.

Finalmente, conviene recordar que, pese a todo, diversos autores, como Tanzi (1998) o Harberger (1998), han defendido que la redistribución de la renta en los países en desarrollo se lleve a cabo mediante el gasto público, mientras que los impuestos sólo deben perseguir objetivos de eficiencia y recaudación. La argumentación se basa en que, en realidad, los pobres pagan pocos impuestos en estos países y, además, existen serios problemas de corrupción, evasión impositiva, economía sumergida e influencia de grupos de presión que dificultan la tarea redistributiva de los impuestos. No obstante, otorgar un excesivo protagonismo al gasto público en la tarea redistributiva del Estado también puede resultar problemático. Por un lado, porque requiere un volumen de ingresos impositivos superior al que existe en buena parte de los países en desarrollo. En segundo lugar porque también es frecuente que el propio gasto público sea poco redistributivo. Así, por ejemplo, Goñi et al. (2006) muestran cómo en América Latina el gasto en protección social tiende a dirigirse a los quintiles de población de mayor renta, al contrario de lo que sucede en Europa. De hecho, en países como Perú, encuentran que un aumento de los impuestos y el gasto implicaría una mayor desigualdad en la distribución de la renta. En suma, confiar la tarea redistributiva al gasto público exigiría en buena parte de los países de renta media una mayor cantidad de ingresos públicos y una reforma de dicho gasto.

4.3 El problema de la calidad institucional

Como se ha mencionado, buena parte de las reformas fiscales en los países de renta media han estado auspiciadas por instituciones internacionales, lo que ha supuesto un diseño muy homogéneo de las mismas, sin tener en cuenta en muchos casos ni las insuficiencias de estos países, ni las particularidades de cada uno de ellos. Entre estas insuficiencias destaca la baja calidad institucional, es decir, escasez de recursos materiales y humanos, la excesiva influencia en la toma de decisiones de determinados grupos sociales o la corrupción.

Así, como muestra de las ineficiencias del diseño y la administración tributaria, el número total de impuestos pagados, el tiempo que se destina a ello, la carga impositiva sobre los beneficios brutos de las empresas nacientes y el obstáculo a la inversión que suponen los tipos impositivos y la administración tributaria son muy superiores en los países en desarrollo que en los países desarrollados (cuadro 15). Dicho de otro modo, aunque la recaudación relativa es mucho menor en los primeros, los costes de gestión para los contribuyentes son mucho mayores. Sin embargo, los países de renta medio alta muestran un comportamiento

notablemente mejor que el resto de países en desarrollo. Por su parte, desde un punto de vista geográfico destacan, en sentido positivo, Oriente Medio y África del Norte y Asia Oriental y Pacífico, y, en sentido negativo, América Latina y Caribe y África Subsahariana, con los peores resultados en dos y cuatro de dichos indicadores (cuadro 16). Sin embargo, si se analizan sólo los países de renta media, mientras que esta última región no sólo mejora notablemente, sino que muestra los mejores resultados en tres de los cuatro indicadores donde está presente, América Latina aparece en el último lugar en cinco de los seis indicadores, lo que indica que su calidad institucional es sensiblemente menor a lo que corresponde a su nivel de renta (cuadro 17). Con todo, existen importantes diferencias entre los países de la región, pues si Chile presenta buenos resultados, en algunos casos comparables a los de los países desarrollados, en Brasil la situación es muy deficiente.

Cuadro 15. *Calidad institucional (I)*

| | Nivel de renta | Pagos | Tiempo (1) | Tiempo (2) | Imp. totales | Tipos | Admon. |
|----------|----------------|-------|------------|------------|--------------|-------|--------|
| Promedio | Baja | 45,30 | 422,93 | 4,62 | 56,39 | 43,69 | 36,51 |
| | Media | 40,25 | 457,98 | 3,18 | 47,53 | 35,20 | 26,79 |
| | Medio baja | 46,27 | 521,83 | 3,77 | 48,91 | 37,43 | 30,08 |
| | Medio alta | 30,14 | 348,52 | 2,36 | 45,21 | 31,35 | 21,10 |
| | Alta | 18,30 | 178,93 | 1,62 | 40,87 | 11,20 | 5,90 |
| Obs. | Baja | 47 | 45 | 18 | 47 | 16 | 16 |
| | Media | 59 | 57 | 36 | 59 | 30 | 30 |
| | Medio baja | 37 | 36 | 21 | 37 | 19 | 19 |
| | Medio alta | 22 | 21 | 15 | 22 | 11 | 11 |
| | Alta | 30 | 27 | 7 | 30 | 1 | 1 |

Pagos: Indicador que mide el número total de impuestos pagados y retenidos, su método, frecuencia y número de organismos implicados en el segundo año de operación de una empresa tipo. Fuente; Banco Mundial, Doing Business Indicators 2005. Tiempo (1): horas por año que lleva estimar, contabilizar y hacer efectiva la deuda tributaria del impuesto de sociedades, del valor añadido y las contribuciones sociales. Fuente: Banco Mundial, Doing Business Indicators 2005. Tiempo (2): Días al año empleados en reuniones con funcionarios de la administración tributaria. Fuente: Banco Mundial, Investment Climate Surveys, años 2002-2005, depende del país. Imp. Totales: Total de impuestos que deben pagarse, excepto impuestos al empleo, como porcentaje del beneficio bruto en el segundo año de operación de una empresa tipo. Fuente; Banco Mundial, Doing Business Indicators 2005. Tipos: Porcentaje de encuestados que considera los tipos impositivos como un obstáculo importante a la inversión. Fuente: Banco Mundial, Investment Climate Surveys, año 2004. Admon: lo mismo que lo anterior pero referido a la administración tributaria.

Cuadro 16. *Calidad institucional en los PED (I)*

| | Región | Pagos | Tiempo (1) | Tiempo (2) | Imp. totales | Tipos | Admon. |
|----------|-----------------|-------|------------|------------|--------------|-------|--------|
| Promedio | Asia Or. y P. | 39,58 | 403,20 | 4,55 | 33,84 | 27,40 | 21,76 |
| | Eur. y Asia C. | 47,65 | 464,52 | 2,90 | 50,90 | 32,46 | 26,16 |
| | A. Latina y C. | 48,70 | 562,53 | 3,73 | 56,16 | 49,88 | 34,14 |
| | O. M. y Af. N. | 29,56 | 315,44 | 3,35 | 45,26 | 44,80 | 36,20 |
| | Asia Meridional | 33,83 | 448,40 | 3,38 | 42,58 | 36,43 | 41,07 |
| | África sub. | 41,39 | 407,00 | 4,87 | 58,11 | 57,56 | 42,13 |
| obs. | Asia Or. y P. | 12 | 10 | 6 | 12 | 5 | 5 |
| | Eur. y Asia C. | 23 | 23 | 24 | 23 | 25 | 25 |
| | A. Latina y C. | 20 | 19 | 6 | 20 | 5 | 5 |
| | O. M. y Af. N. | 9 | 9 | 3 | 9 | 1 | 1 |
| | Asia Meridional | 6 | 5 | 3 | 6 | 3 | 3 |
| | África sub. | 36 | 36 | 12 | 36 | 7 | 7 |

Fuentes y definiciones: Véase cuadro 15

Cuadro 17. *Calidad institucional en los PRM (I)*

| | Región | Pagos | Tiempo (1) | Tiempo (2) | Imp. totales | Tipos | Admon. |
|----------|-----------------|-------|------------|------------|--------------|-------|--------|
| Promedio | Asia Or. y P. | 41,00 | 272,33 | 4,39 | 32,69 | 29,60 | 22,03 |
| | Eur. y Asia C. | 41,95 | 503,90 | 2,90 | 49,56 | 32,29 | 25,09 |
| | A. Latina y C. | 47,61 | 580,44 | 3,37 | 57,62 | 53,68 | 38,15 |
| | M. O. y Af. N. | 29,25 | 323,88 | 3,35 | 34,81 | 44,80 | 36,20 |
| | Asia Meridional | 42,00 | | 4,20 | 49,40 | | |
| | África sub. | 23,20 | 270,80 | 2,37 | 42,26 | | |
| obs. | Asia Or. y P. | 7 | 6 | 4 | 8 | 4 | 4 |
| | Eur. y Asia C. | 20 | 20 | 20 | 20 | 21 | 21 |
| | A. Latina y C. | 18 | 18 | 5 | 18 | 4 | 4 |
| | M. O. y Af. N. | 8 | 8 | 3 | 8 | 1 | 1 |
| | Asia Meridional | 1 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 |
| | África sub. | 5 | 5 | 2 | 5 | 0 | 0 |

Fuentes y definiciones: Véase cuadro 15.

Respecto a las actividades relacionadas con prácticas corruptas e ilegales, los datos también indican que la situación de los países en desarrollo es bastante mala. Tanto los niveles de corrupción como las ventas declaradas por las empresas a efectos tributarios y el peso de la economía sumergida muestran valores notablemente mejores en los países ricos (cuadro 18). Además, aunque los países de renta media ofrecen mejores resultados que los de renta baja, resulta llamativo que en el caso de la corrupción ni siquiera aquellos de renta medio alta se hallan cerca de los países desarrollados. Desde un punto de vista geográfico no puede decirse que destaque de forma clara ninguna región en particular, quizá ligeramente Asia Oriental en sentido negativo (cuadro 19). Por otro lado, llama la atención que si se observan únicamente los datos de los países de renta media, se produce un claro empeoramiento relativo de Europa y Asia central y una mejora relativa y absoluta de África Subsahariana (cuadro 20).

Cuadro 18. *Calidad institucional (II)*

| | Nivel de renta | Corrupción | Ventas declaradas | Economía sumergida |
|----------|----------------|------------|-------------------|--------------------|
| Promedio | Baja | 2,43 | 78,88 | 37,43 |
| | Media | 3,52 | 84,32 | 36,07 |
| | Medio baja | 3,01 | 80,82 | 45,03 |
| | Medio alta | 4,28 | 89,92 | 26,16 |
| | Alta | 7,28 | 93,63 | 14,28 |
| obs. | Baja | 39 | 16 | 4 |
| | Media | 62 | 39 | 40 |
| | Medio baja | 37 | 24 | 21 |
| | Medio alta | 25 | 15 | 19 |
| | Alta | 34 | 7 | 24 |

Corrupción: Corruption Perception Index 2004. El rango se sitúa entre 0 y 10, siendo mayor la corrupción cuanto menor es el valor del indicador. Fuente: Transparency International. Ventas declaradas: ventas declaradas por una empresa tipo a efectos tributarios (% del total). Año 2002-2005, depende del país Fuente: Banco Mundial, Investment Climate Surveys. Economía sumergida: en porcentaje del PIB. Fuente; Friedman et al. (2000)

Cuadro 19. *Calidad institucional en los PED (II)*

| | Área geográfica | Corrupción | Ventas declaradas | Economía sumergida |
|---------------|-----------------|------------|-------------------|--------------------|
| Promedio | Asia Or. y P. | 2,94 | 70,55 | 53,33 |
| | Eur. y Asia C. | 3,13 | 90,00 | 28,65 |
| | A. Latina y C. | 3,41 | 75,70 | 38,01 |
| | O. M. y Af. N. | 3,67 | 75,13 | 50,67 |
| | Asia Meridional | 2,54 | 93,70 | 40,00 |
| | África sub. | 2,81 | 80,24 | 38,63 |
| observaciones | Asia Or. y P. | 9 | 5 | 3 |
| | Eur. y Asia C. | 26 | 24 | 18 |
| | A. Latina y C. | 21 | 8 | 15 |
| | O. M. y Af. N. | 10 | 5 | 3 |
| | Asia Meridional | 5 | 1 | 1 |
| | África sub. | 30 | 12 | 4 |

Fuentes y definiciones: Véase cuadro 18

Cuadro 20. *Calidad institucional en los PRM (II)*

| | Área geográfica | Corrupción | Ventas declaradas | Economía sumergida |
|---------------|-----------------|------------|-------------------|--------------------|
| Promedio | Asia Or. y P. | 3,32 | 69,82 | 53,33 |
| | Eur. y Asia C. | 3,30 | 89,60 | 29,59 |
| | A. Latina y C. | 3,55 | 77,03 | 38,01 |
| | O. M. y Af. N. | 3,81 | 75,13 | 50,67 |
| | Asia Meridional | 3,50 | 93,70 | 40,00 |
| | África sub. | 4,02 | 91,22 | 20,00 |
| observaciones | Asia Or. y P. | 5 | 3 | 3 |
| | Eur. y Asia C. | 22 | 20 | 16 |
| | A. Latina y C. | 19 | 7 | 15 |
| | O. M. y Af. N. | 9 | 5 | 3 |
| | Asia Meridional | 1 | 1 | 1 |
| | África sub. | 6 | 3 | 1 |

Fuentes y definiciones: Véase cuadro 18

Esta baja calidad institucional de los países de renta media ha supuesto que las reformas impositivas se hayan encontrado con obstáculos importantes. Por un lado, surgen los

problemas puramente derivados de las deficiencias administrativas producto de la escasez de medios materiales y humanos. La gestión tributaria es un asunto complejo y, en no pocos casos, los países presentan legislaciones contradictorias, dificultades para el contribuyente a la hora de cumplir sus obligaciones fiscales, escasa preparación de los trabajadores de la administración tributaria o importantes lagunas legislativas. Por otro lado, existen graves problemas de corrupción y evasión. De hecho, los proyectos de reforma tributaria auspiciados por los organismos internacionales, aunque sí han contado con un cierto componente de mejoras administrativas, apenas se han referido a este tema. Respecto a la corrupción fiscal, las formas en que surge son numerosas. Entre las puramente burocráticas pueden mencionarse las siguientes: proveer certificados de exenciones impositivas a personas no calificadas para ello, eliminar datos y deudas tributarias, crear identificaciones fiscales falsas, manipular y concluir auditorías sin sanciones, facilitar el contrabando, subvalorar bienes o clasificarlos en categorías distintas a las que pertenecen y devoluciones de impuestos por exportaciones no realizadas (Tanzi, 1999). Entre las manifestaciones de corrupción política, que, según Bowles (1998), en muchos países en desarrollo es al menos tan grave como la burocrática, se hallarían la protección a grandes evasores, el escaso control sobre los funcionarios, las discrecionalidades o el control de la información.

No obstante, la poca sensibilidad que han mostrado las reformas a los aspectos institucionales es algo que está cambiando en los últimos años. El FMI, el BM y los Bancos de desarrollo regionales, entre otras instituciones, están priorizando cambios en este sentido. Entre las recomendaciones del propio Banco Mundial al respecto se encuentran clarificar leyes y procedimientos para reducir la discrecionalidad, fijar tipos impositivos realistas, no intentar flexibilizar en exceso la base impositiva para alcanzar objetivos de equidad o utilizar con mayor intensidad las retenciones, especialmente en rentas de capital. Aparte de estas recomendaciones generales, la creciente preocupación por los temas administrativos y de evasión y corrupción ha supuesto la aparición de experiencias novedosas en los países de renta media. Entre ellas destaca el establecimiento de autoridades fiscales semiautónomas, como, por ejemplo, en Latinoamérica, con resultados contradictorios (Taliervo, 2001). Otros esfuerzos notables han sido el avance en la llamada administración electrónica, la mejora de la transparencia presupuestaria, la introducción de mecanismos de competencia entre departamentos de la administración o la creación de institutos de formación de personal.

4.4 El problema de la competencia fiscal

A lo largo de la década de los años noventa la competencia por atraer inversión extranjera ha llevado a un número cada vez mayor de países de renta media a ofrecer beneficios fiscales destinados a este fin. Sin embargo, pese a ello, lo cierto es que los análisis empíricos no son concluyentes a la hora de demostrar su eficacia y, en esas condiciones, su coste puede ser elevado, al implicar la pérdida de unos ingresos tributarios tan necesarios en estos países. De hecho, según Avi-Yonah (2001), en general preferirían no otorgar incentivos tributarios si se les pudiera garantizar que los demás países en desarrollo tampoco lo harían. Para este autor, el problema podría resolverse, en un primer momento, en el seno de la OCDE, acordando todos sus miembros cobrar impuestos a sus empresas sobre las rentas obtenidas en el exterior, ya que son origen del 85% de las multinacionales. A más largo plazo debería llegarse a un acuerdo en la OMC, con objeto de incluir tanto a las multinacionales como a los gobiernos de los países en desarrollo.

La necesidad de encontrar una solución a este problema se hace, si cabe, más apremiante habida cuenta de que los países de renta media han tenido en años recientes o tienen a corto

plazo que eliminar las exoneraciones del impuesto de sociedades de las zonas francas. El riesgo de que la exigida armonización de tipos en el conjunto del territorio nacional suponga una reducción de los mismos y una caída de los ingresos por el impuesto de sociedades hace más necesaria la coordinación tributaria para impedir la competencia fiscal no deseada. Esto es muy relevante para zonas como Centroamérica, donde las empresas allí instaladas representaban en 2001 el 26% del empleo total en el sector manufacturero (Gómez Sabaini, 2005)

4.5 La imposición local

Los aspectos tratados en los epígrafes anteriores no agotan la lista de obstáculos con que se enfrentan las reformas tributarias llevadas a cabo en los países de renta media. Aun siendo los principales, existen otros que también son relevantes y, entre ellos, no debe dejar de mencionarse el problema de la imposición local. En dichas reformas ha sido habitual que ésta apenas se haya tratado, cuando es frecuente en los países de renta media que exista un desequilibrio en las competencias de las autoridades locales sobre gastos e ingresos, a favor de las primeras. Así, por ejemplo, junto a países como Brasil o Argentina, donde ambos están muy descentralizados, existen otros como Sudáfrica, Malasia o numerosas naciones latinoamericanas donde este desequilibrio es muy acusado, lo que supone que las autoridades locales dependan en gran medida de las transferencias del gobierno central y cuenten con escasa capacidad para obtener sus propios recursos. La situación no ha variado tras las reformas, ya que apenas se ha incidido en este tema, por lo que sigue siendo necesario que éstas se enfrenten a la problemática de la imposición local (Boadway et al. 2000)

5. Conclusiones. Las reformas pendientes

Todo lo que se ha puesto de manifiesto en las páginas anteriores indica que, pese a las reformas emprendidas en buena parte de los países de renta media, sus sistemas tributarios aún adolecen de graves problemas y que, por tanto, es necesario profundizar en las mismas y acometer tareas pendientes. Entre ellas, cabría distinguir entre las de carácter general y las más específicas a los distintos tributos. Respecto a las primeras, aún es necesario, en primer lugar, analizar la idoneidad de la actual ratio de ingresos impositivos sobre PIB. Aunque su cuantía es, en última instancia, producto de una elección social sobre el papel que debe desempeñar el sector público, parece apropiado considerar insuficiente el nivel actual en muchos países, a la vista de las necesidades de intervención pública en aspectos como la eficiencia o la equidad. Es obvio que la situación y las posibilidades difieren entre los países de renta media, pero, en general, existe suficiente margen de maniobra. En términos de presión fiscal la distancia que los separa de los países de renta alta es superior a la que mantienen con los países más pobres. Asimismo, también es necesario reflexionar sobre la actual estructura de los ingresos impositivos, pues el peso que se otorgue a cada figura tributaria es una de las elecciones fundamentales que deben adoptar los estados en el diseño de su sistema fiscal. Como se ha señalado, tras las reformas se ha producido un sesgo muy fuerte a favor de los impuestos indirectos, y esto ha ocurrido sobre todo en los países de renta medio alta. Dado el nivel alcanzado, el hecho de que los impuestos al comercio previsiblemente continuará disminuyendo y la limitada capacidad y racionalidad de algunos impuestos específicos aún existentes, cabe plantearse un aumento de la imposición sobre la renta y de las contribuciones sociales. Además, respecto a la primera, también se mantiene un sesgo hacia la imposición de la renta de las sociedades, por lo que seguramente y sin perjuicio de actuar en otros terrenos, será el impuesto sobre la renta de las personas físicas el que deba

cobrar un mayor protagonismo, profundizando en las reformas comenzadas y, no menos importante, mejorando los aspectos de gestión y control.

En tercer lugar, deben mejorarse los métodos de análisis de las reformas tributarias, ya que las peculiaridades y limitaciones de los países de renta media exigen un análisis más particularizado de cada uno de ellos, lo que significa que las recetas de los organismos internacionales no deberían tener un carácter tan universal como han tenido hasta la fecha. Ahora bien, para que ello sea posible, es necesaria una mejora sustancial de las estadísticas tributarias. Sólo conociendo los efectos de las diferentes alternativas pueden tomarse decisiones correctas. Aunque prácticamente todos los países en desarrollo presentan serias carencias en este terreno, las deficiencias y el coste de superarlas son menores en los de renta media, por lo que la rentabilidad de llevar a cabo estas mejoras es muy elevada (Heady, 2001). Es importante señalar que, en este aspecto, tanto los organismos internacionales como los donantes pueden desempeñar un papel relevante y poco costoso proporcionando ayuda técnica.

En cuarto lugar, debe otorgarse un mayor protagonismo a los aspectos institucionales y distributivos, pues la escasa relevancia que han tenido hasta la fecha ha originado problemas muy importantes que han limitado la eficacia de las reformas. Por un lado, en términos de mera recaudación y eficiencia, lo que exige fortalecer las administraciones tributarias y aceptar un mayor compromiso contra la corrupción y la evasión fiscal. En este terreno también los organismos y los donantes internacionales pueden desempeñar un papel importante, no sólo ayudando a fortalecer las condiciones internas, sino facilitando asimismo los necesarios acuerdos internacionales en materia de imposición. Por otro lado, el poco énfasis otorgado en las reformas a los aspectos institucionales y de equidad ha sido pernicioso a la hora de dotar de la necesaria legitimidad social a los sistemas tributarios. Así, mientras que a menudo se afirma que la falta de cultura fiscal es un obstáculo que debe eliminarse con objeto de construir un sistema eficaz sólido a largo plazo, otros autores han defendido que el problema es el contrario. Mientras el sistema esté impregnado de ineficiencias, corrupción, sectarismo y nepotismo es difícil que surja esa cultura (Fjeldstad y Rakner, 2003). De hecho, no puede ser casualidad que en buena parte de los casos analizados sobre actividades locales comunitarias se observe un alto grado de cumplimiento y una menor evasión. Esto ha llevado a que no pocos autores defiendan una relación más estrecha en los países en desarrollo entre la demanda y oferta de servicios públicos mediante tasas o precios. Experiencias de este tipo son, por ejemplo, muy comunes en Sudáfrica o Namibia. Otra opción que se ha defendido es potenciar el presupuesto participativo, que puede aumentar la capacidad fiscal de las administraciones locales, introducir progresividad a nivel local y aumentar el cumplimiento y la legitimidad fiscal (Lledo et al., 2004). En definitiva, aunque se trata de una labor mucho más compleja y de más largo plazo que los clásicos recetarios de reformas fiscales, es necesario afrontar los problemas institucionales y distributivos, atendiendo, además a las particularidades de los diferentes países.

Por último, también es necesario reflexionar acerca de la imposición vigente sobre el capital. Existen argumentos a favor de gravar el capital tanto en términos de eficiencia —se amplía la base impositiva y se reducen, así, los tipos aplicados a otras fuentes y las distorsiones en el comportamiento de los agentes— como de equidad —los propietarios de capital suelen pertenecer al grupo de renta alta. Sin embargo, también existen importantes objeciones, de nuevo tanto en términos de eficiencia —puede reducir el ahorro y la inversión y, en consecuencia, el crecimiento— como de equidad —una menor acumulación de capital podría desplazar la carga impositiva a las generaciones futuras. Por tanto, aunque establecer un

balance adecuado en la imposición sobre el capital es un asunto complejo, sí resulta necesario analizar en cada caso si la situación vigente es la más adecuada al país.

En lo que concierne a las principales figuras impositivas, de forma general y teniendo en cuenta la diversidad de países, los cambios más relevantes serían los siguientes. Respecto al Impuesto sobre la renta de las personas físicas, se trata de uno de los pilares fundamentales de cara al futuro. En términos estrictamente cuantitativos seguramente debería desempeñar un papel más importante del que tiene hoy en día, pues el peso de este impuesto en los países de renta media no sólo no se ha aproximado al correspondiente a los países desarrollados, sino que en los de renta medio alta ha experimentado un fuerte alejamiento. Ello se explica porque mientras que el proceso de racionalización de los tipos impositivos está bastante avanzado, todavía queda mucho por hacer en lo que respecta a las bases imponibles, que necesariamente deben ampliarse. Para alcanzar este objetivo será necesario reducir el número de deducciones y exenciones, disminuir diferencias dentro del impuesto en función del tipo de renta, bajar los mínimos exentos, aplicar el concepto de renta global en aquellos países donde aún no existe y otorgar un mayor énfasis a la lucha contra el fraude. Por otro lado, buena parte del debate de los últimos años sobre este impuesto se centra en la elección sobre tres sistemas de este impuesto. En primer lugar, un sistema comprensivo, donde se agregan todas las fuentes de renta y los tipos son progresivos. Por otro lado, un sistema dual, donde la renta neta del capital se grava a un tipo uniforme y menor que el correspondiente a las rentas del trabajo, a las cuales se puede también gravar de forma progresiva. Finalmente, un sistema de tipo único, donde el conjunto de la renta neta se grava a la misma tasa. Como se ha visto previamente, cada sistema presenta ventajas e inconvenientes, que, en la práctica, dependen de la situación de cada país. Por ello, es necesario que se efectúe un análisis en profundidad en cada caso. Mantener un sistema poco apropiado puede presentar costes considerables.

En el caso del impuesto sobre la renta de sociedades, se han racionalizado en general los tipos impositivos (aunque aún queda por hacer) pero apenas se han acometido los problemas de las bases imponibles. Aspectos como los precios de transferencia, la subcapitalización, los métodos de depreciación o los incentivos fiscales todavía necesitan una profunda reforma. Para que ésta sea efectiva, deben eliminarse dos obstáculos importantes. El primero es que todo ello exige una calidad institucional y capacitación de las administraciones tributarias superior a la hoy existente. El segundo obstáculo es que no debe olvidarse que el impuesto de sociedades se halla muy condicionado por el entorno exterior. La creciente integración de las economías, la movilidad del capital o la competencia fiscal hacen necesaria una mayor coordinación internacional en materia tributaria. De hecho, muchos países han sido renuentes a la modernización del impuesto de sociedades por temor a perder inversiones o a que se produzcan salidas de capital.

En relación a los impuestos indirectos, debería ampliarse la base imponible del IVA a los servicios en aquellos países donde todavía no se hallan sujetos a este impuesto. Asimismo, deben mejorarse la gestión en la devolución del IVA. 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. Si se cuenta con ambas cosas, la diversidad de tipos puede resultar deseable, pero, en caso contrario, parece preferible una mayor uniformidad. Algo similar sucede con los impuestos específicos. Un caso interesante lo constituye el de determinados impuestos de este tipo ensayados en algunos países de renta media que, bajo ciertas condiciones y siendo muy particulares a cada país, pueden tener efectos positivos. Uno de los ejemplos más llamativos en este sentido lo constituye el impuesto sobre las transacciones bancarias, aplicado en Argentina, Perú, Brasil, Venezuela,

Colombia o Ecuador. Se estableció por necesidad recaudatoria y presenta las ventajas de ser sencillo de administrar, tener un notable potencial recaudatorio (en Brasil o Ecuador ha llegado al 1% del PIB), gravar la economía sumergida, proveer información y gozar de capacidad redistributiva (Coelho et al. 2001). Sin embargo, también presenta serias dudas sobre sus efectos a largo plazo, pues se trata de un impuesto con efecto cascada, reduce la liquidez del mercado bancario y crea distorsiones económicas. Estas figuras, por tanto, pueden estudiarse como solución a problemas puntuales y ser conveniente su introducción, pero siempre deben tratarse con carácter temporal. Por último, lo que suceda con los impuestos sobre el comercio internacional va a depender más de la política comercial que de la tributaria. Previsiblemente continuarán disminuyendo en el futuro, por lo que la problemática se va a centrar en una sustitución de los ingresos que aporta esta figura por los derivados de otros impuestos.

En definitiva, a pesar de que los países de renta media se han embarcado en un importante proceso de reformas de sus sistemas tributarios, aún persisten numerosos problemas, tanto de carácter general como específicos a cada impuesto. En el camino que queda por recorrer, los organismos internacionales y los donantes pueden desempeñar un papel importante. Por un lado, aportando ayuda financiera y técnica. Por otro, mediante la necesaria cooperación internacional para que los sistemas tributarios puedan cumplir sus objetivos. Se trata, además, de aspectos donde el coste de la ayuda no es demasiado elevado y donde pueden obtenerse resultados notables, habida cuenta de que, a diferencia de los países más pobres, los países de renta media cuentan con una infraestructura tributaria importante.

ANEXO 1: FUENTES ESTADÍSTICAS

Cuadros 1, 2 y 3. OCDE para los países miembros de esta organización. Para el resto, Banco Mundial. En este último caso, en los países para los que no existen datos disponibles en los años mencionados en los cuadros, se han empleado los correspondientes al año más cercano a cada uno de ellos, con una diferencia máxima de tres años.

Cuadros 4, 5 y 6. OCDE para los países miembros de esta organización. Para América Latina, Gómez Sabaini (2005), excepto Nicaragua en 1990 y Venezuela, que corresponden al Banco Mundial. Para el resto, se han utilizado dos fuentes. La primera es el Banco Mundial en los países para los que existen datos disponibles. Este organismo ofrece, por un lado, datos de ingresos impositivos excluida la seguridad social y, por otro, datos de ésta última. Por ello, se ha procedido a sumar ambos. La segunda fuente, empleada en países para los que el BM no dispone de datos es *World Tax Database*, de la Universidad de Michigan (<http://www.bus.umich.edu/OTPR/otpr/>). En los países para los que no existen datos disponibles en los años mencionados en los cuadros, se han recogido los correspondientes al año más cercano a cada uno de ellos, con una diferencia máxima de tres años.

Gráficos 1 a 10 y Cuadro 7. OCDE para los países miembros de esta organización. Para el resto, se han utilizado varias fuentes. El Banco Mundial en los países para los que existen datos disponibles. Este organismo ofrece, por un lado, datos de ingresos de cada impuesto sobre el total de ingresos, y, por otro, de estos sobre el PIB. Por tanto, se han construido los datos de ingresos de cada figura impositiva sobre el total de ingresos impositivos a partir de ambos y de los ingresos impositivos sobre PIB elaborados anteriormente. Además del BM, se han empleado de forma complementaria otras dos fuentes: *World Tax Database*, de la Universidad de Michigan (<http://www.bus.umich.edu/OTPR/otpr/>) y, en América Latina, Gomez Sabaini (2005). En los países para los que no existen datos disponibles en los años mencionados en los cuadros, se han recogido los correspondientes al año más cercano a cada uno de ellos, con una diferencia máxima de tres años.

Cuadros 8 a 10. *World Tax Database*, de la Universidad de Michigan (<http://www.bus.umich.edu/OTPR/otpr/>).

Gráficos 11 a 14. Se han empleado varias fuentes: de manera principal el Banco Mundial, y en los casos donde este organismo no dispone de datos, se han complementado con los que ofrecen *World Tax Database*, Heritage Foundation y <http://www.worldwide-tax.com/>

Cuadros 11 y 12. Se han empleado varias fuentes: OCDE para los países miembros de esta organización; <http://www.worldwide-tax.com/>; y FMI (2005).

ANEXO 2: DATOS COMPLEMENTARIOS

Cuadro 1. *Ingresos públicos excluidas transferencias (% PIB)*

| | Nivel de renta | 1990 | 1995 | 2000 |
|-----------------|----------------|------|------|------|
| Observaciones | Baja | 20 | 25 | 26 |
| | Media | 30 | 38 | 47 |
| | Medio baja | 19 | 22 | 28 |
| | Medio alta | 11 | 16 | 19 |
| | Alta | 30 | 30 | 31 |
| Coef. Variación | Baja | 0,45 | 0,48 | 0,49 |
| | Media | 0,38 | 0,35 | 0,33 |
| | Medio baja | 0,40 | 0,31 | 0,32 |
| | Medio alta | 0,33 | 0,34 | 0,30 |
| | Alta | 0,24 | 0,23 | 0,21 |
| | Todos | 0,60 | 0,56 | 0,56 |

Cuadro 2. *Ingresos públicos excluidas transferencias en los PED (% PIB)*

| | Área geográfica | 1990 | 1995 | 2000 |
|-----------------|---------------------------------|------|------|------|
| Observaciones | Asia Oriental y Pacífico | 6 | 7 | 6 |
| | Europa y Asia Central | 4 | 15 | 20 |
| | América Latina y Caribe | 11 | 10 | 13 |
| | Medio Oriente y Norte de África | 8 | 9 | 10 |
| | Asia Meridional | 5 | 5 | 5 |
| | África Subsahariana | 16 | 17 | 19 |
| Coef. Variación | Asia Oriental y Pacífico | 0,29 | 0,31 | 0,37 |
| | Europa y Asia Central | 0,38 | 0,42 | 0,38 |
| | América Latina y Caribe | 0,38 | 0,30 | 0,28 |
| | Medio Oriente y Norte de África | 0,25 | 0,18 | 0,21 |
| | Asia Meridional | 0,24 | 0,17 | 0,18 |
| | África Subsahariana | 0,51 | 0,48 | 0,51 |

Cuadro 3. *Ingresos públicos excluidas transferencias en PRM (% PIB)*

| | Área geográfica | 1990 | 1995 | 2000 |
|---------------|---------------------------------|------|------|------|
| Observaciones | Asia Oriental y Pacífico | 5 | 5 | 4 |
| | Europa y Asia Central | 4 | 12 | 17 |
| | América Latina y Caribe | 10 | 9 | 12 |
| | Medio Oriente y Norte de África | 7 | 8 | 9 |
| | Asia Meridional | 1 | 1 | 1 |
| | África Subsahariana | 4 | 4 | 5 |

Cuadro 4. *Ingresos impositivos (% PIB)*

| | Nivel de renta | 1990 | 1995 | 2000 |
|-----------------|----------------|------|------|------|
| Observaciones | Baja | 22 | 24 | 28 |
| | Media | 38 | 50 | 51 |
| | Medio baja | 24 | 29 | 31 |
| | Medio alta | 14 | 21 | 20 |
| | Alta | 26 | 27 | 27 |
| Coef. Variación | Baja | 0,54 | 0,58 | 0,51 |
| | Media | 0,44 | 0,38 | 0,40 |
| | Medio baja | 0,46 | 0,36 | 0,39 |
| | Medio alta | 0,38 | 0,37 | 0,35 |
| | Alta | 0,24 | 0,23 | 0,20 |
| | Todos | 0,53 | 0,49 | 0,51 |

Cuadro 5. *Ingresos impositivos en los PED (% PIB)*

| | Área geográfica | 1990 | 1995 | 2000 |
|-----------------|---------------------------------|------|------|------|
| Observaciones | Asia Oriental y Pacífico | 6 | 7 | 6 |
| | Europa y Asia Central | 4 | 16 | 20 |
| | América Latina y Caribe | 20 | 21 | 20 |
| | Medio Oriente y Norte de África | 7 | 8 | 8 |
| | Asia Meridional | 5 | 5 | 5 |
| | África Subsahariana | 18 | 17 | 20 |
| Coef. Variación | Asia Oriental y Pacífico | 0,30 | 0,33 | 0,36 |
| | Europa y Asia Central | 0,27 | 0,34 | 0,37 |
| | América Latina y Caribe | 0,44 | 0,36 | 0,34 |
| | Medio Oriente y Norte de África | 0,34 | 0,37 | 0,47 |
| | Asia Meridional | 0,47 | 0,36 | 0,23 |
| | África Subsahariana | 0,45 | 0,49 | 0,50 |

Cuadro 6. *Ingresos impositivos en los PRM(% PIB)*

| | Área geográfica | 1990 | 1995 | 2000 |
|---------------|---------------------------------|------|------|------|
| observaciones | Asia Oriental y Pacífico | 4 | 4 | 3 |
| | Europa y Asia Central | 4 | 15 | 18 |
| | América Latina y Caribe | 18 | 19 | 18 |
| | Medio Oriente y Norte de África | 6 | 7 | 7 |
| | Asia Meridional | 1 | 1 | 1 |
| | África Subsahariana | 5 | 4 | 4 |

Gráfico 1. *Impuestos sobre bienes y servicios (% del total de impuestos)*

| | Nivel de renta | 1990 | 1995 | 2000 |
|-----------------|----------------|------|------|------|
| Observaciones | Baja | 23 | 24 | 28 |
| | Medio baja | 26 | 30 | 34 |
| | Medio alta | 17 | 20 | 21 |
| | Alta | 25 | 26 | 28 |
| Coef. Variación | Baja | 0,31 | 0,37 | 0,41 |
| | Medio baja | 0,35 | 0,32 | 0,35 |
| | Medio alta | 0,44 | 0,30 | 0,24 |
| | Alta | 0,38 | 0,32 | 0,24 |
| | Todos | 0,37 | 0,34 | 0,35 |

Gráfico 2. *Impuestos sobre bienes y servicios en los PED (% del total de impuestos)*

| | Área geográfica | 1990 | 1995 | 2000 |
|-----------------|---------------------------------|------|------|------|
| Observaciones | Asia Oriental y Pacífico | 8 | 9 | 8 |
| | Europa y Asia Central | 8 | 16 | 21 |
| | América Latina y Caribe | 18 | 19 | 19 |
| | Medio Oriente y Norte de África | 8 | 9 | 10 |
| | Asia Meridional | 5 | 5 | 6 |
| | África Subsahariana | 20 | 18 | 21 |
| Coef. Variación | Asia Oriental y Pacífico | 0,38 | 0,31 | 0,36 |
| | Europa y Asia Central | 0,18 | 0,22 | 0,21 |
| | América Latina y Caribe | 0,40 | 0,26 | 0,27 |
| | Medio Oriente y Norte de África | 0,60 | 0,58 | 0,53 |
| | Asia Meridional | 0,08 | 0,26 | 0,36 |
| | África Subsahariana | 0,32 | 0,43 | 0,46 |

Gráfico 3. *Contribuciones sociales (% del total de impuestos)*

| | Nivel de renta | 1990 | 1995 | 2000 |
|-----------------|----------------|------|------|------|
| Observaciones | Baja | 13 | 11 | 12 |
| | Medio baja | 17 | 20 | 24 |
| | Medio alta | 14 | 20 | 19 |
| | Alta | 21 | 22 | 27 |
| Coef. variación | Baja | 0,90 | 1,54 | 1,12 |
| | Medio baja | 0,77 | 0,73 | 0,89 |
| | Medio alta | 0,80 | 0,59 | 0,57 |
| | Alta | 0,48 | 0,44 | 0,41 |
| | Todos | 0,85 | 0,72 | 0,71 |

Gráfico 4. *Contribuciones sociales en los PED (% del total de impuestos)*

| | Área geográfica | 1990 | 1995 | 2000 |
|-----------------|---------------------------------|------|------|------|
| Observaciones | Asia Oriental y Pacífico | 4 | 4 | 3 |
| | Europa y Asia Central | 5 | 15 | 19 |
| | América Latina y Caribe | 16 | 16 | 17 |
| | Medio Oriente y Norte de África | 5 | 5 | 5 |
| | Asia Meridional | 2 | 2 | 2 |
| | África Subsahariana | 13 | 10 | 11 |
| Coef. Variación | Asia Oriental y Pacífico | 1,23 | 0,93 | 0,62 |
| | Europa y Asia Central | 0,29 | 0,20 | 0,27 |
| | América Latina y Caribe | 0,66 | 0,73 | 0,81 |
| | Medio Oriente y Norte de África | 0,60 | 0,55 | 0,89 |
| | Asia Meridional | 0,68 | 0,89 | 0,93 |
| | África Subsahariana | 0,80 | 0,95 | 1,04 |

Gráfico 5. *Impuestos al comercio internacional (% del total de impuestos)*

| | Nivel de renta | 1990 | 1995 | 2000 |
|-----------------|----------------|------|------|------|
| Observaciones | Baja | 25 | 23 | 26 |
| | Medio baja | 24 | 30 | 31 |
| | Medio alta | 17 | 21 | 21 |
| | Alta | 19 | 20 | 23 |
| Coef. Variación | Baja | 0,42 | 0,48 | 0,52 |
| | Medio baja | 0,55 | 0,54 | 0,83 |
| | Medio alta | 0,80 | 0,91 | 1,11 |
| | Alta | 1,47 | 1,67 | 2,37 |
| | Todos | 0,74 | 0,86 | 1,02 |

Gráfico 6. *Impuestos al comercio internacional en los PED (% del total de impuestos)*

| | Área geográfica | 1990 | 1995 | 2000 |
|---------------------------------|---------------------------------|--------------------------|------|------|
| Observaciones | Asia Oriental y Pacífico | 7 | 8 | 7 |
| | Europa y Asia Central | 8 | 17 | 20 |
| | América Latina y Caribe | 17 | 19 | 19 |
| | Medio Oriente y Norte de África | 8 | 9 | 9 |
| | Asia Meridional | 5 | 5 | 6 |
| | África Subsahariana | 22 | 18 | 19 |
| | Coef. variación | Asia Oriental y Pacífico | 0,35 | 0,40 |
| Europa y Asia Central | | 0,61 | 0,84 | 0,78 |
| América Latina y Caribe | | 0,51 | 0,67 | 0,84 |
| Medio Oriente y Norte de África | | 0,50 | 0,46 | 0,51 |
| Asia Meridional | | 0,52 | 0,48 | 0,59 |
| África Subsahariana | | 0,43 | 0,42 | 0,45 |

Gráfico 7. *Impuestos al comercio internacional en los PRM (% del total de impuestos)*

| | Área geográfica | 1990 | 1995 | 2000 |
|---------------|---------------------------------|------|------|------|
| Observaciones | Asia Oriental y Pacífico | 5 | 6 | 5 |
| | Europa y Asia Central | 8 | 16 | 18 |
| | América Latina y Caribe | 16 | 18 | 18 |
| | Medio Oriente y Norte de África | 7 | 8 | 8 |
| | Asia Meridional | 1 | 1 | 1 |
| | África Subsahariana | 5 | 5 | 5 |

Gráfico 8. *Impuestos sobre la renta (% del total de impuestos)*

| | Nivel de renta | 1990 | 1995 | 2000 |
|-----------------|----------------|------|------|------|
| Observaciones | Baja | 24 | 26 | 28 |
| | Medio baja | 21 | 26 | 29 |
| | Medio alta | 18 | 21 | 21 |
| | Alta | 24 | 26 | 28 |
| Coef. Variación | Baja | 0,46 | 0,45 | 0,53 |
| | Medio baja | 0,51 | 0,47 | 0,59 |
| | Medio alta | 0,65 | 0,58 | 0,59 |
| | Alta | 0,39 | 0,40 | 0,30 |
| | Todos | 0,52 | 0,49 | 0,52 |

Gráfico 9. *Impuestos sobre la renta en los PED (% del total de impuestos)*

| | Área geográfica | 1990 | 1995 | 2000 |
|-----------------|---------------------------------|------|------|------|
| Observaciones | Asia Oriental y Pacífico | 7 | 8 | 7 |
| | Europa y Asia Central | 8 | 17 | 20 |
| | América Latina y Caribe | 15 | 15 | 16 |
| | Medio Oriente y Norte de África | 8 | 9 | 10 |
| | Asia Meridional | 5 | 5 | 6 |
| | África Subsahariana | 21 | 20 | 20 |
| Coef. Variación | Asia Oriental y Pacífico | 0,31 | 0,24 | 0,21 |
| | Europa y Asia Central | 0,48 | 0,52 | 0,56 |
| | América Latina y Caribe | 0,77 | 0,56 | 0,42 |
| | Medio Oriente y Norte de África | 0,32 | 0,49 | 0,58 |
| | Asia Meridional | 0,25 | 0,33 | 0,38 |
| | África Subsahariana | 0,53 | 0,49 | 0,54 |

Gráfico 10. *Impuestos sobre la renta en los PRM (% total de impuestos)*

| | Área geográfica | 1990 | 1995 | 2000 |
|---------------|---------------------------------|------|------|------|
| Observaciones | Asia Oriental y Pacífico | 5 | 6 | 5 |
| | Europa y Asia Central | 8 | 16 | 18 |
| | América Latina y Caribe | 14 | 14 | 15 |
| | Medio Oriente y Norte de África | 7 | 8 | 9 |
| | Asia Meridional | 1 | 1 | 1 |
| | África Subsahariana | 5 | 4 | 4 |

Cuadro 7. *Ingresos impositivos sobre la renta: personas físicas/sociedades*

| | Nivel de renta | 1990 | 1995 | 2000 |
|-----------------|----------------|------|------|------|
| Observaciones | Baja | 11 | 12 | 7 |
| | Medio baja | 8 | 12 | 9 |
| | Medio alta | 11 | 17 | 15 |
| | Alta | 24 | 25 | 25 |
| Coef. variación | Baja | 0,72 | 0,76 | 0,97 |
| | Medio baja | 0,62 | 0,54 | 0,86 |
| | Medio alta | 1,16 | 0,87 | 0,73 |
| | Alta | 0,54 | 0,62 | 0,63 |
| | Todos | 0,93 | 0,97 | 0,91 |

Cuadro 8. *Ingresos impositivos sobre la renta en PED: personas físicas/sociedades*

| | Área geográfica | 1990 | 1995 | 2000 |
|-----------------|---------------------------------|------|------|------|
| observaciones | Asia Oriental y Pacífico | 3 | 3 | 2 |
| | Europa y Asia Central | 3 | 12 | 15 |
| | América Latina y Caribe | 6 | 8 | 6 |
| | Medio Oriente y Norte de África | 1 | 2 | 0 |
| | Asia Meridional | 3 | 4 | 3 |
| | África Subsahariana | 14 | 12 | 5 |
| Coef. variación | Asia Oriental y Pacífico | 0,68 | 0,51 | 0,57 |
| | Europa y Asia Central | 1,21 | 0,85 | 0,65 |
| | América Latina y Caribe | 0,61 | 0,62 | 0,75 |
| | Medio Oriente y Norte de África | 0,00 | 0,27 | |
| | Asia Meridional | 0,70 | 0,44 | 0,53 |
| | África Subsahariana | 0,62 | 0,59 | 0,75 |

Cuadro 9. *Ingresos impositivos sobre la renta en PRM: personas físicas/sociedades*

| | Área geográfica | 1990 | 1995 | 2000 |
|---------------|---------------------------------|------|------|------|
| Observaciones | Asia Oriental y Pacífico | 3 | 3 | 2 |
| | Europa y Asia Central | 3 | 12 | 15 |
| | América Latina y Caribe | 6 | 8 | 6 |
| | Medio Oriente y Norte de África | 1 | 2 | 0 |
| | Asia Meridional | 1 | 1 | 0 |
| | África Subsahariana | 5 | 4 | 1 |

Gráfico 11. *Tipo marginal máximo del IRPF*

| | Nivel de renta | 1980 | 1985 | 1990 | 1995 | 2000 |
|-----------------|----------------|------|------|------|------|------|
| Observaciones | Baja | 6 | 11 | 14 | 16 | 43 |
| | Medio baja | 10 | 15 | 15 | 19 | 31 |
| | Medio alta | 7 | 11 | 15 | 21 | 22 |
| | Alta | 14 | 24 | 22 | 21 | 26 |
| Coef. variación | Baja | 0,17 | 0,32 | 0,31 | 0,30 | 0,33 |
| | Medio baja | 0,17 | 0,27 | 0,38 | 0,29 | 0,28 |
| | Medio alta | 0,15 | 0,14 | 0,32 | 0,22 | 0,20 |
| | Alta | 0,13 | 0,13 | 0,29 | 0,19 | 0,19 |
| | Todos | 0,16 | 0,24 | 0,31 | 0,27 | 0,29 |

Gráfico 12. *Tipo marginal máximo del IRPF en los PED*

| | Área geográfica | 1980 | 1985 | 1990 | 1995 | 2000 |
|-----------------|---------------------------------|------|------|------|------|------|
| observaciones | Asia Oriental y Pacífico | 3 | 5 | 5 | 6 | 10 |
| | Europa y Asia Central | 0 | 1 | 3 | 12 | 22 |
| | América Latina y Caribe | 15 | 19 | 19 | 18 | 19 |
| | Medio Oriente y Norte de África | 0 | 0 | 0 | 0 | 6 |
| | Asia Meridional | 0 | 2 | 2 | 2 | 4 |
| | África Subsahariana | 5 | 10 | 15 | 18 | 35 |
| Coef. variación | Asia Oriental y Pacífico | 0,14 | 0,24 | 0,17 | 0,19 | 0,24 |
| | Europa y Asia Central | | | 0,30 | 0,22 | 0,29 |
| | América Latina y Caribe | 0,16 | 0,22 | 0,37 | 0,22 | 0,22 |
| | Medio Oriente y Norte de África | | | | | 0,21 |
| | Asia Meridional | | 0,02 | 0,05 | 0,07 | 0,12 |
| | África Subsahariana | 0,18 | 0,34 | 0,29 | 0,29 | 0,33 |

Gráfico 13. *Tipo marginal máximo del impuesto sobre la renta de las sociedades*

| | Nivel de renta | 1980 | 1985 | 1990 | 1995 | 2000 |
|-----------------|----------------|------|------|------|------|------|
| Observaciones | Baja | 13 | 12 | 15 | 24 | 45 |
| | Medio baja | 17 | 15 | 16 | 26 | 38 |
| | Medio alta | 12 | 12 | 16 | 22 | 23 |
| | Alta | 24 | 24 | 24 | 24 | 27 |
| Coef. Variación | Baja | 0,13 | 0,10 | 0,11 | 0,22 | 0,16 |
| | Medio baja | 0,23 | 0,22 | 0,16 | 0,19 | 0,17 |
| | Medio alta | 0,18 | 0,21 | 0,22 | 0,18 | 0,24 |
| | Alta | 0,18 | 0,21 | 0,20 | 0,18 | 0,23 |
| | Todos | 0,24 | 0,22 | 0,23 | 0,22 | 0,20 |

Gráfico 14. *Impuesto de sociedades. Tipo marginal máximo en los PED*

| | Área geográfica | 1980 | 1985 | 1990 | 1995 | 2000 |
|-----------------|---------------------------------|------|------|------|------|------|
| Observaciones | Asia Oriental y Pacífico | 5 | 5 | 5 | 7 | 10 |
| | Europa y Asia Central | 0 | 1 | 4 | 16 | 25 |
| | América Latina y Caribe | 20 | 20 | 20 | 21 | 21 |
| | Medio Oriente y Norte de África | 0 | 0 | 0 | 0 | 8 |
| | Asia Meridional | 3 | 2 | 2 | 4 | 5 |
| | África Subsahariana | 14 | 11 | 16 | 24 | 37 |
| Coef. Variación | Asia Oriental y Pacífico | 0,18 | 0,10 | 0,09 | 0,15 | 0,12 |
| | Europa y Asia Central | | | 0,16 | 0,24 | 0,22 |
| | América Latina y Caribe | 0,23 | 0,24 | 0,22 | 0,13 | 0,17 |
| | Medio Oriente y Norte de África | | | | | 0,15 |
| | Asia Meridional | 0,07 | 0,00 | 0,05 | 0,06 | 0,14 |
| | África Subsahariana | 0,14 | 0,10 | 0,11 | 0,19 | 0,13 |

9.- ESTABILIDAD FINANCIERA INTERNACIONAL

1.- Introducción

En pocos ámbitos como el financiero rigen tan elevados niveles de interdependencia e integración a escala internacional. La generalizada liberalización de los movimientos de capital, el intenso proceso de innovación financiera, con nuevos instrumentos para la traslación y cobertura del riesgo, el desarrollo de la informática y las telecomunicaciones que consuman transacciones en tiempo real y, en fin, la acción de poderosos inversores institucionales con operaciones altamente apalancadas (*highly-leveraged hedge funds*) son factores que han contribuido a diluir las fronteras nacionales, convirtiendo a los mercados financieros en un espacio crecientemente integrado a nivel internacional. Este proceso ha alentado un incremento en los niveles de eficiencia de los mercados de capital, al permitir una más adecuada asignación del ahorro y del riesgo a escala internacional; pero, también ha acrecentado los niveles de potencial inestabilidad agregada, al incorporar nuevos riesgos asociados al rápido movimiento de los capitales y a la mayor probabilidad de contagio de las crisis.

Los PRM vivieron ambas caras del proceso. Por una parte, la liberalización financiera permitió a algunos PRM, los llamados *mercados emergentes*, convertirse en destinatarios privilegiados de la financiación internacional, pero ese proceso fue acompañado de una sucesión de crisis financieras, con costes notables para los países implicados. Los mercados financieros añadieron dosis de volatilidad a la dinámica de crecimiento de estos países, acentuando los riesgos derivados de potenciales desequilibrios macroeconómicos y de eventuales desajustes en la estructura de financiación de los agentes económicos. Atenuar los riesgos del proceso requiere no sólo consolidar los fundamentos económicos de los países, sino también dotarles de los resortes necesarios para preservar el contenido anticíclico de su política económica y fortalecer, al tiempo, los sistemas de regulación prudencial y de supervisión, para evitar situaciones insostenibles de endeudamiento de los agentes económicos.

Ahora bien, dado el grado de integración de los mercados, las respuestas estrictamente nacionales deben ser complementadas con acciones internacionales que mejoren la capacidad normativa y de coordinación supranacional. El ámbito financiero evidencia, como pocos, la asimetría que caracteriza al proceso de globalización en curso: frente a unos mercados cada vez más poderosos, interdependientes y sofisticados, se erige un poder regulador a escala internacional notablemente limitado. Su diseño es, además, fuente de importantes asimetrías, que afectan a las posibilidades de inserción financiera estable de los PRM. Por ello es necesario fortalecer y reformar el marco institucional y normativo encargado de las tareas de prevención y, en su caso, tratamiento de las crisis financieras y de sus efectos de contagio a escala global. Es esa capacidad de contagio lo

que convierte a la estabilidad financiera, en un mundo interdependiente, en un bien público global: su provisión beneficia a todos sin exclusión.

Reforzar el marco regulatorio internacional resulta tanto más necesario si se tiene en cuenta que los agentes y aspectos objeto de regulación han sufrido un cambio notable en las dos últimas décadas. Nuevos actores han surgido en el panorama internacional, incluyendo diversas economías emergentes y algunos potenciales gigantes económicos con capacidad de incidencia sobre los mercados financieros internacionales. Al tiempo que se ha ampliado el repertorio de materias que requieren de cooperación internacional: ajustes de balanza de pagos, regulación y supervisión financiera, gestión de la deuda o tratamiento y resolución de las crisis. Nuevos actores y nuevos temas que requieren de nuevas respuestas institucionales y normativas.

En el momento actual, la situación de los mercados financieros parece menos tensa que la existente hace una década, no sólo debido a la mayor disponibilidad de liquidez, sino también a las cautelas adoptadas por los países en desarrollo, que han tratado de preservar sus equilibrios macroeconómicos, reducido sus pasivos externos y fortalecido sus sistemas financieros. En todo caso, nada garantiza que no puedan reproducirse las situaciones críticas que caracterizaron la segunda mitad de la década de los noventa, afectando muy especialmente a los PRM. Es en este colectivo en donde se localizan buena parte de los llamados “mercados emergentes”, que han marcado los episodios de crisis de los últimos tres lustros. Se trata de países altamente integrados en los mercados de capital, con aceptables expectativas de crecimiento futura, pero con debilidades institucionales y regulatorias notables. Si el primero de los rasgos los aleja de las condiciones de los países más pobres, menos integrados en los mercados de capital, el último los diferencia de las economías desarrolladas, que gozan de mayor reputación, monedas más asentadas y más sólida capacidad regulatoria interna.

La información imperfecta que caracteriza a los mercados de capital ha hecho que parte de los PRM -*mercados emergentes*- sean incluidos en una misma categoría de calificación por parte de los agentes financieros, lo que ha fortalecido la correlación en las respuestas del mercado y, por tanto, los riesgos de contagio entre ellos. En los últimos años se ha corregido parcialmente este efecto: la mayor y mejor información disponible ha dotado a los agentes de una mayor capacidad de discriminación. No obstante, persiste el problema de comportamiento en manada (*herding behavior*) de los inversores y el que deriva de la existencia de profecías que se auto-cumplen (*self-fulfilling prophecies*) ligadas a la formación de expectativas. En este contexto, los mercados financieros en lugar de disciplinar el comportamiento de las economías, pueden incrementar la inestabilidad y el riesgo acumulado (Ocampo, 2005). Por ello, lograr una inserción financiera más sólida y estable en los mercados internacionales se convierte en un objetivo central en la estrategia de desarrollo de los PRM.

2.- Mercados de capital y fallos de mercado

Una parte importante de los factores de inestabilidad en la economía internacional, en el presente, aparecen asociados al funcionamiento de los mercados financieros. Otros factores que antaño ocupaban la preocupación de los PRM –como la variabilidad de los precios de las materias primas o el comportamiento cíclico de la economía real- aunque importantes, parecen haber cedido en su relevancia respecto a los riesgos que se asocian a los *shocks* financieros. No es extraño, por tanto, que el logro de mayores dosis de

estabilidad financiera se convierta para esos países en un objetivo central de su política económica. La capacidad de acción en este ámbito aparece condicionada, no obstante, por ciertos rasgos que caracterizan a los mercados de capital¹.

En primer lugar, los mercados financieros son inherentemente volátiles, al estar influidos los precios de los activos por los procesos de formación de expectativas de los agentes (Wyplosz, 1999). Este problema sería poco relevante si se conociesen con certeza los factores que determinan las expectativas, ya que en ese caso su efecto quedaría reflejado en la prima de riesgo o en los rendimientos esperados del activo. No siempre es así, lo que otorga al precio de los activos una volatilidad sólo parcialmente predecible. Ahora bien, volatilidad no es un sinónimo de inestabilidad (Wyplosz, 1999: 153): el propio mercado puede gestionar un cierto movimiento en los precios, sin que ello requiera intervención pública alguna. La inestabilidad surge cuando los precios de los activos –incluido el tipo de cambio– tienen una volatilidad excesiva: es decir, cuando la reacción de los mercados no está justificada por la información disponible; cuando se registra, por tanto, una sobre-reacción del mercado basada en el pánico o en el *herding behaviour*.

Este comportamiento de los mercados financieros tiene relación con las asimetrías en la información que caracterizan la relación entre prestamista y prestatario; y con la inextinguible incertidumbre que caracteriza a las transacciones financieras. Semejantes rasgos pueden corregirse parcialmente a través de una información más precisa y transparente, pero nada garantiza que ello resuelva de forma plena el problema. La experiencia histórica está plagada de comportamientos fallidos de agentes a los que se atribuye una poderosa y sofisticada información. La incapacidad para predecir la crisis de la deuda de América Latina a comienzos de los ochenta, la crisis financiera de México a comienzos de los noventa –el llamado “tequilazo”– o los efectos inducidos por la crisis asiática, a finales de la década pasada, son bien expresivos de cuanto se quiere decir².

Semejante resultado tiene su fundamento último en la naturaleza intertemporal de las transacciones que se realizan en el seno de los mercados de capital; al fin, lo que se intercambia es capacidad de gasto presente (acreedor) frente a promesa de pago futura (deudor). Pero el futuro es imposible de predecir, especialmente si aparece condicionado por una dinámica de formación de expectativas que se auto-cumplen (*self-fulfilling expectatives*). Dicho de otro modo, si una crisis responde a la debilidad de los fundamentos económicos de un país, es posible establecer una cierta estimación de riesgos a partir de los desequilibrios identificados, pero tal estimación resultará virtualmente imposible cuando la crisis responda a un proceso auto-confirmado de formación de expectativas: en última instancia este tipo de crisis “ocurre porque se espera que ocurra” (Wyplosz, 1999: 161).

Esta diferencia es la que ha llevado a algunos a distinguir entre crisis financieras de primera y segunda generación (Eichengreen, Rose and Wyplosz, 1996): mientras las primeras parecen causadas por inadecuados fundamentos de la economía (tales como una política monetaria indebidamente expansiva o un déficit público insostenible), las segundas son crisis basadas en expectativas que se auto-cumplen. En términos de una modelización consistente, este segundo tipo de crisis implica la existencia de una

¹ Una buena exposición de estos problemas puede encontrarse en Stiglitz y Weiss (1981); y, en un trabajo más actual, en Wyplosz (1999).

² Es conocido que los *credit ratings* de los países asiáticos en los momentos inmediatamente previos a la crisis se encontraban entre los mejores de los mercados emergentes.

multiplicidad de equilibrios: unos mismos fundamentos económicos pueden dar lugar a diversos resultados. En semejante contexto, la estimación del riesgo no es sino una aproximación imperfecta al fenómeno que se quiere medir, ya que no logra eliminar el contenido de incertidumbre que rodea cualquier proyección desplazada en el tiempo³. El argumento no debiera llevarse al extremo, ya que la posibilidad de crisis se acentúa cuando el país presenta síntomas de vulnerabilidad, como la fragilidad del sistema bancario, la inestabilidad política o la acumulación de deuda, entre otros: aún así, nada garantiza que esos rasgos conduzcan necesariamente a una crisis.

La mejora de la capacidad técnica y operativa de las agencias que estiman el riesgo, constituye una vía para mejorar el funcionamiento de los mercados. No obstante, se trata de una opción de rendimientos limitados, debido al contenido de novedad que incorpora la formación de expectativas. Ante la ausencia –o parcialidad obligada- de los datos disponibles, los agentes operan otorgando obligado peso a las opiniones y percepciones del entorno. El juicio que se tiene acerca del riesgo inminente de un determinado activo se transmite al resto de los agentes en forma de reacciones de pánico o de comportamiento en rebaño –*herding behaviour*- (Shiller, 2000). La sobre-reacción del mercado no es necesariamente una muestra de comportamiento irracional, sino más bien fruto del riesgo inherente a las transacciones: al fin, el *herding behaviour* “refleja la tendencia natural a esconderse en el grupo cuando la huida es obligada” (Wyplosz, 1999: 153)⁴. La resultante es un comportamiento altamente volátil de los mercados, que convierten las expectativas en profecías que se auto-cumplen. El efecto es mayor si se tiene en cuenta el alto nivel de centralización de la opinión relevante sobre los mercados internacionales, al ser ésta dependiente de la información de un número reducido de grandes instituciones inversoras o de agencias de *rating* internacional (Reisen, 2003).

Como consecuencia de todos los rasgos señalados, es característico de estos mercados combinar fases de euforia con fases de pánico, que se extienden a entornos regionales diversos, aun cuando en ocasiones dichos comportamientos no tengan relación con los fundamentos económicos de los países afectados. En estas condiciones no es claro que la acción especulativa tenga efectos estabilizadores, como se podría prever desde un punto de vista puramente teórico. Por lo demás, además de ser imprevisibles, las crisis basadas en expectativas que se autocumplen pueden ser objeto de un inadecuado tratamiento si no se diagnostican correctamente, como pudo haber revelado el caso asiático (Radelet y Sachs, 1998).

3.- Las crisis financieras y los PRM

La situación de los mercados financieros es definitivamente mejor hoy que hace una década. Aun así no dejan de manifestarse signos de inquietud por la situación de algunos mercados emergentes, debido a su mayor volatilidad cambiaria, amplitud de los *spreads* de su deuda internacional o de repentinas salidas de capital de corto plazo. Los afectados por estas turbulencias son un número todavía reducido de economías, la mayor parte de ellas PRM localizados en la Este europeo. Aún cuando alguno de los rasgos citados no son muy distintos a los existentes en episodios previos de

³ De nuevo, en este caso es más procedente hablar de incertidumbre que de riesgo, ya que la función de distribución de la probabilidad es desconocida.

⁴ Como señala Shiller (2003; 25): “Incluso gente completamente racional puede participar en un comportamiento gregario cuando toma en cuenta el juicio de otros, a pesar de que sepa que el resto se está comportando igualmente de forma gregaria”.

inestabilidad, los riesgos de una crisis financiera de alcance global que tenga su origen en un PRM parecen hoy menores que hace un lustro. A ello contribuyen las medidas tomadas por los países anteriormente afectados por la inestabilidad financiera, que han aprovechado los efectos de la sobre-devaluación de sus monedas –o la elevación de sus precios de exportación- para mantener cómodos saldos positivos de cuenta corriente, fortalecer sus sistemas financieros y limitar -o reducir- sus pasivos externos. Al tiempo que han logrado, algunos de ellos, acumular importantes volúmenes de reserva, invertidas en activos de bajo riesgo, como estrategia -subóptima- de seguridad internacional.

No obstante, los precarios equilibrios que se mantienen en algunos mercados emergentes, unido a los desequilibrios globales del sistema internacional, arrojan sombras de duda sobre el más inmediato futuro. Existe el temor de que la corrección del fuerte déficit corriente acumulado por Estados Unidos motive un cambio brusco en las condiciones de los mercados financieros internacionales, que termine por afectar a los países más vulnerables y expuestos internacionalmente, entre los que se encuentran alguno de los PRM. Al tiempo, en este colectivo existen países –fundamentalmente en el Este de Europa y en América Latina- que acumulan desequilibrios que pueden afectar su capacidad para afrontar un cambio abrupto en las condiciones de los mercados internacionales. Así pues, aunque las condiciones de los mercados financieros son mejores que antaño, nada impide que episodios de crisis como los vividos en los años noventa se reproduzcan. Episodios que se manifestaron como crisis cambiarias, bancarias o de deuda externa, según los casos; si bien, con frecuencia, adoptaron una combinación de estas modalidades. La referencia sumaria a estos episodios puede iluminar alguna de sus causas e implicaciones.

3.1. Crisis de la deuda

La nueva etapa abierta tras el desmoronamiento del sistema de Bretón Woods trajo consigo el surgimiento del *problema del sobre-endeudamiento* de los países en desarrollo: un problema que, con diversos matices, persiste hasta la actualidad. El origen del problema cabe situarlo en el exceso de liquidez acumulado por la banca internacional como consecuencia del reciclaje de los petrodólares, tras las crisis energéticas de los setenta. En ese entorno, los países en desarrollo incrementaron hasta límites que excedían la prudencia sus niveles de endeudamiento externo, alentados por una banca internacional que trataba de facilitar las colocaciones de crédito. De este modo, los países en desarrollo que, en 1972, acumulaban un endeudamiento de 90 millardos de dólares, alcanzaron los 462 millardos en 1982. El cambio en las condiciones de los mercados, con la subida de los tipos de interés y el encarecimiento del dólar a comienzos de los ochenta, alteró el coste del endeudamiento, motivando la suspensión de pagos de una buena parte de los principales países deudores.

Tras una primera etapa en la que se identificó la crisis como un problema de liquidez, la comunidad internacional intentó buscar una salida, en 1989, a través de una combinación de nueva financiación y de condonación de parte del pasivo acumulado (*plan Brady*), condicionando ambas respuestas a una acción coordinada entre el deudor y los acreedores y en la aprobación por parte del primero de un programa de ajuste y reforma diseñado por el FMI. Además, se ofrecía la cobertura del Tesoro norteamericano para la deuda privada titulada en bonos de un buen número de países afectados. Esta nueva vía de tratamiento de la deuda y el cambio en las condiciones del

mercado -reducción de los tipos de interés y abaratamiento del dólar- ayudaron a suavizar, a comienzos de los años noventa, la carga del endeudamiento en alguno de los países afectados. No todos los países en desarrollo disfrutaron, sin embargo, de esa posibilidad (cuadro 1).

Cuadro 1: *Deuda externa*

| | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006* | 2007* |
|----------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| <i>Miles de millones\$</i> | | | | | | | | | | |
| <i>Deuda externa</i> | 2.407 | 2.447 | 2.366 | 2.380 | 2.450 | 2.674 | 2.918 | 3.012 | 3.150 | 3.352 |
| Africa | 283 | 281 | 271 | 260 | 273 | 298 | 311 | 289 | 244 | 243 |
| Europa central | 271 | 287 | 308 | 316 | 366 | 459 | 561 | 604 | 664 | 722 |
| CEI | 222 | 218 | 200 | 189 | 199 | 239 | 279 | 334 | 363 | 418 |
| Asia | 694 | 692 | 656 | 676 | 681 | 713 | 769 | 808 | 892 | 954 |
| Oriente Medio | 163 | 169 | 165 | 161 | 162 | 174 | 200 | 221 | 243 | 255 |
| Hemisferio occid. | 772 | 798 | 764 | 776 | 767 | 789 | 795 | 754 | 742 | 757 |
| <i>Servicio deuda</i> | 370 | 403 | 455 | 435 | 422 | 478 | 490 | 597 | 628 | 595 |
| Africa | 26 | 25 | 27 | 26 | 21 | 26 | 29 | 34 | 37 | 31 |
| Europa central | 54 | 58 | 63 | 73 | 74 | 95 | 106 | 121 | 136 | 146 |
| CEI | 29 | 27 | 61 | 40 | 47 | 63 | 74 | 106 | 123 | 92 |
| Asia | 97 | 92 | 93 | 100 | 109 | 109 | 98 | 107 | 114 | 123 |
| Oriente Medio | 19 | 19 | 19 | 22 | 15 | 19 | 22 | 28 | 29 | 31 |
| Hemisferio occid. | 144 | 180 | 189 | 172 | 154 | 164 | 159 | 200 | 186 | 170 |
| <i>% exportaciones</i> | | | | | | | | | | |
| <i>Deuda externa</i> | 164 | 159 | 125 | 128 | 121 | 109 | 92 | 76 | 66 | 62 |
| Africa | 236 | 220 | 172 | 173 | 177 | 153 | 125 | 92 | 63 | 54 |
| Europa central | 119 | 134 | 127 | 122 | 127 | 125 | 118 | 110 | 104 | 101 |
| CEI | 175 | 177 | 121 | 113 | 111 | 106 | 91 | 85 | 73 | 76 |
| Asia | 129 | 120 | 94 | 98 | 86 | 75 | 62 | 53 | 49 | 45 |
| Oriente Medio | 105 | 88 | 62 | 65 | 61 | 53 | 47 | 38 | 32 | 31 |
| Hemisferio occid. | 262 | 262 | 212 | 224 | 221 | 205 | 168 | 131 | 111 | 106 |
| <i>Servicio deuda</i> | 25 | 26 | 24 | 23 | 21 | 19 | 15 | 15 | 13 | 11 |
| Africa | 21 | 19 | 17 | 17 | 13 | 13 | 11 | 10 | 9 | 6 |
| Europa central | 24 | 27 | 26 | 28 | 25 | 26 | 22 | 22 | 21 | 20 |
| CEI | 23 | 21 | 37 | 24 | 26 | 28 | 24 | 27 | 24 | 16 |
| Asia | 18 | 16 | 13 | 14 | 14 | 11 | 8 | 7 | 6 | 5 |
| Oriente Medio | 12 | 10 | 7 | 9 | 5 | 6 | 5 | 4 | 4 | 3 |
| Hemisferio occid. | 49 | 59 | 52 | 49 | 44 | 42 | 33 | 35 | 27 | 23 |

Fuente: FMI (2006). * Previsiones

Los problemas generados por la deuda exterior entró en una nueva fase, al ponerse en marcha la iniciativa HIPC, en 1996. A través de esta iniciativa se reconocía la necesidad de afrontar el tratamiento de la deuda de una manera mas integral y completa, incluyendo la deuda multilateral (con las instituciones de Bretton Woods). Para ser beneficiario de esta iniciativa se requería unas condiciones, sostenidas en un largo proceso transitorio, que se demostraron, al cabo, altamente exigentes. De hecho, pocos fueron los países que lograron avanzar en el proceso previsto para el alivio de la deuda, lo que motivó que tres años más tarde, en 1999, se suscribiese una segunda versión de esta iniciativa (HIPC II) que relajó los niveles de sostenibilidad, acortó el período de tránsito y asoció los tratamientos de la deuda al establecimiento por parte del país deudor de un *Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP)*, acordado con participación de la sociedad civil.

Pese al avance que supuso la iniciativa HIPC-II, todavía presenta limitaciones que se revelan, entre otros ámbitos, en la determinación de los países elegibles, la discutible definición de las condiciones de sostenibilidad o las dificultades para encontrar la financiación requerida. Una prueba de ello es que, hasta el momento, 19 países han alcanzado el punto de culminación; pero alguno de ellos han vuelto a superar los niveles de sostenibilidad poco después del tratamiento otorgado (cuadro 2). Teniendo en cuenta que la iniciativa se inició, en su primera versión, hace diez años y que debería afectar a cerca de sesenta países, el balance no puede ser demasiado complaciente. El reconocimiento de las limitaciones de la iniciativa HIPC hizo que el G8, en su reunión de Escocia, de 2005, ampliase los acuerdos de condonación, incluyendo el 100% de buena parte de la deuda multilateral, yendo más allá de los criterios de sostenibilidad propios de HIPC. Pese a lo positivo de la propuesta, la iniciativa no afecta a todos los componentes de la deuda multilateral (incluye sólo al FMI, Banco Mundial y Banco Africano de Desarrollo) y no precisa la adicionalidad de los recursos dedicados a estas operaciones, ni el tipo de condicionalidad a la que están asociadas.

Cuadro 2: *Iniciativa HIPC*

| PROGRESO BAJO LA INICIATIVA HIPC, 1997-2006 | | | |
|---|--|---|--|
| Iniciativa HIPC Original | | Iniciativa HIPC Ampliada | |
| Punto de decisión | Punto de cumplimiento de las condiciones | Punto de decisión | Punto de cumplimiento de las condiciones |
| 1997 | Bolivia (Sept.) Burkina Faso (Sept.) Guyana (Dec.) Uganda (Abril) | | |
| 1998 | Costa de Marfil (M.) Mali (Sept.) Mozambique (Abril) | Bolivia (Sept.) Uganda (Abril) | |
| 1999 | | Guyana (May) Mozambique (Jun) | |
| 2000 | Burkina Faso (Jul) Mali (Sept.) | Benin (Jul) Bolivia (Feb) Burkina Faso (Jul) Cameroon (Oct) Gambia (Dec) Guinea (Dec) Guinea Bissau (Dec) Guyana (Nov) Honduras (Jun) Madagascar (Dec) Malawi (Dec) Mali (Sept) Mauritania (Feb) Mozambique (Abril) Nicaragua (Dec) Niger (Dec) Ruanda (Dec) Sao Tome and Principe (Dec) Senegal (June) U. Rep. Tanzania (Abril) Uganda (Feb) Zambia (Dec) | Uganda (May) |
| 2001 | | Chad (May) Ethiopia (Nov) | Bolivia (June) Mozambique (Sept) U. Rep. Tanzania (Nov) |
| 2002 | | Ghana (Feb) Sierra Leone (March) | Burkina Faso (April) Mauritania (June) |
| 2003 | | Rep. Dem. Congo (Jul) | Benin (Mar) Guyana (Dec) Mali (Mar) |
| 2004 | | | Etiopia Ghana (July) Madagascar (Oct) Nicaragua (Ene) Niger (Abril) Senegal (Abril) |
| 2005 | | Burundi (Ago) | Honduras (Abril) Ruanda (Abril) Zambia (Abril) |
| | | Congo (Mar) | Camerún (May) |

Fuente: tomado de UNCTAD (2006)

Más allá de sus limitaciones, la comunidad internacional parece consciente de la necesidad de encontrar una vía para tratar los problemas de sobreendeudamiento que padecen los países más pobres. No existe, sin embargo, similar consenso para hacer una tarea parecida en el caso de los países de renta media altamente endeudados. No obstante, para alguno de estos países la deuda acumulada constituye un limitante básico

de sus posibilidades de desarrollo. Como recuerda el Banco Mundial, de los 40 PRM con problemas de sobre-endeudamiento, 18 tienen un sobre-endeudamiento severo. Hasta el momento, la atención que la comunidad internacional ha prestado a este problema es limitado, dejando para la negociación del Club de París el tratamiento singular que debe ofrecerse a cada uno de los casos. En 2003, se puso en marcha el enfoque Evian, que sugiere una mayor flexibilidad en el tratamiento de la deuda de los países no acogidos a la iniciativa HIPC. Y, adicionalmente, a iniciativa del Banco de Francia y del *Institute for International Finance* (IIF), se acordó un código voluntario de buenas prácticas en materia de reestructuración de la deuda (los *Principios para la estabilidad de los flujos de capital y la reestructuración equitativa de la deuda en los mercados emergentes*). Se trata, no obstante, de iniciativas muy modestas respecto a la relevancia del problema.

La situación actual de los mercados de capital y el crecimiento de algunos PRM en el último lustro ha hecho que se redujese el coste que para ellos comporta el endeudamiento externo. En concreto, a nivel agregado, el servicio de la deuda ha pasado de suponer el 26 % de las exportaciones del mundo en desarrollo, a situarse en el 15% en 2005 (cuadro 1). La caída en esa ratio es generalizada y viene impulsada tanto por la compresión de los tipos de interés en los mercados internacionales como por la subida de la factura exportadora de las economías productoras de *commodities*. De hecho, son las dos regiones menos intensivas en la exportación de este tipo de bienes, Europa Central y CEI, las que experimentan una menor caída en el coste relativo de la deuda. Ahora bien, tanto las excepcionales circunstancias de los mercados de capital como las referidas al alza de precios de los productos primarios pueden cambiar, alterando de nuevo el coste que el endeudamiento externo tiene para las economías afectadas. Este efecto podría ser especialmente adverso en los casos ya señalados de Europa central y del CEI, además de América Latina, por ser las regiones en las que es mayor el coste del endeudamiento. Por ello es razonable tratar de aprovechar este período para reducir los niveles de sobreendeudamiento. Algunos países lo están haciendo, apoyándose en la bonanza de sus respectivas balanzas de pagos: pero no se trata de una posibilidad que quepa predicar para todos.

3.2. Crisis financieras

El problema de la deuda externa no fue el único que sacudió la evolución económica de los PRM: a lo largo de la década de los noventa, a través de procesos sucesivos, diversos PRM padecieron las consecuencias de severas, y en ocasiones inesperadas, crisis financieras. Conviene detenerse en estos episodios y en sus consecuencias.

La mitigación de los efectos de la crisis de la deuda a finales de los años ochenta, así como el crecimiento económico de alguno de los países afectados, permitió que entre 1992 y 1994 se incrementaran de forma notable los flujos privados de capital en dirección a Latinoamérica. Entre los países que disfrutaron de esa posibilidad se encontraba *México*. Tras unos años de crecimiento económico, a lo largo de 1994 se fue haciendo evidente que la paridad del peso mexicano frente al dólar estaba sobrevaluada, dando origen a un fuerte déficit de la balanza de bienes y servicios, que llegó al 8% del PIB en 1994. Lo que en principio iba camino de convertirse en una crisis cambiaria degeneró en una crisis de liquidez debido a la incapacidad del gobierno mexicano para hacer frente a la deuda exterior (nominada en dólares y en forma de bonos) que vencía a principios de 1995. La aguda devaluación del peso y la subida de los tipos de interés

para atraer capitales y evitar la inflación agudizaron los problemas económicos del país. Como consecuencia, buena parte del sistema financiero mexicano colapsó, obligando a las autoridades a un costoso rescate, para el que contó con el apoyo de la Reserva Federal Americana y de las instituciones de Bretton Woods (particularmente, el IMF).

En la segunda mitad de los noventa, una nueva crisis sacude la economía internacional, afectando a un amplio grupo de países del *sudeste asiático*. Lo sorprendente es que, en aquella ocasión, la crisis afectó a países que habían sido considerados, hasta entonces, modélicos cumplidores de una política macroeconómica sana. Como en el caso mexicano, el crecimiento había sido apoyado por importantes entradas de capital, que se habían visto estimuladas por la seguridad que otorgaban unos regímenes de tipo de cambio fijo respecto al dólar norteamericano. La crisis se inició cuando a mediados de agosto, la autoridades tailandesas decidieron dejar flotar su moneda. De forma muy rápida, los inversores privados internacionales retiraron masivamente fondos de esos mercados, obligando a las autoridades a dejar flotar sus monedas, que inmediatamente sufrieron fuertes depreciaciones. En la base de este proceso estaba tanto la anticipación de futuras devaluaciones como la desconfianza hacia unos mercados financieros domésticos deficientes, con bajo grado de competencia y limitados niveles de supervisión. El elevado grado de endeudamiento exterior de los agentes privados y el hecho de que la deuda estuviese nominada en divisas a corto plazo y sin cobertura cambiaria, incrementó los niveles de riesgo acumulado. El IMF respondió con rapidez liderando a otras instituciones en respaldo de los países afectados. No obstante, su forma de actuar fue criticada, en primer lugar, por el énfasis puesto en las medidas estructurales, cuando lo principal era restablecer la confianza de los inversores; y, en segundo lugar, por su insistencia precedente en liberalizar los movimientos de capital sin, simultáneamente, fortalecer el sistema financiero local.

Un año después, en 1998, una nueva crisis financiera sacudió los mercados internacionales, en este caso relacionada con el comportamiento de un activo prestatario: *Rusia*. Diversas instituciones financieras habían concedido importantes créditos a Rusia, confiando en el respaldo que las instituciones internacionales podrían prestar a los inversores en caso de problemas. Cuando Rusia entró en mora y el FMI no acudió en su ayuda, los inversores internacionales descubrieron súbitamente que la evaluación de riesgos que habían realizado era incorrecta; al tiempo que se pusieron en evidencia los problemas de riesgo moral que acompañan las operaciones de rescate financiero a cargo de las instituciones multilaterales. Como consecuencia se produjo una redefinición de las estrategias de los prestamistas, que redujeron notablemente sus préstamos, reduciéndolos a aquellos casos en que los prestatarios tenían máxima solvencia. Esta nueva estrategia alcanzó a terceros países que, en principio, no tenían relación alguna con la situación rusa.

El país más afectado por esta crisis fue *Brasil*, que ya había tenido problemas para mantener su sistema de paridad reptante frente al dólar durante la crisis asiática. Para sostener su moneda, las autoridades recurrieron tanto a la venta de divisas como a la subida de los tipos de interés, afectando seriamente sus posibilidades de crecimiento. El FMI apoyó a las autoridades para mantener su moneda, no obstante el gobierno fue incapaz de controlar su déficit público (activado por el comportamiento fiscal de sus Administraciones regionales). La capacidad de maniobra del gobierno brasileño disminuyó notablemente ante unos tipos de interés elevados, que hacían más gravoso el financiamiento de la deuda pública, y la necesidad de recurrir al ahorro externo para

financiar el déficit público. En esa situación, el gobierno brasileño se vio obligado a dejar flotar el real, a principios de 1999.

Este hecho, la devaluación de la moneda brasileña, tuvo su efecto sobre la precaria situación de *Argentina*. Un país cuya experiencia reciente ilustra las ventajas e inconvenientes del recurso a un sistema de cambio fijo: por un lado, el recurso al ancla cambiaria permitió a Argentina acabar con la hiperinflación de los años ochenta y asentar un periodo de estabilidad económica; por otro, el recurso al tipo de cambio fijo se reveló como insostenible en el largo plazo al no aparecer acompañado de mejoras en la competitividad del país y en su capacidad de ahorro interno. Las explicaciones para el colapso de la economía argentina son similares a las ofrecidas en otros casos: en primer lugar, el mantenimiento de una paridad sobrevalorada de la moneda; en segundo lugar, la fuerte dependencia del ahorro externo, incrementando el grado de vulnerabilidad de la economía; y, en tercer lugar, una gestión fiscal poco adecuada, con un alto peso del déficit público sobre el ahorro nacional.

En el mismo período, en el otro lado del planeta, *Turquía* adoptaba un tipo de cambio fijo (*crawling peg*), con la posibilidad de transitar posteriormente hacia un sistema más flexible de bandas amplias de fluctuación, en el marco de un programa respaldado por el FMI. El objetivo de esta decisión era, por una parte, poner fin a las elevadas tasas de inflación que arrastraba el país, que habían llegado a niveles promedio del 70% en la década de los noventa, y, por otra, limitar el efecto de las elevadas tasas de interés sobre el coste del endeudamiento. En un principio, la decisión pareció tener efectos positivos: se redujo la prima de riesgo y se alimentó un proceso activo de entradas de capital a corto plazo. El déficit de cuenta corriente se amplió de forma muy notable en el verano del año 2000 y, aunque se contuvo la inflación, no se logró impedir el proceso de apreciación del tipo de cambio real. La combinación de grandes déficit corrientes y notable fragilidad fiscal se tradujo en importantes ataques especulativos a la lira entre noviembre de 2000 y febrero de 2001. De este modo, las entradas de capital, que en el año 2000 llegaron a suponer el 5% del PIB se transformaron en repentinas salidas de capital, que llegaron al 7% del PIB, en 2001. Como en el caso asiático, la presión de los mercados condujo al abandono del régimen del tipo de cambio fijo, dejando flotar la lira, que experimentó una importante devaluación a comienzos del año 2001.

Como se comprueba en el recorrido realizado, en todos los casos mencionados los países afectados eran *mercados emergentes*, ubicados en el amplio grupo de PRM. No es extraño que sean éstos los países más vulnerables, dado que en ellos se combina una elevada exposición al riesgo externo, derivado de su recurrente apelación a los mercados internacionales de capital, con la fragilidad de sus fundamentos económicos y de su capacidad normativa e institucional. La combinación de estos elementos los convierte, con reiterada frecuencia, en epicentro de las crisis financieras internacionales.

3.3. Interpretación de las crisis

Las crisis sucedidas a lo largo de las dos últimas décadas dieron lugar a distintas interpretaciones (Calvo y Fernández Arias, 2000). Antes de 1994, se insistía en la necesidad de contener el déficit fiscal como forma de evitar las crisis: México, sin embargo, no tenía un problema fiscal y su crisis se alejaba de los parámetros propios de la crisis de la deuda propia de comienzos de los ochenta. Tras la crisis mexicana, se pensó que los abultados déficit corrientes y el limitado ahorro nacional eran los

principales factores causantes de la crisis: los países asiáticos no tenían, sin embargo, ese último problema, presentando una alta tasa de ahorro. Tras 1997, la mirada se orientó hacia otros posibles factores causantes, como la combinación del azar moral motivado por las garantías de intervención pública y el sostenimiento de tipos de cambio fijos, por una parte, o la presencia de sectores financieros y bancos centrales permisivos, por la otra.

No obstante, más allá de la presencia de factores coadyuvantes, lo cierto es que el hecho de que las crisis no fueran anticipadas revela que, muy probablemente, resultaban impredecibles, al menos desde los fundamentos económicos de los países implicados. Dicho de otro modo, se basaron en una coincidencia (o coordinación) de expectativas, alimentadas a través del mercado, dando origen a una crisis de liquidez: interpretación en la que coinciden Radelet y Sachs (1998), Chang y Velasco (1998) o Calvo y Fernández-Arias (2000).

En todo caso, una interpretación ecléctica de las crisis financieras apunta a cuatro tipos de posibles causas, no necesariamente incompatibles (Eichengreen, 2004):

a) *Políticas macroeconómicas no sostenibles:*

La primera explicación se refiere a la existencia de inadecuados fundamentos en el país afectado por la crisis. Como Krugman (1979) subrayó, es el caso de países que sufren crisis cambiarias a causa de mantener políticas económicas inconsistentes e insostenibles. De esta interpretación se deriva que la puesta en marcha de políticas sanas en los países constituye un pre-requisito para la estabilidad financiera.

b) *Sistema financiero frágil:*

Diversas crisis no pueden ser explicadas por factores macroeconómicos, por lo que una segunda explicación remite a la existencia de sistemas financieros nacionales débiles como principal causa de las crisis financieras. La dependencia bancaria de deuda de corto plazo, la prevalencia de desajustes cambiarios o de vulnerabilidades en el balance de los agentes incrementa el riesgo de las crisis. Esta explicación apunta a la necesidad de una más activa regulación prudencial y supervisión como medio para reducir el riesgo de la inestabilidad financiera.

c) *Debilidad institucional:*

La tercera explicación se refiere a la debilidad en las estructuras de gobierno corporativo y público como la principal causa de la inestabilidad financiera. Esa debilidad permite que las instituciones asuman excesivo riesgo, incrementando su vulnerabilidad. La solución es mejorar, por tanto, las normas de gobierno corporativo y la transparencia financiera; y fortalecer los derechos de accionistas y acreedores.

d) *Problemas en los mercados financieros:*

La cuarta explicación vincula la inestabilidad financiera a la estructura y a lógica de las operaciones del sistema financiero internacional, poniendo en evidencia la existencia de asimetrías en la información, *herding behaviour* y repentinas retiradas de capital. La solución en este caso es corregir alguno de estos problemas sistémicos, lo que puede llevar aparejado un cierto control sobre los flujos de capital.

Pese a su presentación sucesiva, lo cierto es que la literatura empírica sugiere que “estas explicaciones de la vulnerabilidad financiera son complementarias más bien que sustitutivas y que ellas pueden interactuar través de vías que se refuerzan mutuamente” (Eichengreen, 2004: 258). Por ejemplo, la debilidad de los fundamentos económicos puede motivar que la estructura del endeudamiento descansa en exceso sobre contratos de corto plazo, que incrementan la vulnerabilidad y el riesgo de una crisis de liquidez; o la débil reputación de la política económica motiva el recurso a tipos de cambio fijo como ancla de la política monetaria, pero ello favorece la acumulación de retrasos cambiarios, con sus consecuencias sobre las reacciones especulativas frente a la moneda. La experiencia de buena parte de los países protagonistas de las recientes crisis, todos ellos de renta media, ilustran las relaciones que aquí se sugieren.

3.4.- Costes de las crisis financieras

La actual configuración del sistema financiero tiene un doble coste sobre las economías de desarrollo intermedio. Por una parte, incrementa los niveles de riesgo y vulnerabilidad en que incurren al integrarse a los mercados internacionales de capital; por otra, no siempre el mercado les proporciona la financiación que requieren, en la moneda y el plazo que les sería deseable. Un doble problema, por tanto, de estabilidad y de eficiencia de los mercados financieros (Ffrench-Davis y Griffith-Jones, 2003).

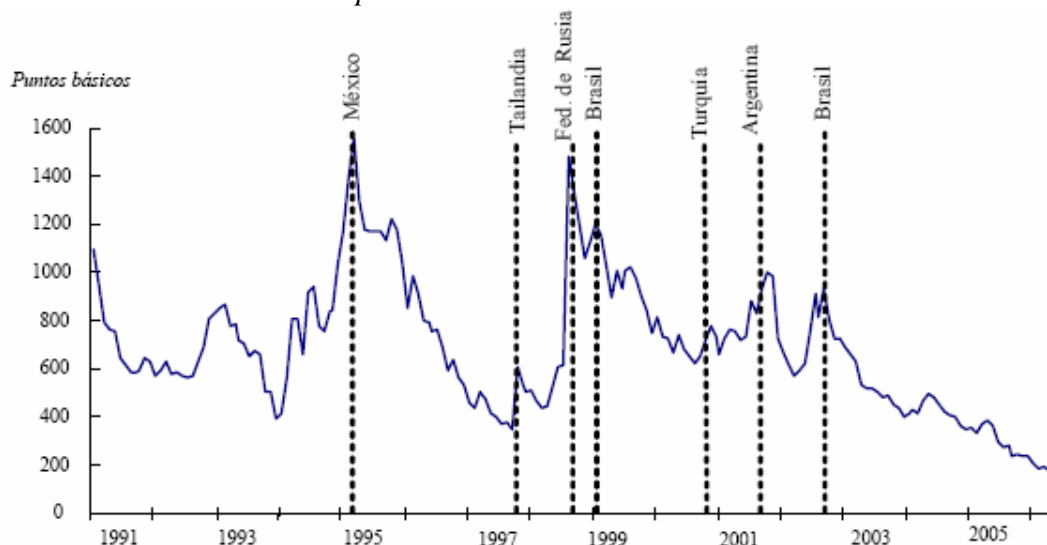
En los últimos años, los bajos *spreads* de los tipos de interés, medidos a través del EMBIG (*Emerging Markets Bond Index Global*) (gráfico 1), evidencian la reducción de la prima de riesgo que afecta a los países con mercados emergentes. Este hecho, unido a los bajos intereses vigentes en los mercados internacionales, hizo que se redujese el coste de la nueva financiación y del servicio de la deuda. El desplazamiento en la financiación de los créditos bancarios hacia los bonos ha incrementado el recurso a instrumentos financieros de tipos fijos, con comportamiento más predecible. Este nuevo marco internacional ha permitido que los países reduzcan la proporción de deuda ligada a monedas extranjeras e, incluso, adelanten pagos frente a acreedores. Al tiempo que algunas economías, particularmente asiáticas, han proseguido acumulando reservas como vía de aseguramiento frente a eventuales *shock* externos (cuadro 3).

Cuadro 3: Reservas internacionales (principales países)

| | 1997 | 2001 | 2003 | 2004 | 2005 | Abril 2006 | % PNB | % Impor |
|---------------------|-------|-------|-------|-------|-------|------------|-------|---------|
| China | 141 | 213 | 404 | 611 | 820 | 895 | 37 | 124 |
| Japón | 209 | 389 | 654 | 826 | 830 | 841 | 18 | 161 |
| Taiwán (prov China) | 84 | 123 | 207 | 243 | 254 | 260 | 73 | 139 |
| Corea | 20 | 103 | 155 | 198 | 210 | 223 | 27 | 80 |
| Rusia | 14 | 33 | 74 | 122 | 176 | 219 | 23 | 128 |
| India | 25 | 46 | 98 | 126 | 132 | 154 | 17 | 98 |
| Hong Kong | 93 | 111 | 118 | 124 | 124 | 127 | 70 | 42 |
| Singapur | 71 | 75 | 95 | 112 | 115 | 127 | 98 | 59 |
| México | 28 | 44 | 58 | 63 | 73 | 78 | 10 | 33 |
| Malasia | 20 | 29 | 43 | 65 | 69 | 75 | 53 | 61 |
| Argelia | 8 | 18 | 33 | 43 | 57 | 66 | 55 | 282 |
| Turquía | 19 | 19 | 34 | 36 | 50 | 60 | 14 | 51 |
| Brasil | 51 | 36 | 49 | 53 | 54 | 56 | 7 | 69 |
| Tailandia | 26 | 33 | 41 | 49 | 51 | 56 | 30 | 43 |
| | 1.687 | 2.344 | 3.330 | 4.081 | 4.698 | 4.941 | | |

Fuente: FMI (2006)

Gráfico 1: *Evolución de los Spreads.*



Fuente: Banco Mundial

En el lado positivo de los cambios recientes ha de registrarse también el desplazamiento que muchos países han hecho desde rígidos regímenes de tipo de cambio fijo hacia otros de flotación intervenida, que resultan, en principio, menos vulnerables. Así como la reducción del componente en divisa de la deuda, aminorando los desajustes cambiarios (*currency mismatches*) que estuvieron en la base de buena parte de las crisis de finales de los noventa (Goldstein y Turner, 2004). Junto a ello, los países afectados han hecho esfuerzos por mejorar sus políticas fiscales, promoviendo la solidez de su sistema financiero (bancario y no bancario)

Ahora bien, pese a que se pueden reconocer los avances comentados, nada garantiza que la amenaza de crisis se haya extinguido. Como recuerdan lo más pesimistas, las últimas crisis vinieron precedidas por síntomas de exceso de financiación como los que ahora se aprecian. Especialmente relevante es el efecto que puede tener un cambio en la dinámica inversora en China y en el modo de financiación del déficit corriente de EEUU. Los bajos *spreads* que disfrutaban los mercados emergentes se sostienen, en gran medida, debido a la elevada disponibilidad de liquidez a escala global y por el mayor apetito de riesgo de los mercados. Un cambio en las condiciones internacionales podría revertir bruscamente esa situación, dando lugar no sólo a una nueva ampliación de las primas de riesgo, sino también a una repentina paralización de los flujos privados de capital. Un estudio del Banco de Inglaterra (2004) confirma este hecho al sugerir que por cada 100 puntos base de elevación en los tipos de interés en EEUU, se producirá un incremento de 80 puntos base en los *spreads* de los mercados emergentes.

Por otra parte, la estructura temporal de la deuda externa de los países emergentes plantea un problema en caso de brusca alteración de las condiciones de los mercados internacionales. En esas circunstancias, puede ser que las reservas no tengan la capacidad de prevención que se les supone, especialmente si se pone su volumen en relación con el total del endeudamiento. Todo ello puede abocar a algunos países emergentes a tener que gestionar dificultades de liquidez y presión sobre sus monedas, lo que ampliaría sus primas de riesgo, incrementaría sus tasas de deuda pública e incrementaría el riesgo de crisis. Por lo demás, el desarrollo de los mercados de bonos en moneda local, si bien ha

ayudado a reducir los desajustes en divisas en los balances de los agentes (*currency mismatches*), ha aumentado los desajustes en plazos (*maturity mismatches*), lo cual afecta a la vulnerabilidad de los inversores frente a alteraciones en los tipos de cambio. En suma, el riesgo de crisis no se ha extinguido.

Una literatura crecientemente abundante documenta los costes que las crisis financieras han tenido sobre las posibilidades de crecimiento de las economías afectadas. En unos casos (Obstfeld, 1998; Reisen y Soto, 2000; Fernández Arias y Hausmann, 2000; o World Bank, 2001) para confirmar el costes de la volatilidad macroeconómica; en otros (IMF, 1998, Asís et al., 2000 o Caprio y Klingebiel, 2002) para evidenciar los costes asociados a los efectivos episodios de crisis.

En un reciente trabajo, Griffith-Jones y Gottschalk (2004) realizan una medición de los costes asociados a las crisis financieras ocurridas en el período 1995-2002. Su estimación está deliberadamente restringida, ya que se limita a las crisis financieras (sin considerar las crisis bancarias) y a tomar en cuenta los efectos que dichas crisis tuvieron sobre los países directamente implicados⁵, todos ellos –salvo Corea- PRM, sin considerar su impacto sobre terceras economías. Adicionalmente, su método de estimación consistió en calcular el output perdido como consecuencia de la crisis, poniendo en comparación la tendencia (y no las tasas de crecimiento) del PIB previo y posterior a la crisis (es decir, comparando la evolución del PIB potencial y real a lo largo de un período suficientemente dilatado de, al menos, seis años). Pues bien, aplicando ese proceder estiman que el coste de las crisis fue equivalente a una pérdida de 1.250 mil millones de dólares (en torno a 150 mil millones por año) (cuadro 4). Los resultados son relativamente cercanos, aunque algo superiores, a los obtenidos por Mendoza (2002), que se centra en las crisis bancarias más que en las de divisas; o a los más recientemente ofrecidos por Eichengren (2004), que estima, además, la pérdida en un promedio del 0,7% anual del PIB de las economías afectadas (en torno a 107 mil millones de dólares anuales). Este último autor estima que las crisis financieras habidas a lo largo del último cuarto de siglo redujeron la renta de los países en desarrollo en cerca de un 25% acumulado.

Cuadro 4: *Producción perdida por cada crisis*

| País | Periodo | PNB Miles de millones de dólares (año partida) | Output perdido Miles de millones dólares 1989 | Output perdido Miles de millones dólares 2002 |
|------------|-----------|---|---|---|
| Argentina | 2002 | 102,0 | 25,6 | 37,1 |
| Brasil | 1999-2002 | 502,4 | 96,7 | 140,1 |
| Indonesia | 1997-2002 | 215,7 | 238,6 | 345,9 |
| Corea | 1997-2002 | 100,1 | 122,9 | 178,1 |
| Malasia | 1997-2002 | 286,6 | 60,6 | 87,8 |
| México | 1995-2002 | 150,8 | 78,1 | 113,2 |
| Thailandia | 1997-2002 | 145,2 | 210,5 | 305,2 |
| Turquía | 2001-2002 | 517,0 | 29,0 | 42,1 |
| TOTAL | | | 862,0 | 1.249,6 |

Fuente: Griffith-Jones y Gottschalk (2004)

⁵ Los países considerados fueron Argentina, Brazil, Indonesia, Korea, Malaysia, México, Thailand and Turkey.

Las consecuencias de las crisis financieras se agravan por los efectos distributivos que generan en el seno de los países implicados. De hecho, los sectores sociales más pobres son altamente afectados por los episodios de inestabilidad. Los tipos de interés sostenidamente elevados tienen un efecto redistributivo perverso, al tiempo que la retracción de los gastos sociales, la reducción de los ritmos de crecimiento y la expansión del desempleo generado como consecuencia de las crisis financieras suelen tener un impacto importante negativo desde el punto de vista distributivo. Un resultado que queda confirmado en los casos de las crisis asiática o argentina (Friedman y Levinsohn, 2001, o Berry, Friedman y Levinsohn, 1999; o Walton y Manuelyan, 1998). Por ejemplo, la pobreza absoluta en Indonesia, con motivo de la crisis financiera, subió desde el 7-8% en 1997 a cerca de 18-20% en 1998 (Suryahadi et al, 2000) (Cuadro 5). Por lo demás, el efecto de incremento de la pobreza que las crisis generan es superior al efecto inverso que promueve la posterior recuperación, por lo que el balance de la inestabilidad es claramente negativo.

Cuadro 5: *Efecto sobre la pobreza de las crisis financieras*

| País | Poverty headcount index | |
|------------|-------------------------|------|
| | 1997 | 1998 |
| Indonesia | 11,0 | 19,9 |
| Corea | 2,6 | 7,3 |
| Malaysia | 8,2 | 10,4 |
| Thailandia | 9,8 | 12,9 |

Fuente: World Bank (2004)

4.- La estabilidad financiera como IPG

Como revela la experiencia de los años noventa, las crisis financieras raramente limitan sus efectos a los países donde se han originado, desbordándose hacia otras economías. Esta capacidad que tienen los mercados financieros para dotar a las crisis de efectos sistémicos, difíciles de acotar localmente, es lo que hace de la estabilidad financiera un bien de naturaleza pública: es decir, un bien con limitadas posibilidades de exclusión y rivalidad.

Esto sucede desde antiguo en el seno de las economías nacionales, que han hecho del mantenimiento de la estabilidad financiera una de las tareas propias de los poderes públicos. Se sabe que las operaciones financieras descansan en un delicado sistema de relaciones de confianza que puede resultar quebrado en la medida en que alguna de las instituciones incumpla sus compromisos. En correspondencia, las autoridades monetarias tratan de establecer medidas de regulación financiera, normas cautelares y de supervisión notablemente estrictas, para alejar el riesgo de crisis o, en caso de inestabilidad, aislar sus efectos y evitar su extensión y contagio.

Dados los niveles de interdependencia financiera internacional, lo que en el pasado pudo considerarse como un bien público de carácter nacional –la estabilidad financiera–, se ha transformado en la actualidad en un bien público de carácter internacional (BPI). Es difícil atribuir fronteras efectivas en un mundo, como el actual, con mercados de capital ampliamente liberalizados, agentes inversores que operan a escala internacional, productos derivados que permiten la transferencia del riesgo entre agentes y mercados y tecnologías que facilitan la transmisión de órdenes en tiempo real. En estas condiciones,

los mercados financieros y cambiarios se conforman como mercados internacionales, altamente integrados por encima de las fronteras nacionales. Una adecuada gestión del riesgo, a través de la diversificación, puede reducir los riesgos individuales asociados a las características de cada uno de los prestatarios, pero no puede reducir los niveles de riesgo de carácter agregado que afectan al conjunto del sistema. La estabilidad financiera puede ser vista, entonces, como un bien público internacional “porque la inestabilidad es un mal público potencial que se extiende a través de los países” (Wyplosz, 1999: 156).

Es más, los fallos que caracterizan a los mercados de capital se hacen más acusados en el ámbito supranacional. La asimetría informativa es más aguda al incrementarse la distancia no sólo física, sino también institucional y cultural entre acreedor y deudor; y los comportamientos gregarios son más acusados, en tanto que son menos eficaces las vías alternativas a las que se puede recurrir para eludir el riesgo. Como consecuencia, es elevada la probabilidad de que una determinada crisis termine por contagiarse a terceros países, aun cuando éstos carezcan de los rasgos que parecen estar en el origen de la crisis. Es el caso del efecto que tuvo el “tequilazo” sobre otros países latinoamericanos, el alcance de la crisis rusa sobre Brasil o el impacto de la crisis asiática sobre Argentina: una vez que los inversores deciden salirse de un país, la reacción la generalizan a todos los mercados que presentan rasgos similares, con independencia de la situación efectiva de cada uno de ellos. Este problema ha afectado muy centralmente a los llamados “mercados emergentes”, todos ellos pertenecientes al amplio grupo de PRM. La mejora en las capacidades de discriminación de los agentes en virtud de su acceso a más y mejor información es un factor que ha podido atenuar este comportamiento, pero se está lejos de haber logrado extinguir el fenómeno.

De lo señalado se desprende la necesidad de apelar a la coordinación y cooperación internacional como vía obligada para alcanzar logros efectivos en materia de estabilidad financiera. Ahora bien, ello no resta relevancia alguna a las actividades que deben realizarse en el seno de los países o en marcos regulatorios de carácter regional. Como más adelante se verá, una parte importante de los esfuerzos por alejar los riesgos de la inestabilidad financiera pasa por mejorar la solidez de las políticas macroeconómicas, por aplicar códigos y estándares financieros, por consolidar los mecanismos prudenciales y supervisores y por desarrollar los mercados financieros nacionales en el seno de cada uno de los países. Y, de igual modo, puede resultar efectivo trabajar en el ámbito regional para favorecer la coordinación de las políticas macroeconómicas y para el establecimiento de marcos normativos que posibiliten entornos financieros más estables. El Sistema Monetario Europeo, primero, y la Unión Monetaria Europea, después, pueden ser un ejemplo de cómo se pueden mejorar los niveles de seguridad financiera en un entorno regional.

5.- Asimetrías internacionales y acción anticíclica

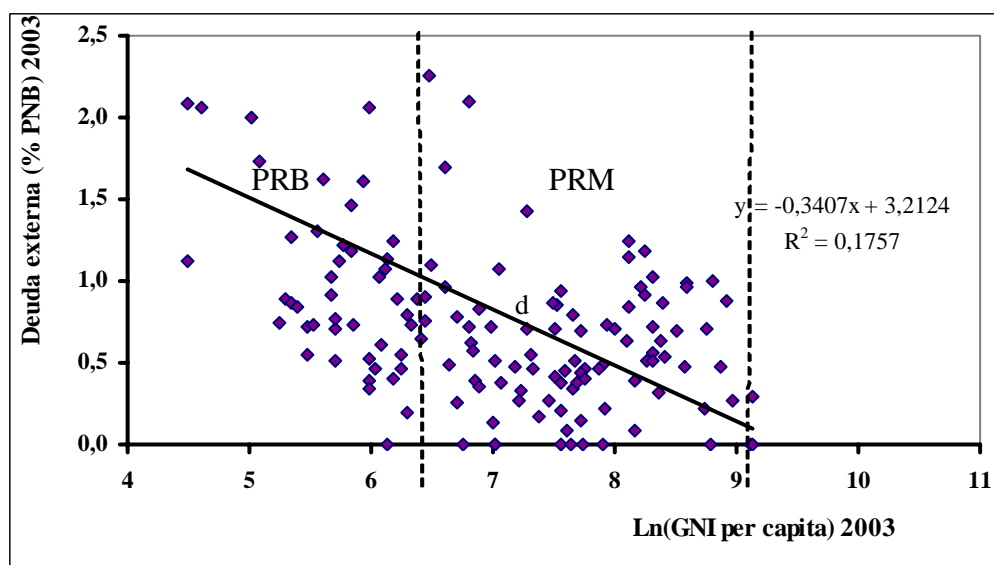
5.1.- Asimetrías internacionales

Para avanzar en el ámbito de la seguridad financiera es necesario tratar las asimetrías que existen entre países a escala internacional. Aunque sólo sea porque, en un mundo crecientemente globalizado, la fragilidad de una de sus partes afecta a la solidez del conjunto. Pues bien, el problema fundamental radica en la diversa capacidad que los

países tienen para acceder a los mercados internacionales de capital y las implicaciones que de ello se deriva para la autonomía efectiva de sus respectivas políticas económicas.

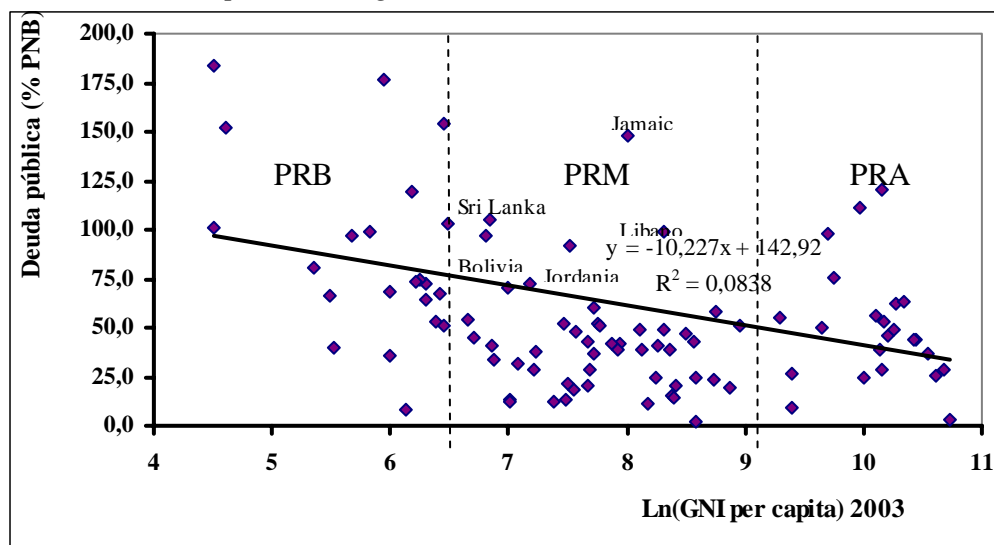
Un problema de partida que condiciona el comportamiento de muchos PRM es su elevado nivel de endeudamiento público (gráfico 2 y 3). La deuda pública total en este grupo de mercados estaba en un nivel del 30% del PIB a finales de los años sesenta, se situaba en torno al 60% del PIB en el final de los años ochenta y había llegado al 70% del PIB a finales de los años noventa. El IMF (2003) considera que estos ratios resultan a todas luces excesivos para la situación de esas economías. Especialmente si se tiene en cuenta la corta maduración de los créditos, la baja capacidad fiscal de los países, la volatilidad de su crecimiento y los altos tipos de interés que suelen regir en sus mercados⁶. Por ello, los elevados niveles de deuda crean un “muy restrictivo entorno económico en estos países” (Derviç, 2005, 113), que con mucha frecuencia les obliga a mantener elevados superávits primarios, pagar altas primas de riesgo y recurrir a nuevo endeudamiento para hacer frente a sus obligaciones previas. Al tiempo, en ocasiones, sufren limitaciones en el acceso a la financiación internacional o dificultades para contratar créditos en la moneda o en los plazos adecuados. Los tipos de interés, elevados en el mercado nacional presionan a la baja al crecimiento del PIB, lo que hace más difícil reducir el ratio de deuda sobre el PIB.

Gráfico 2: *Deuda externa sobre el PIB*



⁶ De hecho, el IMF (2003) calcula en un 25% del PIB la ratio adecuada de endeudamiento promedio para este tipo de economías.

Gráfico 3: Deuda pública del gobierno central sobre el PIB



La combinación de mercados de capital volátiles y altos niveles de endeudamiento refuerza el comportamiento cíclico de las economías. Los elevados tipos de interés otorgan atractivo a estos mercados emergentes, de modo que en períodos de crecimiento registran importantes entradas de capital. Como consecuencia, se aprecia el tipo de cambio y se reduce la ratio de deuda, nominada en divisas, sobre el PIB. Pese a que en las época de expansión los tipos de interés decaen, no lo hacen en magnitud suficiente ni para relajar la carga de la deuda, ni para afectar a la rentabilidad de los inversores extranjeros. De hecho, la apreciación del tipo de cambio puede alimentar nuevas entradas de capital. Los elevados niveles de endeudamiento y la limitada madurez de los títulos obligan a una continua renovación de la deuda, lo que convierte a estos países en altamente vulnerables a cualquier acontecimiento interno (reducción de los ritmos de crecimiento o una crisis política, por ejemplo) o externo (*shock* en los términos de intercambio o contagio de una crisis financiera). En caso de producirse un *shock*, la tendencia apreciatoria de la moneda puede pasar a convertirse en depreciatoria, obligando a elevar los tipos de interés, lo que termina por afectar a las posibilidades de crecimiento de la economía y al proceso de reducción de la ratio de la deuda. Durante el período de crisis, la deuda multilateral (canalizada por el FMI) sustituirá progresivamente a los capitales privados, que intentarán salir del país. Si la estabilización tiene éxito, la depreciación de la moneda llegará a detenerse y se crearán oportunidades para iniciar un nuevo ciclo de endeudamiento privado; si la estabilización no tiene éxito, el país entrará en una crisis financiera, de duración y profundidad diversa según los casos.

Una de las vías para reducir el nivel de endeudamiento es a través de un crecimiento económico continuado y estable, que permita generar importantes superávits primarios. Pero se trata de objetivos difíciles de conseguir al tiempo, salvo que la coyuntura internacional sea especialmente favorable. En gran medida porque el mantenimiento de elevados superávits primarios suele conseguirse a costa de los recursos destinados a la inversión, deteriorando el perfil del gasto público y aminorando su efecto sobre el crecimiento de la economía. Por ello, la combinación de episodios de ajuste y de bajos resultados en términos de crecimiento, termina por introducir a algunos de estos países en una espiral de permanente endeudamiento, manteniéndolos atrapados en una “trampa de deuda” (Dervić, 2005).

Este comportamiento de los mercados financieros tiende, con gran frecuencia, a amplificar el ciclo de la política económica doméstica. En los momentos de auge, los mercados favorecen políticas expansivas que alientan el recurso a la financiación internacional; y en los momentos de recesión los gobiernos acentúan el tono restrictivo de sus respuestas para mantener su reputación ante los mercados financieros. En estos períodos suele empeorar la ratio de deuda, lo que tiende a reclamar una más ajustada –no más relajada– política fiscal. Y, al contrario, en la etapa de expansión, el miedo a la crisis de deuda disminuye y los gobiernos tienden a expandir sus gastos, encontrando la financiación internacional que necesitan. Los costes de este comportamiento son elevados, y repercuten sobre la dinámica inversora y de crecimiento de los países. De ahí la importancia de dotar a estos países de márgenes de holgura para el diseño y puesta en práctica de políticas macroeconómicas de tono contracíclico: una posibilidad que disfrutaban en mayor medida los países industriales, como consecuencia de su más cómodo acceso a los mercados de capital, en moneda y plazos adecuados.

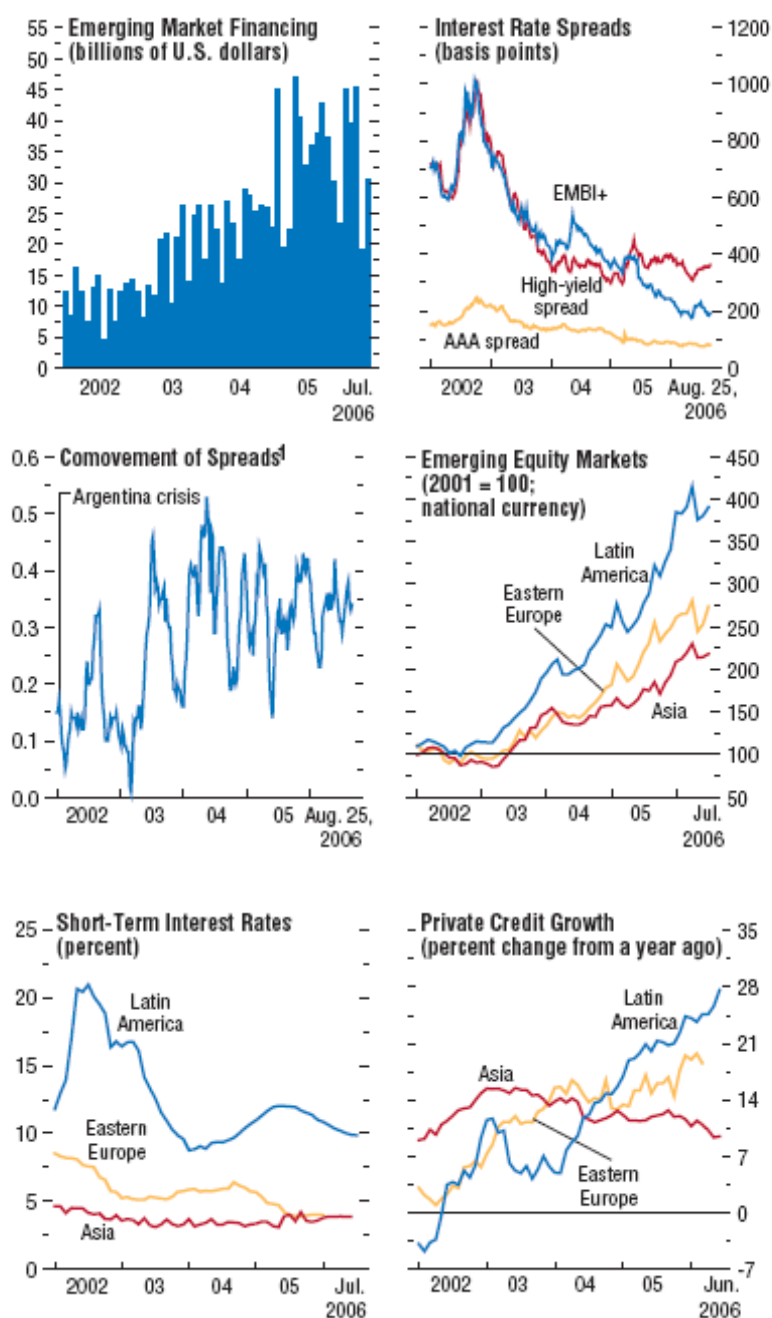
Las condiciones en las que los mercados emergentes acceden hoy a la financiación internacional son muy diferentes de las vigentes hace apenas una década. Aunque no es un factor que quepa generalizar a todos los países, se han recuperado los flujos de inversión dirigidos a este tipo de países, se atenuaron las condiciones de coste del capital y se han mejorado las condiciones para acceder a un perfil temporal de la deuda de más largo plazo (cuadro 6). En este cambio han influido, cuando menos, tres grandes factores: en primer lugar, el exceso de liquidez existente en los mercados de capital, que relaja las condiciones de acceso a la financiación; en segundo lugar, las nuevas condiciones de equilibrio externo que han impuesto para muchos países en desarrollo la sobre-devaluación de sus monedas o la revalorización de las *commodities* que forman parte de su oferta exportadora; y, en tercer lugar, las nuevas condiciones macroeconómicas y de regulación de los sistemas financieros que ha puesto en marcha buena parte de los mercados emergentes como vía para un acceso más sólido a los mercados de capital. La sola evidencia de la evolución de los *spreads* expresa las mejores condiciones de acceso a la financiación internacional que hoy disfrutaban los mercados emergentes; al tiempo que revela la valoración del riesgo que sobre ellos hacen los agentes (gráfico 4). Al tiempo, las nuevas condiciones económicas han permitido una reducción en la ratio de la deuda de los países, con la excepción acaso de América Latina (gráfico 5). Todo ello ha permitido a los PRM no sólo un más holgado saldo corriente, sino también una vía de financiación internacional más estable y segura, que descansa en mayor medida en la inversión directa y en los recursos de crédito menos inestables. Esas nuevas condiciones de financiación se perciben en todas las regiones del mundo en desarrollo, aun cuando es en América Latina donde menor es el ritmo de crecimiento de los flujos privados (gráfico 4).

Cuadro 6: *Flujos de capital a los mercados emergentes*

| | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
|---|---------------|---------------|---------------|---------------|----------------|---------------|----------------|---------------|---------------|---------------|--------------|-------------|-------------|-------------|--------------|--------------|
| Saldo cuenta corriente % del ONB | -44,7 -1,2 | -17,8 -0,4 | -72,3 -1,8 | -80,2 -1,9 | -128,6 -3,0 | -85,5 -1,9 | -106,5 -2,1 | -83,6 -1,7 | -87,2 -1,7 | -93,7 -1,6 | -8,0 -0,1 | 43,6 0,8 | 16,9 0,4 | 72,0 1,3 | 112,8 1,8 | 152,7 2,0 |
| Flujos netos de equity | 24,5 | 28,6 | 41,4 | 59,7 | 116,5 | 133,2 | 125,8 | 161,4 | 190,6 | 178,1 | 195,1 | 178,6 | 80,9 | 159,8 | 176,6 | 192,3 |
| Inversión directa neta | 21,2 | 24,1 | 33,4 | 45,6 | 68,2 | 90,0 | 105,6 | 128,6 | 168,1 | 171,5 | 182,44 | 166,2 | 174,8 | 154,0 | 151,8 | 165,5 |
| Inversión en cartera neta | 3,3 | 4,5 | 8,0 | 14,1 | 48,3 | 43,2 | 20,2 | 32,9 | 22,6 | 6,6 | 12,7 | 12,4 | 6,0 | 5,8 | 24,8 | 26,8 |
| Flujos netos de deuda | 50,0 | 58,0 | 63,5 | 95,1 | 108,6 | 72,0 | 151,8 | 123,7 | 106,9 | 54,9 | 15,4 | -6,2 | -3,5 | 8,9 | 62,2 | 84,1 |
| Acreedores Oficiales | 2,5 | 27,3 | 30,5 | 24,7 | 26,8 | 15,6 | 38,8 | 3,8 | 12,9 | 34,4 | 13,9 | -5,8 | 27,0 | 5,2 | -11,6 | -24,9 |
| Acreedores Privados | 29,5 | 30,7 | 33,0 | 70,4 | 81,8 | 56,4 | 113,0 | 119,9 | 94,0 | 20,5 | 1,5 | -0,4 | -30,5 | 3,7 | 73,8 | 109,0 |
| Medio y largo plazo | 12,8 | 15,6 | 13,9 | 34,5 | 48,3 | 41,3 | 54,1 | 82,5 | 84,8 | 85,0 | 21,6 | 7,4 | -6,6 | 0,9 | 24,9 | 55,4 |
| Bonos | 3,2 | 1,0 | 8,2 | 8,6 | 33,0 | 28,9 | 23,4 | 49,5 | 38,2 | 39,7 | 29,8 | 17,5 | 11,0 | 11,2 | 28,1 | 63,0 |
| Bancos | 1,8 | 4,0 | 4,0 | 14,8 | 4,7 | 8,2 | 28,6 | 30,7 | 43,8 | 50,4 | -6,8 | -5,8 | -11,0 | -3,8 | 3,1 | -1,8 |
| Otros | 7,9 | 10,5 | 1,7 | 11,1 | 10,7 | 4,2 | 2,1 | 2,3 | 2,9 | -5,2 | -1,5 | -4,3 | -6,5 | -6,5 | -6,3 | -5,7 |
| Corto plazo | 16,7 | 15,1 | 19,0 | 35,9 | 33,4 | 15,0 | 58,9 | 37,4 | 9,2 | -64,5 | -20,1 | -7,9 | -23,9 | 2,8 | 48,9 | 53,6 |
| Cambio en reservas (signo negativo es crecimiento) | - | -37,4 | -53,2 | -14,9 | -63,8 | -60,5 | -101,2 | -90,4 | -52,9 | -16,3 | -33,4 | -46,8 | -81,7 | - | - | - |
| | | | | | | | | | | | | | | 171,7 | 291,9 | 378,2 |

Fuente: Tomado de Eichengreen (2006). GDF, World Bank y IMF, varios años

Gráfico 4: Condiciones financieras de los Mercados Emergentes

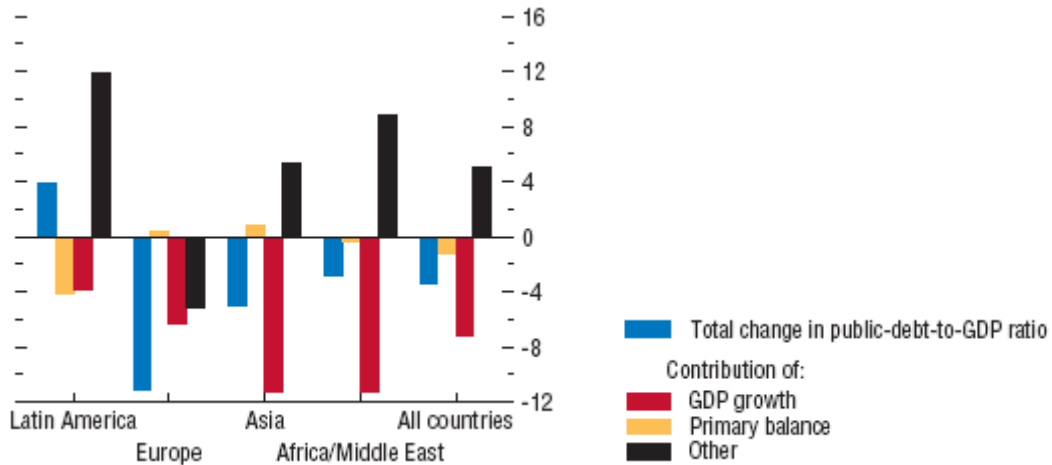


Fuente: Bloomberg Financial Markets, LP; Capital Data; IMF, *International Financial Statistics*; and IMF staff calculations.

1 Average of 30-day rolling cross-correlation of emerging market debt spreads.

Nota: Notwithstanding some recent corrections, asset prices in most emerging markets remain close to peak levels, while sovereign risk spreads are still close to all-time lows.

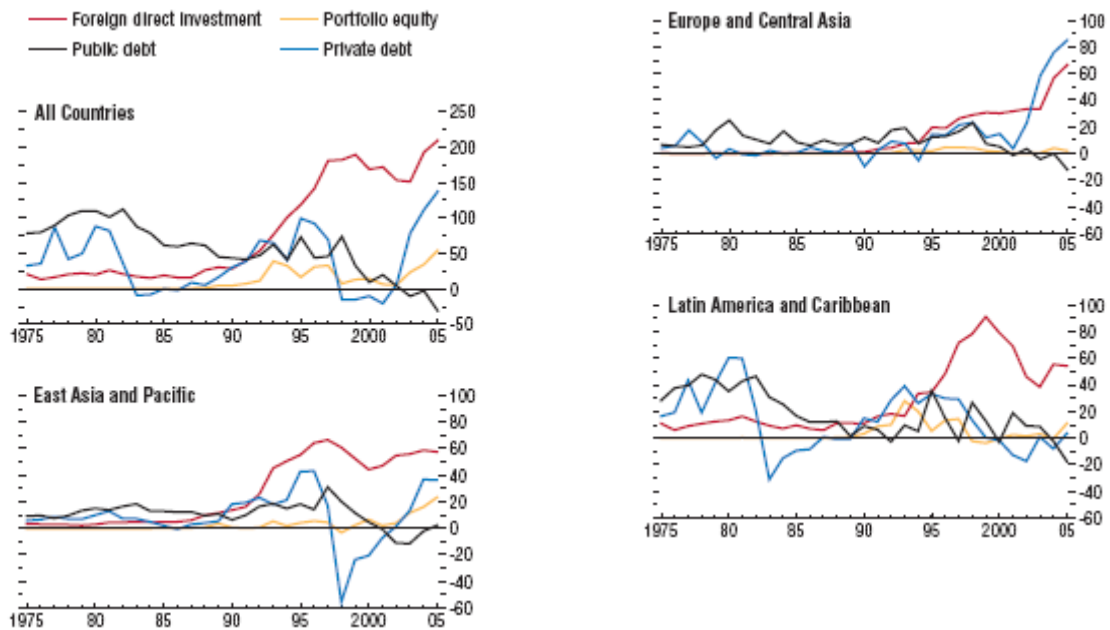
Gráfico 5: Cambio en la deuda pública en los Mercados Emergentes (% sobre el PIB, cambio entre 2001-05)



Fuente: IMF World Economic Outlook database, and IMF staff estimates

Nota: Public debt includes debt in domestic and foreign currency. The category "Other" includes exchange rate and interest rate effects, the stock-flow adjustment, as well as the statistical discrepancy.

Gráfico 6: Flujos de capital a países de renta media y baja



Fuente: World Bank, Global Development Finance database, and IMF staff calculations

Nota: Billions of US Dollars, Base year= 2000)

La historia enseña que las favorables condiciones que hoy rigen en los mercados de capital pueden verse alteradas en un plazo no demasiado largo. Varios factores pueden contribuir al cambio, pero entre ellas sobresale el efecto que pudiera tener sobre algunos mercados emergentes la vía que se siga en la corrección de los desequilibrios que presenta la economía norteamericana. Las estimaciones que el FMI (2006) realiza evidencian el coste que para algunas regiones -es el caso de América Latina- podría tener una corrección brusca de los desequilibrios globales. Todo ello sugiere que, si bien las condiciones económicas de los mercados emergentes son mejores que en el pasado,

nada garantiza que no queden severamente afectados por un cambio en las condiciones de los mercados internacionales de capital.

En suma, la globalización ha impuesto restricciones a todos los gobiernos del mundo, que ven limitados los márgenes de su actuación discrecional. No obstante, el nivel de severidad de la restricción varía de acuerdo con las características de los países: cuanto mayor sea su peso económico, su capacidad de acceso a los mercados internacionales de capital, la profundidad de sus mercados financieros domésticos o su solvencia política e institucional, más elevado es el grado de autonomía del que disfrutaban para definir sus opciones de política económica. De entre los aspectos aludidos, la posesión de una moneda que sea, al tiempo, divisa internacional constituye un factor clave para ampliar los grados de autonomía de la política económica de un país. Desde esta perspectiva, Estados Unidos ocupa un lugar privilegiado entre los países con mayores dosis de autonomía efectiva; y, al contrario, son los países de menor nivel de desarrollo los que ocupan las últimas posiciones de la escala, viendo notablemente restringida su capacidad discrecional. Como acertadamente señala Ocampo (2001), mientras el mundo desarrollado –unos países más que otros– se comporta como un *policy maker*, buena parte del mundo en desarrollo ha de aceptar el papel de un *policy taker*.

5.2.- Estabilidad macroeconómica: espacio para la acción anticíclica

Lograr una más sólida inserción financiera internacional es un objetivo deseable para los PRM, pero no a costa de impedir la consolidación en su seno de un sistema financiero eficiente. Es obvio que “los países sin mercados financieros carecen de la posibilidad de tener crisis financieras” (Eichengreen, 2004: 251), pero el coste de esa opción excede lo que cabe considerar como conveniente. La existencia de mercados financieros desarrollados permite a los agentes optimizar temporalmente su consumo, atenuar el riesgo a través de la diversificación de su cartera de activos y financiar a menor coste inversiones productivas potencialmente rentables. Así pues, no se trata de sofocar los mercados financieros, pero sí de encontrar espacios para una mayor autonomía de la política económica, de modo que los países puedan llevar a efecto políticas de contenido anticíclico, compensando la presión que al respecto realizan los mercados financieros. A este respecto, tres ámbitos parecen de especial relevancia: la política cambiaria, la política fiscal y la regulación de la cuenta de capital.

En efecto, una primera restricción en el ámbito de la política económica tiene relación con los sistemas de *gestión del tipo de cambio* que, en cada caso, se adopten. El deseo de mejorar la reputación y de dar garantías frente a la intervención de las autoridades económicas, en un contexto internacional exigente, hizo que muchos de estos países en el pasado abandonaran la posibilidad de intervenir sobre el tipo de cambio, bien apelando a un régimen de cambio totalmente flexible, bien asumiendo la férrea vinculación de la divisa a una moneda de reserva internacional. La primera de las opciones otorga la economía una mayor flexibilidad frente a un *shock* externo, pero a cambio de incrementar los costes de transacción, en virtud de la volatilidad del tipo de cambio, de exigir un sólido anclaje monetario interno y de presentar el riesgo de dañar la capacidad competitiva de la economía –a causa de la “enfermedad holandesa”– en períodos de entradas masivas de capital. Adicionalmente, los regímenes de tipo de cambio flexible, con cuentas de capital liberalizadas, tienden a acentuar el componente procíclico de la política monetaria cuando existe un objetivo expreso en materia de inflación. Por su parte, la segunda de las opciones –tipo de cambio fijo– puede tener efectos beneficiosos sobre

determinados objetivos de la política económica interna –como, por ejemplo, el control de la inflación-, reduce los desajustes en la nominación de la deuda por divisas y limita los niveles de volatilidad de los movimientos de capital, pero a costa de reducir los grados de flexibilidad de la economía, dificultando –como demuestra el caso argentino- los ajustes de precios frente a crisis de la balanza de pagos.

Así pues, podría decirse que, en este ámbito, la opción se produce entre dos objetivos que resultan igualmente deseables: la estabilidad y la flexibilidad (Ocampo, 2005). Estabilidad para facilitar el comercio, controlar la inflación y evitar el efecto riqueza asociado a la variabilidad del tipo de cambio; y flexibilidad para aumentar los grados de holgura de las autoridades para enfrentarse a *shocks* externos. Cuanto mayor sea la estabilidad del marco internacional, más elevados sobre los beneficios que pueden derivarse de la flexibilidad en el régimen de tipo de cambio. En todo caso, ha de subrayarse que en este ámbito no existen soluciones que puedan predicarse como universales. Evitar los problemas de falibilidad de las autoridades monetarias no se logra a través del recurso a reglas que les impidan afrontar su responsabilidad frente a un entorno cambiante, sino estableciendo criterios de exigencia y de rendición de cuentas respecto de sus decisiones. Lo que es compatible con diversas opciones cambiarias.

En todo caso, dadas las circunstancias actuales, parece razonable la búsqueda de regímenes mixtos de tipo de cambio, como los que derivan de tipos ajustables, con intervención de las autoridades en los mercados cambiarios, sistemas administrados de tipo de cambio con fijación de bandas o, en fin, otros sistemas de “flotación sucia”. En todos ellos se incorpora un objetivo específico en materia de tipo de cambio real dentro del cuadro de objetivos de la política económica. El recurso a estos sistemas dota a las autoridades de suficiente autonomía monetaria y de la necesaria flexibilidad, que puede ser graduada de acuerdo con las condiciones de la economía. Ahora bien, también la opción por estos sistemas comporta riesgos, asociados a: i) la eficacia en los sistemas de regulación de la cuenta de capital para hacer viables esas opciones; ii) la credibilidad de las autoridades para vencer las presiones especulativas; y iii) la capacidad para operar en los mercados de cambio y esterilizar, si procede, las entradas de divisas.

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 caso viene condicionado por los limitados márgenes que permite la gestión presupuestaria, debido al reducido nivel de ingresos y a la poderosa inercia del gasto. Adicionalmente, la inestabilidad internacional acentúa el signo procíclico de la política fiscal, haciendo que los gastos crezcan más fácilmente en los momentos de expansión, debido a la presencia de ingresos inesperados; y, al contrario, se vean reducidos en los momentos de recesión, cuando, además, se encarece el servicio de la deuda (Kamisky et al., 2004). Este proceso afecta muy especialmente a la capacidad y eficiencia de la inversión pública y, a través de ello, a la capacidad de crecimiento de la economía en el largo plazo. Lo que sugiere que este aspecto debiera ser considerado en el diseño de la estructura fiscal, estudiando la posibilidad de impuestos flexibles sobre fuentes de recursos excepcionales. En todo caso, las posibilidades de acción en materia fiscal para afrontar *shocks* en los ámbitos monetarios, financiero o cambiario son limitadas.

Ahora bien, se pueden lograr ciertos grados de autonomía de la política fiscal respecto del ciclo a través de compromisos de política económica que sean públicamente exigibles. Un

ejemplo lo proporciona la fijación de objetivos máximos de endeudamiento del sector público: un criterio seguido por la Unión Monetaria Europea desde su constitución. No obstante, la experiencia comunitaria revela que la fijación de ese tipo de objetivos debería estar relacionada con las condiciones de medio plazo -es decir, del ciclo completo- de la economía (y no tanto con resultados anuales). Adicionalmente, puede ser de interés la creación de fondos de estabilización que ayuden a esterilizar temporalmente rentas excepcionales del sector público, sean provenientes de *shocks* en el precio de las exportaciones, sea en otros ámbitos de los ingresos públicos, como los relacionados con la inversión extranjera en los momentos de auge. Estos fondos pueden actuar como un mecanismo que amplíe las posibilidades de los gobiernos para la puesta en marcha de políticas anticíclicas. Y similar efecto equilibrador tendría el despliegue de un adecuado sistema de protección social, tal como sucede con la Seguridad Social en muchos países desarrollados. La consolidación de este tipo de sistemas no sólo ayudaría a reducir la brecha social de muchos PRM, legitimando el sistema institucional, sino que también tendría un efecto contracíclico desde el punto de vista fiscal.

Por último, un problema relevante, que afecta a la autonomía de los países, es la capacidad que éstos se reservan para imponer regulaciones a las transacciones de capital. Durante un cierto tiempo, formaba parte de las recomendaciones emanadas de los organismos internacionales no sólo la conveniencia de proceder a la apertura comercial sino también a una rápida y plena liberalización financiera. La experiencia de las últimas crisis respaldó a quienes reclamaban prudencia en este ámbito, al revelar los negativos efectos que pueden derivarse de la apertura financiera, cuando ésta se realiza en un contexto de instituciones financieras débiles y un marco regulador frágil. Aprendida la lección, hoy los propios organismos internacionales son mucho más cautos al emitir sus recomendaciones en esta materia, aceptando la conveniencia de otorgar mayor atención al necesario fortalecimiento de las instituciones, a estudiar la conveniencia de una cierta gradualidad en el proceso de apertura o, incluso, a mantener ciertos mecanismos de control respecto a los capitales más volátiles, según los casos.

Las regulaciones de la cuenta de capital tienen dos objetivos: crear un espacio para la política monetaria de carácter anticíclico y establecer un mecanismo prudencial frente al tipo de endeudamiento de los agentes nacionales. Aún cuando no quepa garantizar su eficacia, la existencia de cierta regulación sobre la cuenta de capital puede ayudar a mejorar el contenido contractivo de la política monetaria en los momentos de euforia y a reducir el recurso a una política de excesiva acumulación de reservas. A su vez, permite que la estructura del endeudamiento de los agentes se oriente hacia figuras de mayor madurez y con una más adecuada composición en divisas, tanto en el sector público como en el privado. Como es obvio, el recurso a controles de capital tiene también sus costes: el más importante de los cuales tiene que ver con la limitación que impone al desarrollo y profundidad de los mercados domésticos. No sólo porque determinadas operaciones puedan quedar restringidas, sino también porque dificultan la consolidación de los generadores de mercado (*market makers*), que son fundamentales para ampliar las transacciones y distribuir el riesgo. En todo caso, el recurso a las regulaciones de capital no hace sino reconocer la segmentación efectiva propia de los mercados de capital, tratando de ofrecer mecanismos para que los países que la padezcan (especialmente, PRM) puedan afrontar sus consecuencias (Ocampo, 2005).

6.- Desarrollo de los mercados financieros domésticos

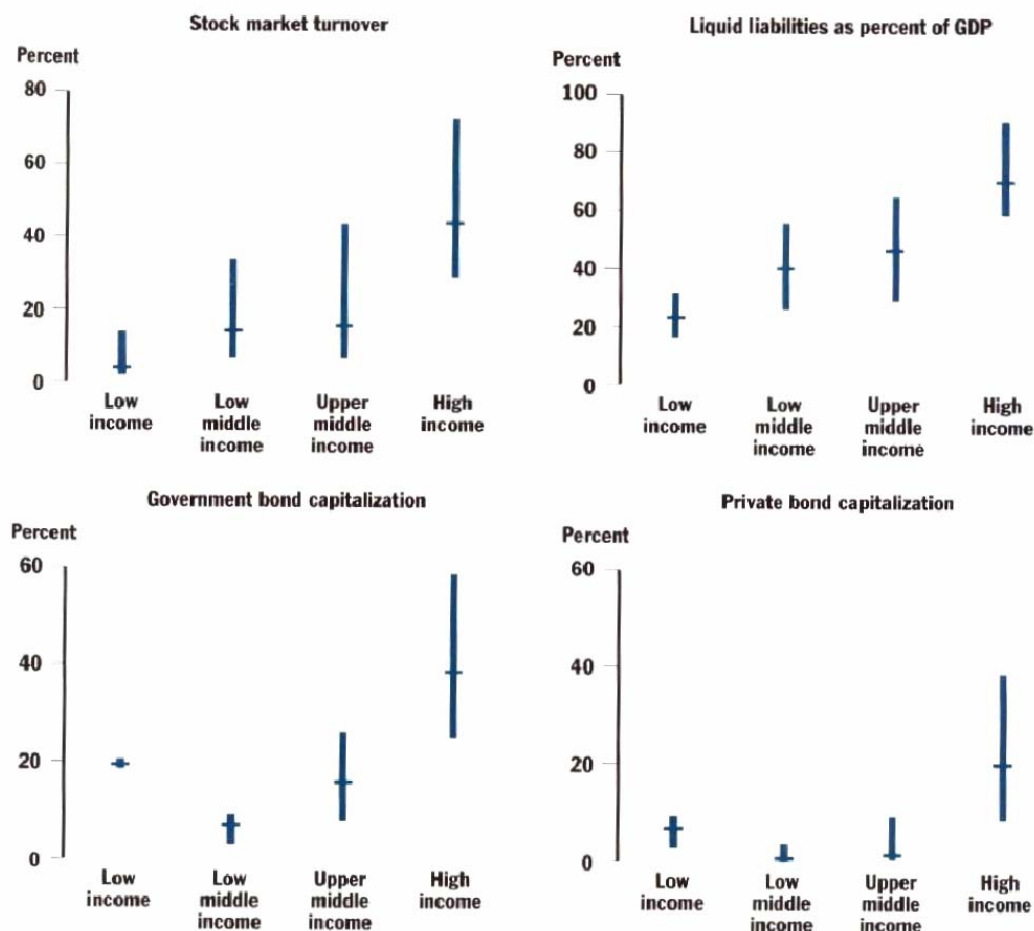
El desarrollo de los mercados financieros locales constituye una de las vías obligadas para que los PRM ganen grados de autonomía en el diseño de su política económica y adquieran mayores holguras en su acceso a los mercados de capital internacional. La dependencia que estos países tienen de la financiación internacional está estimulada por el carácter imperfecto y estrecho de sus mercados de capital, que obliga a los agentes a buscar en el exterior aquella financiación que el mercado doméstico les niega.

Como es sabido, los mercados financieros tienen una función clave en la vida económica de un país. Entre sus tareas básicas figuran: i) movilizar el ahorro; ii) asignar los recursos de capital para la inversión; iii) dar seguimiento al comportamiento de gasto de los agentes; y iv) transformar y distribuir el riesgo. El grado de eficacia con que el sistema financiero desempeña estas funciones depende de la amplitud, eficiencia y composición de la intermediación financiera (FitzGerald 2006). En primer lugar, la amplitud del sistema financiero es relevante ya que permite que se aprovechen las economías de escala existentes, que se incremente el volumen de información disponible y se eleve la eficacia en la asignación de capital y en el seguimiento en el uso de fondos. En segundo lugar, la eficiencia en la intermediación financiera no sólo reduce los costes de las transacciones, sino también aminora el impacto de las imperfecciones del mercado (como externalidades, asimetría de información o competencia imperfecta entre los agentes). Por último, también es relevante la composición de la intermediación financiera, especialmente en lo que se refiere a la madurez de los créditos disponibles y a la naturaleza de los mercados e instituciones inversoras.

Dada las tareas que desempeña, no es extraño que los estudios tiendan a confirmar la existencia de una relación entre el grado de desarrollo del sistema financiero y el logro de mejores resultados en términos de crecimiento, de reducción de la volatilidad y de mayor estabilidad macroeconómica (King y Levin, 1993, Levine, 1997, Levine y Zervos, 2001 o Levine, Loayza y Beck, 2000). De acuerdo con un conocido estudio (King y Levine, 1993), un incremento en la profundidad financiera (medida por el ratio de crédito doméstico respecto al PIB), de 0,25 a 0,55 (desde niveles propios de un país en desarrollo a un país desarrollado), eleva la tasa de crecimiento del PIB en un punto porcentual al año. Existe evidencia, también, de que el desarrollo financiero incide sobre el crecimiento a través de su efecto positivo sobre la productividad agregada de la economía (Levine, 2000, Guiso, Sapienza y Zingales, 2002). Y, en fin, Gavin y Asuman (1996) y Aghion et al. (2004) revelan que uno de los efectos más poderosos de disponer de mercados financieros profundos está asociado con la reducción de la volatilidad económica.

Los indicadores de desarrollo financiero revelan que los países de renta media se encuentran a distancia de los países de más alto ingreso: en algunos casos con limitada diferencia respecto a la situación de los países más pobres (gráfico 7). Es el caso, por ejemplo, del nivel de capitalización en los mercados de bonos, tanto privados como del gobierno. No obstante, en el indicador de uso más tradicional, peso de los depósitos líquidos sobre el PIB, se aprecia la posición intermedia que ocupan los PRM en la escala internacional. La imagen de conjunto de estos indicadores sugiere la relevancia que tiene dedicar una parte de los esfuerzos de los países a impulsar el desarrollo de los mercados financieros locales.

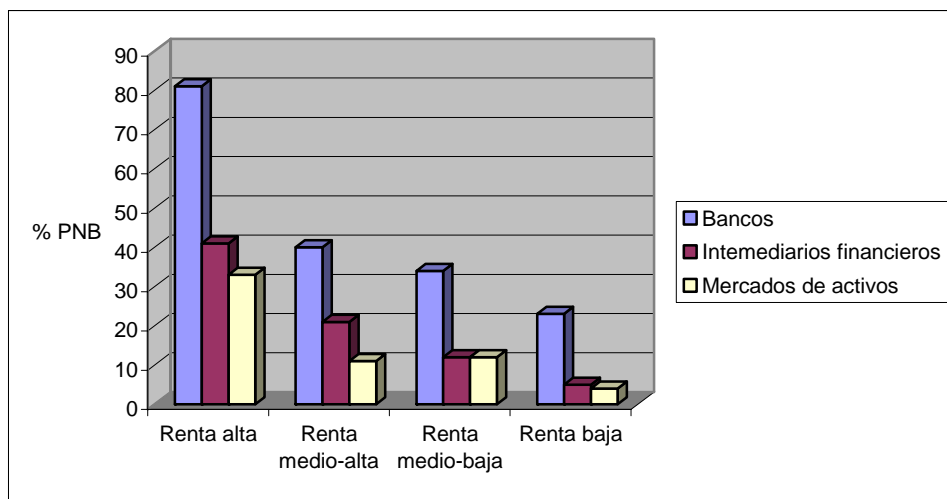
Gráfico 7: Desarrollo de los mercados financieros



Fuente: Banco Mundial (2001)

Por lo demás, los sistemas financieros presentan estructuras diferentes de acuerdo con el nivel de renta de los países. A medida que se consideran niveles superiores de desarrollo del sistema financiero, la estructura se desplaza desde los bancos a los intermediarios financieros no bancarios; y de éstos a los mercados de títulos (gráfico 8). Frente a pasadas polémicas acerca de la prioridad de uno de los componentes, la evidencia más reciente señala que tanto el sistema bancario como los mercados organizados de títulos, resultan cruciales y complementarios en el desarrollo de los niveles de eficacia y profundidad de un sistema financiero. En los PRM es frecuente encontrar un sistema bancario que está más desarrollado que los mercados de títulos, lo que obliga a las autoridades a trabajar en la promoción de este segundo componente de la intermediación financiera. Semejante propósito obliga a operar tanto en el ámbito microeconómico, garantizando las condiciones de estabilidad requeridas, como en el campo macroeconómico, definiendo adecuadamente los incentivos que rodean el comportamiento de los agentes.

Gráfico 8: *Composición de los mercados financieros.*



Fuente: FMI

Dado su peso en los mercados financieros, la eficiencia y competitividad de la banca se revelan cruciales para determinar los costes del endeudamiento en los PRM. A lo largo de los últimos años se ha tratado de avanzar hacia ese objetivo a través de activos procesos de privatización. Se pretendía con ello asentar un clima de mayor competencia en los mercados y difundir nuevas prácticas de gestión vinculadas a empresas más competitivas, generalmente de capital extranjero. La orientación de estas reformas parece adecuada, especialmente si se tiene en cuenta la limitada contribución que la banca pública había hecho a la mejora de los niveles de eficiencia del sistema financiero. No obstante, como en otros ámbitos, la evidencia demuestra que el modo de afrontar ese proceso es crucial para evitar el asentamiento de estructuras de mercado poco competitivas o de prácticas que acentúen, en lugar de corregir, los niveles de riesgo agregado. Y no siempre los procesos de privatización fueron acompañados de secuencias paralelas de reducción tanto de los tipos de interés como de los costes de intermediación del sistema bancario.

De forma adicional, se ha impulsado en los PRM un proceso de liberalización financiera, como vía para estimular el ahorro, reducir las restricciones a la acumulación de capital y mejorar la eficiencia en la asignación de los recursos inversores (Mckinnon 1973). También en este caso existen posibles objeciones a una interpretación excesivamente doctrinaria de la recomendación. En concreto, tanto van Wijnberger (1983) como Taylor (1983) señalan la posibilidad de que la liberalización termine por reducir el crédito a ciertos sectores, como la pequeña y mediana empresa, anteriormente beneficiados por el marco regulatorio. De hecho hay evidencias de que esto haya podido pasar en algunos países africanos (Mosley, 1999). Al tiempo, que no siempre la liberalización parece haber estimulado el ahorro como se esperaba (Williamson y Mahar, 1998), lo que sugiere que, en ciertos casos, una intervención pública selectiva puede ser positiva (FitzGerald, 2006)

Para enfrentar los costes de una crisis, los países han tendido a constituir Fondos de Garantía de Depósitos, tal como han hecho buena parte de los países desarrollados. Se trata de una respuesta razonable para evitar que el efecto de una crisis se extienda al conjunto del sistema bancario, amplificando sus potenciales costes. No obstante,

también se ha observado que el recurso a estos tipos de mecanismos puede generar un problema de riesgo moral, tendiendo a relajar la política de seguimiento y supervisión bancaria y a alentar en los agentes un comportamiento más proclive al riesgo. Esto es especialmente acusado en el caso de los países en desarrollo, que padecen las consecuencias –en términos de riesgo- de disponer de economías más pequeñas y concentradas y de tener instituciones y marcos regulatorios y de supervisión más frágiles. Semejante juicio no necesariamente comporta desechar ese mecanismo de aseguramiento, pero aconseja estudiar la conveniencia de implantarlo, de acuerdo con la calidad institucional del conjunto del sistema.

Uno de los principales problemas financieros de los PRM es la ausencia de mercados domésticos de largo plazo para bonos privados o públicos. Esto dificulta la financiación de inversiones de cierta entidad (como infraestructuras) y obliga a incurrir en desajustes en la estructura de la deuda en divisas de los diversos agentes. Afrontar el desarrollo de estos mercados puede requerir también de ciertos estímulos públicos, para el apoyo de la actividad de los *market makers* (como los fondos de aseguramiento y de pensiones).

El desarrollo de las instituciones de ahorro colectivo –instituciones aseguradoras y fondos de inversión- puede ser importante para dotar de profundidad y eficiencia a los mercados financieros. La experiencia internacional ilustra la importante aportación que estas instituciones han hecho no sólo a la ampliación de los mercados, sino también a la innovación financiera, a través del desarrollo de nuevos productos de intermediación y de distribución del riesgo. El efecto de estas instituciones es plural, ya que si por una parte estimula la demanda de títulos, por otra promueve el ahorro y alienta la competencia con el sistema bancario, al impulsar mejoras en los procedimientos de gestión y de provisión de información en los mercados. La regulación de este importante vector del mercado se constituye, pues, en un ámbito relevante para el desarrollo de los mercados financieros de los PRM.

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 notables, que se revelan en los bajos niveles de bancarización existente en buena parte de los PRM. Ello hace que una parte de la población –la más pobre- se encuentre excluida de los mercados financieros, no pudiendo acceder al crédito ni a una adecuada rentabilización de su ahorro. Semejante situación tiene costes tanto sobre las posibilidades de inversión y crecimiento de la economía en su conjunto como sobre las oportunidades de progreso de los sectores más desfavorecidos. En la superación de este obstáculo tienen una responsabilidad básica las propias instituciones bancarias, que debieran democratizar sus servicios, adaptando sus productos y sus redes a las condiciones de la población de menor ingreso. Al tiempo que para acompañar y estimular ese proceso podría ser razonable impulsar la presencia de instituciones de microfinanzas, dada su mayor capilaridad para acceder a los sectores de menores ingresos y su capacidad para generar productos –créditos solidarios y garantías no patrimoniales- adaptados a la realidad de los más pobres. La cooperación internacional puede tener un papel de apoyo a este tipo de iniciativas.

Alcanzar un mercado financiero eficiente y seguro depende muy centralmente de que se disponga de un marco normativo bien desarrollado, de una estructura de información, regulación y supervisión adecuada y de unas prácticas acordes con las exigencias del mercado. Es este marco el que limita los ejercicios de poder en el mercado, promueve el

eficiente funcionamiento de las instituciones y mercados y establece los incentivos adecuados para un comportamiento responsable de los agentes en el mercado. Ello no evita que los mercados financieros sufran las consecuencias de una potencial inestabilidad, ya que eso es algo congénito a los mercados de capital, pero puede reducir notablemente los riesgos y costes asociados a ese tipo de fenómenos. Ahora bien, este tipo de políticas “tienden a ser más efectivas si se dirigen a la infraestructura más que directamente a las estructuras financieras” (World Bank, 2001; 8). Es decir, es en el área legal, de definición de marcos normativos y de generación de competencias supervisoras donde mayor impacto genera este tipo de políticas.

Este último factor -la calidad institucional agregada del sistema- se puede promover a través de un sistema de promoción de la calidad informativa y de una plural implicación de diversos agentes –y no solo los poderes públicos- en las tareas de control. Lo que sugiere la conveniencia de establecer la normativa adecuada para asegurar la capacidad de control tanto de los supervisores públicos como de los accionistas y propietarios y de los propios clientes. Cada uno de estos agentes tiene una perspectiva y una información diferente, de modo que la acción conjunta de todos ellos genera un sistema más equilibrado de contrastes. En todo caso, la solidez agregada del marco institucional agregado del país influye decisivamente en la eficacia y calidad de las instituciones propias del sistema financiero.

7.- Cambios en el sistema financiero internacional

Dado el grado de interdependencia de los mercados, “cambios a escala doméstica serán inadecuados si no van acompañadas por importantes reformas institucionales y legales a nivel internacional” (Alexander et al. 2006: 3). Dos objetivos debieran inspirar la reforma del sistema financiero internacional: por una parte, elevar los grados de estabilidad de los mercados, tratando de prevenir las crisis y 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. Dos objetivos que apuntan a la estabilidad y a la eficiencia como requisitos para un adecuado funcionamiento del sistema financiero internacional. Para lograr estos objetivos, cinco aspectos parecen claves: avanzar en la elaboración de marcos prudenciales y de regulación; estudiar la creación de nuevas facilidades financieras; tratar los problemas de endeudamiento; y mejorar la representatividad de los organismos internacionales.

a) Mecanismos prudenciales, de regulación y de supervisión

Uno de los ámbitos de reforma del sistema financiero internacional en el que mayores avances se han registrado en los últimos tiempos es en el referido a de la definición de códigos y estándares (C&S) para la regulación del sector financiero en los países receptores de capital. Lo que se pretende es mejorar la transparencia, establecer normas y códigos financieros comúnmente aceptados y el establecimiento de mecanismos de vigilancia y alerta temprana previo a las crisis. El objetivo último es mejorar la capacidad de los agentes financieros para internalizar los riesgos de sus decisiones de endeudamiento.

Pues bien, en los últimos años se ha avanzado en buena parte de las tareas relacionadas con este ámbito de trabajo. Por lo que se refiere a la difusión de información, el FMI creó, en 1996, los *Special Data Dissemination Standards* (SDDS); normas que se reforzaron

tres años más tarde a través del Sistema General de Divulgación de Datos, con el objetivo de mejorar los niveles de información de los agentes. También se elaboraron códigos de buenas prácticas de transparencia, tanto en el ámbito de las políticas monetaria y financiera como fiscal. Para dar seguimiento a la implantación de estas normas y estándares, el IMF se ha encargado de preparar, de forma modular y diferenciada, los *Reports on Observance of Standards and Codes* (ROSCs). Adicionalmente, se hace seguimiento de la situación de los mercados financieros a través del *Financial Sector Assessment Program* (FSAP), de participación voluntaria, y del *Financial System Stability Assessment* (FSSA). En los últimos años el FMI está trabajando, además, en la creación de unos indicadores de solidez financiera, para estudiar la vulnerabilidad de los países y de sus sectores institucionales básicos⁷.

La actitud de buena parte de los PRM ha sido favorable a avanzar en la implantación de estos marcos normativos, admitiendo que mejoran su capacidad de acceso a los mercados internacionales de capital. Ahora bien, al proceso de elaboración de C&S se le achacan cuatro limitaciones básicas:

- En primer lugar, ser preferentemente promovida por los países desarrollados, con bajo nivel de participación de los países en desarrollo, que son sólo objeto de consulta en algunos casos. Esta limitada implicación de los países en desarrollo en los procesos de decisión, puede tener importantes costes no sólo en términos de legitimidad del proceso, sino también de eficiencia de la capacidad regulatoria, en la medida en que son parte sustancial de los mercados financieros.
- En segundo lugar, tratarse de marcos normativos uniformizados, con reducido nivel de adaptación a las características peculiares de cada uno de los países implicados (Kenen, 2002).
- En tercer lugar, prestar escasa atención al papel anticíclico que pueden tener las normas prudenciales (tales como la provisión prospectiva de pérdidas de cartera para ciclos económicos completos, tal como introdujo España en 2000) y, por el contrario, el sesgo procíclico que pueden introducir algunas de las normas, como los nuevos estándares de Basilea (Basilea II)
- Por último, no considerar como uno de los objetivos de la regulación el acceso a niveles adecuados de crédito bancario, tanto para los países en desarrollo en el caso de la banca internacional, como de las micro, pequeñas y medianas empresas a escala nacional.

Dada su importancia, es interesante detenerse en las críticas formuladas al Acuerdo Basilea II. En concreto, se le cuestiona tanto por sus efectos restrictivos sobre los préstamos como por el impacto procíclico que pudiera tener (Griffith-Jones and Spratt, 2001). El primer aspecto se refiere al encarecimiento (o reducción de la cuantía) del crédito dirigido a los países en desarrollo que puede derivarse del efecto que tienen las ponderaciones de riesgo (Griffith-Jones y Ocampo, 2002). El segundo, a su vez, deriva del modo en que el sistema construye las calificaciones, que resultan altamente dependientes de ciclo: en los momentos bajos del ciclo, las evaluaciones empeoran, lo que obliga a apelar en mayor medida a los recursos propios, lo que contrae la actividad crediticia y amplifica el signo recesivo. Aún cuando se trataron de corregir alguno de estos problemas en el proceso de elaboración del acuerdo, no parece que se hayan logrado eliminar todos los efectos adversos de la norma. Por ello, desde diversos ámbitos se

⁷ La Guía metodológica de estos indicadores está en www.imf.org/external/np/sta/fsi/eng/2004/guide/ndex

demanda un criterio distinto de fijación de las calificaciones: en concreto, se sugiere asociar las provisiones de pérdidas de cartera a las expectativas de medio plazo en el momento del desembolso, alejando la valoración del momento por el que atraviesa el ciclo (Ocampo, 2005). De este modo, además, las provisiones podrían jugar un papel compensador, al acumularse en los momentos de expansión y realizarse en los momentos de dificultad.

b) Nuevas facilidades financieras

Las crisis financieras más recientes han revelado la importancia que tiene disponer de instituciones con capacidad para inyectar liquidez a aquellas economías que, sin problemas estructurales graves, padecen una situación de aguda crisis de liquidez. En el entorno temporal de las crisis financieras, el FMI creó dos nuevas facilidades con ese objetivo: la *Supplemental Reserve Facility* (SRF) y la *Contingent Credit Line* (CCL).

La SRF, creado en 1997, provee asistencia financiera frente a dificultades excepcionales de balanza de pagos debido a necesidades de financiación de corto plazo motivadas por repentinos cambios que afectan a la cuenta de capital o a la disponibilidad de reservas. Se trata de un instrumento al que se recurrió en los casos de las crisis de Corea del Sur o de Brasil. Por su parte, la CCL fue creada, en 1999, como un instrumento financiero de carácter preventivo, destinado a atender a países con elevada presión sobre su cuenta de capital. No obstante, por su forma de configuración fue un instrumento no utilizado, que fue suspendido en 2003. En 2006, el FMI propuso una línea alternativa, denominada *Reserve Augmentation Line*, que se encuentra en proceso de discusión.

Aunque la creación de estos instrumentos supone avanzar en la dirección adecuada, la realidad ha demostrado que constituyen respuestas insuficientes. De hecho, la SRF se enfrenta al problema de la limitación en la escala de los créditos planteada por algunos miembros del G-7, lo que reduce muy notablemente la eficacia de su acción correctora en entornos de crisis. En primer lugar, porque es necesario que la respuesta sea lo suficientemente ágil como para actuar antes del vaciamiento de reservas del país; y, en segundo lugar, porque se debe operar con fondos suficientes como para vencer las presiones especulativas, un ámbito en el que existen claras discontinuidades que hacen ineficaz las respuestas excesivamente dosificadas. Ambos objetivos se enfrentan al papel que hasta ahora ha asumido el FMI como mero “catalizador” o “coordinador” de otras fuentes de financiación: si puede ser adecuado ese papel en momento de estabilidad, resulta claramente insuficiente en los episodios de crisis.

Por su parte, la experiencia frustrada del CCL permite extraer enseñanzas de interés. Estaba diseñada la línea de crédito para apoyar a los países que sin problemas graves de balanza de pagos, podían ser vulnerables a los efectos de contagio de una crisis. Para ser elegidos los países, el FMI determinaba una amplia serie de requisitos que debían cumplir: progreso en la aplicación de estándares internacionales, adecuados indicadores macroeconómicos, solidez del sistema financiero, buenas relaciones con los acreedores y un programa macroeconómico y de reformas de medio plazo que resultase satisfactorio. La amplitud de las condiciones requeridas y el miedo ante la señal que pudiera dar a los mercados la solicitud del apoyo, hizo que la línea de crédito no fuese utilizada por ningún país. En el año 2000 el FMI realizó reformas para hacer la facilidad más atractiva, reduciendo el tipo de interés, haciendo más automático el primer desembolso. Aun así, los países trataron de eludir el recurso a esta facilidad, convirtiéndola en una iniciativa fallida,

que finalmente expiró en 2003. La razón de este fracaso está en que la CCL no era al final ni una “facilidad de un prestamista de última instancia” que pudiera responder rápidamente en tiempo de crisis, ni una “facilidad de protección que pudiera asegurar a un país frente al riesgo de crisis” (Derviş, 2005: 124).

Para evitar los problemas arrastrados por la CCL se han realizado propuestas de diverso alcance y calado. Así, por ejemplo Griffinth-Jones y Gottschalk (2003) proponen la creación de una nueva facilidad que opere de forma automática, de modo que el FMI califique a los países elegibles como resultado de las actividades asociadas al mandato derivado del Artículo IV. De este modo se evitaría asociar el acceso a la financiación con un signo de debilidad presente o futura de la economía implicada; y, al tiempo, podría aligerar los niveles de condicionalidad asociada a la CCL. Por su parte, otros autores, como Cordella y Ley-Yeyati (2005), proponen la creación de un Seguro País (*Country Insurance Facility*) que opere con anticipación a las crisis financieras. Los países amenazados por una crisis, siempre que cumplan determinadas condiciones de carácter macroeconómico, podrían acceder a una línea de crédito a corto plazo como respaldo frente a los problemas.

Desde otras perspectivas (Derviş, 2005), las propuestas son más ambiciosas, conectando la facilidad financiera con la corrección del nivel de sobre-endeudamiento de los países. Por ello, se sugiere recurrir a facilidades financieras, gestionadas por el FMI en colaboración con el Banco Mundial, que estén dirigidas a reducir la vulnerabilidad de los países con problemas de acumulación de deuda. Es la *Stability and Growth Facility* (SGF), propuesta por Derviş (2005): un mecanismo financiero destinado a respaldar los esfuerzos de los países por mantener, a medio plazo, un programa de crecimiento y de reducción de su deuda. Los países que podrían calificar para este apoyo serían aquellos que no estando en crisis, mantuviesen sin embargo altos niveles de endeudamiento y sufriesen, por tanto, elevada vulnerabilidad externa. Tres características se sugieren para este mecanismo financiero: i) la condicionalidad, adaptada a las circunstancias del país y a sus necesidades de crecimiento; ii) la gradualidad del apoyo para evitar los problemas de riesgo moral, al tiempo que pueda constituirse en una fuente estable de financiación de medio plazo; y iii) la disponibilidad de suficientes recursos y a precios suficientemente bajos como para permitir una reducción efectiva de la deuda, al tiempo que se mantiene el crecimiento y las políticas sociales destinadas a luchar contra la pobreza. Se trataría de créditos confiables, de razonable madurez, a partir de una mezcla entre fondos concesionales y recursos de mercado.

En suma, reducir los niveles de inestabilidad financiera puede requerir no sólo un mecanismo efectivo de provisión de liquidez ante repentinos cambios en las expectativas, sino también instrumentos orientados a apoyar los esfuerzos de reducción de los niveles de endeudamiento de los países, que son una fuente de inestabilidad sistémica. Una y otra tarea aconseja otorgar una mayor capacidad operativa al FMI como prestamistas y como garantes de la estabilidad del sistema financiero internacional. Lo que plantea la necesidad de definir nuevas fuentes de financiación necesarias para acometer semejante tarea.

c) Tratamiento de la deuda

Como ya se ha señalado, si bien existe un enfoque para el tratamiento de la deuda externa de los países más pobres (los calificados para la iniciativa HIPC), no existe similar acuerdo en el modo de abordar el problema del sobre-endeudamiento de países de renta

media. No obstante, el desarrollo de alguno de los países pertenecientes a este grupo se ve condicionado por su nivel de endeudamiento; al tiempo que ello constituye un factor de riesgo para el sistema internacional.

El acceso al endeudamiento de los PRM va acompañado, en muchas ocasiones, de problemas desajustes en divisas (*currency mismatches*) en los balances de los sectores públicos y privados. Los países emergentes se ven obligados a endeudarse en moneda distinta a la nacional: aspecto conocido como “pecado original” (Eichengreen, Asuman and Panizza, 2002). Como mostraron Eichengreen y Hausman (2003), la cartera internacional está concentrada en las divisas de pocos países. Cuando los bancos tienen sus activos en la moneda local pero las deudas en divisas extranjeras (dólar, euro o yen), el temor a una crisis puede convertirse en una profecía que se auto-cumple, dado que el descenso del valor de la moneda encarece el servicio de la deuda y puede hacer que los activos no sean suficientes para atender los compromisos internacionales; al tiempo, esa depreciación puede tener un efecto adverso sobre el balance de los bancos y de las empresas, si ambos mantienen sus deudas en divisas y sus ingresos en moneda nacional. Esto es un problema general de los países en desarrollo –en especial los de renta media-, incluso de aquellos que tienen buenas políticas y adecuadas instituciones. El único factor que reduce este comportamiento es el tamaño del país: cuanto más grande, más fácil le resulta endeudarse en moneda nacional.

Para afrontar este problema, Eichengreen and Hausman (2003) propusieron la creación de una unidad sintética de cuenta (EM) relacionada con las divisas de un grupo diversificado de mercados emergentes. Las instituciones internacionales (IFI) podrían desarrollar un mercado líquido en títulos denominados en esa unidad artificial; y el G-10 debería admitir la deuda soberana denominada en el índice EM. Los autores sugieren que títulos denominados en esta unidad deberían mostrar una tendencia hacia la apreciación, baja volatilidad y una correlación negativa con el consumo en los países en los cuales van a ser comerciados. El resultado “sería una más eficiente diversificación internacional del riesgo y una reducción de la fragilidad financiera” (Eichengreen, 2004: 270).

Otra propuesta fue la presentada por Wyplosz (2004), que atribuye el desajuste cambiario a una sobrevaluación por parte de los prestamistas de los riesgos asociados a la compra de bonos en moneda local. Como todo riesgo, también éste podría ser gestionado a través del aseguramiento. Por tanto, Wyplosz (2004: 287) propone la “creación de un mercado público de seguro para los créditos en moneda local a los países en desarrollo”. Bajo este esquema, los préstamos en monedas locales podrían ser ofrecidos por el sector privado, pero los prestamistas podrían asegurarse contra los préstamos fallidos. El aseguramiento podría ser provisto por una agencia internacional o por compañías privadas con acceso a subsidios. En todo caso, como con cualquier esquema de aseguramiento, esta opción debería considerar los problemas de riesgo moral a que diese lugar.

Como en otros ámbitos, también en éste las nuevas condiciones de los mercados financieros han ayudado a atenuar el problema. En la actualidad son más los países que se logran endeudar en moneda nacional, reduciendo los riesgos de *currency mismatches*. De hecho, la deuda de los países emergentes en moneda local ha crecido en los últimos cuatro años a mayores ritmos que la nominada en divisas. No obstante, el rápido crecimiento de los mercados de bonos en moneda local en muchos PRM ha generado un nuevo

problema, asociado a los desajustes en los plazos de los créditos obtenidos (*maturity mismatches*). Es posible que estos desajustes sitúen a los inversores en condiciones de mayor vulnerabilidad frente a la especulación sobre los tipos de cambio, en la medida en que ello afecta a la rentabilidad comparada de los títulos denominados en moneda nacional y en divisa.

Por último, permanece el problema de cómo definir el marco normativo e institucional más adecuado para el tratamiento de la “quiebra soberana”. Tanto desde el mundo académico como desde el propio IMF (2002) se propuso la conveniencia de crear un mecanismo arbitral para el tratamiento de este tipo de situaciones. En concreto, desde el FMI, Krueger propuso la creación de un *Sovereign Debt Restructuring Mechanism* (SDRM): a través de este mecanismo arbitral se pretendía evitar tanto los problemas de acción colectiva que se derivan de la existencia de una pluralidad de acreedores como la asimétrica distribución de costes en los acuerdos. El efecto beneficioso que se derivaría de una rápida respuesta arbitral, que considerase todos los intereses en juego, incluido los de las poblaciones de los países deudores, podría tener un benéfico efecto a escala internacional. No obstante, la iniciativa obligaba a una modificación de algunos artículos del Convenio Constitutivo del FMI.

Frente a esta propuesta, otros acreedores (liderados por el Tesoro norteamericano) defendieron la conveniencia de limitar la iniciativa a la incorporación de una cláusula de acción colectiva en los contratos de deuda. Una propuesta que fue respaldada por el G-10 y el propio FMI, en 2003. Aun cuando se discutió su pertinencia, por el efecto en los costes del crédito que las cláusulas pudieran suscitar, lo cierto es que se extendió su uso hasta alcanzar, en 2005, a casi la mitad de los bonos emitidos. A pesar de su relativa generalización, es todavía pronto para juzgar si esta vía más descentralizada (y orientada al mercado) surte los efectos deseados en el medio y largo plazo.

d) Legitimidad y eficacia de las instituciones

Un último aspecto implicado en la agenda financiera de los PRM tiene que ver con el papel de las instituciones internacionales. Dos son los ámbitos en los que predominantemente se despliega el debate: la eficacia de las instituciones, por una parte, su representatividad y legitimidad, por la otra.

Por lo que se refiere a la eficacia de las instituciones, se parte de una visión crítica relativamente extendida. Se considera que no existe un marco institucional adecuado para afrontar los nuevos problemas que plantean los mercados financieros globales. Frente a ello la gama de posiciones es muy amplia. Las propuestas más ambiciosas al respecto plantean la conveniencia de crear una nueva autoridad financiera internacional – la *World Financial Authority*-, con funciones reguladoras y de gestión del riesgo, controlando la provisión de garantías, la adjudicación de préstamos de última instancia y la responsabilidad financiera del Banco Mundial y del FMI (Eatwell y Taylor, 2000).

Con un menor nivel de ambición, existen propuestas que sugieren mantener las instituciones existentes, si bien incrementando los niveles de coordinación internacional en el ámbito económico y financiero. Por ejemplo, Derviş (2005) propone la creación de un nuevo *UN Economic and Social Security Council* (UNESC) “responsable de la esfera económica y social en el sistema internacional” (Derviş, 2005: 96). Conformado con criterios que apelan al peso económico de los países, a la dimensión de su población y a

su contribución a los bienes públicos internacionales (BPI), estarían bajo la competencia directiva de este UNESC no sólo las agencias, fondos y programas de Naciones Unidas con competencias en los ámbitos económico y social, sino también las instituciones de Bretton Woods que hoy operan libremente. Por su parte, Kenen et al. (2004) reservan esta tarea directiva para una nueva instancia, ajena al Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, a la que denominan el *Council for International Financial and Economic Cooperation* (CIFEC), en la que estarían representados 15 países (todos los de mayor relevancia económica), representados por sus ministros de Finanzas, el Secretario General de la UN, el Director General del IMF, el Presidente del Banco Mundial, y el Director de la OMC podría ser invitado a las reuniones.

Desde posiciones más conservadoras, sin embargo, se apunta al fortalecimiento de las instituciones existentes y a consolidar sus actividades regulatorias y de coordinación. Por ejemplo, se piensa en fortalecer la actividad del Banco Internacional de Pagos de Basilea y de la IOSCO – *International Association of Securities Commission*- para esas tareas: una propuesta que, sin embargo, para hacerla efectiva requeriría de una cierta ampliación del nivel de representatividad de estas instituciones. Desde esta perspectiva, la creación del *Financial Stability Forum*, con la misión de profundizar en la cooperación en el área de supervisión y vigilancia en los mercados financieros internacionales, constituye un paso de interés, al agrupar en una sola institución a las autoridades económicas (ministros de finanzas, gobernadores de bancos centrales y autoridades supervisoras) de los principales países, a las instituciones financieras internacionales (FMI, Banco Mundial y Banco Internacional de Pagos) y a otras instancias con capacidad normativa, como la OCDE, el Comité de Basilea, el Comité sobre el Sistema Financiero Global, Comité sobre Pagos y Compensación, IOSCO e IASC –*International Accounting Standards Committee*-.

Un segundo aspecto crítico referido a las instituciones se relaciona con el grado de representatividad, legitimidad y *accountability* que ellas encarnan (Alonso, 2000). Un problema que queda debidamente registrado en la *Gallup International's Voice of People Survey*, de 2002, que recogió la opinión de 36 mil personas, procedentes de 47 países. De acuerdo con los datos ofrecidos, casi la mitad de los entrevistados desconfiaban que la actividad de las instituciones de Bretton Woods estuviese efectivamente orientada a mejorar las condiciones de vida de las personas. La falta de confianza se amplificaba en el caso de la opinión recogida en aquellos países (como los latinoamericanos, por ejemplo) donde centralmente operan el FMI y el BM, otorgando calificaciones que no superaban el 3 en algunos países (en una escala entre 0 y 10). Adicionalmente, la *Global Poll Multinational Survey of Opinion Leaders*, comisionada por el Banco Mundial en 2002, encontró que más de la mitad de los entrevistados en África Subsahariana, Asia Meridional, Oriente Medio y Norte de África o América Latina creían que las recomendaciones del Banco Mundial hacían daño a los pobres. En suma, las instituciones de Bretton Woods padecen un problema serio de legitimidad que debiera ser afrontado.

El nivel de representatividad, además, es bajo en el caso de las instituciones de Bretton Woods debido a los criterios con los que se conforman sus órganos de decisión. El problema es doble: en primer lugar, las cuotas asignadas a los países no se corresponden con el peso real que las economías tienen en los mercados internacionales; pero, además, es discutible que semejante criterio sea el que deba definir, de forma tan dominante como lo hace, los procesos de decisión (Cooper Report, 2000). El resultado de todo ello es una insatisfactoria representación de los PRM en los órganos de decisión más relevantes. Por

ejemplo, el peso de Estados Unidos en los procesos de decisión del IMF –17,26%– es equivalente al de 75 países de África, Oriente Medio y América Latina, que agrupan a cerca de la mitad de la población mundial. Todavía más acusada la desproporción en el caso de la Unión Europea que al operar como una suma de países, llega a sumar cerca del 32% de los votos del Consejo de Gobernadores⁸: una cuota un poco menor que la de todos los países en desarrollo tomada en su conjunto. El problema no es exclusivamente la cuota de representación, sino también las prácticas efectivas de gobierno de estas instituciones –como el poder de veto para decisiones cruciales o los procesos de selección de los cargos directivos–, que revelan el bajo nivel de integración y democracia efectiva de estas instituciones.

La crítica dirigida a las instituciones de Bretón Woods podría generalizarse al resto de las instituciones financieras internacionales. Es bajo el nivel de presencia de países en desarrollo en el Banco Internacional de Pagos, así como en el Comité de Basilea, pese a que las decisiones de estas instituciones afectan cada vez más al mundo en desarrollo. Igualmente, el mundo en desarrollo queda virtualmente excluido en foros creados para apoyar el proceso de reforma del sistema financiero internacional, como en el caso de *Financial Stability Forum* (FSF). Y todavía resultan más excluyentes las instancias reservadas de coordinación internacional, como el G-7 y sus derivaciones, cuyo mandato para actuar como instancias de coordinación internacional es manifiestamente discutible. Incrementar el número de países convocados –como sucede en el G-20– no comporta una solución verdadera al problema, ya que éste radica en la propia legitimidad del mandato que tales instancias se arrojan.

Mayor capacidad integradora y una más plena representatividad tienen instituciones del Sistema de Naciones Unidas, como es el caso del Consejo Económico y Social o el Consejo de Desarrollo y Comercio de la UNCTAD: no obstante, se trata de instancias cuyo mandato se orienta al campo normativo. De hecho, una de las vías para conseguir un marco institucional más integrador y democrático debiera pasar por fortalecer el mandato de estas instancias integradoras, estimulando su relación más estrecha con las instituciones de Bretton Woods. Al tiempo, como la propia CEPAL sugiere, el recurso a instancias regionales de coordinación puede ser una buena vía para cubrir el tremendo vacío que existe entre eficacia coordinadora y legitimidad (y representatividad) del sistema internacional.

En suma, el marco de las instituciones internacionales hoy existente parece poco propicio para facilitar que la desigualdad internacional se exprese por boca de quienes más directamente la padecen. No existen canales adecuados de voz para los países en desarrollo, lo cual no sólo daña la legitimidad de las instituciones internacionales, sino también su eficacia. Como acertadamente señala Derviş (2005: 145) “una mejor globalización requiere de una más legítima gobernanza global”.

⁸ La representación es todavía mayor en el Executive Board, ya que en ese caso se suman las cuotas correspondientes a aquellas multi-country constituency que son tradicionalmente presididas por países europeos.

10.- COMERCIO INTERNACIONAL Y COMPETITIVIDAD.

1.- Introducción

La reflexión acerca del papel del comercio en el crecimiento y desarrollo de los países ha ocupado un lugar central en la discusión de los políticos y los expertos en economía durante las últimas décadas. Este renovado interés por el comercio y, en concreto, por su relación con el crecimiento y el desarrollo, se ha visto estimulado por la confluencia de varias circunstancias, entre las que pueden destacarse las siguientes: los avances teóricos propiciados por las nuevas teorías del crecimiento y del comercio; el giro hacia políticas orientadas al exterior por parte de las principales organizaciones multilaterales y de muchos gobiernos, y el desarrollo de técnicas cuantitativas que han permitido nuevos enfoques aplicados.

En primer lugar, las nuevas ideas sobre el crecimiento han producido una variedad de enfoques teóricos, que intentan superar la limitación de aquellos planteamientos que conciben el progreso técnico como exógeno. Por eso, han sido denominadas genéricamente, como teorías del crecimiento endógeno. Sus dos principales corrientes arrancan de Lucas (1988) donde el crecimiento se hace función del capital humano; y de Romer (1986, 1990), donde la variable principal es la producción de conocimiento. Varios de estos trabajos, especialmente en la línea de Romer, postulan una relación explícita entre *comercio y crecimiento*, a través de los diversos canales que posibilita la apertura internacional para que se difunda el conocimiento y el progreso técnico, como se comentará más abajo (Romer 1990, Grossman y Helpman 1991, 1994, Rivera-Batiz y Romer 1991)

En segundo lugar, las crisis del petróleo –desde mediados de los años 70- y el estallido del problema de la deuda, en 1982, mostraron de una manera clara los límites de las políticas de sustitución de importaciones: crecimiento lento, brechas de ahorro y de divisas, exceso de capacidad en industrias fundamentales y empresas escasamente competitivas. Por el contrario, también por esos años, se impuso la evidencia del “éxito” de determinadas economías emergentes, que en los años 60 habían girado hacia políticas abiertas al exterior –notablemente, las situadas en el sureste de Asia-, entendiéndose por tales aquellas que se expresan en apoyo a la actividad exportadora y en altas tasas de exportación. Ello impulsó a los organismos multilaterales y a muchos gobiernos a preferir las políticas que potenciaban las exportaciones y la inserción en los mercados internacionales, así como economías más orientadas al libre mercado que a la protección y al intervencionismo.

En tercer lugar, las contrastaciones empíricas fueron cobrando mayor relevancia en el debate sobre la política económica más conducente al desarrollo, en la medida en que

expertos y organismos multilaterales reconocían los límites de los argumentos teóricos y su dependencia de supuestos específicos que podrían darse o no en la realidad de los PED. Por eso, al menos desde la década de los 70, se han realizado numerosas contrastaciones empíricas, empleando desde estudios de casos hasta procedimientos cada vez más formalizados. Entre los estudios de casos, Bhagwati (1978) y Krüger (1978) son buenos ejemplos, si bien, a efectos de políticas, ha sido más influyente el estudio del Banco Mundial (1987), prolongado por el FMI (1993), donde, mediante técnicas de estadística descriptiva, se asocian mayores grados de apertura con mayores tasas de crecimiento. Desde una perspectiva econométrica, los estudios transversales, que se prodigaron a lo largo de las décadas del 70 y del 80 de siglo XX, ofrecen diversas especificaciones; pero lo esencial es una función de producción donde se introducen las exportaciones (Tyler 1981, Kavoussi 1984, Ram 1987, Moscos 1989). De forma un tanto general, este enfoque tiende a producir resultados que confirman el carácter positivo y significativo de las exportaciones, pero presenta algunos problemas que se detectaron ya a finales de los años 70. En concreto, y dejando aparte otros posibles sesgos derivados por ejemplo de variables omitidas, el problema de la simultaneidad, que impide afirmar de forma clara en qué dirección se realiza la causalidad, si de las exportaciones al producto, o de éste a las exportaciones. El intento por superar esta limitación, importante para sostener la hipótesis del crecimiento liderado por las exportaciones, llevó a diversos autores a los estudios empíricos con ecuaciones simultáneas, que pueden permitir detectar el sentido de la causalidad entre las variables [por ejemplo, van den Berg (1996)], o a técnicas de datos de panel: Un ejemplo citado con frecuencia es Harrison (1996); por su parte, Greenaway, Morgan y Wright (1997 y 2002) utilizan técnicas de panel con diversas especificaciones. Finalmente, otros enfoques recientes han permitido plantear el asunto de la causalidad y las relaciones a largo plazo entre exportaciones y crecimiento con procedimientos de cointegración junto con la aplicación de test formales de causalidad, como el de Granger. Estos esfuerzos han contribuido a afinar los planteamientos y a introducir matizaciones para la formulación de políticas de los países en desarrollo. En concreto, han permitido distinguir entre el éxito exportador (medido como una tasa elevada de exportaciones sobre el producto), que parece asociarse de modo claro y robusto con el crecimiento económico; y la política de liberalización del comercio, cuya conexión con el aumento del producto permanece mucho menos clara [United Nations (2005), p.41].

De lo que se lleva comentado hasta aquí, cabe deducir que las políticas de fomento del comercio, y, en general, de los intercambios internacionales, no pueden defenderse de modo incondicional y *a priori*. Pero la amplia y variada literatura empírica sugiere que favorecer las corrientes comerciales estimula, con alta probabilidad, el crecimiento. Cuando esta presunción bien fundada se pone en relación con los modelos de crecimiento endógeno, se establece un marco de análisis en el que el progreso técnico, fomentado de forma intencionada por medio de las adecuadas políticas, se constituye en el motor del crecimiento a largo plazo; y, a su vez, las relaciones comerciales con el exterior se convierten en el canal privilegiado de incorporación de ese progreso técnico, por alguna de las cuatro vías que se comentan a continuación: 1) El intercambio internacional abre líneas de comunicación que facilitan la transmisión de información técnica; 2) la competencia internacional estimula a los empresarios locales a desarrollar nuevas ideas y tecnologías; 3) la integración internacional amplía el tamaño del mercado en el que actúan las firmas innovadoras, lo que a su vez representa un estímulo a la innovación ante la perspectiva de mayor negocio; 4) el comercio internacional favorece el desarrollo del capital humano, al provocar una reasignación de recursos

productivos a favor de los sectores intensivos en dicho capital ¹. Hay que subrayar además que, si no todos, dada la gran variedad de situaciones que se dan entre los numerosos PRM, muchos de ellos tienen las capacidades para asimilar esas tecnologías, y, en determinados casos, para desarrollarlas posteriormente. Pueden enumerarse los países en transición de las antiguas economías del este de Europa y también China, Brasil, Argentina, Chile o Turquía, por citar algunos ejemplos importantes.

Pero, además, la apertura a los intercambios internacionales tiene, al menos, una segunda ventaja para los PRM, como es la posibilidad de importar ciertas instituciones que pueden fortalecer el funcionamiento del mercado, instaurar reglas claras de comportamiento económico y fomentar la transparencia y la lucha contra el fraude. Así, el respeto a las normas de la OMC, la aceptación de los tribunales de arbitraje internacional, el reconocimiento de la seguridad jurídica de los contratos, el examen periódico de las políticas económicas o la garantía de las inversiones son instituciones, entre otras, que pueden implantarse o robustecerse en países donde a veces, por las condiciones económicas, sociales y políticas, pueden presentar fallos y debilidades.

Por otra parte, la admisión de que los argumentos teóricos dejan un margen de duda, unido al hecho de algunos fracasos reconocidos, como en los planes de transición al mercado de países como Rusia, han favorecido la revisión histórica tanto de la trayectoria de los países actualmente desarrollados, como de las políticas de sustitución de importaciones y otras formas de intervención estatal en América Latina o el Sureste de Asia. La encuesta histórica acerca de las condiciones que han propiciado el desarrollo ha contribuido a reivindicar al menos dos cuestiones: Una primera es el papel positivo que, en muchos aspectos, como por ejemplo, crear algunas precondiciones para una ulterior industrialización, han tenido políticas de sustitución de importaciones y orientadas al interior, en economías de América Latina y de Asia, entre otras regiones [Bruton, (1998), Rodrik, (1999)]; y un segundo aspecto se relaciona con el apoyo público a políticas empresariales e industriales que han sido requisito importante en el posterior éxito de las estrategias de desarrollo orientadas hacia el exterior; en este ámbito, la historia económica registra casos dignos de estudio tanto en el siglo XIX, como Estados Unidos, Francia o Alemania, como en el XX, con ejemplos tan destacados como Japón o Corea del Sur [Chang (2004)]. Esta problemática enlaza con una idea que se ha ido abriendo paso progresivamente entre muchos expertos y también en los organismos internacionales: La consideración de los aspectos específicos de cada país a la hora de instrumentalizar las políticas de apertura al exterior y la liberalización [Unctad (2006), p.63; World Bank (2005), p. 13]. Al contrario de los primeros años del Consenso de Washington, hoy se tiende a reconocer que los compromisos de apertura y liberalización deben dejar una cierta "holgura" para que los países puedan instrumentar ciertas políticas internas de apoyo a la industrialización. Bastantes PRM están capacitados para sostener, mediante la intervención activa del Estado, algunas políticas que favorezcan el desarrollo, e incluso podrían apoyarse en esos logros autóctonos para acometer desde ellos su transformación productiva, como en su día hicieron muchos de los actuales países avanzados. En cualquier caso, hay que demandar que esas posibles actuaciones tengan consistencia intertemporal, una duración determinada y unos ámbitos económicos de intervención claramente delimitados, para no incurrir en errores del pasado, justamente criticados.

¹ Esta caracterización sigue de cerca la realizada por Grossmann y Helpman (1991); véase también Redding (1998).

La discusión de los efectos beneficiosos del comercio sobre la economía de los PRM debe complementarse con el análisis de otros aspectos, de naturaleza diferente, pero importantes para facilitar el éxito sostenido de las políticas de inserción internacional. En concreto, se trata del posible impacto adverso de la apertura comercial sobre la distribución de la renta y la pobreza. Es decir que, cuando se desciende desde la consideración agregada de los costes y beneficios, a su distribución microeconómica, es previsible que surjan, al menos, dos clases de dificultades distributivas con las que habría que enfrentarse: Una primera se refiere al reparto asimétrico de las ganancias que aporte la apertura comercial, lo que puede dar origen a situaciones de agravio comparativo entre los ganadores; una segunda, aún más desfavorable, es que, en un mundo de ajustes no instantáneos, donde el equilibrio no está garantizado automáticamente y donde existe posibilidad de desempleo involuntario, habrá "perdedores", debido a la apertura al comercio, incluso en el largo plazo [United Nations (2005), p.42]. Es, por tanto, probable que, en determinados países, económicamente débiles, el comercio pueda intensificar los fenómenos preexistentes de pobreza, marginación y paro, al ser sociedades con una menor cohesión social, una peor distribución de la renta y una presencia débil de redes de protección social. Por tanto, si estas situaciones no se manejan de forma adecuada, mediante la dotación de medios económicos para contrarrestarlas y la potenciación de instituciones dedicadas a la solución de conflictos, se incrementará la resistencia de una parte de la sociedad a la apertura comercial y a las políticas de inserción internacional y liberalización de la economía. De aquí que las políticas de apertura al libre comercio se adoptarán con menor resistencia, y cumplirán mejor su cometido, si se refuerzan con instituciones del estado de bienestar que contrarresten los efectos adversos a través de gastos sociales que redistribuyan los beneficios y compensen los perjuicios.

2.- Las reglas del comercio mundial

De los 82 PRM para los que se dispone de los datos necesarios, 67 de ellos son miembros de la Organización Mundial del Comercio (OMC), 14 tienen el estatus de observadores, con procesos de adhesión en diferentes estadios, y 1, Turkmenistan, no tiene vinculación de ninguno de los dos tipos (cuadro 1). Estas cifras indican que, de forma más o menos directa, el comercio internacional de los PRM está sometido a reglas multilaterales, negociadas en el seno de la OMC, y que, si se exceptúan los 10 países en transición de la Europa del Este, 71 de los 72 restantes se benefician además de las ventajas que las negociaciones multilaterales conceden a los PED.

El marco principal de las regulaciones está constituido por los diversos acuerdos negociados en el seno de la citada organización multilateral, y están guiados por algunos principios básicos. Los más importantes son los de no discriminación y transparencia. El *principio de no discriminación* asegura que todos los países sean tratados por igual, con las excepciones positivas que se comentarán más adelante. Y las dos manifestaciones de este principio las constituyen la cláusula de *Nación Más Favorecida* (NMF), verdadera piedra angular de las negociaciones del comercio mundial, de acuerdo con la cual, las concesiones realizadas a un miembro de la OMC deben extenderse automáticamente al resto de miembros; y la cláusula de *Trato Nacional* (TN), que asegura que, una vez que han pasado la aduana, los productos importados de cualquier país miembro de la OMC recibirán el mismo trato que los productos nacionales; al aplicarse esta cláusula *después* del paso de aduana, no entra en conflicto

con la posible existencia de aranceles, que pueden gravar la importación de ese producto.

Cuadro1: Países de Renta Media

| Miembros de la OMC | | Proceso de Adhesión y Observadores | |
|-----------------------|---------------|------------------------------------|-----------------------|
| PRMA | PRMB | PRMA | PRMB |
| Antigua y Barbuda | Albania | Líbano | Argelia |
| Arabia Saudi | Armenia | Seychelles | Azerbaijón |
| Argentina | Bolivia | | Belarus |
| Barbados | Brasil | | Bosnia y Herzegovina. |
| Belice | Bulgaria * | | Cabo Verde |
| Botswana | China | | Irán |
| Chile | Colombia | | Kazakhstan |
| Costa Rica | Cuba | | Rusia * |
| Croacia | Ecuador | | Samoa |
| Dominica | Egipto | | Serbia y Montenegro |
| Estonia * | El Salvador | | Ucrania |
| Gabón | Fiji | | Vanuatu |
| Granada | Filipinas | | |
| Hungría * | Georgia | | |
| Letonia * | Guatemala | | |
| Lituania * | Guyana | | |
| Malasia | Honduras | | |
| Mauricio | Indonesia | | |
| México | Jamaica | | |
| Omán | Jordania | | |
| Panamá | Macedonia | | |
| Polonia * | Maldivas | | |
| Rep. Checa * | Marruecos | | |
| Rep. Eslovaca * | Marruecos | | |
| San Crist. y Nieves | Namibia | | |
| San Vicente y Granad. | Paraguay | | |
| Santa Lucía | Perú | | |
| Trinidad y Tobago | R. Dominicana | | |
| Uruguay | Rumania * | | |
| Venezuela | Sri Lanka | | |
| | Sur África | | |
| | Suriname | | |
| | Swazilandia | | |
| | Tailandia | | |
| | Tonga | | |
| | Túnez | | |
| | Turquía | | |

Nota: Se consideran PED, todos los países salvo aquellos con **asterisco**.

El *principio de transparencia* obliga a los países a hacer públicas las normas nacionales de comercialización. Como el fin de la OMC y de sus principios es conseguir un comercio más libre, en un marco lealmente competitivo, esto implica que deberán darse a conocer de manera clara las leyes, reglamentos, normas etc. que puedan afectar a las operaciones comerciales.

Las normas no discriminatorias se han hecho compatibles con el principio de *Trato Especial y Diferenciado*, según el cual, para fomentar como una prioridad el desarrollo, los Países en Desarrollo, y con más fuerza aún, los Países Menos Adelantados, están

exentos de algunas obligaciones y, por el contrario, disfrutaban de algunas ventajas, que no están disponibles para los países desarrollados. Lo que concede un margen de maniobra que los PRM pueden aprovechar en su favor para mejorar su posición en el comercio internacional, ya que la totalidad de ellos son países en desarrollo.

De hecho, aparte de algunos aspectos institucionales que visualizan esa dedicación a los países en desarrollo (como el Comité de Comercio y Desarrollo o las ayudas técnicas y jurídicas especialmente dispuestas por la Secretaría General), cada uno de los tres grandes Acuerdos contiene mejores condiciones, en algún aspecto, para los PED. Así, por ejemplo, en el GATT figura la posibilidad de no reciprocidad, en determinados acuerdos agrarios; en el GATS se abre hueco para un trato preferencial en ciertas negociaciones; y en el ADPIC se contempla la excepción de los PMA, por ejemplo, en el asunto importante del acceso a los medicamentos, que debería extenderse cuando menos a aquellos PRM de reducido potencial económico.

Estos principios generales, y sus posibles excepciones, se articulan principalmente alrededor de los *tres grandes acuerdos* que se han mencionado anteriormente:

1.- El GATT es el acuerdo general sobre el comercio de bienes (que se complementa con otros acuerdos de diverso tipo), y que organiza los intercambios según los principios de Transparencia, Nación Más Favorecida y Trato Nacional, que se han comentado. En relación con los PED, conviene indicar que, para hacer frente a las preocupaciones sobre el desarrollo, se ha ido perfilando, muy especialmente desde la Ronda Tokio, y se ha confirmado en la agenda de Doha, un marco jurídico que permite preferencias unilaterales a favor de dichos países, no reciprocidad de las concesiones y preferencias recíprocas PED y PMA, gracias a la llamada "cláusula de habilitación". Dicha cláusula, además del artículo XXIV, es la que ampara concesiones unilaterales de los PD a los PED, tipo SPG y, con matices, justifica la nueva versión de Lomé IV, en los llamados Acuerdos de Cotonú. Dentro de este Programa de impulso al desarrollo, deben señalarse dos peligros que pueden erosionar su eficacia. Uno es el propósito de segmentar a los PED según niveles, lo que llevaría a distribuir las concesiones de acuerdo con dicha segmentación, aunque, en comparación con los PD, todos los PED presentan importantes diferencias y carencias. Un segundo peligro es que, para todos los beneficiarios, las concesiones contenidas en acuerdos preferenciales no recíprocos, del tipo SPG, sufren una merma en su eficacia relativa, debido a la rebaja generalizada de los aranceles en las sucesivas rondas negociadoras.

Aparte de este marco más general, tiene interés mencionar que, dentro de las sucesivas rondas negociadoras, se ha llegado a Acuerdos especialmente relevantes para los PRM, donde destaca el Acuerdo sobre Agricultura, con dos grupos de temas destacados: ayudas y subvenciones, y acceso a los mercados (Recuadro 1). En ambos aspectos, las condiciones otorgadas a los PED fueron más favorables (menores reducciones de las ayudas, más tiempo para adaptarse) que para los PD. Por último, mencionar que el retorno a la disciplina general del sector textil, en enero de 2005, después de más de 30 años de regulación especial por el Acuerdo Multifibras, debería facilitar el comercio de unas producciones de gran interés para los PRM.

2.-El segundo gran Acuerdo es el GATS, por el que de forma general se regula el comercio internacional de Servicios. Los principios en que se basa este acuerdo son similares a los que se han expuesto para los bienes: no discriminación (con la obligación

de la cláusula de NMF y TN), transparencia, reglas claras y sencillas, compromisos negociados y consolidados, liberalización progresiva. Por diversas razones que, en general, provienen de negociaciones y acuerdos bilaterales previos, en el GATS se han acordado exenciones a los principios de NMF y de TN, pero que, en cualquier caso, está previsto que no puedan extenderse más allá de 10 años, y que no podrán renovarse ni introducirse *ex novo*. Con respecto a los PED de renta media, lo más reseñable se contiene en dos artículos: el artículo 5, donde se reclama flexibilidad a la hora de establecer los compromisos anejos a los acuerdos de integración en que intervengan PED, que deberían modularse según el diferente nivel económico; y el artículo 19, donde se reconoce que el ritmo de la liberalización exterior variará entre los Miembros, y que los PED pueden decidir abrir menos sectores y menos tipos de transacciones en consonancia con su situación de desarrollo. No obstante, apunta el citado artículo, debería recordarse que el beneficiario principal de la liberalización será el propio país que liberalice.

3.-En tercer lugar, hay que mencionar el ADPIC, que es el Acuerdo sobre Derechos de la Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio. Se trata de la segunda gran novedad -junto con el GATS- en la ampliación de los campos cubiertos por la disciplina de la OMC, introducida en la Ronda Uruguay.

Por unas u otras razones, los PRM se ven preocupados muy particularmente por las regulaciones y compromisos de este Acuerdo, dado que su ámbito de aplicación integra todo el amplio conjunto de actividades y producciones que caen bajo el epígrafe de propiedad intelectual; es decir que la propiedad industrial (patentes, diseños, marcas) está englobada en la propiedad intelectual, al igual que los derechos de autor por creaciones artísticas (música, artes plásticas, literatura...) o las denominaciones de origen y los programas informáticos.

Esta amplitud plantea no pocos problemas de aplicación a los PRM que se han opuesto a algunas de las derivaciones más discutibles de este Tratado. Es sabido que un campo donde la oposición ha sido mayor es el de los medicamentos puesto que, tanto en el caso de tener cierta capacidad de fabricación como en el de no tenerla, la necesidad de obtener licencia implica una sustancial elevación del precio de los productos farmacéuticos en países que pueden tener una renta per cápita no superior a 3 dólares diarios. De momento las soluciones se centran en las licencias obligatorias, las importaciones paralelas, hechas al amparo de las licencias obligatorias, y por la prórroga hasta 2016 del plazo que tienen los Países Menos Adelantados para aplicar los acuerdos sobre patentes de productos farmacéuticos. Por tanto, una buena línea de actuación pasa por seguir analizando estos problemas y encontrar la flexibilidad necesaria para proteger los derechos de la propiedad y los de los consumidores, especialmente en los PRMB.

Aparte de estos tres grandes acuerdos, es necesario aludir a *dos más* de indudable importancia para el comercio de los PRM.

El primero de ellos es el Acuerdo sobre Medidas de Inversión Relacionadas con el Comercio (TRIMS), un acuerdo con formulaciones poco precisas y que no ofrece criterios objetivos para clasificar las citadas medidas. En su lugar, se "ilustra" lo que se quiere regular con una serie de ejemplos donde debería quedar claro qué tipo de acciones son compatibles, y cuales no, con las reglas multilaterales de la OMC. El aspecto que más interesa a los PRM es el que se refiere a la prohibición de aquellas

actividades que supongan conceder algún tipo de ventaja a las empresas de acuerdo con su rendimiento exportador, o que suponga imponer cuotas de input nacionales en la fabricación de productos de exportación. Mecanismos de este tipo han sido empleados por los países desarrollados, y podrían emplearse con buenos resultados por muchos de los actuales PRM en desarrollo, por lo que deberían rechazarse como inadecuadas aquellas políticas que impidan a estos países imponer cuotas de input nacionales.

El segundo de ellos es el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (ASMC). En dicho acuerdo, las subvenciones se dividen en específicas y no específicas. Las *específicas* son aquellas que interfieren directamente en los costes y precios, y por tanto distorsionan el funcionamiento del mercado internacional; dichas subvenciones están prohibidas y son denunciables frente al Organismo de Solución de Diferencias, y pueden ser objeto de medidas compensatorias por parte de los países afectados. Las subvenciones *no específicas* son aquellas que tienen un carácter más bien transversal, beneficiando a todas las empresas y sectores sin especial diferenciación; por ejemplo, las ayudas a la construcción de infraestructuras, a la formación, a los programas de investigación básica. Aunque este importante asunto se está reexaminado a partir de la declaración de Doha, para ver si se abre espacio a determinadas subvenciones de los PED que tienen objetivos precisos de desarrollo, la situación actual es más bien de pausa. Esto significa que, por el momento, se pasan por alto actuaciones de los Países Desarrollados que podrían ser denunciables, como determinadas ayudas estatales y de los fondos estructurales de la Unión Europea [Unctad (2006), p.171].

La anterior exposición no estaría completa si no se aludiera a otra vertiente de la regulación de los flujos de comercio que, en principio, debe plantearse como compatible con los acuerdos multilaterales, pero cuyos efectos son específicos. Se trata de los compromisos adquiridos en *acuerdos de integración y de libre comercio* de carácter regional, plurilateral o bilateral, y que han prosperado en décadas recientes como lo indica el que, entre 1990-2005, se hayan multiplicado por cuatro, hasta totalizar en torno a 230 [United Nations (2005), p. 62]. Una manifestación muy visible de esta tendencia a la integración se advierte en los acuerdos que agrupan a una gran parte de los países de amplias áreas geográficas: Europa, con la Unión Europea; Asia con el ASEAN; América con el proyecto de Área de Libre Comercio. En contraste con los movimientos integradores de las décadas del 50 al 70 del siglo XX, se ha querido subrayar el carácter de "regionalismo abierto" de la actual tendencia integradora, queriendo subrayarse por esta vía que los esquemas más recientes son menos exclusivos y menos orientados al interior, y se pretenden más compatibles con el sistema multilateral. La reflexión teórica y el apoyo empírico muestran que los miembros de estos Acuerdos, con frecuencia de niveles diferentes de desarrollo, pueden salir beneficiados, como sería el caso de México o de los PECOS, por el incremento de los flujos comerciales y por el acceso más fácil a la tecnología, además de otras posible ventajas derivadas de que los actuales esquemas son más ambiciosos en la circulación de servicios, capitales y personas.

Por el contrario, deben subrayarse también algunos inconvenientes potenciales de este auge de la integración, que se mueven en planos de distinta naturaleza. Así, una primera consideración debe aludir a la posible pérdida de grados de libertad, que vendría a incidir en uno de los asuntos que los PRM deben defender en los foros multilaterales: la concesión de márgenes suficientes para que la política económica pueda implementar acciones nacionales encaminadas a promover el desarrollo; debería vigilarse que lo que se pueda ganar en las negociaciones multilaterales no se pierda en las regionales o

bilaterales. Una segunda cautela concierne a los efectos adversos que estos esquemas pueden tener sobre los no socios, en términos, por ejemplo, de desviación de comercio, pero también de inversiones y otras corrientes económicas; una realidad que, para aquellos países más vulnerables y no miembros, sería muy adversa. Finalmente, una tercera cautela se refiere a la relación de estos Acuerdos con el marco multilateral. Una primera afirmación es que los acuerdos que implican preferencias no generalizables a los no socios deben ampararse en algún tipo de excepción de las normas de la OMC, ordinariamente el artículo XXIV del GATT para las mercancías, y el artículo 5 del GATS para los servicios. Pero, incluso contando con esta concesión, quedan dos cuestiones abiertas que deben analizarse cuidadosamente: Una es la erosión del sistema multilateral, ante el posible bloqueo de su avance por la regionalización del comercio de bienes y servicios y de las inversiones; o su pérdida de relevancia para amplios grupos y categorías de países si, en definitiva, sus flujos económicos se realizan en mejores condiciones y proporciones al amparo de la ordenación regional que al amparo de la multilateral. Otra cuestión a considerar es la posible incompatibilidad *de facto* de algunos aspectos importantes de estos Acuerdos con los compromisos multilaterales; una cuestión no especulativa, sino práctica, de la que hay ejemplos en los contenciosos importantes que están planteados, desde la PAC de la Unión Europea, hasta el SPG comunitario, denunciado por la India por su falta de criterios objetivos para hacerse extensivo a otros países.

La recapitulación de lo que se ha expuesto debería señalar lo siguiente: con toda probabilidad, la sujeción del comercio internacional de bienes y servicios a reglas multilaterales es beneficioso para los PRM, aunque esta afirmación sería mucho más clara si se introdujeran algunos matices importantes, que no están lejos del espíritu de dichos acuerdos multilaterales. En primer lugar, la necesidad de combinar el adecuado cumplimiento de las reglas generales con la flexibilidad necesaria para que haya espacio para políticas específicas de desarrollo; una necesidad que instituciones como el Banco Mundial y la Unctad y los expertos del desarrollo, se inclinan cada vez más a considerar. En segundo lugar, reconocer, para su adecuado tratamiento, una asimetría básica de las normas internacionales: la igualdad "legal" que introducen esas normas crean con frecuencia una desigualdad en términos "económicos", puesto que su cumplimiento es más costoso a los PED. En tercer lugar, en la línea de lo anterior, debe entenderse que buena parte del esfuerzo de renuncia a la autonomía de su política económica por parte de los PED esta hecha sobre la convicción de obtener a cambio un acceso más fácil a algunos mercados importantes de los PD, especialmente en productos agrarios y en determinadas manufacturas tradicionales, donde los PED son competitivos; acceso que hasta la fecha ha sido insuficiente. Por último, hay que recoger la importancia del auge de los movimientos de integración y de asociación de libre comercio, del que pueden beneficiarse los PRM, con tal de que no suponga una pérdida añadida de grados internos de libertad y de que se haga compatible con el desarrollo del sistema multilateral, al que pueden complementar, pero al que no deberían sustituir [United Nations (2005), p. 69]

3.- Características del comercio exterior de los PRM

3.1.- Rasgos generales

Desde el punto de vista de los *pesos relativos* en el comercio mundial de *bienes y servicios*, los PRM realizan el 23,0 % del total, de los cuales, 10,4 puntos porcentuales

son responsabilidad de los países de renta media-alta (PRMA) y los 12,6 restantes, de los países de renta media-baja (PRMB); en tanto que los países de renta alta (PRA) representan el 65% y los de Renta Baja (PRB) apenas llegan al 4%, con datos referidos a 2003. La proporción de los PRM ha ido creciendo -a lo largo de la década 1992-2003- como resultado de su mayor *dinamismo comparativo* con los PRA, pues, en efecto, dicha tasa en promedio anual acumulativo² ha sido del 8,0% frente al 6,2% de los países desarrollados, aunque algo inferior al 8,1% que han alcanzado los PRB (cuadro 2). En este progreso, ha sido decisiva la aportación de China, tanto por su elevado dinamismo, que en años recientes viene alcanzando tasas superiores al 20%, como por su notable cuota que ya supera el 8% del comercio mundial; esto explica en buena parte los buenos resultados de los PRMB.

Cuadro 2: *Exportaciones e Importaciones de bienes y servicios.*

| | Exportaciones de bienes y servicios ⁽¹⁾ | | | Importaciones de bienes y servicios ⁽¹⁾ | | |
|--------------------|--|-----------|------------------------------------|--|-----------|------------------------------------|
| | millones de USD | | Tasa de crecimiento ⁽²⁾ | millones de USD | | Tasa de crecimiento ⁽²⁾ |
| | 1992 | 2003 | | 1992 | 2003 | |
| Mundo | 4.299.093 | 8.723.796 | 6,6 | 4.322.689 | 8.758.712 | 6,6 |
| P. de Renta Alta | 3.350.911 | 6.502.644 | 6,2 | 3.347.666 | 6.698.539 | 6,5 |
| P. de Renta Media | 859.758 | 2.013.369 | 8,0 | 880.754 | 1.830.974 | 6,9 |
| - Renta media-alta | 306.207 | 914.995 | 10,5 | 287.110 | 833.757 | 10,2 |
| - Renta media-baja | 555.612 | 1.101.110 | 6,4 | 599.321 | 1.000.864 | 4,8 |
| P. de Renta Baja | 88.424 | 207.783 | 8,1 | 94.269 | 229.199 | 8,4 |

(1) precios constantes.

(2) Tasa media de crecimiento anual acumulativo (%), periodo 1992-2003

Fuente: elaboración propia con datos del WDI 2005, Banco Mundial.

Pueden cualificarse estos datos indicando que, dentro de los países de nivel medio que nos ocupan, ha sido mayor el dinamismo de los PRMA (10,5%) que los de PRMB (6,4%), aunque entre estos últimos se cuenten algunas de las economías más dinámicas y con más futuro en el comercio y la producción como es China³. Según se aprecia en la información citada, la mayoría del comercio mundial se concentra en los países de alto ingreso, aunque la dinámica es favorable a los de menores ingresos. Un segundo rasgo de interés es que, en general, la ventaja de los PRA es mayor en los servicios que en las mercancías, sobre todo cuando se consideran los servicios de alto valor añadido, aunque este rasgo es compatible con el hecho de que determinados servicios, acoplados al desarrollo de las nuevas tecnologías, se desplacen a los países incluso de baja renta, como sucede con algunas actividades relacionadas con la informática y las comunicaciones. Otro rasgo de interés es el mayor dinamismo de los servicios en relación con las mercancías. Como resultado, si se considera la década 1992-2003, la proporción que representan los servicios en relación con el comercio mundial de mercancías, ha seguido una pauta clara de crecimiento tanto en los PRA (donde representaron el 27% en 2003) como en los PRB (donde el dinamismo ha sido aún mayor y ya representan el 28% de la exportación de mercancías). Sin embargo, en este asunto, los PRM ofrecen algunas peculiaridades dignas de mención. Primera, son los

² El dato se refiere a las exportaciones de bienes y servicios; por lo que atañe a las importaciones, el dinamismo de los PRM también ha sido superior a los PRA (6,9% frente a 6,5%) aunque inferior a los PRB (8,4%).

³ Desde el punto de vista de las importaciones, el comentario es similar, si bien en este caso, la diferencia de dinamismo entre ambos grupos de PRM es apreciablemente mayor a favor de los PRMA (Véase el cuadro 2).

países donde menos pesan los servicios en proporción a las mercancías que exportan (17%). Segunda, los PRMB tienen mayor proporción (18%) que los PRMA (16%); una posible explicación es el mayor esfuerzo industrial de los PRMA en relación con los PRMB donde probablemente el peso de otras actividades, como el turismo o la subcontratación de algunos servicios a empresas es posible que jueguen un papel más relevante. Este rasgo anticipa algunas de las orientaciones de una política sobre todo hacia los PRM de mayor nivel: el desarrollo de actividades de servicios de mayor valor añadido, referidos a las empresas, al intercambio tecnológico o a las actividades financieras.

3.2.-Exportaciones de mercancías y servicios

Entrando más en detalle en el *comercio de mercancías* (cuadro 3), se aprecia que los PRM han ganado, de modo significativo, cuota en las exportaciones mundiales (desde un 17% hasta un 23%), fruto de su mayor dinamismo, como se ha comentado más arriba, si bien la distancia sigue siendo considerable respecto a los PRA (que de todos modos han descendido desde el 81% hasta el 75%).

Sin embargo, estas cifras requieren algún matiz para su mejor comprensión. Así, atendiendo a las *exportaciones por habitante*, la información estadística muestra un abismo todavía mayor que el de las cuotas comerciales, puesto que los más de 5600 dólares de exportación promedio por cada habitante de países desarrollados es prácticamente 10 veces superior a los 583 dólares por habitante y año en los PRM. Sería conveniente incrementar la intensidad por habitante, mediante el fomento de una mayor cultura exportadora. En este aspecto, gigantes comerciales como China, con unas exportaciones totales que lo sitúan en el tercer lugar mundial, tienen mucho margen para progresar en lo que a proporción por habitante se refiere.

Cuadro 3: *Exportaciones de mercancías.*

| | Exportaciones de mercancías (USD corrientes) | | | | | | |
|--------------------|--|---------|------------|-----------|---------|------------|-------------------------------|
| | 1992 | | | 2003 | | | Tasa de crecimiento 1992-2003 |
| | mill. USD | % mundo | per cápita | mill. USD | % mundo | per cápita | |
| Mundo | 3.836.487 | 100,0 | 1.055,9 | 7.571.927 | 100,0 | 1.204,1 | 6,4 |
| P. de Renta Alta | 3.112.242 | 81,1 | 3.459,0 | 5.646.290 | 74,6 | 5.661,4 | 5,6 |
| P. de Renta Media | 649.178 | 16,9 | 244,4 | 1.760.310 | 23,2 | 582,7 | 9,5 |
| - Renta media-alta | 253.569 | 6,6 | 871,6 | 829.167 | 11,0 | 1.397,4 | 11,4 |
| - Renta media-baja | 393.702 | 10,3 | 166,4 | 931.143 | 12,3 | 383,6 | 8,1 |
| P. de Renta Baja | 75.067 | 2,0 | 40,4 | 165.327 | 2,2 | 72,8 | 7,4 |

Fuente: Elaboración propia con datos del WDI 2005, Banco Mundial.

Pero en el comercio, lo cuantitativo es sólo un aspecto. Hay que considerar también el aspecto cualitativo que se puede aproximar, a falta de mejores informaciones, por el *tipo de países y de productos*. El primero (cuadro 4) se centra en la distribución de cada tipo de mercancías según las diversas *categorías de países*.

Cuadro 4: *Composición de las exportaciones de mercancías según categorías de países (%), año 2003*

| | Materias primas agrarias | Alimentos | Manufacturas | Combustibles | Menas y minerales |
|-----------------------|--------------------------|-----------|--------------|--------------|-------------------|
| Mundo | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| Países de Renta Alta | 69,0 | 65,9 | 79,1 | 43,6 | 63,6 |
| Países de Renta Media | 28,0 | 29,8 | 19,4 | 49,8 | 34,1 |
| - Renta media-alta | 13,0 | 12,5 | 8,7 | 26,5 | 18,5 |
| - Renta media-baja | 15,1 | 17,3 | 10,8 | 22,7 | 15,1 |
| Países de Renta Baja | 2,9 | 4,3 | 1,4 | 7,2 | 2,8 |

Fuente: Elaboración propia con datos del WDI 2005, Banco Mundial.

Se aprecia que los PRA, de acuerdo con su potencial comercial, son líderes en todos los renglones de mercancías, con la notable y esperada excepción de combustibles, donde el conjunto de PRM ostentan la mayor participación, derivada, sobre todo, de la venta de petróleo. Una segunda observación debe aludir a la presencia notable de los PRM en todos los rubros del comercio; un peso que, como se ha comentado más arriba, se ha ido acrecentando debido al mayor dinamismo de las exportaciones de los citados países. De todos modos, una tercera observación debe subrayar un hecho revelador: la mayor distancia adversa, en relación con los PRA, se da en el gran agregado de las manufacturas, mientras que la menor (descontando, como ya se ha comentado, combustibles) se da en el renglón de menas y minerales.

El segundo punto de vista, complementario, alude a la composición de las exportaciones de manufacturas según *categorías de productos* (cuadro 5). Este análisis revela algunos rasgos dignos de mención. Así, desde el punto de vista de la estructura, hay un primer rasgo en el que coinciden todos los grupos de países: el peso decisivo que las manufacturas alcanzan en las exportaciones.

Cuadro 5: *Composición de las exportaciones de mercancías según categoría de productos (%), año 2003*

| | Materias primas agrarias | Alimentos | Manufacturas | Combustible | Menas y minerales |
|-------------------|--------------------------|-----------|--------------|-------------|-------------------|
| Mundo | 1,8 | 7,5 | 77,3 | 8,1 | 2,7 |
| P. de Renta Alta | 1,7 | 6,7 | 81,4 | 5,0 | 2,3 |
| P. de Renta Media | 2,2 | 9,7 | 64,2 | 18,3 | 4,0 |
| -Renta media-alta | 2,2 | 8,7 | 61,2 | 20,6 | 4,6 |
| -Renta media-baja | 2,3 | 10,8 | 67,3 | 15,7 | 3,3 |
| P. de Renta Baja | 2,4 | 14,7 | 50,6 | 28,1 | 3,5 |

Fuente: Elaboración propia con datos del WDI 2005, Banco Mundial.

Pero, una vez comprobada esta similitud, pueden subrayarse dos rasgos más en los que los PRM contrastan con los PRA. El primero es la proporción apreciablemente inferior (64% frente a 81%) que suponen las manufacturas en los PRM, sin contar con la diferencia cualitativa que se oculta tras esas cifras; y el segundo es la muy superior exportación de combustibles (18% frente a 5%) por parte de los PRM. En el resto de renglones (materias primas agrarias, alimentos, menas y minerales) existen diferencias,

poco acusadas, a favor de los PRM. Dentro de estos últimos, las distancias según la renta media sea más o menos alta son poco importantes, pudiendo resumirse, en conjunto, que los PRMB son más proclives, relativamente al total, a exportar materias primas agrarias, en tanto que los de PRMA presentan una mayor proporción de combustibles; ambas diferencias parecen deberse más a las dotaciones naturales que a cualquier otra cosa. Por último, merece la pena condensar en un párrafo las divergencias con los PRB, puesto que sirven para apreciar que, no obstante lo discutible y permeable de toda clasificación, estamos ante diferencias que podrían calificarse, en conjunto, de sustanciales. Las principales diferencias se resumen en dos: la superior participación de la exportación de alimentos en los PRB, y la muy inferior en manufacturas.

Debe subrayarse, para cerrar este aspecto, que visto en perspectiva, se ha llevado a cabo una notable transformación de la estructura exportadora de un amplio grupo de PRM, que no es sino el reflejo del proceso de industrialización que ha tenido lugar en los citados países. Puede recordarse, por supuesto, la presencia de los países en transición, del antiguo bloque socialista del este de Europa y Turquía, pero además, habría que aludir a varios países importantes de América Latina, de reconocido peso industrial, como Argentina, Brasil, Chile, Colombia o México, y a un buen número de ejemplos conocidos de Asia, como Indonesia o China. Proceso que justifica los dos rasgos esenciales de su comercio de manufacturas: el creciente peso en el total mundial, aunque aún a mucha distancia de los PD; y el haberse convertido muy mayoritariamente, en exportadores de manufacturas, con un peso promedio que se acerca a los dos tercios.

Por lo que respecta a los *servicios*, es sabido que los países desarrollados concentran, en los momentos actuales, en torno a dos tercios de su producción y su empleo en el citado sector; un dato que sintetiza bien hacia dónde está progresando la economía mundial. Por eso no es de extrañar que los *servicios comerciales* hayan ganado peso en las exportaciones y que su regulación se haya plasmado, según se ha expuesto, en un Acuerdo General sobre su Comercio, al tiempo que son objeto de atención creciente tanto en las negociaciones internacionales como en las políticas internas de las diversas categorías de países. Pero, por eso mismo, tampoco extraña que las distancias, en el sector de servicios comerciales, sean aún mayores que en el comercio internacional de mercancías. Una primera observación debe aludir a la gran diferencia de peso en el comercio mundial de servicios donde los PRA siguen concentrando el 82% de las ventas (87% en 1992) frente a un 15% (12% en 1992) de los PRM.

Pero, en segundo lugar, como se ha apuntado a propósito del comercio de mercancías, lo importante no son sólo la cuantía y el dinamismo de los servicios sino la calidad de los mismos. En este aspecto, la información empírica muestra lo siguiente (cuadro 6): de las cuatro categorías que se ofrecen en el citado cuadro, se pueden señalar tres donde las diferencias de los PRM con los PRA y con el promedio mundial son suficientemente acusadas como para considerarse asimetrías importantes en la especialización.

Cuadro 6: *Composición de las exportaciones de servicios comerciales (en porcentaje, año 2003)*

| | Transportes | Viajes | Seguros y servicios financieros | Informática, comunicaciones y otros servicios |
|-----------------------|-------------|--------|---------------------------------|---|
| Mundo | 23,7 | 28,9 | 7,0 | 41,2 |
| Países de Renta Alta | 24,0 | 24,0 | 8,1 | 44,8 |
| Países de Renta Media | 61,8 | 22,9 | 3,1 | 26,5 |
| - Renta media-alta | 68,4 | 23,9 | 4,5 | 21,0 |
| - Renta media-baja | 56,8 | 21,7 | 1,5 | 32,7 |
| Países de Renta Baja | 43,6 | 19,8 | 3,0 | 58,3 |

Fuente: Elaboración propia con datos del WDI 2005, Banco Mundial.

En dos de las citadas categorías, los PRM están significativamente por debajo de los PRA y de la media mundial. Se trata de seguros y servicios financieros e informática, comunicación y otros servicios, aunque las diferencias en el interior de los PRM no son significativas, si se exceptúan los seguros y servicios financieros. En una tercera línea, que recoge los viajes, los citados PRM están muy por encima de las dos restantes categorías con las que se están comparando, quizá porque, proporcionalmente, reciben más ingresos por turismo que los PRA. Este perfil exportador es congruente con lo que cabe esperar de los niveles de desarrollo de los diversos grupos de países, y marca la senda de un posible diseño de política comercial y económica, cuyo fin sería incrementar porcentualmente los servicios avanzados en la cesta exportadora de estos países, lo que implica incidir en el desarrollo de las tecnologías de la información y de la comunicación (TIC) y en el fortalecimiento de las actividades aseguradoras y financieras, más allá de las a veces engañosas especializaciones estáticas según las ventajas comparativas.

3.3.-Algunos indicadores de resultados

La insistencia de las instituciones nacionales e internacionales de ligar apertura exterior y desarrollo puede inducir al error de pensar que son las economías desarrolladas y de alta renta las más abiertas al comercio internacional. Pero los datos estadísticos muestran que tal suposición debe matizarse para no incurrir en afirmaciones inexactas.

Cuadro 7: *Diversos indicadores del comercio según categoría de países.*

| | Coeficiente de apertura ⁽¹⁾ | | Tasa de cobertura ⁽²⁾ | | Balance externo ⁽³⁾ | |
|--------------------|--|------|----------------------------------|-------|--------------------------------|-------|
| | 1992 | 2003 | 1992 | 2003 | 1992 | 2003 |
| P. de Renta Alta | 37,1 | 45,2 | 100,1 | 97,7 | 0,18 | -0,36 |
| P.de Renta Media | 49,3 | 61,8 | 97,6 | 109,7 | 0,04 | 2,38 |
| - Renta media-alta | 55,0 | 68,4 | 106,7 | 111,7 | -1,62 | 3,39 |
| - Renta media-baja | 46,5 | 56,8 | 92,7 | 108,1 | 0,88 | 1,61 |
| P. de Renta Baja | 32,7 | 43,6 | 93,8 | 93,0 | -3,19 | -2,48 |

(1) Definido como $[(X+M)/\text{PIB}] \times 100$, en donde X y M representan respectivamente las exportaciones e importaciones de bienes y servicios.

(2) Definida como $(X/M) \times 100$, en donde X y M representan respectivamente las exportaciones e importaciones de bienes y servicios.

(3) Definido como $[(X-M)/\text{PIB}] \times 100$, en donde X y M representan respectivamente las exportaciones e importaciones de bienes y servicios.

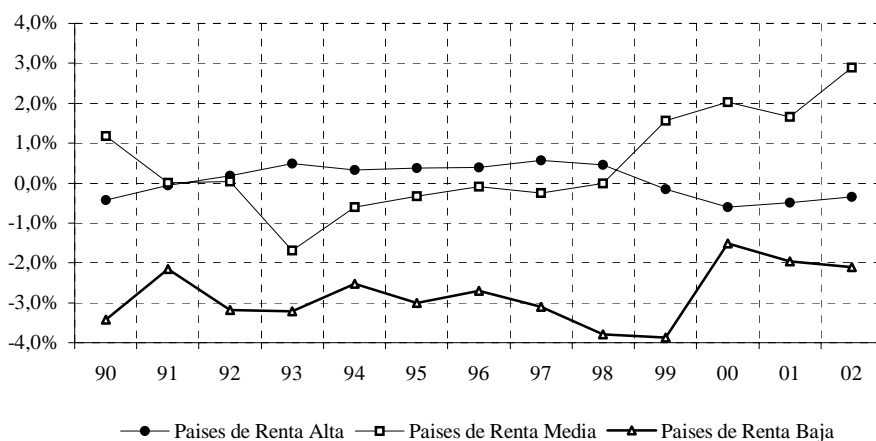
Fuente: WDI 2005, Banco Mundial.

Según se puede apreciar en la información empírica (cuadro 7), son los PRM los más abiertos al exterior (62% del PIB)⁴ -con una diferencia que se ha ido ensanchando a lo largo del tiempo-, seguidos por los PRA y los PRB que presentan un coeficiente casi idéntico del 44%. Dada la forma en que se construye el *coeficiente de apertura* utilizado, se deduce que el comercio de bienes y servicios en los citados países de ingreso medio ha crecido a mayor ritmo que su producción –en sintonía con lo que suele ocurrir cuando se comparan mundialmente producción y comercio-, y además, este ritmo ha sido superior al correspondiente al de las otras dos categorías de países, objeto de comparación. Otra pauta que se repite, en éste y otros indicadores, es el valor superior que alcanza en los PRMA, donde llega en 2003 hasta casi el 69% del PIB, lo que representa el mayor valor relativo y es además el resultado de un ritmo más intenso en la apertura comercial. De todos modos, la interpretación de este coeficiente está sujeta a un matiz importante, puesto que es conocido que los países pequeños suelen presentar un valor elevado debido al sesgo que introduce el reducido tamaño de su PIB; por eso, es más expresiva la tasa de variación del coeficiente que su nivel porcentual.

Una forma agregada de medir el resultado comercial, a través de un dato fácilmente interpretable, es *la tasa de cobertura*, que en el presente caso se refiere al comercio de bienes y servicios. Lo primero que se advierte (véase nuevamente el cuadro 7), es que, en los años recientes, son los PRM los únicos que, en conjunto, presentan una tasa por encima de 100, indicativa de que el valor de sus exportaciones supera al de sus importaciones; las otras dos categorías arrojan valores inferiores a 100, expresivo del valor superior de sus importaciones. Esta apreciación general puede cualificarse con algunas observaciones adicionales. Una primera es que los PRM han ido mejorando su cobertura, de modo notable, en los años de referencia (1992-2003), al contrario de lo sucedido con los PRA; una segunda es que son los PRMB los que en mayor proporción han mejorado la cobertura de su comercio. De acuerdo con estos índices, *el saldo exterior* de bienes y servicios es, actualmente, positivo (2,4% del PIB) en los PRM, muy especialmente en los PRMA (3,4%), y negativo en las otras dos categorías de países de ingreso alto y de ingreso bajo (gráfico 1). Puede aducirse una razón que fuerza a este comportamiento, y es que, dada la necesidad de hacer frente al servicio de la deuda, los países de las dos categorías inferiores de renta, muchos de ellos fuertemente endeudados, están obligados a generar superávit corrientes para hacer honor a sus compromisos financieros.

⁴ Véase en las notas del cuadro 7 la definición de los diversos coeficientes y tasas que se van a comentar.

Gráfico 1: *Balance externo (% del PIB)*



Definido como exportaciones de bienes y servicios menos importaciones de bienes y servicios sobre el PIB.

Fuente: elaboración propia con datos de WDI 2005, Banco Mundial

4.- Problemas en el comercio exterior

En el apartado anterior ha quedado de manifiesto el evidente progreso en el comercio internacional de bienes y servicios de los PRM; un progreso en el que han influido sin duda varios factores que se han ido decantando a lo largo de las dos últimas décadas. Se pueden enumerar algunos de ellos. En primer lugar, el proceso de apertura y liberalización de los mercados mundiales, propiciado –a pesar de los fracasos, en una parte no pequeña, de las agendas en las sucesivas rondas negociadoras- por la Ronda Uruguay, la aparición de la OMC, la implantación del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS), y otros acuerdos sobre derechos de propiedad y sobre las inversiones relacionadas con el comercio, por enumerar algunos de los hitos más importantes. Este nuevo clima ha obligado a las empresas a competir tanto dentro como fuera mediante las ganancias de eficiencia. En segundo lugar, el cambio en las orientaciones de la política económica, con el abandono de buena parte de las medidas proteccionistas y el impulso de las estrategias de desarrollo orientadas al exterior; una orientación que ha contado con el respaldo de las instituciones internacionales, que han hecho de la apertura una de las condiciones más importantes de la lista a cumplir para obtener ayuda, y que se ha reflejado en el éxito de países que se han basado en el fomento del comercio exterior como medio de crecer y desarrollarse. En tercer lugar, el auge de la inversión directa, que ha permitido, a muchos de los países catalogados como de renta media, atraer corrientes de capital empresarial que, aunque en menor medida de lo que sería de desear, han contribuido al progreso en las tecnologías de producto y de proceso, facilitando el surgimiento de bases exportadoras en los países receptores. En cuarto lugar, el proceso de globalización, más amplio que el de la sola liberalización comercial, ha impulsado un mayor juego de las ventajas comparativas y ha favorecido con ello los procesos de deslocalización de actividades tangibles e intangibles; así se explica el que determinadas industrias y servicios ligados a las TIC hayan encontrado un amplio acomodo en países de renta media e incluso de renta baja, por citar alguno de los ejemplos más destacados.

Ahora bien, las reflexiones anteriores, que enmarcan el éxito comercial de los PRM, tienen que completarse y matizarse para obtener una imagen cabal de las relaciones comerciales internacionales. A tal fin, se comentarán a continuación algunos de los problemas que afrontan los citados países, para intentar ver, posteriormente, cuál sería la solución y cómo podría contribuir a ello la cooperación al desarrollo.

Una consideración agregada y convencional presenta el riesgo de ofrecer una imagen complaciente, que puede conducir a la conclusión, equivocada por exagerada, de que las solas fuerzas del mercado están haciendo bien su tarea y que las perspectivas futuras son altamente prometedoras para los PRM. La realidad es distinta cuando se entra más a fondo, pues la información empírica indica que una cuarentena larga de los países considerados en desarrollo han tenido un crecimiento real negativo de sus exportaciones de mercancías a lo largo del período 1981-2003 [United Nations (2005), p.36]. Por tanto, hay que distinguir diversos tipos de países de renta media, para obtener una imagen más ajustada de la realidad. Pero esta propuesta no es sólo metodológica, sino que en el tema comercial esconde un problema que es el del trato diferenciado a los PRM según su nivel de desarrollo. La aceptación general de un trato más favorable a los Países Menos Adelantado, que nadie discute, se acompaña en la actual orientación de las negociaciones multilaterales con la discutible tendencia a recortar concesiones a ciertos PED que se consideran competitivos, y a sustituir las concesiones en contenidos por una ampliación de ritmos y plazos en la aplicación de las reglas.

Sin embargo, el problema de las reglas multilaterales, en relación con los PED, no es sólo de adaptación temporal. Debe incluir, además, dos elementos complementarios. Uno es el propio contenido de las concesiones que todos los PRM en desarrollo, incluso los de mayor nivel, necesitan para consolidar el proceso. Otro es la holgura o flexibilidad para permitir estrategias de desarrollo y fortalecimiento industrial autóctono. Este marco flexible debería facilitar la transformación de la producción y el comercio mediante políticas internas bien diseñadas, coherentes intertemporalmente y limitadas en su duración. Según se ha comprobado en la descripción de los flujos comerciales, la necesidad de esta transformación productiva y exportadora viene avalada por dos debilidades que merecen un comentario. La primera es la significativa menor participación de las manufacturas de todo tipo en la cesta exportadora de los PRM, lo que ya alude a un problema de estructura productiva, sensiblemente más centrada en producciones tradicionales de bajo valor añadido. Pero una segunda manifestación atañe al carácter menos dinámico del comercio de esta producción manufacturera. Como se aprecia en la información empírica (cuadro 8), las mercancías más dinámicas son las de tecnología media y alta, que tienen menor presencia en las exportaciones de los PED.

Cuadro 8: *Dinamismo de las exportaciones de los Países en Desarrollo (número de productos)*

| Tipo de producto | Más que la media | Menos que la media |
|---|------------------|--------------------|
| Productos primarios | 19 | 72 |
| Manufacturas intensivas en recursos naturales y trabajo | 9 | 26 |
| Manufacturas intensivas en tecnología baja | 7 | 14 |
| Manufacturas intensivas en tecnología media | 25 | 11 |
| Manufacturas intensivas en tecnología alta | 27 | 16 |

Nota: el dinamismo de cada producto se refiere a la tasa de crecimiento del valor de sus exportaciones en relación con la media de todos los productos, durante el período 1995-2003.

Fuente: adaptado de UNCTAD (2006), p.88.

Para completar la información anterior, puede examinarse la aportación al comercio internacional de los PED en los 40 productos más dinámicos durante el período 1985-2002 (cuadro 9). Se observa que, en el total, los PED representan el 15% del citado comercio, lo que queda unos 6 puntos por debajo de su aportación al comercio total de manufacturas que está en el entorno del 21%; un dato que ya indica que en los productos más dinámicos, y muchos de ellos, como se aprecia en el citado cuadro, de alto nivel tecnológico, los PED están infra-representados, avalando la idea de que necesitan transitar hacia industrias de mayor dinamismo y contenido técnico. Pero, al tiempo, también se aprecia en la información empírica, que la presencia de los países en desarrollo es ya importante en algunos de los renglones más interesantes, y sin duda lo será aún más en el inmediato futuro, por efecto del aumento de capacidades autóctonas y de las inducidas por la inversión directa del exterior.

Cuadro 9: *Selección de productos dinámicos en los países en desarrollo*

| Productos (selección de entre los 40 más dinámicos del comercio mundial) | Tasa media anual de crecimiento de las exportaciones (%) (1985-2002) | Participación de los PED en el comercio en 2002. (%) |
|--|--|--|
| Unidades de almacenamiento para computadoras | 39 | 22 |
| Transmisores de teléfono y telégrafo | 23 | 22 |
| Computadoras off-line | 22 | 28 |
| Microcircuitos electrónicos | 18 | 15 |
| Medicamentos | 17 | 4 |
| Bombas, compresores, centrifugadoras | 17 | 9 |
| Instrumentos no eléctricos de medida y de comprobación de flujos. | 16 | 17 |
| Aparatos ortopédicos | 16 | 3 |
| Cristales para óptica y sus componentes | 16 | 15 |
| Aparatos e instrumentos ópticos | 15 | 12 |
| Equipos de tipografía e hidrografía | 15 | 10 |
| Aeronaves | 15 | 23 |
| Taxímetros y contadores | 14 | 11 |
| Instrumentos de dibujo, trazado y cálculo | 14 | 7 |
| Unidades motrices de carretera para semirremolques | 14 | 10 |

| | | |
|---|-----------|-----------|
| Perfumería y cosmética | 14 | 11 |
| Maquinaria eléctrica | 14 | 32 |
| Sillas y otros asientos y su partes | 14 | 39 |
| Bebidas no alcohólicas | 14 | 20 |
| Motores a reacción | 13 | 5 |
| Bebidas fermentadas | 13 | 17 |
| Total 40 productos más dinámicos | 19 | 15 |

Fuente: adaptado de United Nations (2005), p.40

En todo caso, y sin desconocer los progresos realizados que se acaban de comentar, un problema a afrontar es el de la *transformación* de los PRM hacia la producción manufacturera, en general, y hacia las manufacturas de creciente complejidad tecnológica, en especial. Esta dinámica transformadora es particularmente complicada en dichos países por varias razones. Una primera es que la apertura sometida a reglas sin flexibilidad puede contribuir a anclarlos en ventajas estáticas, ligadas a productos poco elaborados, como las materias primas agrarias y alimentos, crudo de petróleo y minerales. Una segunda es la resistencia al cambio que todo proceso de esta naturaleza comporta si no se maneja bien y no se cuenta con las instituciones adecuadas para paliar efectos adversos en la distribución de la renta y posibles conflictos de intereses. Una tercera se refiere a la falta de tecnología; carencia ligada a razones diversas: el reducido tamaño de la producción y del mercado, que no estimula la innovación, sobre todo en los numerosos países interiores o insulares de reducidas dimensiones; la falta de infraestructuras de I+D+i; la especialización ligada en muchos casos a la explotación de recursos naturales, minerales y energéticos, con frecuencia además, en manos extranjeras, lo que acentúa la inadecuación del saber hacer autóctono para orientarse a especializaciones de contenido distinto al tradicional.

Entrando en campos más específicos, un problema crucial de la actual estructura del comercio de los PRM tiene que ver con los *precios de los productos* que exportan/importan. Hay que considerar dos manifestaciones de este problema que, aunque relacionadas, presentan especificidades en su diagnóstico y tratamiento. Una primera manifestación es la *caída tendencial de los precios* de las *commodities*, a través de *shocks* que dan lugar a deterioros de la relación de intercambio durante amplios períodos de tiempo. Aunque la tesis Prebisch-Singer es altamente discutible, a pesar de apoyos recientes, y no se va a insistir aquí en ella, sirve para recordar que muchos países en desarrollo (categoría a la que pertenecen la práctica totalidad de los PRM) sufren en sus ingresos debido a estas alteraciones periódicas. Un dato *ilustrativo* de esta tendencia, que abarca más de veinte años, es el siguiente: el índice de precios de las *commodities* agrarias deflactado por el índice de precios de las manufacturas de los PD, cayó, durante el período 1980-2002, de 145 a 74 [United Nations (2005), pp. 36 y42]. De todos modos, conviene tener en cuenta que el actual período de alza de precios de las *commodities* obedece a una alteración de la demanda mundial que puede ser duradera, en la medida en que depende de las necesidades de desarrollo de actores del tamaño de India y, sobre todo, China, que han inducido incrementos sustanciales en las compras de importantes productos energéticos y minerales. Una segunda manifestación es la *alta volatilidad de los precios* en torno a su valor medio; es decir las frecuentes y acusadas variaciones respecto de la tendencia media. El cuadro 10 muestra unos datos empíricos que sólo pretenden *ilustrar* esta idea para los años 2002-2005: en la citada información se aprecia que la variación acumulada a lo largo de esos años fue muy

superior para las mercancías primarias (44,8%) que para las manufacturas de los países desarrollados (20,3%); pero más significativo es el dato de que la varianza de las alteraciones en los precios fue todavía proporcionalmente mayor para las mercancías primarias de los países en desarrollo (71,6%) que para las manufacturas de los países desarrollados (28,1%).

Cuadro 10: *Precio mundial de las mercancías primarias*

| Grupo de mercancías | 2002-2005 ^(a) | Varianza 2002-2005 |
|--|--------------------------|--------------------|
| Alimentos y bebidas tropicales | 26,0 | 30,6 |
| <i>Bebidas tropicales</i> | 41,8 | 299,3 |
| <i>Alimentos</i> | 24,4 | 27,2 |
| Aceite y semillas vegetales | 20,3 | 315,6 |
| Materias primas agrarias | 41,0 | 76,6 |
| Minerales, menas y metales | 99,6 | 351,0 |
| Petróleo crudo | 113,9 | 652,3 |
| Todas las mercancías ^(b) | 44,8 | 71,6 |
| <i>Pro memoria:</i> | | |
| Manufacturas ^(c) | 20,3 | 28,1 |

Notas: En dólares corrientes salvo indicación en contrario

(a) porcentaje de variación acumulado entre 2002-2005

(b) excluyendo el petróleo crudo

(c) valor unitario de las exportaciones de manufacturas de los Países Desarrollados.

Fuente: elaborado a partir de UNCTAD 2006, pag 26.

Así mismo, la información empírica muestra con claridad que la *concentración del comercio* es otro problema a considerar. Esta concentración tiene dos aspectos fundamentales. Uno primero es *por productos*. Uno de los rasgos que hacen vulnerables a muchos PRM es que sus exportaciones se concentran en muy pocos productos, de los que depende en gran medida su comercio. En el cuadro 11 se sintetiza la información, donde puede comprobarse el elevado número de países (28) para los que los tres primeros productos de su comercio representan más del 50% de sus exportaciones.

Esta realidad es especialmente clara en aquellas economías más ligadas a la venta de minerales (cobre, uranio, bauxita), energía (petróleo, gas), materias primas agrarias (algodón) y productos alimenticios (bananos, café, azúcar), por citar ejemplos destacados. El resultado, bien conocido, de esta elevada concentración es la alta variabilidad de los ingresos por exportaciones para los citados países, lo que representa un importante problema económico. Pues, en efecto, en años de abundancia la relación de intercambio tiende a deteriorarse; y en los años de escasez, la caída de ingresos –sólo parcialmente compensada por la posible subida del precio unitario- supone un quebranto financiero para hacer frente a sus compromisos, por ejemplo, del servicio de la deuda. La función que en este terreno puede desempeñar el apoyo externo está clara, si se piensa en alguna forma de seguro compensatorio, que permita estabilizar esos ingresos, y de paso, asegurar una capacidad financiera regular al país. En relación con lo anterior, las citadas medidas se deben complementar con políticas encaminadas tanto a diversificar las exportaciones cuanto a dotarlas de mayor valor añadido, según se ha señalado en párrafos anteriores.

Cuadro 11: *Peso de los tres principales productos en las exportaciones (media 1990-1999, %)*

| | | 0%-25% | 25%-50% | 50%-75% | 75%-100% |
|----------------|------|---|--|--|--|
| Nivel de Renta | PRMA | Antigua y Barbuda Argentina Barbados Croacia Líbano Malasia México (26,9%) | Chile Costa Rica Dominica Granada Mauricio San Cristóbal y Nieves Uruguay (26,9%) | Belice Panamá Santa Lucía San Vicent. y las Gra. Seychelles Trinidad y Tobago (23,1%) | Botswana Gabón Libia Omán Arabia Saudi Venezuela (23,1%) |
| | PRMB | Armenia Bolivia Bosnia Brasil China Djibouti El Salvador Georgia Jordania Filipinas Sri Lanka Suazilandia Tailandia Túnez (32,6%) | Cabo Verde Colombia Egipto Fiji Guatemala Honduras Indonesia Kazajstán Marruecos Namibia Perú Rep. Dominicana Vanuatu (30,2%) | Azerbaijón Cuba Ecuador Guyana Maldivas Paraguay Samoa Siria Tonga (20,9%) | Argelia Irán Irak Jamaica Kiribati Surinam Turkmenistán (16,3%) |

Nota: Al final de cada casilla se muestra el porcentaje de países sobre el total de su categoría.

Fuente: Elaboración propia con datos de UNCTAD 2006.

Pero la concentración tiene también una segunda forma de manifestarse, que es la *geográfica o por mercados*. Se aprecia (cuadro 12) que 29 de los PRM tienen más del 50% de sus ventas concentradas en un solo mercado, fundamentalmente, Estados Unidos y la Unión Europea, que para los efectos, funciona como un mercado único. La cercanía geográfica es un determinante destacado de esta orientación comercial, como era de esperar, por razones de costes de transporte; una influencia que los diversos esquemas de integración de bloques y regiones que han venido proliferando en las últimas décadas, han contribuido a reforzar, a veces con peligro del multilateralismo. El riesgo para esos países -similar al de los movimientos de precios- es que las oscilaciones coyunturales del comercio en los mercados donde concentran sus ventas causen fuertes caídas de los ingresos por exportaciones con las serias consecuencias que se han mencionado más arriba.

Otro grave obstáculo que amenaza a las exportaciones de los PRM es la dificultad de *acceso a los mercados* de los países desarrollados. Al ser muchos PRM economías con un buen potencial competitivo en productos agropecuarios y en manufacturas, apoyados en dotaciones naturales, ventaja en costes laborales y en un apreciable nivel tecnológico por asimilación autóctona o por presencia de multinacionales extranjeras, se plantea aquí un notable problema donde el comercio de las economías aludidas, con ejemplos tan destacados como China, Brasil, Rusia o República Checa, por citar algunas, choca con el temor de los países desarrollados ante una competencia nociva para su producción y empleo.

Cuadro 12: *Destino de las Exportaciones*

| | | Primer destino de las exportaciones (%) | | | |
|----------------|------|---|---|---|--|
| | | 0%-25% | 25%-50% | 50%-75% | 75%-100% |
| Nivel de Renta | PRMA | Antigua y Barb. (UE) Argentina (Brasil) Barbados (EEUU) Chile (UE) Líbano (UE) Malasia (UE) Omán (Em. Árabes) Uruguay (EEUU) Venezuela (EEUU) | Costa Rica (EEUU) Dominica (UE) Gabón (EEUU) Grenada (UE) Panamá (EEUU) Arabia Saudi (Taipei) Sta Lucía (R. Domin.) San Vicente y Granadinas (UE) | Belice (EEUU) Croacia (UE) Letonia (UE) Lituania (UE) Mauricio (UE) Seychelles (UE) Trin. y Toba. (EEUU) | Botswana (UE) Estonia (UE) Hungría (UE) México (EEUU) Polonia (UE) R. Checa (UE) R. Eslovaca (UE) San Crist. y Niev. (EEUU) |
| | PRMB | China (EEUU) Filipinas (Japón) Georgia (Turquía) Indonesia (Japón) Irán (Japón) Maldivas (Em. Árabes) Perú (EEUU) Tailandia (EEUU) Vanuatu (Bangladesh) | Armenia (UE) Belarus (Rusia) Bolivia (Brasil) Brasil (UE) Colombia (EEUU) Cuba (UE) Ecuador (EEUU) Egipto (UE) El Salvador (Guatemala) Fiji (Australia) Guatemala (EEUU) Guyana (UE) Honduras (EEUU) Jamaica (UE) Jordán (EEUU) Kazajstán (UE) Namibia (Sur África) Paraguay (Uruguay) R. Dominicana (EEUU) Rusia (UE) Sri Lanka (EEUU) Sur África (UE) Surinam (UE) Tonga (Japón) Turkmenistán (Rusia) Ucrania (UE) | Argelia (UE) Azerbaijón (UE) Bosnia y Herz. (UE) Bulgaria (UE) Macedonia (UE) Marruecos (UE) Rumania (UE) Samoa (Australia) Serbia y Mont. (UE) Swazilandia (S. Afri.) Turquía (UE) | Albania (UE) Cabo Verde (UE) Túnez (UE) |

Fuente: Elaboración propia con datos de la Organización Mundial del Comercio.

Nota: entre paréntesis se muestra el país o región de destino de las exportaciones.

Este temor está en el origen del neoproteccionismo que ha prosperado en décadas recientes y que afecta especialmente a dos grandes tipos de productos, donde los PRM pueden demostrar un mayor nivel de competencia: los productos agrarios y ciertas manufacturas intensivas en trabajo. El proceso de continua disminución de los aranceles promedio, como consecuencia de las negociaciones multilaterales, ha impulsado la aparición de nuevas formas de protección, bajo diversas figuras, que pueden ser tan eficaces o más que los aranceles, pero que, sin embargo, son más difíciles de tipificar y, sobre todo, de medir en sus efectos. Pueden mencionarse los obstáculos técnicos incorporados en las exigencias de normalización y homologación, los requisitos sanitarios, las variadas medidas defensivas, como los procedimientos anti-dumping y anti-subsidios, y otras formas que vulneran las reglas del comercio, como las restricciones voluntarias a la exportación. Además, las formas anteriores no deben hacer que se olvide la persistencia, e incluso la intensificación, en los dos tipos de sectores citados, de políticas arancelarias que combinan aranceles específicos (en vez de *ad valorem*), que comportan una elevación de la protección a medida que cae el precio; la persistencia de picos arancelarios y el escalonamiento de tarifas para garantizar una protección efectiva superior a la nominal.

Desde luego no hay que ocultar los avances que se han logrado a partir de la Ronda Uruguay en reducir y hacer más transparentes algunos de estos instrumentos: la catalogación de las subvenciones y sus tipos permitidos o prohibidos; el esfuerzo por “arancelizar” (preferentemente con aranceles *ad valorem*) las medidas no arancelarias para hacerlas más visibles, o la limitación temporal explícita de ciertos instrumentos defensivos ante las importaciones (*antidumping*, salvaguardia) son indicadores en la buena dirección. Con todo, persisten los esquemas proteccionistas agrarios, tipo PAC, que incluyen cuotas, aranceles y subvenciones a la producción y a la exportación junto con medidas no arancelarias e instrumentos defensivos como cláusulas de salvaguardia o recargos transitorios; e instrumentos de protección frente a manufacturas intensivas en trabajo (textil, confección, calzado como muestras destacadas) donde se combinan los aranceles y otras restricciones a la importación, y los procedimientos *antidumping*, antisubvención y de salvaguardia, dificultando el acceso a los mercados. Un ejemplo destacado lo sigue constituyendo el sector textil. La desaparición, en enero de 2005, después de más de tres décadas de vigencia, del Acuerdo Multifibras, ha representado sin duda un movimiento en la dirección que reclaman los países en desarrollo; pero eso no ha significado ni la abolición de los aranceles, ni de los picos arancelarios, ni del escalonamiento de tarifas, ni el uso menos frecuente de medidas compensatorias o defensivas.

De todos modos, como el conjunto de las manufacturas es muy amplio, los indicadores agregados no reflejan bien los casos particulares, que tienen una gran importancia para los países en desarrollo. Por eso, los índices agregados de restricción comercial (cuadro 13) muestran un nivel sensiblemente inferior en los PRA sobre los PRM y los PRB. Con todo, ni siquiera la elevada agregación puede ocultar que, cuando se comparan los niveles de restricción en la agricultura, todas las categorías de países están en un entorno de la media mundial. Y, si se desciende a una clasificación más fina, los PRMA están apreciablemente por debajo de los PRA en restricciones al comercio agrario; un problema importante, que forma parte, desde hace tiempo, de la agenda de discusiones, y que daña sin duda las posibilidades comerciales de países de alto potencial agrario en el mundo en desarrollo.

Cuadro 13: *Índices de liberalización comercial*

| | ILE-2006 ⁽¹⁾ (comercio) | Índice de restricción comercial ⁽²⁾ | | | Tasa arancelaria media (%) ⁽³⁾ |
|-----------------------|---------------------------------------|--|--------------|-------------|---|
| | | total | manufacturas | agricultura | |
| Países de Renta Alta | 2,2 | 0,08 | 0,06 | 0,32 | 5,3 |
| Países de Renta Media | 3,2 | 0,16 | 0,14 | 0,34 | 12,3 |
| - Renta media-alta | 2,9 | 0,13 | 0,11 | 0,29 | 11,3 |
| - Renta media-baja | 3,4 | 0,18 | 0,16 | 0,37 | 13,0 |
| Países de Renta Baja | 4,0 | 0,19 | 0,17 | 0,35 | 15,3 |

(1) Índice de Libertad Económica 2006 (comercio). The Heritage Foundation.

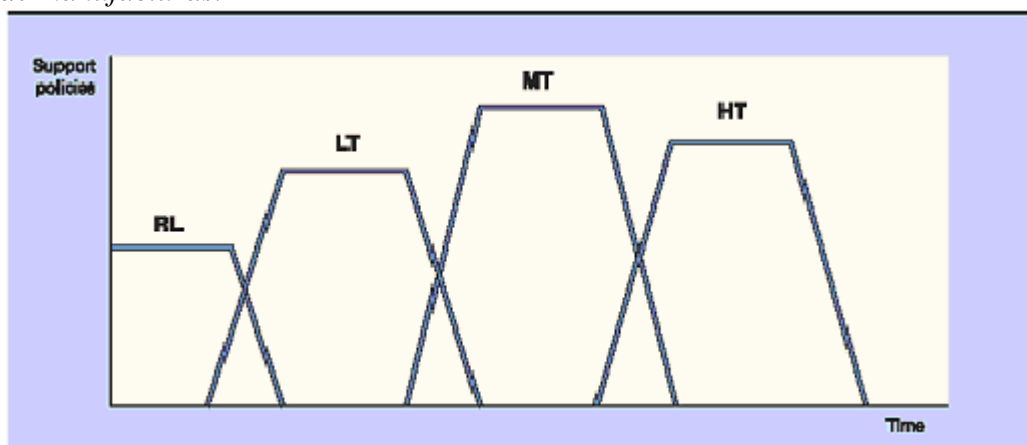
(2) Índice de Restricción Comercial (TRI). Banco Mundial.

(3) Tasa Arancelaria media 2002. Banco Mundial.

Para cerrar este recuento de áreas problemáticas y de interés para los PRM, se aludirá a continuación a la cuestión importante de la *promoción de las exportaciones*, en un sentido amplio del término. La afirmación de que la principal arma competitiva de los PRM son los *precios bajos*, derivados de unas ventajas naturales o de unos reducidos costes laborales, señala, en conjunto, una realidad cierta y que tiene importancia. Pero no refleja bien ni los intereses de largo plazo, ni la situación de un amplio grupo de estos países, ni tampoco lo que demandan los mercados globales para hacerse un mayor hueco en ellos. Así, varios países de la Europa del Este (Chequia, Hungría, Polonia y Rusia); o países de América Latina de la importancia de Argentina, Brasil, Chile y México; o de Asia como China y Malasia, cuentan con tecnología propia o importada y cualificación suficiente para competir con otras armas. Por otra parte, los mercados internacionales, dominados por el consumo de los PRA, reclaman además otras características del producto que, como es sabido, se fundamentan en una superior calidad tecnológica en la producción. Pero, al tiempo, cada vez es más decisiva la diferenciación en el mercado, mediante un amplio conjunto de instrumentos que se engloban bajo el rótulo de *marketing internacional*, y que suponen el enfoque estratégico del producto, el precio, la promoción y la distribución. Se trata de un asunto complejo y no fácil de instrumentar, por razones intrínsecas al propio marketing estratégico, pero, al tiempo, por la dificultad añadida de la alta presencia –en muchos PRM- de productos agrarios, mineros y semielaborados, es decir, genéricamente, *commodities*, que presentan una gran dificultad para desarrollar con ellos actividades de comercialización.

Un segundo grupo de ideas en torno a la promoción internacional tiene que ver con otros instrumentos ligados a la política industrial, en dos modalidades. Una primera, más general, mediante el diseño de los incentivos necesarios para que las empresas recorran el camino que lleva de la especialización basada en ventajas comparativas estáticas a otras basadas en ventajas competitivas dinámicas, desarrolladas por el propio país. Una visualización de este camino se encuentra en el gráfico 2 donde se aprecia el despliegue temporal del soporte público al cambio en la especialización, que con toda probabilidad, durante un cierto tiempo, tendrá su punto más fuerte en el apoyo a industrias de intensidad tecnológica media, de las cuales, el automóvil es el ejemplo paradigmático.

Gráfico 2: Representación aproximada de políticas de apoyo para diferentes categorías de manufacturas.



Fuente: Adaptado de Akyüz (2005), p. 22.

Leyenda: RL: Manufacturas basadas en recursos e intensiva en trabajo

LT: Manufacturas intensivas en tecnología baja

MT: Manufacturas intensivas en tecnología media

HT: Manufacturas intensivas en tecnología alta

Nota: Esta es una representación aproximada y no ha de ser considerada como un gráfico preciso sobre niveles relativos de las medidas de ayuda necesarias para categorías específicas de productos en los distintos países.

Una segunda modalidad, más específicamente orientada al comercio internacional, y dirigida a los objetivos de favorecer el abaratamiento de costes y de atraer inversión directa extranjera y tecnología, son las zonas francas y de libre comercio, que han creado muchos países de diversos niveles de ingreso. Las que más interesan en este contexto son las zonas francas de exportación, a las que se aludirá específicamente más adelante.

5.-Recomendaciones

5.1. Desarrollar algunas condiciones generales

Los PRM pueden beneficiarse del marco multilateral del comercio pero es conveniente que, de forma general, salvaguarden un margen de "holgura", dependiendo mucho de las características de los distintos países, que permita la implementación de políticas específicas de crecimiento y desarrollo, como las que, en su día, pudieron establecer los actuales países desarrollados. En este marco flexible, deben promoverse políticas internas bien diseñadas y coherentes intertemporalmente, orientadas a la transformación productiva hacia actividades más dinámicas y de mayor valor añadido. A este fin, la promoción de la inversión extranjera directa constituye un buen complemento tecnológico y financiero para alcanzar los objetivos citados. Sin embargo, numerosos PRM, caracterizados por su reducido tamaño y exiguuo potencial económico, carecen de los recursos humanos y monetarios para la realización de estas políticas, por lo que la ayuda internacional, especialmente bajo la forma de asistencia técnica, puede jugar un papel fundamental, contribuyendo a complementar, o incluso a suplir, la capacidad negociadora que garantice esa "holgura" de las normas internacionales y apoye la definición de las políticas internas; mientras que, en los países con más capacidad para

asimilar el progreso técnico, puede ayudar al establecimiento y consolidación de unidades nacionales de asesoramiento en los temas que se han comentado.

5.2. Procurar la estabilidad de ingresos

Entrando en ámbitos más concretos, uno primero de notable interés para los PRM es el de hacer frente a la inestabilidad de los ingresos, que va asociada a la *oscilación de los precios relativos* de las exportaciones. Este grave problema ofrece dos perspectivas complementarias. El posible *deterioro secular de los precios relativos* requiere una corrección a largo plazo, que necesariamente pasa por alterar las especializaciones dinámicas de los PRM.

Este tránsito debería estar guiado por dos fuerzas complementarias: por una parte, las señales que envía el mercado a través de los precios, que son la base de una especialización según las ventajas comparativas; por otra, un esfuerzo de política económica por orientar la especialización de acuerdo con los intereses de largo plazo. El aunar ambas fuerzas requiere ayuda técnica para evitar un doble peligro: el negar las señales del mercado, como ha ocurrido con frecuencia en muchos intentos bienintencionados de políticas de sustitución de importaciones, que han acabado fracasando; y el renunciar, dentro del margen posible, a mejorar las especializaciones de largo plazo, con resultados igualmente adversos, al anclar a los países en ventajas de escaso nivel técnico, baja demanda y menor valor añadido. Por tanto, un primer elemento importante de la ayuda es el apoyo al conocimiento y creación de las vías que hagan posible una proporción más elevada de bienes y servicios de mayor valor añadido en la cesta comercial de los PRM, con mayor nivel tecnológico y mercados más dinámicos. Esta senda ha sido recorrida con éxito por varios PRM (en concreto, en industrias como el automóvil, la electrónica, la maquinaria o con actividades ligadas a las TIC y a los servicios a las empresas) lo que indica que, con el apoyo necesario, podría ser transitada por bastantes más países.

La segunda modalidad de *alteración de los precios*, referida a su *alta volatilidad*, requiere un enfoque de corto plazo y respuesta más inmediata, puesto que ocasiona importantes oscilaciones tanto en los ingresos por exportaciones cuanto en los ingresos públicos de muchos países en desarrollo que están ligados a la fiscalidad de los recursos primarios. La solución más ampliamente practicada ha consistido en esquemas compensatorios para determinados tipos de productos, cuyos precios internacionales son particularmente proclives a las variaciones. En concreto, en el pasado reciente, la Unión Europea ha mantenido dos modalidades: el STABEX, referido a casi una cincuentena de productos agrarios básicos, de los países en desarrollo; y el SYSMIN, orientado a un grupo de cinco productos mineros. Hay acuerdo entre los expertos acerca de la utilidad limitada que estos y otros esquemas similares han tenido. A pesar de lo cual, la Unión Europea en el Acuerdo de Cotonú (firmado en junio de 2000, y que entró en vigor en abril de 2003) ha introducido el esquema FLEX (Financiación de las fluctuaciones de los ingresos de exportación en el corto plazo), en sustitución de los anteriores. Estos recursos financieros se activan cuando la inestabilidad de los ingresos de exportación, en particular de productos agrícolas y mineros, pueda poner en peligro las exigencias de financiación del desarrollo y la aplicación de las políticas macroeconómicas y sectoriales, como consecuencia de alteraciones a corto plazo. Por otra parte, ya no se especifica una lista de productos agrícolas y mineros cubiertos por este mecanismo de apoyo, sino que atañe a cualquier bien que pueda causar pérdidas significativas en los

ingresos de exportación del país. Además de ciertas condiciones cuantitativas que se deben cumplir para poder acudir a dicho fondo, el derecho a recibir la ayuda está limitado a cuatro años sucesivos.

Pero, como se ha comentado, la limitada utilidad de estos esquemas, que se han querido mejorar con nuevas fórmulas como la acordada en Cotonú, obliga también a mirar en otras direcciones para encontrar solución a las fluctuaciones de precios e ingresos en plazos medios y cortos. Así, han tenido un cierto éxito determinados países con capacidad institucional (como, por ejemplo, Brasil, Chile, Costa Rica, Indonesia, Méjico y Venezuela) en utilizar operaciones con instrumentos derivados en los mercados de *commodities*, para cubrirse de los riesgos de las fluctuaciones de precios, de las variaciones de ingresos por exportaciones y de los costes de importaciones, entre otros [United Nations (2005), p.44]. Otra vertiente a explorar es la creación de un fondo de compensación de carácter anticíclico, que se nutra con los excedentes de años de ingresos altos en relación con la tendencia media, que podría utilizarse para contrarrestar la merma de recursos en años de resultados adversos.

5.3. *Disminuir la concentración de mercados*

Otro aspecto problemático donde la política comercial debe insistir, y donde la ayuda externa puede ser útil, es la referida a la apreciable *concentración de mercados*. Una sencilla ojeada a la información empírica muestra que, en grandísima proporción, esa concentración se realiza, además, por zonas de influencia: donde los ejemplos más destacados son el área latinoamericana hacia Estados Unidos, y los países de Europa y el Mediterráneo, hacia la Unión Europea. Estos rasgos ya indican que la citada concentración tiene, como es lógico, un fundamento geográfico, pero también, probablemente, político. En este campo, sería particularmente apropiada la ayuda técnica para el diseño y ejecución de Planes Integrales de Desarrollo de Mercados que pudieran ayudar a diversificar la geografía del comercio de los PRM, que cuenten con menores recursos. Un camino que podría emprenderse es el del fomento del comercio mutuo, explorando las posibilidades que habría, en el marco de los acuerdos multilaterales, regionales y bilaterales, de fomentar unas relaciones más intensas entre los propios PRM.

5.4. *Conseguir mejores condiciones de acceso*

La variedad de acciones e instrumentos que implica el progreso del neoproteccionismo económico, como forma de cubrirse frente al continuado descenso de los aranceles consolidados, significa un reto para los PRM en la medida en que distorsiona el comercio por diversas vías. Es cierto que las subvenciones y apoyos domésticos a la producción y a la exportación, suponen alterar cantidades y precios del comercio mundial y dañan los intereses de los países en desarrollo. Ya se ha dejado constancia, en páginas anteriores, de algunos progresos realizados a la hora de clarificar y regular este tipo de medidas, que deben seguir siendo objeto de atención, especialmente en el sector agrario. Sin embargo, más perjudiciales para los intereses comerciales de los PRM son aquellas otras medidas e instrumentos en frontera que dificultan el *acceso a los mercados* [Unctad (2006), p.77], y que genéricamente, pueden agruparse en barreras arancelarias y barreras no arancelarias. En concreto, para los PRM, su atención debe dirigirse a mejorar el acceso a dos categorías de productos de especial interés para ellos o, al menos, para una significativa mayoría de ellos. Se trata de los mercados agrarios y

de los mercados de determinadas manufacturas intensivas en mano de obra (textil, confección, cuero y calzado, entre otros).

Por lo que respecta a los *mercados agrarios*, un breve análisis de las negociaciones en curso pone de manifiesto que los menores progresos se han logrado, hasta la fecha, en los compromisos para facilitar el acceso de aquellos países que están bien representados por los PRM (recuadro 1). Como se expone en el citado recuadro 1, los PRM deben insistir, en las negociaciones multilaterales, en el progresivo dismantelamiento de las barreras que impiden el acceso a los mercados agrarios de los PD. Para ello, es imprescindible el soporte técnico que le puede brindar la ayuda internacional a un elevado número de esas economías, de reducido potencial económico. Dicho soporte debe conducir también a comprender cuales son los ámbitos que las agriculturas de los PD pueden preservar legítimamente: seguridad alimentaria, valores paisajísticos, conservación de entornos humanos y culturales de las zonas rurales, y cuáles son barreras encubiertas al progreso del libre comercio.

En algunos sectores de manufacturas, intensivos en trabajo, los PRM se enfrentan con dificultades de diverso tipo para acceder a los mercados de los PD. Unas derivan de las formas usuales de protección (como el mantenimiento de picos arancelarios o el escalonamiento de tarifas); otras son fruto del neoproteccionismo que en las últimas décadas ha ido sustituyendo, en los países desarrollados y en sectores de interés para los países en desarrollo, a esas formas tradicionales (medidas compensatorias frente al *dumping* y las subvenciones, cláusulas de salvaguardia, normas de certificación y homologación, restricciones voluntarias, por ejemplo). Bastantes PRM, competitivos en sectores como el textil, el calzado, los juguetes o el acero, se ven perjudicados por las citadas prácticas, al tiempo que no pueden acceder a concesiones especiales, como la cláusula de habilitación de que disfrutaban los PMA, e incluso muchos de ellos se enfrentan a la posibilidad de ser excluidos de algunos beneficios de Sistemas como el de Preferencias Generalizadas, en la medida en que sobrepasen los niveles exigidos para disfrutar de esas concesiones. Es, por tanto, una línea de actuación a potenciar el facilitar las condiciones de acceso a estos mercados, y nuevamente hay que recalcar que la asistencia técnica multilateral relacionada con el comercio es un instrumento idóneo, e incluso imprescindible, en numerosos PRM, para saber definir y negociar mejor estos objetivos.

Recuadro 1: *Las Negociaciones Agrarias.*

En 2001, se lanza la ronda de Doha (Qatar), especialmente centrada en asuntos de desarrollo, y uno de cuyos temas fundamentales es el de las negociaciones agrarias. El mandato que sale de la reunión incluye temas fundamentales relativos a la producción y comercio internacional de productos de la agricultura. Entre ellos, podemos mencionar: el acceso a los mercados, la reducción de las subvenciones, la reducción de las ayudas internas y el trato especial y diferenciado a los países en desarrollo.

En septiembre de 2003, la conferencia ministerial de Cancún fracasa, entre otras cosas porque el recién creado Grupo de los 20 bloquea las negociaciones sobre temas de Singapur si no se avanza sustancialmente en los temas agrarios.

En julio de 2004, se formula un Programa de trabajo que se prosigue en diversas reuniones ministeriales. Los dos grandes temas de las discusiones son las *subvenciones* y el *acceso a los mercados*.

I.A) *Las subvenciones a la exportación* de productos agrarios. Quizá donde más se ha avanzado. A raíz de la propuesta de la Unión Europea, existe el compromiso de suprimir, en 2013, las formas de apoyo a la exportación, tanto explícitas como encubiertas.

I. B) *Las subvenciones a la producción*. Actualmente clasificadas en tres categorías: las de la Caja ámbar, se consideran que afectan a la producción y al comercio, como subvenciones de apoyo a los precios o ligadas a la producción de determinadas cantidades, y su uso debe limitarse; las de la Caja azul, que suelen estar ligadas a objetivos de reducción de la producción, están sujetas a algunas limitaciones; finalmente, las de la Caja verde, que no tienen efecto en el comercio, al no estar orientadas a algún producto concreto ni están ligadas al apoyo de la producción o los precios, están permitidas sin limitaciones. La propuesta para discutir en Doha es ir reduciendo las subvenciones de las Cajas Ámbar y Azul; pero no poner tope a las de Caja verde. Sin embargo, la propuesta del G20 consiste en poner un tope a todas, aunque modulándolo según el tipo de subvención.

II.- *El acceso a los mercados*. Los avances en este otro gran bloque de temas han sido a juicio de los expertos, menores. El complejo entramado de regulaciones se manifiesta en medidas no arancelarias de diverso tipos (contingentes, cuotas, normas sanitarias...), medidas arancelarias y medias compensatorias y defensivas de salvaguardia. Propuestas que favorecen los intereses de los PRM son la “arancelización” de las medidas no arancelarias de limitación del acceso; el establecimiento de cuatro bandas arancelarias sujetas a reducciones según el tipo de productos; la rebaja de picos arancelarios para determinados productos; permitir el trato especial y diferenciado a los países en desarrollo, y la creación de un Mecanismo de Salvaguardia Especial que podrían aplicar estos países.

En una parte importante de estos temas, los PRM necesitan asistencia técnica, en dos direcciones: por un lado, para una mejor definición de sus propias políticas internas; y por otro, para fortalecer sus capacidades negociadoras en las conversaciones multilaterales, apoyando tanto los estudios de impacto de las medidas como las formas y contenidos a negociar más convenientes para sus intereses. Esta asistencia técnica relacionada con el comercio es particularmente necesaria y urgente para los numerosos PRM de reducido tamaño y alta dependencia de uno o pocos productos agrícolas, que carecen de recursos técnicos y de medios financieros para obtenerlos.

5.5. *Fomentar la fuerza internacional de ventas*

El fomento de la capacidad de análisis y de negociación en los ámbitos que se han enumerado constituye un aspecto importante del fortalecimiento comercial de los PRM y del papel que la ayuda internacional al desarrollo puede cumplir. Sin embargo, estos problemas, que se discuten y formulan a un plazo más o menos corto, no deben ocultar que hay acciones y políticas de largo plazo que varios PRM han emprendido con éxito, que otros lo están haciendo, y que en el futuro hay que promover que lo hagan muchos más. Se trata de conseguir la fuerza de ventas suficiente para ser capaces de penetrar en mercados difíciles e incluso protegidos. Para ello, se consideran tres tipos de acciones y de políticas a promover.

La primera de ellas se refiere al *desarrollo tecnológico*. Ya se ha comentado que el progreso técnico es la clave de un superior rendimiento económico en el largo plazo. Pero lo mismo se puede decir en el comercio. A largo plazo, la capacidad de competir, por calidad y por precio, radica en el fundamento tecnológico de la producción. En este punto, la ayuda exterior, centrada en la cooperación técnica, puede jugar un papel central, tanto para identificar los sectores y áreas de futuro en cada país, cuanto para diseñar los mecanismos de transmisión del progreso técnico del que podrían beneficiarse los PRM. Se da la circunstancia además, de que los PRM, especialmente los PRMA, reúnen las condiciones para poder asimilar mucha de la tecnología que se le podría transferir, de nivel medio, porque tienen las condiciones técnico-económicas para ello, cosa que probablemente no sucede con los PRB y de menor nivel de desarrollo. Este progreso técnico, que debe ir ligado a la transformación dinámica de la estructura productiva, puede tener dos formas de concretarse. Una primera, autóctona, a partir del aprovechamiento de las capacidades tecnológicas en los sectores manufactureros que ya existen en numerosos PRM, y que conformarían la base del proceso de transformación de algunas ramas industriales tradicionales, más intensivas en trabajo. Una segunda, foránea, ligada a la inversión extranjera directa, que aportaría industrias de mayor escala, mayor nivel tecnológico y mayor valor añadido. Dada la naturaleza compleja de la relación del capital extranjero con los agentes de los países anfitriones, la asistencia técnica internacional podría cumplir un papel importante en numerosos aspectos cruciales de la formulación y negociación de los contratos internacionales, donde se deberían establecer las condiciones de transmisión de, al menos, algunas formas de tecnología, y las correspondientes al reparto de cargas y beneficios.

El segundo de los aspectos a desarrollar es cada día más importante en el comercio internacional, y desde cierto punto de vista, más fácil de transmitir y asimilar, aunque no por eso sencillo de instrumentar. Se trata de la ayuda necesaria para el desarrollo de capacidades de *marketing internacional*. Es sabido que una parte sustancial de la fuerza competitiva de los países comercialmente más importantes se desarrolla a través de un conjunto de prácticas encaminadas a dominar el mercado, con el objetivo de que el consumidor perciba el producto como más valioso y diferente del correspondiente a las empresas rivales, con el consiguiente aumento de las ventas y del precio. Como ocurre con las capacidades tecnológicas, también las de marketing internacional están fundamentalmente en manos de los países centrales. Pero los PRM –que, como se ha comprobado a lo largo de este trabajo, están teniendo un buen progreso en el comercio internacional- no deben renunciar, sino todo lo contrario, a dotarse de estas herramientas comerciales. De nuevo, hay que señalar que la ayuda y la cooperación externas pueden ser de gran utilidad, tanto para identificar los instrumentos más idóneos a cada país como para generar los medios de desarrollo y transmisión. Ello se refiere a cuestiones tan cruciales como la capacidad de diferenciación (a través de la promoción y la publicidad, y la imposición de marcas internacionalmente reputadas), a las capacidades de logística internacional, al desarrollo de redes comerciales y de fuerza de venta internacional, a los servicios pre- y postventa, entre otras; como se aprecia, se trata de actividades al servicio del mercado que completan, y a veces suplen, la falta de tecnologías de producción, en una economía cada vez más volcada hacia la demanda de los consumidores. Un problema muy específico cuando se habla de *commodities*, como ocurre con una parte sustancial de la oferta exportadora de los PRM, es la escasa base de estas mercancías para el desarrollo del marketing de productos. Una línea que se puede emprender es la del desarrollo de la “marca país”, que sirve para prestigiar las producciones de una nación de forma eficaz. Piénsese en determinadas “commodities”,

que llevan el sello de calidad derivado del país de origen: el café de Colombia, el té de Ceilán, por ejemplo, que funcionan como si en realidad fueran una marca comercial reputada. En este aspecto, se puede aprender de casos exitosos, como por ejemplo, de Chile (recuadro 2-1).

Recuadro 2-1: Promoción de exportaciones (i): el caso de Chile

El esfuerzo de los PRM por mejorar las condiciones de acceso a los mercados de los Países desarrollados debe marchar en paralelo con el esfuerzo por promocionar las exportaciones. En este sentido, es interesante reflexionar sobre los mecanismos que han practicado algunos países con éxito reconocido en la promoción de su comercio.

Un ejemplo de PRM exitoso es Chile, donde a través de una estrategia de aranceles bajos y uniformes, acompañada de otras importantes medidas de diversificación productiva (por ejemplo, hacia el complejo agroalimentario) y de promoción comercial ha conseguido un aumento notable de su cuota mundial entre 1980 y la actualidad.

El sistema de promoción incluye ayudas financieras a través de la Corporación de Fomento (CORFO) con diversas líneas de crédito y de seguro a la exportación. Los instrumentos de promoción exportadora se llevan a cabo a través de PROCHILE, creada en 1975, agencia para el fomento de la exportaciones, dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores, y de AXESMA que es la asociación de empresarios exportadores de manufacturas; ambas entidades trabajan en estrecha colaboración. La finalidad general es consolidar la base exportadora; ampliar dicha base con nuevas incorporaciones de empresas; fortalecer la presencia internacional de las empresas chilenas a través de la inversión y las alianzas estratégicas.

Para ello, las mencionadas instituciones desarrollan un amplio conjunto de actividades, entre las que cabe destacar:

- La oferta de información estadística sobre mercados exteriores
- La elaboración de estudios e instrumentos para orientar y capacitar al empresario.
- El uso de las nuevas tecnologías de la información
- La organización de Ferias Internacionales y Misiones Empresariales
- El desarrollo de programas orientados a facilitar la incorporación de la Pyme a los mercados internacionales (Interpyme, Interpac, Concurso)
- Concursos Nacionales de Programas para la Promoción de Exportaciones.

PROCHILE está presente actualmente en 56 mercados extranjeros y cuenta con medios y personal especializado, constituyendo una especie de red global para el fomento de los negocios chilenos. Al mismo tiempo, los portales informáticos y otros contactos *on line* facilitan el acceso a sus servicios a los agentes interesados en las actividades internacionales.

El éxito de la promoción internacional de algunas actividades económicas intensivas en recursos naturales, como las hortofrutícolas, además del rubro tradicional del cobre, está generando algunos problemas de lo que se conoce como “enfermedad holandesa”, consistente en la apreciación del tipo de cambio, perjudicial para las otras manufacturas que ven disminuida su capacidad competitiva y su rentabilidad. Por eso, los objetivos de los planes recientes apuntan a la diversificación de las exportaciones hacia sectores de diferentes características, como objetivo estratégico.

A partir de éste y otros ejemplos de éxito, se puede apreciar que la colaboración entre las instituciones públicas y las empresas de un país constituye la base de una buena política de promoción exportadora. Y, para países con potencialidad exterior, pero faltos frecuentemente de recursos, la cooperación internacional reviste importancia, al menos en dos aspectos: uno, referido a la cooperación técnica que ayuda a muchos de estos países, de reducida capacidad y tamaño, a definir los planes sectoriales estratégicos con la mejor selección de los productos-mercados y de los medios para promocionarlos; y el

otro, en el apoyo financiero a actividades de promoción de diverso tipo: ferias, muestras, misiones comerciales y otras formas de darse a conocer internacionalmente.

Un tercer aspecto interesante para la promoción de las ventas exteriores es el instrumento de las *Zonas Francas de Exportación*, que ha sido utilizado con frecuencia y con buen resultado en muchos casos, para cumplir el triple objetivo de atraer inversión extranjera empresarial, fomentar las exportaciones y crear empleo. La actual coyuntura de la producción y los mercados mundiales exige repensar este instrumento, desde dos tipos de objeciones: uno primero, el que desde antiguo les achaca pocos efectos beneficiosos sobre el resto de la economía, al ser enclaves sin conexión y sin "encadenamientos" productivos con otros sectores, y llevar aparejada además una pérdida de ingresos fiscales. Otro tipo de objeciones más recientes, apunta a su pérdida de relevancia, debido a la reducción general de los aranceles, y a la prohibición de, al menos, aquellas subvenciones que alteren el precio del mercado, fruto de las negociaciones multilaterales (recuadro 2-2).

5.6.- Fomentar la transformación productiva

El compendio de las recomendaciones que se han intentado justificar en este trabajo podría ser el impulso a la transformación de la estructura productiva de los países hacia manufacturas más dinámicas y de mayor nivel tecnológico. Dicha transformación es un buen medio para vencer problemas importantes como la variabilidad de precios unitarios y del nivel de ingresos, o para fomentar un comportamiento más estratégico en los mercados internacionales. Sin duda la ayuda internacional puede desempeñar un papel notable con los PRM: Entre aquellos menos desarrollados, ayudando a identificar posibles sectores a potenciar por la inversión nacional y extranjera, y ayudando a crear las precondiciones de la transformación. En aquellos otros países más capacitados e industrializados, cooperando para potenciar tres tareas importantes: en primer lugar, para identificar y estimular sectores con elevadas economías de escala dinámicas. En segundo lugar, para ayudar a detectar y superar problemas de coordinación entre agentes nacionales así como entre éstos y los agentes extranjeros que operen en el país; un problema siempre importante en economías guiadas por mercados altamente descentralizados, y que, a la luz de otras experiencias históricas de industrialización impulsada por el estado, puede contribuir a evitar inversiones redundantes, excesos de capacidad y otros inconvenientes, derivados precisamente de esa falta de coordinación. Y, en tercer lugar, para potenciar los esfuerzos orientados a la adquisición de información relevante para guiar las políticas de innovación y de progreso tecnológico. Todas estas actuaciones tienen un marcado carácter procesual, de aprendizaje y progresiva acumulación de capacidades, que son reconocidas como imprescindibles en los nuevos enfoques acerca de las políticas de transformación productiva, basada en impulsar economías dinámicas.

Recuadro 2-2: *Promoción de exportaciones (ii): Zonas Francas de Exportación*

El cuadro 13 muestra el amplio uso que se ha hecho de ellas en América Latina, donde países como Santo Domingo concentran más del 80% de sus ventas exteriores. Pero es sabido que en otros continentes, como Asia, también han sido utilizadas por los países en desarrollo, con buenos resultados.

La esencia de este instrumento es utilizar las desgravaciones fiscales a la importación como medio de incrementar la competitividad de las exportaciones, pero, dependiendo de las modalidades y de los países, estos beneficios se combinan con otros de variado tipo: desgravaciones en impuesto de sociedades y en impuestos indirectos, facilidades para atraer inversiones, ventajas cambiarias, subvenciones a la capacitación laboral...El horizonte de futuro de estas ZFE no está claro, por dos grupos de razones que conviene sopesar. Un primer grupo son las críticas que se le vienen haciendo desde hace tiempo. Se objeta que pueden causar importantes pérdidas a la hacienda de los países, que son enclaves con escasa conexión con el resto de la economía, que con frecuencia no respetan las normas medioambientales ni los derechos de los trabajadores y que son discriminatorias con respecto a las empresas del resto del país. Puede apreciarse que con frecuencia estas críticas tienen su base más en un funcionamiento deficiente que en la naturaleza del instrumento en cuanto tal. Sin embargo, un segundo grupo sí que afecta a la esencia del instrumento, ya que se refiere a la incompatibilidad de las principales ventajas que suelen otorgarse en ellas con los compromisos multilaterales, e incluso regionales, contraídos por los diferentes países. Una pieza fundamental de estos compromisos es la supresión de todas aquellas ayudas que supongan distorsionar los precios de mercado, o que supongan alterar el funcionamiento de la libre competencia. Si desaparecen estos elementos, las ZFE pierden parte esencial de su atractivo como polos de concentración de la inversión y plataformas de exportación.

Por eso, de acuerdo con los mercados cada día más abiertos y globales, las soluciones futuras pasan por medidas transversales, que afecten a todo el tejido industrial del país, más que por este tipo de medios especiales y, en cualquier caso, transitorios. Es decir, por políticas referidas a la dotación de infraestructuras generales, capacitación de la mano de obra y creación de entornos macroeconómicos estables y abiertos.

Cuadro 13: *Montos de exportaciones de ZFE y porcentaje de exportaciones totales de ciertos países de ALC. (millones de dólares USA, año 2000)*

| País | Exportaciones desde las ZFEs | % de exportaciones totales |
|----------------------|------------------------------|----------------------------|
| República Dominicana | 4.770 | 81,1 |
| Costa Rica | 2.986 | 51,1 |
| Honduras | 2.362 | 50,0 |
| El Salvador | 1.452 | 48,8 |
| Bolivia | 537 | 43,7 |
| Perú | 2.757 | 40,0 |
| Nicaragua | 272 | 21,8 |
| Chile | 1.449 | 08,0 |
| Guatemala | 195 | 06,5 |
| Colombia | 601 | 04,3 |
| Brasil | 772 | 01,4 |

Fuente: La información empírica procede de J. Granados (2005), a partir de datos del Comité de Zonas Francas de las Américas.

11.- DESARROLLO TECNOLÓGICO EN LOS PAÍSES DE INGRESO MEDIO

1. Tecnología y desarrollo

El proceso de globalización de las actividades económicas avanza acompañado de la persistencia de importantes desigualdades internacionales que se manifiestan, entre otros ámbitos, también en la disímil capacidad tecnológica de los países. Dos ideas resultan especialmente relevantes para introducir el problema: primero, un hecho empíricamente contrastado es que las economías con mayores niveles de bienestar son también las más avanzadas tecnológicamente; segundo, la convergencia económica aún sigue siendo escasa en el contexto internacional, como también lo es la disminución de la brecha tecnológica que separa a los países de menor desarrollo relativo de los países desarrollados. Este hecho abre ventanas de oportunidad a la cooperación internacional en el ámbito de la ciencia y la tecnología.

La búsqueda de respuestas a por qué unos países crecen más y qué factores explican tales diferencias, ha suscitado una atención creciente entre los economistas fundamentalmente en la segunda mitad del siglo XX. Los avances en la disciplina confluyen en diversas aportaciones de la teoría del crecimiento que han ido concediendo mayor protagonismo tanto a la innovación tecnológica como al capital humano en la explicación de la dinámica económica. Una primera aproximación a la contribución de esos elementos intangibles al crecimiento se encuentra en la estimación de la parte residual de la función de producción –productividad total de los factores- en Solow (1956). Posteriormente, fueron las contribuciones teóricas de Paul Romer (1986, 1990) y Robert Lucas (1988, 1993) las que consideraron la inclusión explícita de los aspectos de desarrollo tecnológico -cambio técnico en los procesos productivos y niveles formativos y educativos del input trabajo- en la explicación del desempeño y evolución de los países. Estas aportaciones hicieron ganar terreno a los elementos intangibles en la comprensión del crecimiento de la productividad, generando también un estudio sistemático de la innovación.

La evidencia empírica de los modelos de crecimiento confirma el papel de la tecnología como determinante del crecimiento, al mismo tiempo que presenta los *gaps* de ideas y de conocimiento como carencias que pueden llegar a ser más graves incluso que la falta de capital físico en los países de menor desarrollo relativo. El crecimiento de largo plazo halla entre sus causas, por tanto, a la innovación y la investigación y el desarrollo (I+D), actividades que actuarían como factores determinantes del progreso tecnológico, sustentado por la acumulación de capital humano y los procesos de aprendizaje en los

países¹. Ahora bien, la existencia de los denominados *clubs de convergencia* de la economía mundial (Barro, 1991) justificaría la necesidad de adoptar una perspectiva histórica que tenga en cuenta la especificidad individual. Las diferencias internacionales en el acceso a la tecnología confirman que no todos los países están equipados con las capacidades necesarias para seguir a los líderes tecnológicos. Este es un aspecto que incorporan las propuestas de la economía evolutiva que defienden una concepción del proceso de desarrollo basada en la existencia de múltiples equilibrios y, por tanto, en la heterogeneidad.

Hasta ahora, la mayoría de la evidencia empírica ha estado centrada en la comprensión del papel que ha jugado la tecnología en el avance de los países de la OCDE, habiendo quedado rezagado a un segundo plano el análisis de la tecnología en los países en desarrollo (Juma et al., 2001). Algunas líneas de trabajo reseñables han sido la búsqueda de factores determinantes de la evolución de la I+D en relación con los niveles de desarrollo de los países (Fagerberg y Mira-Gondinho, 2003), la justificación de la inversión en I+D a partir de los retornos sociales que genera (Griliches, 1979; 1988), así como la medición de los efectos de derrame o incrementos de productividad por la transferencia internacional de tecnología incorporada, bien a través del comercio bien de la inversión directa extranjera -IDE- (Coe y Helpman, 1995).

La diversidad de patrones de innovación y la presencia de diferentes habilidades tecnológicas nacionales ha llevado a elaborar diversas clasificaciones internacionales según el nivel de avance tecnológico de los países, tomando en cuenta las capacidades de generación y absorción de nuevo conocimiento y de darle un uso productivo (Dosi, 1999). Tales clasificaciones internacionales coinciden en la división en al menos tres grupos de países: los innovadores, los seguidores y los atrasados (Howitt y Mayer-Foulkes, 2005; Castellacci y Archibugi, 2004). Esas diferentes respuestas de los países a las oportunidades que brinda el desarrollo tecnológico han acabado por convertirse en una nota característica de la economía mundial, que interesa a los académicos, a los gobiernos y a las organizaciones internacionales.

Un aspecto importante es que muchos casos exitosos de *catch up* han estado históricamente asociados tanto a la innovación como a la adopción y asimilación de técnicas foráneas (Baumol, 2004; Fagerberg y Mira-Godinho, 2005). Como se señala en la literatura del *gap* tecnológico, la generación de conocimiento y la innovación son fuerzas que tienden a incrementar las diferencias internacionales, entre líderes tecnológicos y potenciales seguidores, mientras que la difusión tecnológica actuaría en dirección contraria (Fagerberg, 1987; 1994; Verspagen, 1993; Castellacci y Archibugi, 2006). En este sentido, buena parte de la literatura económica coincide en señalar la importancia que adquieren las “capacidades de absorción²” de los países tecnológicamente seguidores, es decir, la habilidad para asimilar el conocimiento que ha sido generado por otros agentes (Narula et al., 2002). Dos elementos resultan cruciales al respecto: la inversión en I+D y los recursos que se destinan a la actualización del capital humano, elementos que permitirían el desarrollo de las capacidades necesarias para dar un uso productivo al conocimiento externo (Cohen y Levinthal, 1991).

¹ Entre las aportaciones más notables sobresalen las de Romer, 1990; Lucas, 1988; Dollar y Wolf, 1997; Fagerberg, 1994; Nelson, 1996; Verspagen, 1993.

² El concepto de capacidades de absorción obedece al planteado en el trabajo de Cohen y Levinthal (1990) referido a los determinantes de las empresas para la asimilación de conocimiento externo.

La capacidad social y la congruencia tecnológica son aspectos que determinan las posibilidades de definir y aplicar estrategias nacionales de desarrollo tecnológico (Abramovitz, 1986). La capacidad social es un elemento condicionante del potencial de las economías para converger hacia la frontera tecnológica, definido a partir de los niveles de capital humano, el marco institucional y la habilidad de adaptación a los cambios, a los requerimientos de las nuevas tecnologías. La cuestión es que, los cambios que supone el avance tecnológico son más congruentes con los recursos e instituciones de unos países que de otros, siendo el potencial de *catching up* mayor en aquellos países que cuentan con una capacidad social lo suficientemente desarrollada como para llevar a cabo una explotación exitosa de las tecnologías existentes, por más que éstas sean novedosas. Dicho potencial depende de factores que favorecen la adopción de los cambios tecnológicos, como son la facilidad para la difusión del conocimiento, la acumulación de capital, la existencia de condiciones que facilitan la transformación estructural o incluso unas condiciones macroeconómicas y monetarias estables.

Los problemas que limitan la capacidad de respuesta de los países en la definición de sus estrategias de desarrollo tecnológico residen, por tanto, en que las economías imitadoras adolecen, en muchas ocasiones, de las capacidades de I+D, las infraestructuras y el marco institucional necesario para explotar las posibilidades de las tecnologías nuevas, siendo menos probable que fructifique la interacción con el sistema productivo. Además, la transmisión y la adopción de tecnologías es más fácil cuanto menor sea el componente tácito –aquél incorporado en los individuos y las organizaciones- como es el know-how, que está mucho más presente en las tecnologías nuevas. Un mayor grado de novedad de la tecnología hace que se requiera también un mayor nivel de capacidades nacionales.

La notable evolución de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) permite vislumbrar un nuevo abanico de oportunidades para acometer cambios en los sistemas productivos locales, al mismo tiempo que presentan desafíos importantes para los países en desarrollo. Por una parte, la difusión de estas tecnologías puede llevarse a cabo a un coste marginal relativamente bajo, hace posible un mayor acceso a la información y puede contribuir a superar las limitaciones tecnológicas de los países de menor desarrollo relativo. Ahora bien, la velocidad a la que se suceden las innovaciones tecnológicas en el ámbito de las TIC es un condicionante adicional de las capacidades de adaptación en las economías en desarrollo, que introduce mayores niveles de incertidumbre acerca de las posibilidades de su uso productivo. Además, resulta del todo pertinente distinguir entre países productores y usuarios de TIC, dualidad que gana importancia al analizar estas tecnologías para el amplio grupo de países que integran la economía mundial. La producción de TIC la realiza un número reducido de países, razón por la cual la difusión internacional de TIC permite detectar más claramente su potencial impacto sobre la desigualdad. Es más, la elevada concentración geográfica de los productores de TIC lleva a limitar los impactos positivos de la “nueva economía” al crecimiento de la productividad de aquéllas economías más avanzadas y con mayor nivel de desarrollo de las industrias relacionadas con tales tecnologías.

La evolución y situación tecnológica de los países de ingreso medio tiene un especial interés: en este grupo se encuentran países tecnológicamente seguidores así como otros que ya han transitado a lo largo de la última década al grupo de países de liderazgo tecnológico. Es más, la mayoría de las clasificaciones mundiales coinciden en destacar

el potencial de estos países, frente a los atrasados, para converger hacia la frontera mundial (Durlauf y Jonson, 1995; Castellaci y Archibugi, 2004). La heterogeneidad que caracteriza a este grupo de países también se refleja, por tanto, en su situación en ciencia y tecnología, aspecto que será objeto de análisis en epígrafes posteriores de este capítulo. Las diferencias tecnológicas que se detectan en el seno del grupo de PRM no impiden el consenso acerca de la importancia que tiene la incorporación del avance del conocimiento científico y tecnológico y su asimilación como aspectos centrales de las estrategias de desarrollo. El objetivo de fortalecimiento de la innovación en los PRM encuentra justificación en los potenciales efectos positivos de incremento de productividad, eficiencia, cambio estructural y niveles de bienestar en los que se traduce un mayor esfuerzo nacional en tecnología.

2. El papel de las políticas tecnológicas en el desarrollo

La tecnología y la innovación han jugado históricamente un papel muy relevante en el proceso de desarrollo de los países. Esta afirmación encuentra respaldo en el amplio reconocimiento que ha alcanzado el proceso de innovación como factor impulsor del crecimiento en el siglo XIX y su arraigo posterior con la llegada al mercado de nuevos productos y procesos de manera más frecuente a lo largo del siglo XX (Baumol, 2004). El cambio técnico y la innovación fueron elementos importantes en los procesos de convergencia de las economías de Estados Unidos y Alemania en el período anterior a la I Guerra Mundial, lo que explica su paulatino acercamiento al nivel de desarrollo del Reino Unido. También es ejemplificadora la incorporación de tecnologías foráneas y la innovación organizacional en el proceso de desarrollo de Japón en la segunda mitad del siglo XX. En cualquier caso, la mayor o menor facilidad de los países para acceder a la tecnología disponible llevaría a plantearse si las fuerzas de mercado son suficientes para coordinar un proceso caracterizado por la presencia de economías externas y complementariedades.

La razón que justificaría la intervención pública en ciencia y tecnología es que los retornos sociales de la inversión en I+D superan a los privados, aspecto que refleja el componente latente de bien público característico de la tecnología: la acción del Estado en ciencia y tecnología tiende a corregir la presencia de fallos de mercado en la producción de conocimiento. Cabe subrayar que a la promoción de los mecanismos conducentes a la generación de conocimiento hay que añadir las acciones que se orientan a facilitar la difusión de éste, proceso que también proporciona estímulos al desarrollo. De hecho, la ausencia de capacidades de explotación productiva del conocimiento constituye un problema que conduce a entender la sub-inversión en I+D como un problema institucional, que genera fallos en el sistema de aprendizaje y que ha llevado a concebir nuevas formas de intervención pública (Cantwell, 1999).

Al considerar el espectro de agentes que interviene en la generación y uso del conocimiento se llega al concepto de sistema nacional de innovación, marco analítico que ha sido ampliamente utilizado para ilustrar y explicar el marco institucional que definen las interacciones que contribuyen al desarrollo tecnológico en el seno de las economías (Lundvall, 1992; Freeman, 1995; Archibugi et al. 1999). Algunos de los fundamentos básicos que sostienen la concepción de los sistemas de innovación son: primero, que el conocimiento es más dependiente del contexto que la información y, por ello, las formas tácitas y organizativas siguen jugando un papel crucial en la mayoría de las actividades económicas; segundo, que los mecanismos de reproducción del

conocimiento son localmente específicos aunque parcialmente externos a los agentes económicos; y tercero, que con la globalización de los mercados y de la actividad productiva, los procesos de acumulación pueden incluso incrementar la diversidad entre naciones y regiones (Dosi, 1999). En consecuencia, se refuerza el papel de las estrategias nacionales orientadas a mejorar las capacidades de innovación.

Especialmente destacable ha sido el apoyo a la educación y la formación, que se convierten en pilares básicos sobre los que se sustenta la generación de capacidades tácitas en los sistemas de innovación. De hecho, una de las funciones sociales de las universidades en el seno de los sistemas nacionales de innovación es, además de realizar investigación científica básica y aplicada, la creación de una amplia base de conocimientos y capacidades que propicien mayores niveles de interacción en el ámbito tecnológico (Pavitt, 1984). Es por ello que las acciones en el seno de los sistemas nacionales deben orientarse también al apoyo a los centros públicos de investigación, las universidades y otras instituciones científicas, así como a fomentar la inversión en I+D de los agentes privados.

Ha habido algunos casos ejemplares de acortamiento de la desigualdad internacional en los que la mejora tecnológica ha jugado un papel de extraordinaria relevancia: el caso de Japón resulta ilustrativo de una estrategia nacional instrumentada a través de la política económica, industrial y comercial, que resultó ser clave en las primeras fases del despegue de la economía japonesa. Junto a una intensa modernización institucional, que conllevó la creación de universidades y centros de investigación, también se dedicó una atención creciente al desempeño de las empresas privadas. Otro aspecto clave del desarrollo tecnológico fue la promoción del cambio estructural, desde industrias tradicionales a industrias intensivas en tecnologías modernas. Igualmente, este elemento ha jugado un papel esencial en otros ejemplos de Asia: Singapur, Corea del Sur y Taiwán. No obstante, ha habido diferencias importantes en las estrategias aplicadas en estas economías. Singapur confió su desarrollo al papel de la inversión directa extranjera (IDE) en su industrialización mediante la aplicación de políticas selectivas de IDE (Lall, 2000). En Corea del Sur y Taiwán, la intervención se basó en medidas selectivas de protección, instrumentadas a través de restricciones cuantitativas, al tiempo que se prestaba apoyo financiero tendente a favorecer el desarrollo de industrias en sectores clave para el despegue tecnológico.

En las diversas experiencias de industrialización se detectan tanto elementos comunes como diferencias que han llevado a intentar definir patrones de cambio tecnológico. La capacidad tecnológica nacional se definiría como la integración de capacidades de producción, de inversión y de innovación de los países (Kim y Lee, 1987). Un elemento en el que se observa un alto grado de coincidencia de las acciones del sector público es la mejora de los niveles educativos, habiendo sido también común a los tres tigres asiáticos la definición y aplicación de una estrategia orientada a la exportación. Más recientemente, el énfasis se ha puesto en las políticas de apoyo a la I+D y la innovación, tratando de fortalecer el marco institucional y las interrelaciones entre los distintos elementos que componen el sistema de producción y distribución del conocimiento (Fagerberg y Mira-Godinho, 2005).

Muchas estrategias exitosas han sido el resultado de una aproximación marcada por la visión de sistema, en la que se integra el potencial local de generación de conocimiento y de su distribución, remarcando tanto la capacidad de innovación como de aprendizaje

de las economías -Recuadro 1. Es por ello que parte de la discusión queda centrada en cómo los gobiernos pueden contribuir a generar los procesos de aprendizaje tecnológico a nivel nacional, esto es, a pesar de la creciente tendencia hacia la internacionalización de las empresas y las actividades económicas, la especificidad del marco institucional hace que los sistemas nacionales continúen siendo relevantes para mejorar las posibilidades tanto de análisis como de acción. En suma, parece oportuno resaltar que las medidas encaminadas a incorporar la tecnología en las estrategias de desarrollo en los PRM debieran incorporar no solo el incremento del esfuerzo en investigación y desarrollo sino también los aspectos conducentes a mejorar las capacidades de absorción de tecnologías que, habiendo sido desarrolladas en otros países, son susceptibles de aplicarse en los sistemas productivos locales

Recuadro 1: *Seis pasos en la formulación de políticas tecnológicas basadas en el conocimiento*

El diseño adecuado de las políticas orientadas a promover la capacidad tecnológica de los países requiere de la implementación de una serie de pasos que, enmarcados en una visión sistémica de la innovación, integran la acción de las instituciones públicas y privadas, como a continuación se detalla:

| | |
|--------|---|
| Paso 1 | Análisis del sistema de innovación en su conjunto: marco institucional en torno al proceso de innovación y aprendizaje, en comparación con otros países o regiones; interfaces del sistema y carencia de nexos |
| Paso 2 | Valoración de la habilidad del sistema para absorber el conocimiento desarrollado fuera del país: particularmente, la tecnología extranjera y las posibilidades de las TIC |
| Paso 3 | Análisis de la economía en términos de desarrollo: sectores de producción primario, secundario y terciario, e instituciones productoras de conocimiento; perspectivas de mercado y detección de nexos débiles |
| Paso 4 | Inclusión de la perspectiva de los usuarios –empresas privadas o agencias gubernamentales- en la política tecnológica orientada al desarrollo de productos y mejoras de la calidad |
| Paso 5 | Atención al papel de los recursos humanos en los programas de mejora de la eficiencia y la productividad: aplicación de nuevas tecnologías, apoyo al desarrollo organizacional y a la mejora de las cualificaciones de los trabajadores |
| Paso 6 | Consideración del impacto de estrategia política en la cohesión social de la economía en su conjunto: si la velocidad de cambio es compatible con el aprendizaje y qué tipo de políticas serían complementarias para acelerar el cambio |

Fuente: Adaptado de Lundvall (1999).

3. Capacidades tecnológicas de los PRM

En las últimas décadas se han acometido importantes esfuerzos metodológicos con el objetivo de recopilar información y elaborar estadísticas sobre I+D, ciencia y tecnología en el entorno internacional³. Dada la heterogeneidad de los factores implicados, parece recomendable hacer uso de un conjunto de indicadores, en lugar de recurrir a un solo índice o medición para aproximar las capacidades tecnológicas de los países. También en la última década se ha recopilado información para la obtención de indicadores específicos que permitan ilustrar la situación de los países en la era digital, habida cuenta de la importancia que han alcanzado las tecnologías de la información y las

³ A partir de los trabajos realizados en la OCDE, el marco conceptual quedó definido en el denominado *Manual de Oslo*, cuya tercera edición fue revisada y publicada en 2005.

comunicaciones⁴ en la última parte del siglo XX. Estos indicadores se combinan con los más tradicionales en la realización de los diagnósticos nacionales sobre ciencia y tecnología.

Recuadro 2: *Indicadores de ciencia y tecnología*

Para la realización de un diagnóstico sobre las capacidades científicas y tecnológicas de los países que además permita la comparación internacional, es necesario recurrir al estudio de distintos indicadores de recursos, humanos y financieros, de resultados, así como de nivel de desarrollo y acceso a las TIC. A continuación se presenta una selección de tales indicadores:

| Indicador | Definición | Medición |
|---------------------------------------|--|--|
| I+D | Actividades que, con carácter sistemático, están destinadas a incrementar el stock de conocimientos en la economía y que tales conocimientos van destinados a nuevas aplicaciones | - Gasto en I+D: Generación y absorción de conocimiento. Como proporción del PIB: intensidad en I+D - Personal empleado en I+D |
| Patentes | Mecanismo de apropiación y protección de invenciones; se conciben como un indicador de resultados tecnológicos | - Número de Patentes: Generación de conocimiento Patentes concedidas a residentes en las oficinas nacionales |
| Publicaciones científicas | Artículos científicos publicados por los investigadores de las instituciones nacionales; denota su productividad y la capacidad de divulgación del país | - Número de artículos publicados: Generación de conocimiento |
| Exportaciones de alta tecnología | Peso que tienen los sectores de alta tecnología en las ventas al exterior; permite aproximar el dinamismo del país en los mercados internacionales y la competitividad en sectores intensivos en I+D | - Exportaciones de alta tecnología: Capacidad de difusión de innovaciones |
| Índice de Adelanto Tecnológico (PNUD) | Combina número de patentes, exportaciones de alta y media tecnología, número de servidores de internet, líneas telefónicas y consumo de electricidad, años de escolarización y matriculación en el nivel terciario | - Índice sintético IAT: Creación de tecnología, difusión de innovaciones presentes y pasadas, y nivel de aptitudes humanas |
| Índice ArCo | Índice de capacidades tecnológicas que añade el número de publicaciones a los componentes del IAT | - Índice sintético ArCo: Creación de tecnología, difusión de innovaciones presentes y pasadas, aptitudes humanas y científica |
| Índice de Conectividad (UNCTAD) | Combina el uso de modernas y tradicionales TIC (internet, teléfonos y ordenadores) y los costes de conexión así como el nivel de ingreso por habitante | - Índice sintético ITC: Usuarios de Internet, teléfonos, ordenadores, costes de telefonía, electricidad y PIB pc |
| Índice de Acceso Digital (UIT) | Contempla los usuarios de tecnologías digitales, el coste de acceso y la disponibilidad de banda ancha de internet, variables de telefonía y capital humano | - Índice sintético IAD: Usuarios de Internet, teléfonos, ordenadores y aptitudes humanas |

Fuente: Elaboración propia a partir de OCDE (2005), PNUD (2001), Archibugi y Coco (2003), UNCTAD (2001), UIT (2004).

El aspecto positivo de combinar diversos indicadores de investigación, desarrollo tecnológico, innovación y TIC es que describen conjuntamente las diferentes fases de la actividad tecnológica o de generación de conocimiento –en sentido más amplio–, posibilitando además la realización de ejercicios comparativos a nivel internacional. Los

⁴ Las tecnologías de la información y las telecomunicaciones, o TIC, incluyen la microelectrónica, la informática, las telecomunicaciones, la optoelectrónica, e incluso los desarrollos de ingeniería genética.

indicadores más generalmente utilizados en el plano macroeconómico miden aspectos tales como la dotación de recursos –humanos y financieros- dedicados a fomentar la capacidad innovadora de los agentes (I+D), la obtención de resultados científicos y tecnológicos (artículos y patentes), la evolución tecnológica en términos de competitividad internacional y los rasgos que presenta el capital humano nacional. Con carácter complementario se considera la situación de las tecnologías digitales en los países, aspecto que se aproxima a través de distintos indicadores sobre el uso de las TIC –Recuadro 2.

En definitiva, la selección de indicadores para el análisis de la tecnología en los países en desarrollo requiere la combinación de las dos formas básicas de acceder al conocimiento: primero, la generación y mejora de las capacidades innovadoras, y segundo, la posibilidad de acceder, asimilar y utilizar tecnologías foráneas. Tales elementos, considerados de forma conjunta, permiten describir el estado de los sistemas de innovación en los PRM. No obstante, frente a la amplia disponibilidad de fuentes estadísticas en los países OCDE, hay notables lagunas de información sobre ciencia y tecnología en los países de menor desarrollo relativo y, por ende, en los PRM.

3. 1. Capital humano

El capital humano es un elemento fundamental en la caracterización de los sistemas nacionales de innovación que condiciona las posibilidades de progreso de los países. Una selección de variables educativas permite ilustrar el nivel de capital humano en los PRM, así como las similitudes y diferencias existentes entre los dos grupos de ingreso medio (cuadro 1). Como puede observarse, los países de ingreso medio presentan un comportamiento superior al promedio mundial en tasas de alfabetización, en los niveles de educación primaria y en la proporción de población de más de 15 años con estudios primarios finalizados. De hecho, los dos grupos de RM son muy similares en estas variables.

Cuadro 1: Niveles educativos en los PRM

| | | Tasa alfabetización ⁽²⁾ (2000) | Matrícula educación primaria (% net, 2000) | Matrícula educación secundaria (% net, 2000) | Matrícula educación terciaria (% gross, 2000) | Años escolaridad pob. de más de 15 años (2000) | % enseñanza primaria finalizada pob. de más de 15 años (2000) | % enseñanza superior finalizada pob. de más de 15 años (2000) |
|--------------------|-------------------------|---|--|--|---|--|---|---|
| Ingreso medio-bajo | Promedio ⁽¹⁾ | 88.59 | 90.93 | 64.23 | 15.59 | 6.02 | 14.20 | 2.91 |
| | coef.var. | 0.13 | 0.14 | 0.33 | 0.51 | 0.20 | 0.52 | 0.64 |
| | N | 33 | 33 | 30 | 28 | 28 | 28 | 28 |
| Ingreso medio-alto | Promedio ⁽¹⁾ | 90.04 | 91.70 | 63.97 | 27.90 | 7.17 | 16.78 | 4.79 |
| | coef.var. | 0.10 | 0.11 | 0.20 | 0.56 | 0.14 | 0.44 | 0.55 |
| | N | 19 | 23 | 21 | 19 | 14 | 14 | 14 |
| Transición | Promedio ⁽¹⁾ | 99.40 | 90.01 | 87.12 | 57.80 | 9.85 | 20.66 | 9.69 |
| | coef.var. | 0.01 | 0.05 | 0.06 | 0.30 | 0.32 | 0.47 | 0.35 |
| | N | 9 | 10 | 7 | 11 | 7 | 7 | 7 |
| Total Mundial | Promedio ⁽¹⁾ | 78.37 | 86.19 | 67.91 | 23.80 | 6.40 | 12.75 | 4.80 |
| | coef.var. | 0.24 | 0.18 | 0.42 | 0.75 | 0.43 | 0.53 | 0.85 |
| | N | 115 | 135 | 114 | 123 | 108 | 108 | 108 |

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial (WDI, 2005) y Barro y Lee (2000). (1) Los valores promedio corresponden a la media ponderada de cada grupo de ingreso. El promedio total corresponde a la media ponderada mundial. (2) Los datos corresponden al año 2000 a efecto de facilitar su comparabilidad con los indicadores tecnológicos.

Sin embargo, estos países están por debajo del promedio mundial tanto en los niveles de educación secundaria como en la proporción de población con más de 15 años de edad que ha finalizado estudios superiores. Las diferencias son nítidas entre los países de ingreso medio-alto y medio-bajo en la última variable mencionada, aspecto en el que es mayor la distancia que separa a los PRM de la frontera mundial, que la define Estados Unidos con un valor de 24.5%. Más sobresaliente aún son los datos correspondientes a los niveles de educación terciaria, en la que la diferencia entre los dos grupos de renta media es superior a 10 puntos porcentuales. Es importante subrayar que las mayores disimilitudes entre esos dos grupos se dan precisamente en aquellos indicadores que cualifican más adecuadamente el capital humano de los países y que también es en estas dos últimas medidas de los niveles educativos en las que se hace más evidente la elevada heterogeneidad, medida a través del coeficiente de variación, que caracteriza a los dos grupos de países de ingreso medio-bajo y medio-alto, respectivamente. Tales resultados llevan a plantear la necesidad de fortalecer la educación en los PRM, especialmente en los países que presentan menores capacidades.

Por último, hay que subrayar que un fenómeno de relevancia que afecta negativamente a los niveles de capital humano de los PRM es la emigración de trabajadores altamente cualificados o “fuga de cerebros”. El éxodo de personal cualificado puede suponer una pérdida de capital humano al no estar garantizado el retorno. Este proceso tiene serias consecuencias sociales por cuanto los procesos formativos están generalmente avalados por la inversión pública en educación. El fenómeno se acentúa por las políticas activas de captación de recursos formados por parte de algunos países desarrollados. Al tiempo, algunos planteamientos aluden a que pueden existir ciertos beneficios potenciales si se piensa en que la obtención de mayores niveles de cualificación, excelencia y experiencia en el exterior pudieran revertir hacia los países emisores de población.

3.2. Esfuerzo en I+D

El esfuerzo en I+D que realiza un país es indicativo de su capacidad de generación de conocimiento orientado a la mejora tecnológica y también expresa el potencial nacional para asimilar tecnología. Se considera, por tanto, una buena aproximación a la capacidad de absorción de las economías, concepto que obedece al desarrollo de Cohen y Levinthal (1990; 1991) en el plano microeconómico y que ha sido trasladado igualmente al ámbito de las economías nacionales y los sistemas de innovación (Narula et al., 2002).

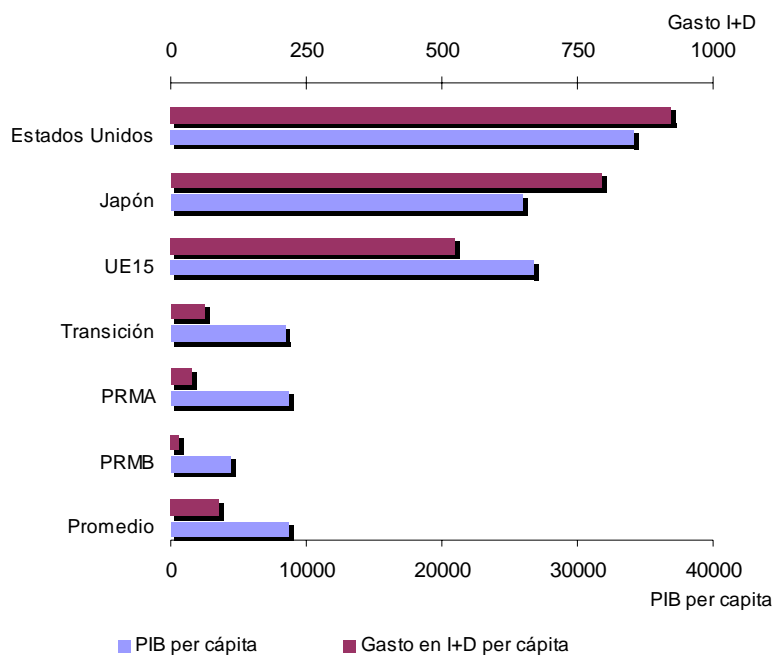
Este aspecto es especialmente importante si se tiene en cuenta que la brecha tecnológica en la economía mundial es más amplia que la que define el nivel de ingreso de los países (gráfico 1). Así, mientras que la distancia entre el país que registra el mayor PIB per cápita y la media de los PRMB es de 7.6 veces -3.9 veces para los PRMA-, la distancia aproximada a través del gasto en I+D como proporción del PIB se eleva a 9 y a 7 veces en el caso de los PRMB y PRMA, respectivamente.

Las actividades de I+D se concentran en un conjunto reducido de países: atendiendo a las cifras absolutas, EEUU, Japón y la Unión Europea concentran el 80% del gasto mundial en actividades de investigación y desarrollo mientras que los países de ingreso medio tan sólo realizan el 7%. La falta de capacidad de innovación en los países de menor desarrollo relativo se confirma, por tanto, como un factor expresivo más de desigualdad global⁵.

Los países que registran el mayor nivel de ingreso son los que también destinan una mayor proporción de su gasto a actividades de I+D, destacando especialmente Suecia, Finlandia y Japón, que destinan a este propósito en torno al 4% de su PIB. Sin embargo, el 62.5% de los PRM destina menos de 1% de su PIB a financiar actividades de I+D. En promedio, el esfuerzo en I+D de los PRMA es de 0.55% del PIB y de 0.44% del PIB en los PRMB. Al atender a las diferencias en el seno de los PRM, se comprueba que el esfuerzo en I+D es un ámbito más en el que se detecta la heterogeneidad que caracteriza a estos países. Así, entre los que mayor esfuerzo realizan cabe destacar que Croacia destina más del 1.14% de su PIB a I+D o que el esfuerzo de Sudáfrica está cercano a 0.72%. Estas cifras están próximas al promedio mundial y, de hecho, algunos PRM presentan valores similares e incluso superiores a algunos países de alto ingreso. Por el contrario, son notablemente rezagadas las posiciones de Cabo Verde (0.03%), Honduras (0.05%) y Paraguay (0.08%).

⁵ En el Anexo 1 pueden encontrarse los valores de un conjunto de indicadores tecnológicos en los países líderes y los valores promedio por grupos de renta.

Gráfico 1: PIB y esfuerzo en I+D per cápita, 2000

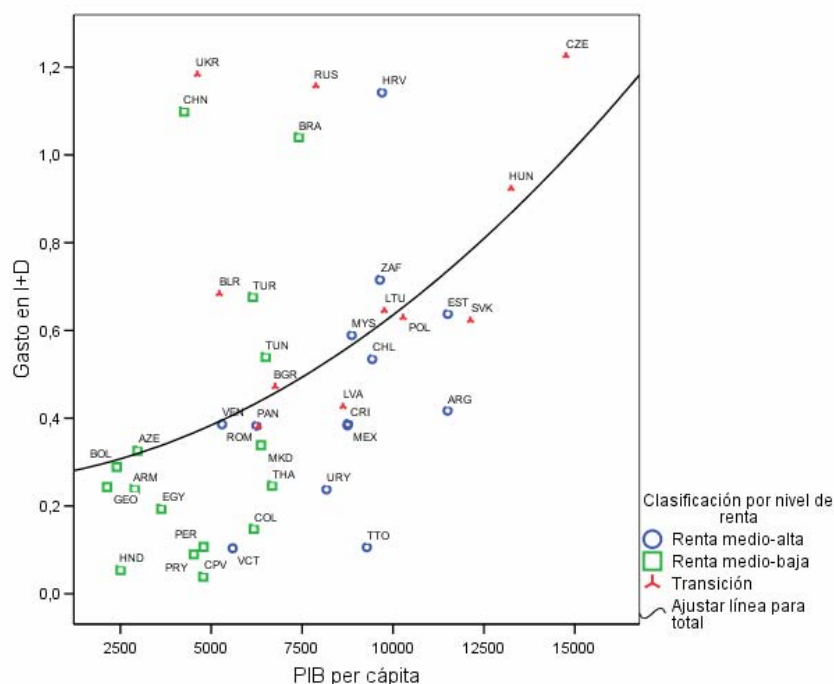


Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial (WDI, 2005).
Los valores son promedios simples.

La relación existente entre brecha tecnológica y nivel de desarrollo que se observa a nivel mundial también se reproduce cuando el análisis se particulariza en los PRM. Es posible advertir que los países de ingreso medio-bajo se agrupan de manera consistente en el extremo inferior izquierdo del gráfico 2, en el que los niveles de esfuerzo en I+D son inferiores a 0.5 puntos porcentuales respecto al PIB, destacando en este grupo los casos de Cuba, Túnez y Turquía que sobrepasan ligeramente ese umbral de gasto. Los países de ingreso medio-alto presentan una inversión en I+D que, en promedio, es ligeramente superior, siendo Chile, Malasia, Estonia y Sudáfrica los países que registran un esfuerzo en actividades tecnológicas superior al 0.5% de su PIB.

Por otra parte, países como Serbia y Montenegro, Cabo Verde, Honduras y Paraguay, que pertenecen al grupo de países de ingreso medio-bajo, y San Vicente y Granadinas al de países de ingreso medio-alto, invierten menos de 0.1% en actividades de I+D. Una mención especial merecen los casos de China y Brasil, economías cuyo esfuerzo innovador se sitúa por encima de la media mundial, así como algunos países en transición, tales como Ucrania, Rusia, Hungría y la República Checa, que muestran una elevada capacidad de I+D.

Gráfico 2: Niveles de ingreso y esfuerzo en I+D en los PRM, 2000



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial (WDI, 2005).

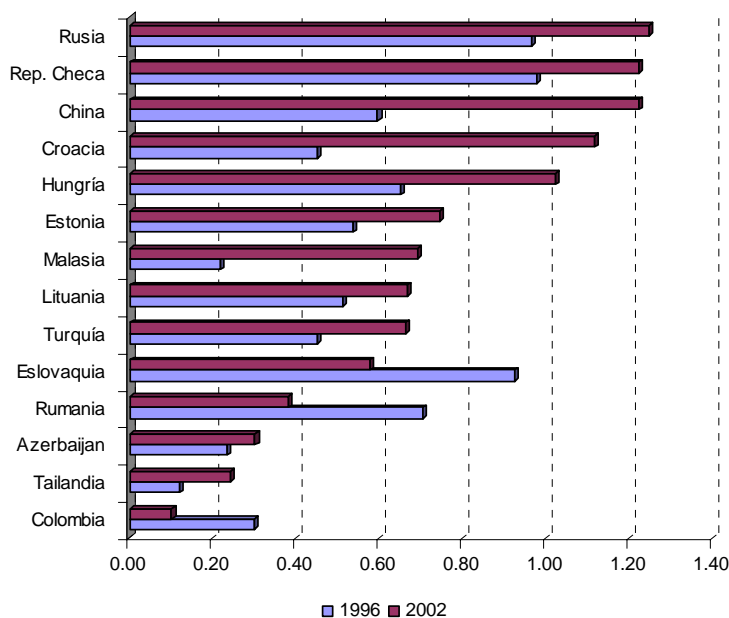
En los últimos años, las economías de ingreso medio-alto han mostrado un comportamiento muy dinámico, habiendo pasado de realizar un esfuerzo que en promedio era de 0.35% respecto al PIB en 1996 a 0.55% en 2000, lo que representa un aumento del 57%, mientras que los países en transición y los de ingreso medio-bajo no han registrado variaciones significativas en la proporción de estos recursos destinados a potenciar sus capacidades tecnológicas. Se trata de un dato reseñable que vendría a denotar las posibilidades selectivas de avance de los *latecomers* o economías tecnológicamente atrasadas, máxime si se tiene en cuenta que los dos grupos de RM partían en 1996 de niveles de gasto en I+D similares.

El análisis de la evolución del esfuerzo tecnológico revela la existencia de realidades dispares, que son acordes con la heterogeneidad de los PRM. En el periodo señalado, países de ingreso medio como Malasia, Croacia, China y Tailandia han duplicado su gasto en I+D, en tanto que Eslovaquia y Rumania han disminuido sensiblemente su esfuerzo tecnológico, resaltando el caso de Colombia, que ha reducido de 0.30 a 0.10 puntos porcentuales su gasto tecnológico (gráfico 3).

La distinta magnitud del esfuerzo tecnológico de los países no sólo es reflejo de las restricciones que enfrentan para financiar su desarrollo tecnológico sino que también son una muestra de sus distintas especializaciones productivas. Las economías emergentes o de reciente industrialización (NIC) son países que realizan un elevado esfuerzo innovador, comportamiento que responde al tipo de especialización nacional en procesos productivos de creciente complejidad y con mayor capacidad de generación de valor agregado. La tecnología no es igualmente prioritaria en las políticas de desarrollo de todos los países con niveles de ingreso similares. El retraso relativo de unos países frente a los que presentan una mayor intensidad tecnológica (países que convergen hacia la frontera del conocimiento y otros países que se alejan de ella) lleva a

pensar que se hace necesario incorporar la tecnología como eje nodal de la agenda del desarrollo. No obstante, su integración efectiva requiere considerar la especificidad productiva e institucional de los PRM.

Gráfico 3: *Gasto en I+D*



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial (WDI, 2005).

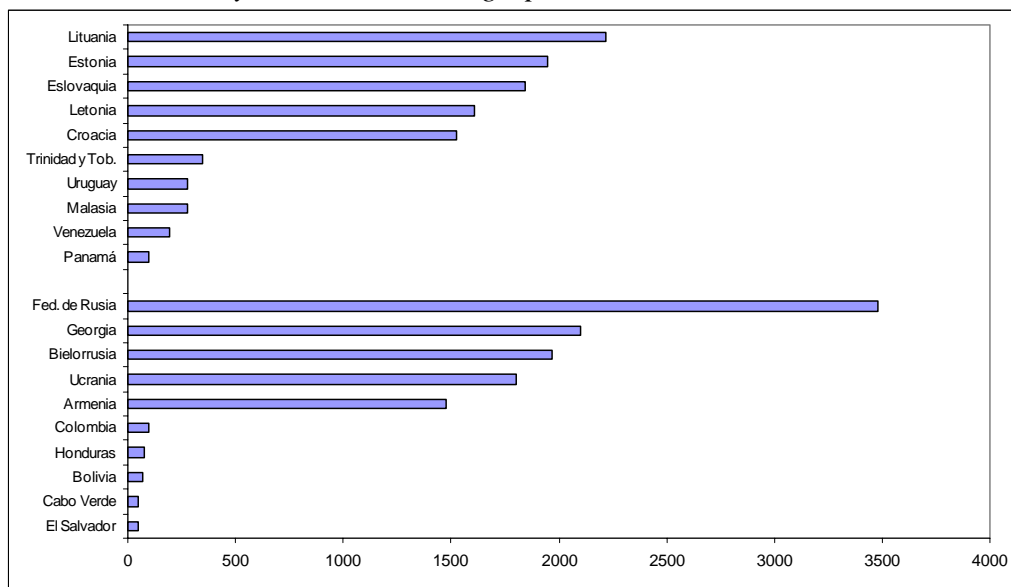
3.3. Recursos humanos en I+D

El peso relativo que tienen los recursos humanos que se dedican a las actividades de I+D en los países es otro de los elementos básicos que permite analizar la capacidad tecnológica y la magnitud de los sistemas nacionales de innovación. Este indicador refleja el número de investigadores contratados en tales tareas, tanto en las empresas como en universidades e instituciones del sector público, lo que permite aproximar cuantitativamente el nivel de recursos humanos dedicados a la generación y adaptación de conocimiento tecnológico en los países y su importancia relativa en los sistemas productivos locales.

El valor promedio del número de investigadores por cada millón de habitantes es de 933 investigadores en los PRMB y de 1004 en los PRMA. Al considerar los cinco valores más elevados y los cinco más bajos de cada grupo, se observa que existen diferencias en el comportamiento de los recursos humanos destinados a I+D en los países de ingreso medio-alto e ingreso medio-bajo, respectivamente (gráfico 4). Entre los PRMA destacan los valores correspondientes a Lituania y Estonia, con más de 2000 investigadores por cada millón de habitantes, Eslovaquia que presenta más de 1800 investigadores, así como, Croacia con más de 1500. En el extremo inferior, los PRMA no alcanzan la cifra de 500 investigadores por cada millón de habitantes, valor inferior al que presentan muchos países de ingreso medio bajo. Especialmente reseñable entre estos últimos es el valor que alcanza este indicador en la Federación Rusa, alrededor de 3500 investigadores por cada millón de habitantes, y Georgia con más de 2000 investigadores, estando Bielorrusia y Ucrania también próximos a este nivel. Las

diferencias en el subgrupo de PRMB se hace notables al observar que los valores mínimos están por lo general por debajo a 100 investigadores, correspondientes a algunas economías americanas y Cabo Verde.

Gráfico 4. *Investigadores en I+D por cada millón de habitantes en los PRM -valores máximos y mínimos en cada grupo de RM-, 2000*



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial (WDI, 2005).

De la descripción de este indicador en los PRM se detecta que la relación entre nivel de ingreso y de recursos humanos en I+D no es tan estrecha y nítida como la correspondiente a los niveles de ingreso y el esfuerzo en I+D, anteriormente referida. Uruguay, Venezuela, Panamá y Malasia, son economías que siendo de ingreso medio-alto presentan unos niveles de recursos humanos en I+D inferiores a los de algunos países de ingreso medio-bajo. Estas disparidades evidencian que existe la posibilidad de desarrollar los recursos humanos en I+D incluso en sistemas nacionales de economías con limitados niveles de ingreso.

3.4. Patentes

Las distintas legislaciones nacionales sobre propiedad industrial imponen criterios diferentes para la concesión de las patentes a los particulares y empresas que las solicitan, por lo que los datos transversales no son estrictamente comparables. No obstante, aunque la obtención de una patente no necesariamente implica la aparición de un nuevo producto o proceso (esto es, de una innovación con implicaciones en el sistema productivo), las patentes otorgadas constituyen un indicador de resultados de la actividad tecnológica⁶.

⁶ Podría ser más ilustrativo utilizar la información de patentes registradas en una única Oficina de Patentes, como la de Estados Unidos o la de la Unión Europea. Sin embargo, no se ha podido acceder a esas fuentes para el análisis de las patentes en los PRM y además, las cifras correspondientes a esos países son cercanas a cero y, por tanto, virtualmente despreciables. Ello justifica que se haya optado por realizar el análisis con la información procedente de las estadísticas del Banco Mundial en las que se registran patentes nacionales.

Los valores de los registros de patentes relativizados por la población del país evidencian la distancia tecnológica que existe entre los países líderes y los PRM. Es elevada la concentración de las actividades de registro de patentes en un pequeño grupo de países, representado principalmente por Estados Unidos, Japón y la UE-15, que concentran más del 80% de las patentes del mundo. La actividad patentadora del país líder -el que registra el mayor número de patentes per capita- multiplica la correspondiente a los PRM por un factor superior a 300. Así, mientras que en Japón se registran más de 300 patentes por cada cien mil habitantes, esta cifra se reduce a 2.1 patentes por cada cien mil habitantes para los PRM en su conjunto, con valores promedio de 2.50 patentes en los PRMB y de 1.77 en los PRMA y con una elevada heterogeneidad en el seno de los PRM.

Las diferencias intra-grupales son similares en los dos conjuntos de PRM. Al observar los valores extremos de cada grupo de RM, las cifras de registros de patentes más bajas en los países de menor ingreso relativo se dan en Albania, Swazilandia y Ecuador, con menos de 0.03 registros de patentes por cada cien mil habitantes (cuadro 2). Por lo general, la actividad patentadora se concentra primordialmente en el conjunto de países de Europa central y oriental así como en las economías en transición y los que formaron parte de la extinta Unión Soviética: en concreto, los datos de registros de patentes se elevan a más de 9 por cada cien mil habitantes en el caso de Bielorrusia, Hungría y Croacia. Por otra parte, en economías que por su nivel de ingreso les correspondería tener un mayor registro de patentes, como es el caso de México, Argentina o Chile, las cifras son inferiores al promedio mundial.

Cuadro 2: *Patentes per cápita, 2000 (por cada cien mil habitantes)*
-valores extremos de cada grupo-

| Renta medio-baja | | Renta medio-alta | | Transición | |
|---------------------|------|-------------------|------|-------------|------|
| Albania | 0.01 | Botswana | 0.04 | Lituania | 2.16 |
| Swazilandia | 0.03 | Trinidad y Tobago | 0.08 | Letonia | 3.26 |
| Ecuador | 0.03 | Venezuela | 0.23 | Bulgaria | 3.52 |
| Cuba | 0.05 | Panamá | 0.24 | Eslovaquia | 4.84 |
| Guatemala | 0.05 | Arabia Saudita | 0.26 | Rumania | 5.42 |
| Macedonia | 2.94 | Uruguay | 1.32 | Rep. Checa | 5.88 |
| Serbia y Montenegro | 4.30 | Chile | 1.58 | Polonia | 6.00 |
| Georgia | 4.39 | Barbados | 1.87 | Ucrania | 8.70 |
| Armenia | 5.16 | Estonia | 1.87 | Bielorrusia | 9.51 |
| Kazajstan | 6.67 | Croacia | 9.65 | Hungría | 9.52 |

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial (WDI, 2005).

Cabría concluir, por tanto, que entre los países de ingreso medio se detecta un grupo de países que están en proceso de transición y que se han caracterizado tradicionalmente por contar con altos niveles de capital humano y una intensa tradición industrial, en los que las cifras de patentes están cercanas al promedio mundial. Por otra parte, hay un conjunto más amplio de economías con una aún débil cultura de registro de patentes, entre las que se encuentran algunas con una capacidad de innovación que no se corresponde con su nivel de ingreso y desarrollo económico. Un argumento explicativo de estas diferencias es el basado en la diferente especialización productiva de los PRM. Por ejemplo, es poco probable que economías especializadas en bienes intensivos en

recursos (como buena parte de América del Sur) alcancen un número elevado de patentes.

3.5. Publicaciones científicas

Otro de los indicadores de resultados más comúnmente utilizados en la literatura económica para evaluar las capacidades tecnológicas nacionales son las publicaciones científicas. El esfuerzo y los resultados de la actividad de los centros de investigación se reflejan objetivamente en la generación de artículos de carácter científico. Además, asumiendo que la experiencia de los investigadores revierte en las tareas de formación del capital humano, los artículos se han convertido en un elemento de evaluación de la calidad de los sistemas educativos. Asimismo, los criterios para la generación de publicaciones científicas son relativamente homogéneos en el contexto internacional, lo que hace que los resultados nacionales sean comparables, tanto en el plano transversal como temporal.

Una primera característica a subrayar sobre el indicador de publicaciones científicas es su alta concentración y la existencia de una enorme brecha internacional. Más del 70% de las publicaciones científicas se generan en Estados Unidos, Japón y la Unión Europea, correspondiendo a los países de ingreso medio-bajo el 5.78% y a los de ingreso medio-alto poco menos del 2%. Cabe hacer notar que la cifra de los países de ingreso medio-bajo está afectada en gran medida por China, que genera más del 50% del total de las publicaciones científicas en su categoría.

Cuadro 3: *Publicaciones per cápita, 2000 (por cada cien mil habitantes)*
-valores extremos de cada grupo-

| Renta medio-baja | | Renta medio-alta | | Transición | |
|---------------------|------|------------------|-------|-------------|-------|
| Indonesia | 0.09 | Malasia | 2.07 | Rumania | 4.35 |
| Filipinas | 0.22 | Venezuela | 2.15 | Ucrania | 4.67 |
| Perú | 0.33 | Costa Rica | 2.28 | Bielorrusia | 5.52 |
| Sri Lanka | 0.49 | Arabia Saudita | 2.83 | Estonia | 6.66 |
| Algeria | 0.71 | México | 3.14 | Lituania | 7.62 |
| Brasil | 3.94 | Sudáfrica | 5.19 | Rusia | 11.72 |
| Jordania | 4.93 | Chile | 7.57 | Polonia | 14.27 |
| Serbia y Montenegro | 4.98 | Argentina | 7.98 | Eslovaquia | 18.20 |
| Armenia | 5.13 | Croacia | 16.14 | Hungría | 23.80 |
| Turquía | 5.62 | Estonia | 24.94 | Rep. Checa | 24.72 |

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial (WDI, 2005).

Al relativizar este indicador por la población de cada país, a efectos de tener una base común de comparación, continúa siendo Estados Unidos el país líder con 70 publicaciones por cada cien mil habitantes, una cifra que supera en 780 veces la correspondiente al país con menor volumen de publicaciones (Indonesia). El valor promedio, por cada cien mil habitantes, es en los PRMB de 3.14 publicaciones y de 9.42 publicaciones en los PRMA. Además, las diferencias intra-grupales que caracterizan la evolución de este indicador también son notables y revelan contrastes representativos en los distintos perfiles tecnológicos de los países de ingreso medio. Mientras que los países más retrasados del grupo de ingreso medio-bajo generan un promedio de menos de media publicación científica (0.40), esta cifra se eleva a cinco o más publicaciones en

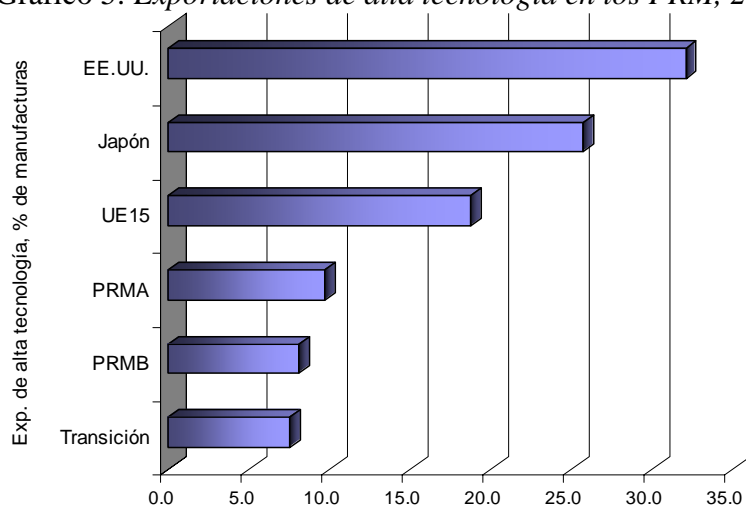
los países líderes del mismo grupo, como Turquía (5.62) o Armenia (5.13). En el bloque de los países de ingreso medio-alto, los retrasados presentan en promedio 2.50 publicaciones frente a 12.40 de los líderes, valor este último que se ve afectado por el registro de Croacia (16.40) y, más notablemente, por el de Estonia (24.94), países que constituyen casos atípicos en la distribución de publicaciones científicas de su grupo de pertenencia. También resulta especialmente relevante el hecho de que los países en transición sean los que muestren una mayor capacidad innovadora que, al mismo tiempo, se ve acompañada por una elevada producción científica (cuadro 3).

3.6. Difusión de alta tecnología

La capacidad de los países de insertarse en los mercados mundiales de productos tecnológicamente cualificados es un aspecto que completa la descripción de las capacidades tecnológicas de los PRM. El peso de los sectores de mayor contenido tecnológico en las exportaciones de manufacturas es un indicador adecuado para medir la capacidad de difusión de innovaciones así como para cuantificar la dinámica comercial en productos tecnológicamente complejos. No obstante, la expansión de las cadenas productivas globales obliga a adoptar cierta cautela en la interpretación de los resultados, habida cuenta del proceso de descentralización que afecta a la generación de valor de muchos sectores manufactureros.

En el ámbito de la especialización comercial, los PRM también están en desventaja respecto a los países más avanzados. Concretamente, el valor de las exportaciones de alto contenido tecnológico representa, en promedio, el 9.41% de las exportaciones de manufacturas de los PRM, siendo 8.53% en los PRMB y 10.62% en los PRMA, niveles muy inferiores a los que corresponden a los países de mayor desarrollo tecnológico, encabezados por Estados Unidos y Japón (gráfico 5).

Gráfico 5: *Exportaciones de alta tecnología en los PRM, 2000*



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial (WDI, 2005).

Las exportaciones de alta tecnología se presentan como porcentaje del total de las exportaciones de manufacturas.

En los países de ingreso medio-bajo, la proporción de exportaciones tecnológicamente cualificadas es inferior al 20% de las exportaciones de manufacturas en la mayoría de los países integrantes de este grupo. Sólo 4 países se sitúan por encima de este nivel, siendo destacable el valor máximo de este indicador, que corresponde a Filipinas, economía en la que los productos de alta tecnología suponen el 73% del total de sus exportaciones. En el otro extremo se sitúa Jamaica, donde las exportaciones de alta tecnología representan sólo el 0.10% del total de las manufactureras. Por otra parte, en los países de ingreso medio-alto, la dispersión es también notable, siendo reseñables los valores de Malasia (58.55%) y Costa Rica (42.34), economías que denotan una alta especialización de sus sistemas productivos, muy orientados hacia industrias de alta tecnología y con una elevada presencia de capital extranjero en la composición de sus sectores manufactureros

Por último, la dinámica competitiva de los PRM se puede aproximar, al menos tentativamente, a través de la variación que han experimentado las exportaciones de alta tecnología durante la última década. Atendiendo a los valores extremos de la distribución, es reseñable que la evolución de los países de ingreso medio-bajo y algunas economías en transición, ha sido más positiva que la del grupo de ingreso medio-alto (cuadro 4).

Cuadro 4: *Variación de las exportaciones de alta tecnología entre 1990 y 2000*

| | | |
|----------------------|--------|------------------|
| Indonesia | 19.61 | Renta medio-baja |
| Paraguay | 18.21 | Renta medio-baja |
| Hungría | 18.18 | Transición |
| Mauricio | 17.56 | Renta medio-alta |
| Marruecos | 15.69 | Renta medio-baja |
| Granada | 15.67 | Renta medio-alta |
| Dominica | 14.61 | Renta medio-alta |
| China | 13.21 | Renta medio-baja |
| Rep. Checa | 12.95 | Transición |
| Jordania | 12.85 | Renta medio-baja |
| Bolivia | 12.31 | Renta medio-baja |
| Rumania | 11.74 | Transición |
| Chile | 2.02 | Renta medio-alta |
| Sudáfrica | 1.92 | Renta medio-alta |
| Colombia | 1.81 | Renta medio-baja |
| Trinidad y Tobago | 0.72 | Renta medio-alta |
| Uruguay | -0.15 | Renta medio-alta |
| Polonia | -0.38 | Transición |
| Jamaica | -0.57 | Renta medio-baja |
| Barbados | -0.70 | Renta medio-alta |
| San Vte y Granadinas | -9.32 | Renta medio-alta |
| Fiji | -13.38 | Renta medio-baja |
| Gabón | -17.50 | Renta medio-alta |
| Honduras | -18.01 | Renta medio-baja |

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial (WDI, 2005).

De hecho, los dos países que han experimentado el mayor crecimiento en las exportaciones de alto contenido tecnológico son países de ingreso medio-bajo: Indonesia y Paraguay, con unas tasas de crecimiento medio acumulado superiores al 18%. En otras cuatro economías de ese mismo grupo, el incremento ha sido superior al 12%: Marruecos, China, Jordania y Bolivia. Entre los PRMA, cabe destacar el avance experimentado en algunas economías insulares así como el modesto crecimiento de las exportaciones de alto contenido tecnológico de Chile y Sudáfrica. Por otra parte, se ha registrado pérdida de competitividad tecnológica en las economías de Honduras y Gabón, además de en algunos territorios insulares de ingreso medio, habiendo perdido dinamismo también las exportaciones de alto contenido tecnológico en Uruguay y Polonia

3.7. Análisis del perfil tecnológico de los países de ingreso medio

A partir de la descripción de los indicadores de ciencia y tecnología en los países de ingreso medio que se ha realizado en las páginas precedentes, es posible profundizar en el estudio de la heterogeneidad de este grupo de países, persiguiendo detectar fortalezas y debilidades nacionales que permitan alcanzar un diagnóstico agregado de sus capacidades tecnológicas. El interés reside en detectar las diferencias que existen entre las distintas economías de ingreso medio, esto es, explorar el perfil tecnológico de los PRM en comparación con el de los líderes de cada subgrupo de RM. Para ello, se han calculado las posiciones relativas de los países, considerando el valor que adoptan los indicadores tecnológicos respecto a los máximos valores registrados en cada grupo de renta, media-alta y media-baja, respectivamente⁷.

Para realizar dicho análisis se parte de la consideración conjunta de los indicadores de esfuerzo en I+D, personal en I+D, publicaciones, patentes y exportaciones de alta tecnología. En la Figura 1 puede observarse que el perfil de los países más desarrollados es bastante similar, ilustrando Japón el perfil que aproxima la frontera tecnológica⁸. Por su parte, los PRM presentan perfiles bastante disímiles. La detección de fortalezas relativas en algunos ámbitos de desarrollo tecnológico así como de debilidades en otros, permite confirmar que economías con el mismo nivel de ingreso presentan importantes diferencias tecnológicas. Las similitudes tecnológicas que existen entre los PRM parecen definir ciertos perfiles que no siempre obedecen a factores de proximidad geográfica ni tampoco a los niveles de ingreso per capita.

En primer lugar, al considerar los países de ingreso medio-alto, el perfil de Estonia y más claramente aún el de Croacia parece ser más semejante al de los países en la frontera mundial que a otros PRM. Estos dos países comparten fortalezas en el esfuerzo relativo en I+D así como en el personal en I+D y las publicaciones, siendo aún débil su capacidad de penetrar en los mercados internacionales de alta tecnología. En esta última dimensión muestran fortaleza relativa Malasia, Costa Rica y, en menor medida, México,

⁷ La información estadística para realizar estos cálculos es la correspondiente al año 2000. Los valores máximos que adoptan los indicadores, por grupos de países, pueden encontrarse en Anexo II.

⁸ Aunque corresponden a algunos países europeos los valores máximos de diversas variables tecnológicas (Suecia realiza un esfuerzo en I+D de 4.3% y su valor en publicaciones es de 114, mientras que Finlandia presenta un valor en personal en I+D de 7093 y las exportaciones de alta tecnología de Irlanda alcanzan un valor de 42.5%), en los ejercicios de comparativa internacional se utilizan, por lo general, los valores regionales de la UE, adoptándose el valor promedio europeo. Por esta razón, la frontera mundial la define Japón (en esfuerzo en I+D, personal en I+D y patentes) y la comparte con Estados Unidos (en publicaciones y exportaciones).

lo que asemeja el perfil de estos países cuyas capacidades tecnológicas y productivas están basadas en el capital extranjero.

Al mismo tiempo, en los países de ingreso medio alto existen economías que presentan unas capacidades tecnológicas bastantes similares a las economías de ingreso medio-bajo. Éste es el caso de Sudáfrica y Chile, economías que realizan un esfuerzo en I+D superior a otros PRMA aunque muy inferior al máximo valor de su grupo y que presentan debilidades notables en el resto de dimensiones, especialmente en la capacidad competitiva de las industrias tecnológicamente más complejas.

Entre las economías de ingreso medio bajo parece prevalecer la diversidad. No obstante, se observa que las capacidades tecnológicas parecen ir desarrollándose a partir del gasto en I+D, componente en el que muestra una notable fortaleza relativa China y, en menor medida, Brasil. Este último, además, presenta un buen comportamiento en el eje de producción científica. Por otra parte, Turquía destaca especialmente en el volumen de publicaciones, siendo aún débil tanto en patentes como en exportaciones de alta tecnología. También Túnez parece ir definiendo un perfil similar al de la economía turca, con fortaleza relativa en publicaciones así como en personal en I+D.

Por último, al observar el perfil tecnológico de algunas economías en transición, se revela que Hungría es el país que presenta unos rasgos de desarrollo tecnológico más similares al de los países de alto ingreso, mientras que República Checa y Rusia despuntan en gasto en I+D y publicaciones en el primer caso, y en personal en I+D y patentes en el segundo; esto es, a pesar de la proximidad geográfica y estructural de las economías europeas en transición, hay que subrayar que también se caracterizan por la heterogeneidad de sus capacidades tecnológicas.

Figura 1: Perfil tecnológico de una selección de países, según nivel de ingreso

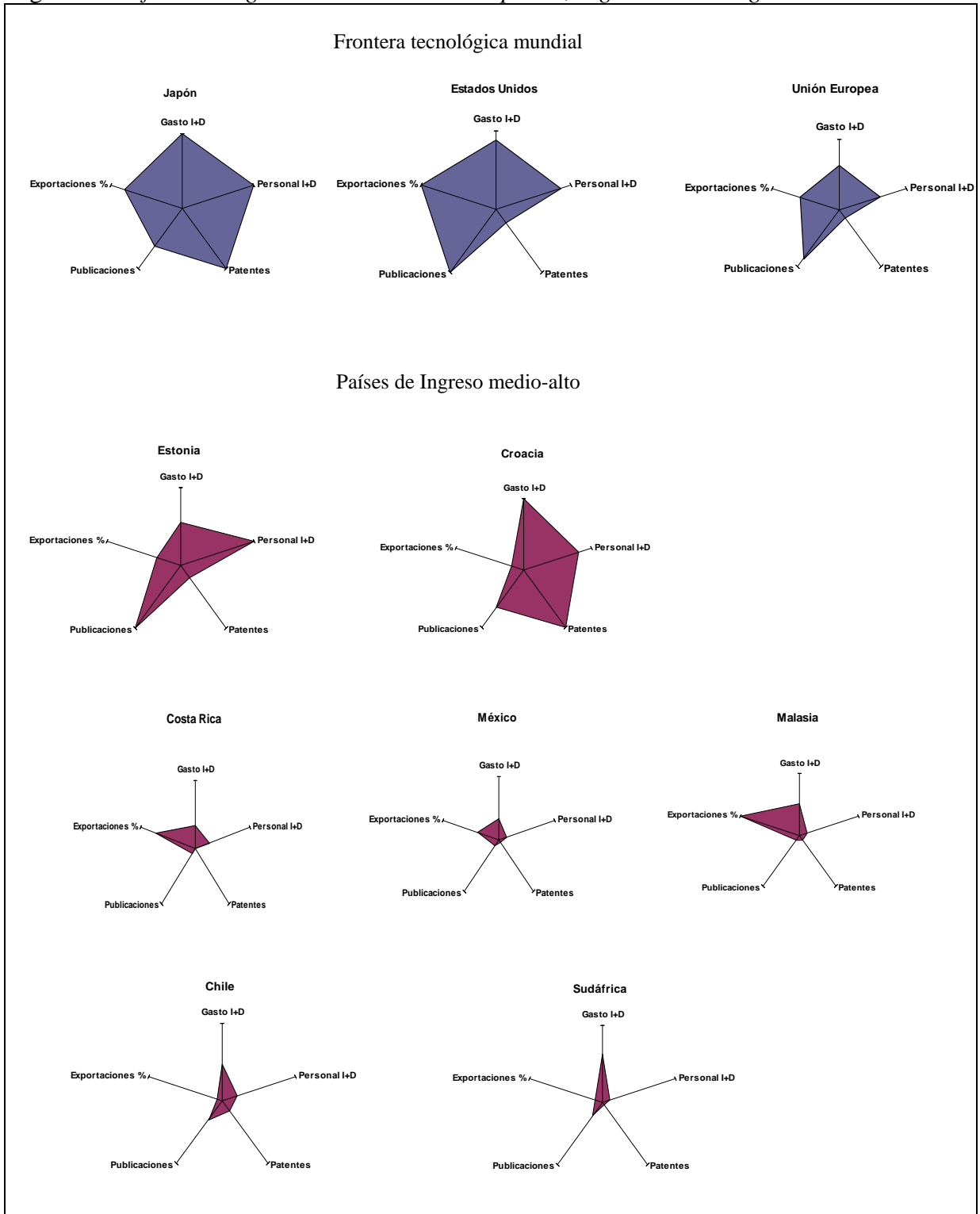
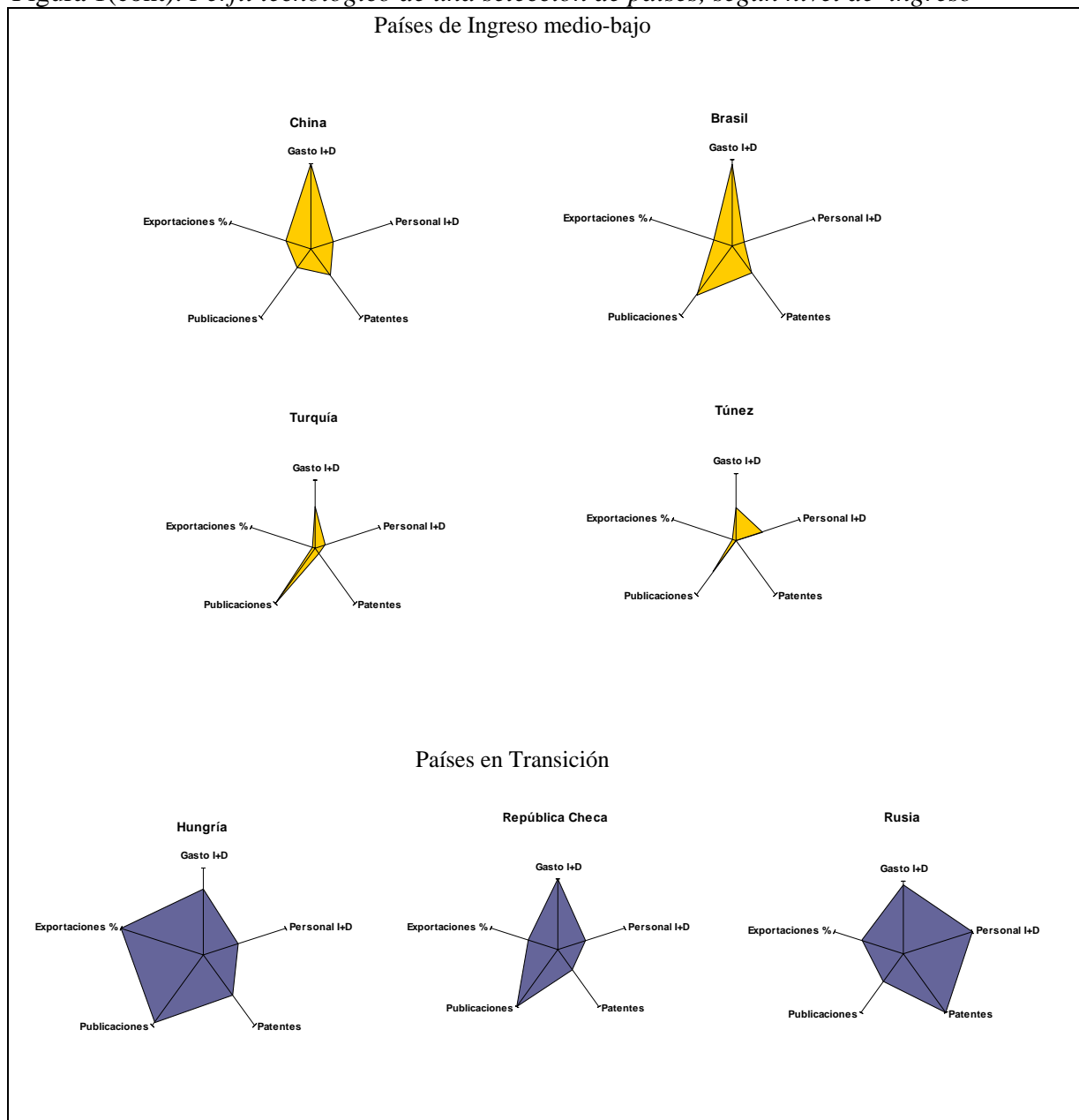


Figura 1(cont): *Perfil tecnológico de una selección de países, según nivel de ingreso*



4. Acceso a las tecnologías de la información y las comunicaciones en los PRM

La difusión de las tecnologías digitales en las últimas décadas parece haber definido un nuevo paradigma tecno-económico en el que conceptualmente se incluye un conjunto de tecnologías básicas y centrales en torno a las que tiene lugar la actividad económica y de innovación. Una de las características fundamentales de las tecnologías de la información y las comunicaciones⁹ es que se han difundido a todos los ámbitos de la sociedad, individuos, empresas y gobiernos, llegando a condicionar las relaciones que

⁹ En términos generales, las TIC incluyen las tecnologías relacionadas con la producción de hardware, software, equipos de conmutación de datos y servicios informáticos. No obstante, es reconocido el efecto indirecto que han tenido en el avance de otros campos tecnológicos, científicos y áreas de actividad.

se establecen entre sectores de actividad y las respectivas posibilidades tecnológicas de los países¹⁰.

La era digital facilita el acceso a la información y, en parte, a su procesamiento, genera nuevas formas y oportunidades de negocio y abre nuevos espacios para una economía basada en el conocimiento y el aprendizaje. Sin embargo, el acceso a las TIC es desigual, lo que lleva a concebirlas como un factor más en el que se plasma la diferenciación internacional en las posibilidades de progreso. El análisis de este ámbito presenta dos dimensiones: Por un lado, la producción de TIC, ya que la potenciación de ese sector de actividad permite obtener efectos positivos en términos de generación de empleo, valor añadido e incrementos de productividad; por otro lado, el uso de las nuevas tecnologías, cuyo impacto y efectos se hacen notar en otros ámbitos distintos al de las TIC, facilitando la promoción de un mayor desarrollo económico y social.

Por lo que se refiere al primer aspecto, cabe señalar que el mercado mundial de TIC está notablemente concentrado en los países OCDE, que representan el 96% de la producción de bienes y servicios relacionados con las tecnologías digitales (Pohjola, 2003). Esa elevada concentración expresa la división existente entre países productores, que han desarrollado un sector industrial y de servicios relacionado con las TIC, y los potenciales usuarios de éstas. Resulta poco plausible, por tanto, esperar que los mecanismos de mercado reconduzcan, por sí solos, la situación digital mundial a favor de los países periféricos. Es por ello que la incorporación de las tecnologías digitales a las acciones estratégicas de desarrollo parece obligada si se quiere superar esa división internacional.

Las tecnologías digitales han jugado, de hecho, un importante papel en el proceso de desarrollo de los países de reciente industrialización del sudeste asiático, siendo Hong-Kong, Singapur, Taiwán y Corea del Sur algunos casos que ejemplifican esa evolución. Ahora bien, como se señala en Pohjola (2002), son relativamente pocos los países en desarrollo que han realizado una inversión masiva en TIC y menos aún en los que se observan impactos importantes de este tipo de tecnologías¹¹. La escasez de proyectos de inversión en capital físico y humano en la fase previa, en la que se define el marco básico para el desarrollo de las nuevas tecnologías, así como la falta de inputs complementarios a éstas, son algunos de los factores condicionantes que limitan el avance digital en los países alejados de la frontera tecnológica.

Algunas estrategias exitosas han estado basadas en un desarrollo gradual del sector de producción de TIC. En esta línea, el primer paso ha sido comenzar por las actividades de ensamblaje, llegando a fases posteriores en las que se acomete la producción de componentes para el abastecimiento de grandes productores locales, habitualmente de capital extranjero. Algunos ejemplos de este tipo de estrategia son los de Costa Rica y Malasia, países en los que la estrategia seguida ha sido el fomento del desarrollo de la industria informática local a partir del establecimiento de fabricantes extranjeros. Al tiempo, la red virtual puede servir de plataforma de exportación, facilitando el acceso a

¹⁰ Se afirma que las TIC han supuesto un cambio de paradigma tecno-económico. Sobre el concepto y sus implicaciones en el análisis económico de la innovación en las sociedades y sistemas nacionales de innovación, véase Dosi (1984) y Freeman y Soete (1987).

¹¹ Un ejemplo al respecto es el de Sudáfrica, país que en términos relativos ha realizado cuantiosas inversiones en TIC en la región, siendo notablemente reducido el impacto generado en términos de bienestar (Pohjola, 2002).

nuevos nichos de mercados y permitiendo así mejorar las condiciones de competencia internacional a pesar de la distancia geográfica a los principales mercados mundiales. Ahora bien, para que tales posibilidades se realicen, se requiere contar con mercados laborales cualificados y una mejor formación de los recursos humanos¹², aspectos que también es necesario incorporar a las estrategias de desarrollo basadas en las TIC.

Por otra parte, la difusión de las TIC en un país se puede aproximar mediante la consideración de elementos tradicionales, como el uso del teléfono, así como de otros que denotan mayor grado de avance tecnológico, entre los que se encuentra el uso de ordenadores y la conexión a Internet. A lo largo de los noventa, la tasa de uso de ordenadores de la población mundial experimentó un notable incremento, pasando de ser 2.5% en 1990 a 9% en 2001. En similar período, la proporción de usuarios de Internet pasó desde una cifra cercana a cero hasta 8.1% en 2001 (Chin y Fairli, 2004). Este importante crecimiento esconde tras de sí enormes desigualdades entre las regiones del mundo, detectándose la existencia de diferentes trayectorias y una desigual difusión internacional de las TIC.

Existe una relación positiva entre el uso de las TIC y el nivel de ingreso de los países (cuadro 5). No obstante, el panorama mundial de difusión y uso de las TIC presenta notables grados de dispersión, siendo importantes las diferencias que se detectan entre las economías del mundo en desarrollo; en especial, son nítidas las disparidades entre países en el grado de penetración de Internet. Los de alto ingreso tienen una proporción de nodos de Internet que supera en más de 220 veces la proporción de los países de menor ingreso, y el número de usuarios de Internet por cada 10.000 habitantes es cercano a 3700 en los más avanzados, mientras apenas llega a 94 en los de bajo ingreso.

Cuadro 5: *Distribución mundial de las TIC según nivel de ingreso, 2002*

| Nivel de renta | Móviles (suscriptores/100) | Teléfonos (suscriptores/100) | Internet (nodos/10.000) | Usuarios de Internet (usuarios/10.000) | Ordenadores (número/100) |
|--------------------|----------------------------|------------------------------|-------------------------|--|--------------------------|
| Baja | 2.3 | 1.9 | 3.0 | 93.7 | 1.0 |
| Medio-baja | 13.3 | 12.6 | 56.4 | 447.6 | 3.7 |
| Medio-alta | 30.9 | 25.5 | 81.4 | 1348.7 | 11.6 |
| Alta | 72.5 | 51.8 | 654.7 | 3668.7 | 36.7 |
| Relación Alta/baja | 31.0 | 27.8 | 221.4 | 39.1 | 36.3 |
| Promedio mundial | 26.4 | 20.0 | 179.2 | 1187.6 | 12.1 |

Fuente: Elaboración propia con datos de la Unión Internacional de Telecomunicaciones. Promedios simples.

Los países de ingreso medio son igualmente heterogéneos en su grado de acceso a las TIC. Los de ingreso medio-alto muestran un comportamiento superior a la media mundial en el número de suscriptores de móviles, de teléfonos y de usuarios de Internet. Sin embargo, en nodos de Internet y número de ordenadores, su comportamiento aún es inferior al promedio mundial. Por otra parte, es más notable aún la distancia que separa

¹² No es mera casualidad el desarrollo relativo alcanzado en la industria de software en India y los conocimientos y dominio del inglés de su población, siendo éste el idioma clave en los negocios internacionales y también en la red digital.

a los países de ingreso medio-bajo, tanto de la frontera mundial como de las economías de ingreso medio-alto, particularmente en aspectos que requieren un mayor grado de cualificación como es el caso de los usuarios de Internet y el número de ordenadores: las tasas de los PRMA multiplican por un factor superior a 3 las correspondientes a los PRMB.

Entre los múltiples factores que se asocian a las disparidades en el uso y diseminación de las TIC, los referidos al capital humano parecen cobrar una especial relevancia al condicionar las capacidades de acceso y reproducción de las nuevas tecnologías. Un insuficiente nivel de alfabetización y educación se erige como una barrera de acceso y aplicación de los recursos de la sociedad de la información. Es por ello que ante la idea de dotar a las sociedades de capacidades y habilidades informáticas que aumenten el acceso a las TIC, el énfasis debe hacerse en la importancia de la educación como medio para incrementar las capacidades de la población en el manejo de la información (Chen y Dahlman, 2004).

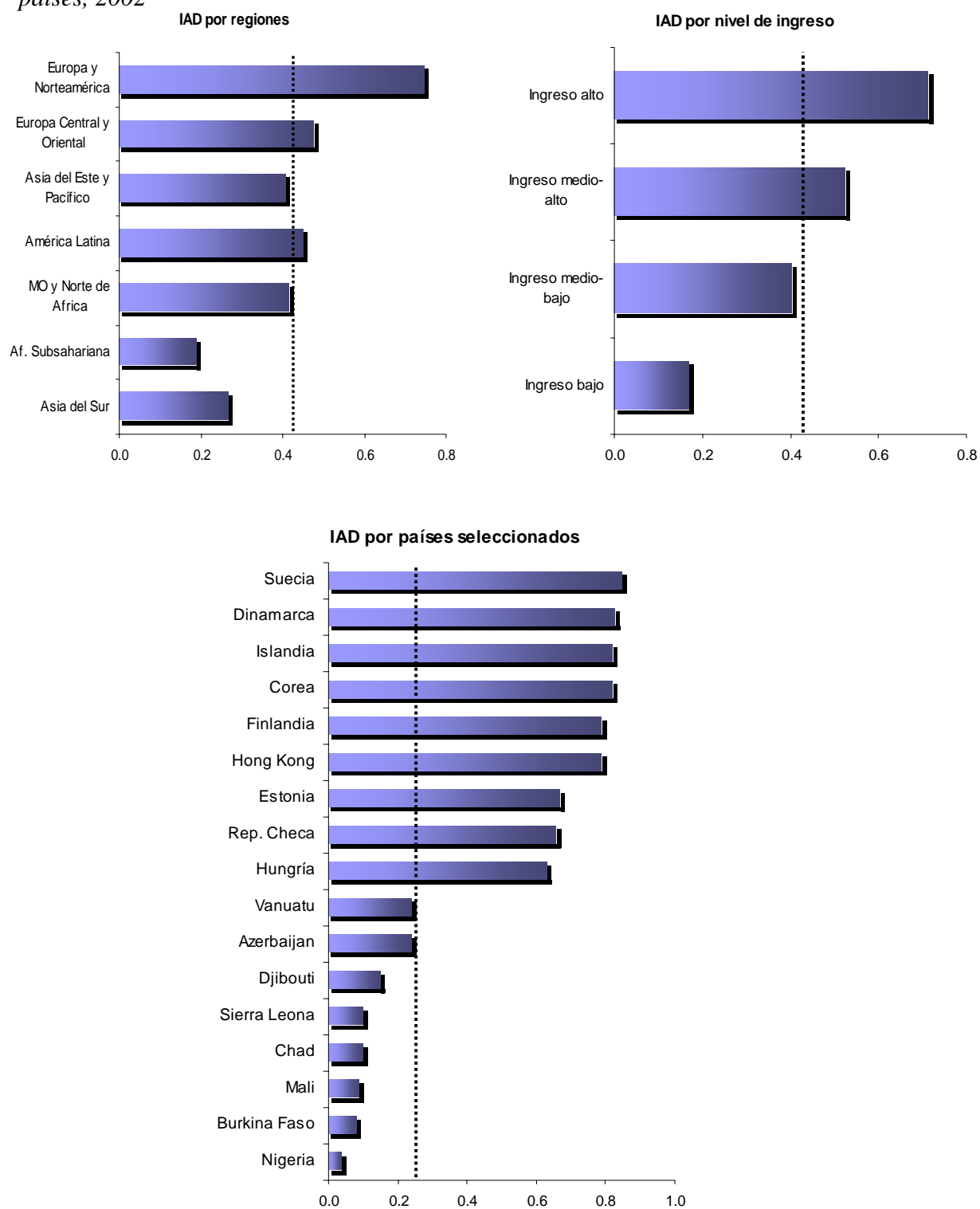
Los valores más elevados del Índice de Acceso Digital (IAD) de la UIT (Unión Internacional de Telecomunicaciones), los muestran los países de Europa y Norteamérica, con valores del IAD en torno a 0.8¹³. Las regiones más atrasadas son las de África sub-sahariana, en la que el IAD es inferior a 0.2, y Asia Meridional, inferior a 0.3. El resto de regiones se sitúan en un valor que oscila en torno al 50% de la frontera tecnológica mundial. Al relacionar los valores del IAD y el nivel de ingreso de los países, hay una relación positiva entre el acceso a las TIC y los niveles de ingreso (gráfico 7). Lo que puede comprobarse, además, es que existe una elevada desigualdad en las agrupaciones que se realizan en las clasificaciones mundiales: los países en las primeras posiciones tienen valores del IAD que superan el 0.8, mientras que los cinco países más atrasados en ese indicador apenas llegan a 0.1.

En trabajos anteriores se ha comprobado que la asociación entre acceso digital y nivel de desarrollo es positiva y nítida para los países de alto ingreso y, aunque con menor pendiente, también para los de ingreso bajo, volviéndose la relación más tenue en el caso de los países de desarrollo intermedio (Alonso, Álvarez, Magaña, 2004). En este último colectivo, países de ingreso medio-alto como son Estonia, República Checa y Hungría, presentan unos valores del IAD similares a los países avanzados de ingreso alto, mientras que Vanuatu, Azerbaijan y Djibuti se sitúan por debajo del promedio mundial, con valores más cercanos a los países de menor ingreso (gráfico 7).

Por último, un indicador objetivo, que permite vislumbrar diferencias en los mecanismos de acumulación en torno a las nuevas tecnologías es el peso relativo que tiene el gasto total en TIC en el PIB. Semejante indicador permite observar las notables diferencias existentes en el plano internacional. Así, por ejemplo, mientras que el valor de esa tasa se sitúa en torno al 3% en países como Reino Unido, Canadá y Estados Unidos, es tan sólo de 0.5% en India, Turquía y Rumanía (Pohjola, 2003). En los PRM, el valor promedio del gasto en TIC es 0.40% del PIB en los PRMB y 0.53% del PIB en los PRMA. Uno de los factores condicionantes de esas diferencias tiene que ver con la especialización relativa de la economía en la producción de bienes y servicios conexos a las TIC, o bien con el uso e incorporación creciente de las nuevas tecnologías digitales en los distintos ámbitos de las sociedades.

¹³ Datos correspondientes al año 2002 y publicados por la UIT en 2003.

Gráfico 7: Índice de acceso digital por regiones, grupos de ingreso y selección de países, 2002



Nota: La selección de países obedece a los 5 mayores valores y 5 menores valores de la distribución mundial así como a los 3 PRMA con valores del IAD más elevados y los 3 PRMB con los valores inferiores.

5. Recapitulación y recomendaciones

La tecnología no es un tema central en la agenda de la cooperación internacional. Sin embargo, en un mundo marcado por la disparidad en la creación de conocimiento científico y tecnológico, la ciencia y la tecnología debieran estar en el centro de la política de desarrollo. Lograr incrementos de productividad en los países más atrasados y la redirección de la I+D de los países industrializados hacia problemas que afectan a los países en desarrollo son algunas líneas de acción que se derivan de los Objetivos del Milenio. Ahora bien, la habilidad de gestionar el uso del conocimiento en el desarrollo requeriría la combinación de medidas encaminadas a mejorar la capacidad de producción de conocimiento y de otras acciones orientadas a promover las condiciones necesarias para la adaptación y uso eficiente de la tecnología ya existente. Esta dualidad es especialmente pertinente al analizar las posibilidades de la cooperación internacional en ciencia y tecnología para promover avances en el desarrollo de los PRM. El logro de un mayor nivel tecnológico es crucial para llevar a cabo transformaciones estructurales que impulsen la actividad de sectores con mayores niveles de productividad y la obtención de mejoras de eficiencia, permitiendo a los países la escalada en los niveles de bienestar y el avance en la carrera de la competitividad internacional.

El diferente nivel de desarrollo tecnológico alcanzado por los PRM hacen de la heterogeneidad uno de los elementos clave a la hora de reflexionar sobre oportunidades de desarrollo y de cooperación internacional en ciencia y tecnología. Un hecho empírico que se confirma en el estudio de la tecnología en los PRM es la importancia que adquiere la especificidad nacional, pudiendo detectarse que algunos de esos países están más próximos a los países líderes que a los que conforman el grupo de ingreso medio. La tecnología es, en todo caso, un tema crucial para los PRM si se tiene en cuenta que en este amplio grupo de países se integran economías que presentan estructuras productivas complejas, que han alcanzado logros educativos importantes y que tienen un potencial exportador relevante. En este sentido, conviene considerar la diferencia entre producción y adaptación de conocimiento, o más concretamente entre las capacidades nacionales de innovación e imitación, distinción que resulta ser clave para el diseño y aplicación de políticas públicas.

Un ámbito que se revela particularmente sensible para alcanzar mayores niveles de convergencia con la frontera tecnológica mundial es el de la generación de capacidades de absorción en los PRM seguidores. La clave está en la inversión en capital humano y, por ello, la piedra angular sobre la que actuar es la de los sistemas educativos. Aunque se hace imprescindible fortalecer todos los niveles de formación, es especialmente importante profundizar en la especialización de las capacidades individuales en aquellas áreas de mayor contenido tecnológico, lo que revertiría finalmente en los sistemas productivos mediante la introducción de técnicas más modernas y el logro de mejoras de competitividad. Conviene considerar la diferenciación entre la mejora de las cualificaciones de la población de los PRM y la generación de nuevas habilidades técnicas en campos científicos y de ingeniería que les permitiera una mayor explotación del conocimiento disponible en el contexto internacional con fines productivos.

La transferencia internacional de conocimiento es uno de los mecanismos que ha permitido a muchas economías superar sus limitaciones internas en la producción de conocimiento. Puede pensarse que en los PRM más atrasados tecnológicamente, la asistencia técnica puede servir de base para definir la contribución que pueden realizar

los donantes en sectores en los que se cuenta con experiencia y que, por otra parte, resultan ser esenciales para el desarrollo: tecnologías de alimentos, biotecnología, energías renovables, tecnologías de la salud y la educación, etc... Ahora bien, teniendo en cuenta la posición tecnológicamente ventajosa de algunos PRM, también resultaría plausible fomentar acciones más próximas a la transferencia horizontal de tecnología, a través de la cooperación sur-sur, ámbito que podría ser impulsado por los donantes.

Hay dos ámbitos que son especialmente interesantes en los planteamientos sobre la relación entre tecnología y desarrollo. En primer lugar, el de la cooperación científica, poniendo en práctica programas formativos de educación superior y la promoción de instrumentos de colaboración que permitan una mayor presencia internacional de científicos y tecnólogos de los PRM. Podría pensarse en el fortalecimiento del papel de las universidades en la cooperación internacional, reclamándose un protagonismo mayor del que hasta ahora ha tenido como agentes impulsores de la cualificación de los recursos humanos y de las capacidades científicas individuales. El uso compartido de infraestructuras científicas en los países desarrollados, grandes instalaciones o equipamientos, constituiría también un ámbito en el que podría concretarse ese tipo de acciones de cooperación; de hecho, estas prácticas de colaboración operan en el seno de la UE. También puede desplegarse la cooperación científica desde mecanismos multilaterales, bien para fomentar este tipo de esquemas en los PRM bien para llegar a integrar las lecciones aprendidas de la experiencia (el programa iberoamericano de ciencia y tecnología CYTED es una muestra al respecto).

Un segundo ámbito de actuación es el de la cooperación tecnológica. Puede pensarse que los PRM más avanzados tecnológicamente presentan oportunidades para instrumentar una transferencia de tecnología en la que ambas partes de la transacción pudieran resultar beneficiadas. Algunas líneas concretas de actuación pueden concebirse a través de la búsqueda de nuevos partenariados, de nuevos socios tecnológicos. Hay estructuras que ya están funcionando (como es, en el caso español, la red exterior del CDTI¹⁴) para facilitar la transferencia internacional de tecnología, definiendo acciones más eficaces sin incurrir en los costes que supone la generación de nuevas infraestructuras de red.

En el ámbito de las tecnologías digitales, la heterogeneidad es también un aspecto a reseñar. Una idea subrayable en cuanto a las TIC es que ofrecen una amplia diversidad de posibilidades para el fomento del desarrollo económico y social de los países más atrasados. En las estrategias basadas en las TIC ganan importancia las dos dimensiones, de producción y de uso de estas tecnologías. Países como Singapur, Taiwán, Israel e Irlanda han seguido estrategias centradas en la producción y uso de ordenadores como elementos clave de su desarrollo. En otros países, la presencia de recursos limitados dificultó la aplicación de una política de desarrollo basada en la producción de TIC, poniendo en valor aquellas actuaciones dirigidas a mejorar las capacidades para la adaptación de esas tecnologías al sistema productivo y su incorporación a distintos ámbitos de actividad, incluidas la salud y la educación. No obstante, en los países de menor desarrollo relativo se requiere, además, acometer acciones orientadas a potenciar aquellos elementos que posibilitan un mayor impacto de los avances tecnológicos digitales como la mejora de las infraestructuras y los niveles educativos.

¹⁴ Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial.

Las estrategias de desarrollo tecnológico han sido a menudo dependientes de factores externos de promoción, como es el papel del capital extranjero en los sectores manufactureros. Ese ha sido, sin duda, un elemento clave en el fenómeno de desarrollo productivo del sudeste asiático o más recientemente del milagro irlandés. Es por ello que la mejora de las capacidades de atracción de capital extranjero en los PRM podría ser considerada como pauta para la acción. Tales capacidades abarcan diversos elementos de los sistemas nacionales de innovación, tales como la disponibilidad de mercados laborales cualificados, la existencia de infraestructuras, desde las más convencionales de transporte a aquéllas que favorecen la provisión de servicios intensivos en conocimiento, y la existencia de un marco institucional estable.

Por último, más allá de las capacidades técnicas, otro de los ámbitos en los que frecuentemente los países en desarrollo presentan deficiencias es en las capacidades empresariales o de gestión, aspecto fundamental en el proceso de desarrollo tecnológico y en el que hay un amplio espacio para la transmisión de experiencias por parte de los países desarrollados. El conocimiento sobre el estado de la tecnología, del mercado, la mercadotecnia, las buenas prácticas empresariales o las técnicas de marketing, resultan ser en ocasiones aspectos tan importantes como el cambio técnico en los países en desarrollo. En definitiva, el desarrollo de capacidades de gestión y nuevas formas de organización empresarial así como la habilidad para acceder a las fuentes de información y al mercado internacional, constituyen un ámbito crucial en el que tiene lugar la traducción de los esfuerzos tecnológicos en resultados económicos y mejoras de bienestar.

ANEXO 1. CUADRO RESUMEN DE INDICADORES TECNOLÓGICOS

| | Gasto en I+D (% PIB) | Gasto en I+D (per capita) | Investigadores en I+D (por c/ millón de habitantes) | Patentes (por c/ 100 mil habitantes) | Publicaciones (por c/ 100 mil habitantes) | Exportaciones alta tecnología (% Export.Manuf) |
|--------------------|-------------------------|------------------------------|--|---|--|---|
| Ingreso bajo | 0.43 | 7.02 | 186.7 | 0.7 | 0.6 | 5.8 |
| Ingreso medio | 0.49 | 25.1 | 964.7 | 2.2 | 5.13 | 9.4 |
| Ingreso medio-bajo | 0.44 | 15.05 | 933.2 | 2.55 | 3.14 | 8.5 |
| Ingreso medio-alto | 0.55 | 38.02 | 1004.03 | 1.77 | 9..42 | 10.6 |
| Transición | 0.76 | 64.84 | 1723.9 | 6.9 | 12 | 7.6 |
| UE15 | 1.95 | 523.28 | 3.132,3 | 41,8 | 60,5 | 18,8 |
| Japón | 3.06 | 795.42 | 5.169.9 | 301.8 | 44.5 | 25.8 |
| Estados Unidos | 2.7 | 921.87 | 4.525.8 | 66.7 | 70.3 | 32.2 |
| Total: | 1.03 | 89.00 | 1.541.5 | 13.9 | 21.8 | 10.1 |

Fuente: Elaboración propia con datos correspondientes al año 2000, procedentes del Banco Mundial, *World Development Indicators*.

ANEXO 2: VALORES MÁXIMOS POR GRUPOS DE PAÍSES, SEGÚN NIVELES DE INGRESO*

Ingreso Alto

| | UE15 | Japón | EE.UU. |
|-----------------|-------|--------|--------|
| Gasto I+D | 2.0 | 3.1 | 2.7 |
| Personal en I+D | 3132 | 5170 | 4526 |
| Patentes | 41.81 | 301.82 | 66.71 |
| Publicaciones | 60.53 | 44.47 | 70.35 |
| Exportaciones % | 18.80 | 25.78 | 32.15 |

Ingreso medio-alto

| | Ingreso medio-alto | Estonia | Sudáfrica | Chile | C. Rica | Malasia | Croacia | México |
|-----------|--------------------|---------|-----------|-------|---------|---------|---------|--------|
| Gasto I+D | 1.14 | 0.64 | 0.72 | 0.53 | 0.39 | 0.59 | 1.14 | 0.38 |
| Personal | 2042 | 2042 | 193 | 417 | 533 | 285 | 1,645 | 259 |
| Patentes | 9.65 | 1.87 | 0.42 | 1.58 | 0.00 | 0.83 | 9.65 | 0.57 |
| Publica. | 24.94 | 24.94 | 5.19 | 7.57 | 2.28 | 2.07 | 16.14 | 3.14 |
| Export. % | 58.55 | 18.43 | 5.66 | 3.46 | 42.3 | 58.6 | 10.8 | 21.8 |

Ingreso medio-bajo

| | Ingreso medio-bajo | China | Brasil | Turquía | Túnez |
|-----------------|--------------------|--------|--------|---------|--------|
| Gasto I+D | 1.10 | 1.10 | 1.04 | 0.68 | 0.54 |
| Personal I+D | 2167 | 589.15 | 323.94 | 339.43 | 893.08 |
| Patentes | 6.67 | 2.54 | 2.60 | 0.65 | 0.00 |
| Publicaciones | 5.62 | 1.55 | 3.94 | 5.62 | 3.25 |
| Exportaciones % | 73.04 | 22.39 | 16.63 | 3.18 | 3.6 |

Georgia es el país con el mayor personal en I+D (2167), Kazajstán es el que más patenta (6.67) y Filipinas es el país más exportador (73.04%). Sin embargo, la falta de información para los cinco indicadores seleccionados en el análisis ha impedido la realización de los gráficos correspondientes a estos países.

Economías en transición

| | Transición | Hungría | Rep. Checa | Rusia |
|-----------------|------------|----------|------------|----------|
| Gasto I+D | 1.23 | 0.92 | 1.23 | 1.16 |
| Personal I+D | 3463 | 1,449.97 | 1,426.95 | 3,462.64 |
| Patentes | 16.66 | 9.52 | 5.88 | 16.66 |
| Publicaciones | 24.72 | 23.80 | 24.72 | 11.72 |
| Exportaciones % | 25.24 | 25.24 | 11.06 | 15.0 |

Entre los países en transición, Rusia es el que cuenta con más personal investigador (3,463) y el que más patenta (16.6).

(*) Fuente: Elaboración propia con datos correspondientes al año 2000, procedentes del Banco Mundial, *World Development Indicators*.

12.- INFRAESTRUCTURAS Y COMPETITIVIDAD: UNA NOTA

El presente capítulo parte de la idea de que no es posible avanzar en el proceso de desarrollo si se carece de la dotación de infraestructuras adecuada para permitir una eficiente provisión de servicios a la sociedad. La infraestructura proporciona la base sobre la que operan los agentes económicos; y, al tiempo, condiciona las pautas de acceso de la población a los servicios que se demandan. Se trata, por tanto, de un factor estratégico en los procesos de desarrollo. La importancia de este factor se ve, además, acrecentada por el papel clave que ciertas infraestructuras tienen en los procesos de difusión del cambio técnico y por el clima existente a escala internacional, que obliga a las empresas a competir en marcos crecientemente abiertos y disputados. La existencia de una deficiente infraestructura se traduce en un incremento de los costes con los que operan las empresas y en una desventaja competitiva en los mercados internacionales. En el caso de los países en desarrollo, además, la dotación de infraestructuras es crucial para mejorar la articulación del territorio y permitir el acceso de la población a los servicios sociales, algunos de ellos básicos para el bienestar de las personas. Por todas estas razones, la inversión en infraestructuras constituye uno de los ámbitos obligados de la cooperación internacional en el seno de los PRM: a través de la inversión en una mayor dotación y calidad de las infraestructuras se puede promover el crecimiento, favorecer el cambio productivo y mejorar las condiciones competitivas y de proyección internacional de los países. Ámbitos todos ellos requeridos para una estrategia de desarrollo solvente.

1.- Infraestructura y desarrollo

El término de infraestructuras remite a una amplia gama de bienes y servicios, de complejidad diversa, que resultan determinantes en las posibilidades de progreso material de una sociedad y en la calidad de vida de sus ciudadanos. En una primera aproximación, cabe distinguir entre la *infraestructura económica*, que comprende las estructuras institucionales y equipos técnicos, las instalaciones duraderas y el conjunto de servicios derivados, sobre los que se asienta la actividad económica; y la *infraestructura social*, que engloba el soporte institucional y material sobre el que se despliegan las actividades relacionadas con la educación, la salud y otros servicios sociales. Esta división queda registrada, aunque no de forma muy precisa, en las estadísticas de AOD que ofrece el CAD de la OCDE. Una parte de estos componentes tienen el rango de *infraestructuras básicas*, por relacionarse con la cobertura de necesidades elementales de la población, como el abastecimiento de agua

potable, el tratamiento de aguas residuales, los caminos rurales y vecinales o las infraestructuras básicas de salud o educación.

De una forma más detallada, cabría clasificar las infraestructuras de acuerdo con los ámbitos de actividad a los que se refieren. Desde esta perspectiva, los componentes básicos son (cuadro 1):

- Las *infraestructuras energéticas*, que se refieren a los soportes materiales e institucionales relacionados con la generación, transformación y transporte de la energía.
- Las *infraestructuras sociales*, que aluden al soporte material e institucional relacionado con la prestación de servicios sociales, como la educación, salud, protección social y otros aspectos relacionados.
- Las *infraestructuras relacionadas con la información y las comunicaciones*, que integran aquellos soportes que posibilitan las comunicaciones, tanto internas como internacionales.
- Las *infraestructuras para el transporte*, que acogen los soportes materiales e institucionales relacionados con las diversas modalidades de transporte, como carreteras, puertos, aeropuertos, canales o vías férreas, entre otras.
- Las *infraestructuras de tratamiento del agua*, que incorporan todo una amplia variedad de soportes relacionados con la provisión y tratamiento del agua potable, con las instalaciones de depuración y tratamiento de aguas residuales, con las infraestructuras de gestión del agua para otros usos y con los equipos requeridos para preservar las dotaciones de ese recurso básico.

Cuadro 1: *Clasificación de las principales infraestructuras*

| Energía | Infraestructuras sociales | Información y comunicaciones. | Transportes | Agua, irrigación e instalaciones sanitarias |
|---|--|---|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Aprovisionamiento de energía primaria • Transformación en energía secundaria • Transporte y distribución de la energía hasta los usuarios. • Consumo racional de la energía. | <ul style="list-style-type: none"> • Instalaciones educativas • Instalaciones sanitarias • Equipos sociales básicos | <ul style="list-style-type: none"> • Infraestructura material y tecnológica • Capacidades humanas | <ul style="list-style-type: none"> • Carreteras • Ferrocarril • Puertos y vías navegables • Aeropuertos • Puentes y obras de fábrica | <ul style="list-style-type: none"> • Agua potable • Explotación de aguas superficiales. • Explotación de la capa freática • Lucha contra la erosión y las inundaciones. • Irrigación y drenaje • Saneamiento |

Desde un punto de vista económico, la dotación de infraestructuras forma parte del *stock* de capital básico de una sociedad. En esa medida constituye no sólo un elemento básico de su riqueza patrimonial, sino también un factor determinante de la productividad agregada y de los niveles de bienestar a los que esa sociedad puede acceder. Incide, por ello, tanto sobre las posibilidades de crecimiento agregado como sobre los patrones de distribución de una economía.

De hecho, numerosos estudios apuntan a la existencia de una clara relación entre la dotación de infraestructuras y el nivel de desarrollo económico de un país: ambas variables evolucionan de forma conjunta. Ahora bien, no se sabe con precisión si es la dotación de infraestructuras la que incide sobre las posibilidades de crecimiento; o si, por el contrario, es el crecimiento el que determina el nivel de infraestructuras existente. Como en otros ámbitos, es posible que la relación sea de carácter circular, con ambas variables sometidas a una mutua influencia. Si esta circularidad puede plantear un problema a los estudios empíricos, deja clara la necesidad de vincular el esfuerzo de crecimiento con uno paralelo orientado a ampliar y mejorar la dotación de infraestructuras.

Dos son las dimensiones desde las que cabe considerar el efecto de las infraestructuras sobre el desarrollo. A *corto plazo*, la inversión en este sector tiene un impacto directo sobre la demanda agregada, estimulando tanto el crecimiento como la generación de empleo. Un efecto que consigue gracias a los potentes eslabonamientos que este sector tiene con otras actividades y sectores productivos, lo que hace que su crecimiento tenga un alto efecto inductor de progreso sobre el conjunto de la economía. Al tiempo que, por su elevada intensidad de mano de obra, alguno de los sectores de este agregado (especialmente en los ámbitos de la construcción de las infraestructuras) tiene alta capacidad de generación de empleo en el corto plazo. Uno y otro factor hacen de la inversión en este ámbito un mecanismo útil para combatir las tendencias recesivas de una economía.

A más *largo plazo*, los efectos de la inversión en infraestructuras se relacionan principalmente con la eficiencia productiva, a través de su efecto sobre la vertebración del territorio, la mejora en las condiciones de acceso a los mercados, el aminoramiento de los costes de transacción de los agentes económicos y la adecuada provisión de servicios básicos a la sociedad. La mejora de las comunicaciones y del transporte reduce los costes operativos con los que las empresas operan, y facilita sus transacciones; el impulso de las infraestructuras energéticas y de provisión de otros *input* básicos, reduce los costes asociados a los procesos de producción; y, en fin, el desarrollo de las infraestructuras sociales mejora las posibilidades de salud y educación de la población, lo que repercute sobre los patrones distributivos y sobre los niveles de productividad de la mano de obra. A través de estas vías, la mejora de las infraestructuras incrementa las posibilidades de crecimiento y de desarrollo de los países.

La información empírica no ha hecho sino confirmar este impacto positivo. Estudios como los del Banco Mundial (1994), Calderón et al. (2003), Calderón y Servén (2003), Canning (1998) o Reinikka y Svenson (1999) revelan el impacto que tiene la inversión en infraestructuras sobre el crecimiento económico. El Banco Mundial (1994) estima que un incremento del 1% en el PIB per cápita se acompaña por un crecimiento similar del *stock* de capital en infraestructura; si bien el efecto es diferente según el ámbito que se considere. En concreto, un crecimiento del 1% en el PIB produce un aumento de las unidades familiares con acceso al agua del 0,3%, de las carreteras pavimentadas del 0,8%, de la energía eléctrica del 1,5% o de las telecomunicaciones del 1,7%.

En el caso de América Latina, Calderón y Servén (2003) comprueban que el crecimiento del PIB es del 0,2% cuando aumentan en un punto porcentual las infraestructuras telefónicas; de un 0,07% si el crecimiento se produce en carreteras asfaltadas; y del 0,09% si aumenta la capacidad de generación de energía (cuadro 2).

Cuadro 2: Efecto sobre el crecimiento del PIB de un incremento del 1% de los activos de infraestructuras

| | Efecto directo | Efecto indirecto (acumulación de capital) | Efecto total |
|---|----------------|---|--------------|
| Capacidad de generación de energía por trabajador | 0,07 | 0,02 | 0,09 |
| Carreteras asfaltadas por trabajador | 0,05 | 0,02 | 0,07 |
| Líneas telefónicas por trabajador | 0,14 | 0,05 | 0,19 |

Fuente: Calderón y Servén (2003)

En suma, se puede considerar que la inversión en infraestructura es una condición requerida - aunque no suficiente- para el proceso de desarrollo. Para que éste se produzca es necesario, además, la complementariedad de otros factores que radican en los ámbitos económico y social. Pero, más allá de estos condicionantes, la dotación de infraestructuras constituye un factor estratégico del desarrollo. Una conclusión que se hace especialmente relevante en un mundo como el actual, en el que rigen elevados niveles de integración a escala internacional, que hacen que la dotación y calidad de las infraestructuras repercuta, de forma directa, sobre las posibilidades competitivas de las empresas. Al fin, la dotación de infraestructuras constituye el soporte material sobre el que se realiza la vida económica y sobre el que se despliega buena parte de los servicios sociales más relevantes que se brindan a una sociedad (Banco Mundial, 1994).

2.- Los PRM y la dotación de infraestructuras

Conscientes del papel crucial que este factor tiene en el proceso de desarrollo, en las últimas décadas los PRM realizaron un importante esfuerzo por ampliar y mejorar su dotación de infraestructuras (Cuadro 3). De acuerdo con un reciente estudio, a este objetivo dedican, como promedio, el 4% de su PNB respectivo - cerca de una quinta parte de sus inversiones totales -, si bien se trata de una cota que varía notablemente de acuerdo con el país que se considere (Banco Mundial, 1994). Como consecuencia de ese esfuerzo, se ha producido una mejora en la cobertura de los servicios derivados. En concreto, entre 1990 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. Conviene señalar, no obstante, que el panorama de los logros es muy desigual, de acuerdo con el país que se considere: al lado de economías que lograron mantener su dinámica inversora, otros sufrieron retrocesos relativos notables.

La relación de logros anteriormente enunciada admite dos precisiones de interés. En primer lugar, los esfuerzos inversores de muchos PRM se vieron parcialmente interrumpidos durante el período de más agudas dificultades económicas que vivieron los países en desarrollo en el entorno de la década de los ochenta, como consecuencia de las restricciones presupuestarias originadas por la crisis de la deuda y los subsiguientes planes de ajuste estructural. En esas condiciones ni el Estado disponía de los recursos necesarios para mantener una activa política inversora, ni los países podían acudir en condiciones aceptables a la financiación internacional. Lo que no sólo limitó la capacidad de esos países para ampliar su dotación de infraestructuras, sino también para mantener las ya existentes, que sufrieron procesos de obsolescencia y de degradación notables.

En segundo lugar, los costes de esta interrupción inversora han sido tanto más importantes por cuanto coincidieron con uno de los períodos de más acelerado cambio técnico en alguno de los sectores de servicios: semejante proceso hubiera requerido de un activo apoyo a la renovación de las infraestructuras existentes, en especial en ámbitos como las comunicaciones, los transportes o la provisión de energía. De este modo, en este último tramo histórico ha habido una tendencia a acentuar las distancias entre la dotación de infraestructuras de los PRM y las que tienen los países desarrollados, especialmente en aquellos ámbitos de mayor renovación tecnológica. Así, por ejemplo, los países de alto ingreso tienen, en 2002, un número de nodos de Internet por 10.000 habitantes que multiplica por más de 9 el correspondiente a los PRM, un número de usuarios de Internet que multiplica por 4 el propio de los PRM y un número de ordenadores que multiplica por casi cinco el promedio de los PRM (cuadro 3).

Cuadro 3: *Dotación de infraestructuras*

| | | Años | Países de Ingreso Bajo | Países de Ingreso Medio | Países de Ingreso Medio Bajo | Países de Ingreso Medio Alto | Países de Ingreso Alto | Mundo |
|--|--|------|------------------------|-------------------------|------------------------------|------------------------------|------------------------|---------|
| Capacidad de generación eléctrica | Consumo energía eléctrica (kwh per capita) | 1990 | 190,7 | 763,6 | 620,0 | 1.858,9 | 7.049,9 | 1.743,3 |
| | | 2002 | 311,7 | 1.422,4 | 1.288,8 | 2.495,7 | 8.693,3 | 2.224,8 |
| Telecomunicaciones | Líneas telefónicas (por 1,000 habitantes) | 1990 | 6,3 | 40,9 | 35,1 | 88,6 | 457,5 | 99,7 |
| | | 2003 | 32,2 | 177,5 | 174,9 | 199,3 | 559,9 | 183,0 |
| | Teléfonos móviles (por 1,000 habitantes) | 1990 | 0,00 | 0,14 | 0,07 | 0,74 | 12,30 | 2,15 |
| | | 2002 | 23,5 | 225,0 | 206,5 | 394,6 | 707,7 | 222,7 |
| | Suscriptores a líneas fijas y teléfonos móviles (por 1,000 habitantes) | 1990 | 6,3 | 41,1 | 35,1 | 89,4 | 469,8 | 101,8 |
| | | 2003 | 55,7 | 402,5 | 381,5 | 593,9 | 1267,5 | 405,7 |
| | Internet (nodos/10,000) | 2002 | 3,0 | 68,9 | 56,4 | 81,4 | 654,7 | 179,2 |
| Usuarios de internet (usuarios/10,000) | 2002 | 93,7 | 898,1 | 447,6 | 1.348,7 | 3.668,7 | 1.187,6 | |
| Ordenadores (número/100) | 2002 | 1,0 | 7,7 | 3,7 | 11,6 | 36,7 | 12,1 | |
| Santiamiento | Mejora en facilidades sanitarias (% de población con acceso) | 1990 | 20,4 | 48,2 | 46,1 | .. | .. | 43,2 |
| | | 2002 | 35,5 | 61,1 | 59,7 | .. | .. | 54,3 |
| Agua | Mejora en fuentes de agua (% de población con acceso) | 1990 | 63,6 | 77,3 | 76,5 | .. | 95,0 | 75,0 |
| | | 2002 | 74,9 | 83,0 | 82,3 | .. | 99,4 | 81,7 |
| | Mejora en fuentes de agua, rural (% de población rural con acceso) | 1990 | 56,4 | 63,6 | 63,5 | .. | .. | 62,0 |
| | | 2002 | 69,8 | 71,3 | 70,9 | .. | 98,1 | 71,6 |
| | Mejora en fuentes de agua, urbana (% de población urbana con acceso) | 1990 | 86,0 | 96,2 | 96,5 | 94,6 | 99,8 | 95,2 |
| | | 2002 | 89,1 | 94,4 | 94,2 | 95,9 | 99,8 | 94,5 |

Fuente: elaboración propia con datos del Banco Mundial (2005)

La desigual dotación de infraestructuras ha tenido su efecto sobre las posibilidades dinámicas de las diferentes regiones del mundo en desarrollo. Por ejemplo, entre 1980 a 1997, la desigualdad en la dotación de infraestructura de América Latina y Asia Oriental creció un 40% en el caso de las carreteras, un 70% en las telecomunicaciones y casi un 90% en la generación de electricidad. Durante ese mismo periodo la tasa de crecimiento de Asia Oriental casi duplica la correspondiente a América Latina, siendo la diferencia en la dotación de infraestructuras entre ambas regiones responsable de la explicación de una cuarta parte en las diferencias de crecimiento entre ambas regiones (Calderón y Servén, 2003)(cuadro 4).

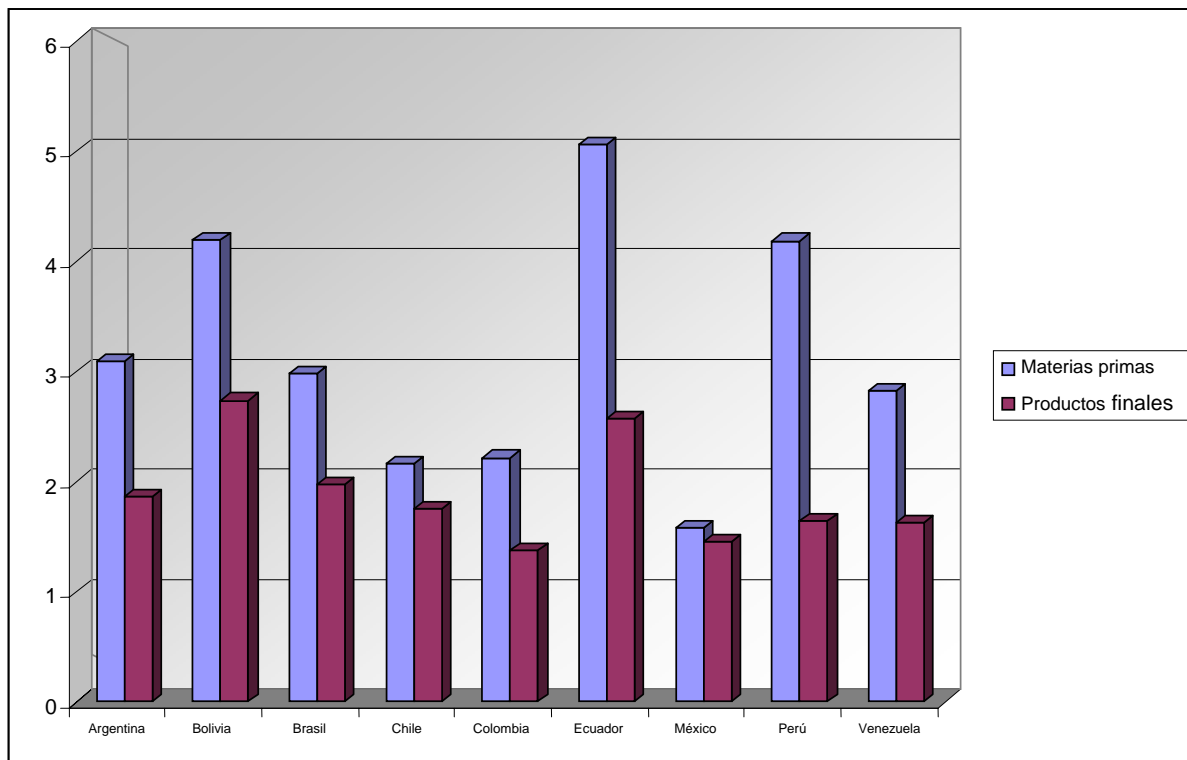
Cuadro 4: *Impacto de las infraestructuras sobre la diferencia en la evolución del producto*

| Indicador | Relación |
|---|----------|
| Relación porcentual en el crecimiento de la producción entre Asia Oriental y América Latina | 91,1 |
| Cambio en la diferencia de producción atribuible al crecimiento de la diferencia de infraestructura | 20,2 |
| Participación de la diferencia de infraestructura en la diferencia de producción (%) | 22,0 |

Fuente: Calderón y Servén (2003)

La relevancia de las infraestructuras se percibe también desde una perspectiva microeconómica. Un procedimiento posible para estimar este efecto es a través de los costes que comporta el mantenimiento de inventarios a las empresas, que en gran medida dependen de la dotación y calidad de las infraestructuras existentes (Guasch y Kogan, 2001, 2003). En concreto, en el caso de buena parte de los países de América Latina los costes de inventario de las materias primas, en relación a los propios de Estados Unidos, se mueven entre 1,5 veces por encima, en el caso de México, y 5 veces por encima en el caso de Ecuador (gráfico 1). Esta misma relación referida a los costes de inventario de los productos finales se mueve entre 1,3 veces superior, en el caso de Colombia, y 2,7 veces en Bolivia. Estos mayores costes de inventario inciden sobre las condiciones en que operan las empresas, minando su competitividad internacional. Corregir estos aspectos requiere una ampliación y mejora de la infraestructura existente.

Gráfico 1: *Coste de inventario en relación con el existente en Estados Unidos*



Fuente: Guasch y Kogan (2001)

Más allá de la limitada dotación, existen otros factores que condicionan los niveles de calidad y eficiencia de las infraestructuras. Algunas de ellas son derivadas de las inadecuadas orientaciones del esfuerzo inversor. El Banco Mundial (1994) hace recuento de alguno de los más importantes problemas existentes al respecto, entre los que destaca:

- Creación de infraestructuras inadecuadas, sobre-dimensionadas o formuladas con criterios erróneos, lo que ha dado origen a cuantiosas inversiones de dudosa rentabilidad social; en tanto que 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 derivan inversiones no rentables o gastos de difícil recuperación.
- Descuido de las necesidades específicas de los sectores más pobres o de los colectivos más vulnerables, que permanecen con pocas posibilidades de acceso a las infraestructuras existentes.
- Ausencia de consideración de los problemas medioambientales, lo que se ha traducido en importantes impactos negativos sobre el medio no debidamente evaluados.

Se trata de problemas que es necesario superar si se quiere maximizar el impacto que deriva del esfuerzo inversor en materia de infraestructura.

3.- Cambios en la gestión de las infraestructuras

Los servicios constituyen uno de los ámbitos más dinámicos y cambiantes del entorno económico actual. Son sectores sobre los que actúa, con una intensidad notable, el proceso de innovación y de cambio tecnológico. Como consecuencia han cambiado los modos de provisión, regulación y gestión de las infraestructuras asociadas a la prestación de tales servicios. Todo ello comporta notables cambios para el conjunto de los países, tanto desarrollados como en desarrollo, si bien son estos últimos los que se encuentran en peores condiciones para afrontar los desafíos derivados. En concreto, entre los aspectos relevantes, cabría señalar:

- *Cambios en la tecnología y en la configuración de los mercados*

Los avances tecnológicos han hecho posible la competencia entre proveedores en algunos mercados que antes se consideraban monopolios naturales. De este modo, se puede avanzar en los procesos de privatización de sectores anteriormente reservados a las empresas públicas. Esta nueva situación abre la oportunidad a la búsqueda de nuevas fuentes de provisión de las 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 gobiernos de los países en desarrollo si quieren aprovechar todas las posibilidades que el mercado brinda para promover el desarrollo de las infraestructuras.

- *Redefinición del papel del Estado y del sector privado en el ámbito de las infraestructuras*

La incapacidad financiera del sector público para hacer frente a las crecientes necesidades de infraestructuras en muchos países en vías de desarrollo ha propiciado una tendencia a buscar nuevas formas de asociación con el sector privado, tanto a través de la privatización como mediante la apertura a diversas formas de participación del capital privado en la financiación de nuevas infraestructuras. Para que tal proceso se desarrolle de manera adecuada es

necesario establecer regulaciones claras y una estrategia que defina el marco en el que se inserta la inversión. Esta planificación estratégica corresponde necesariamente al Estado (ODI, 1998). En este sentido, la participación privada en los servicios de infraestructura debe estar unida a la existencia de un sector público sólido y eficaz, que racionalice los procesos de utilización, financiación, mantenimiento y ampliación de la infraestructura.

- *Desarrollo de los sistemas de regulación*

En algunos casos, la premura en los procesos de privatización puede conducir a la formación de grupos monopolistas, que no se justifican desde el punto de vista tecnológico, que limitan el grado de competencia en los mercados y reducen los niveles de eficiencia en la asignación de recursos. Una de las tareas del sector público de los PRM debiera ser adecuar los marcos regulatorios a las nuevas realidades institucionales y tecnológicas en este ámbito, de manera que se asegure la competencia y la transparencia en los mercados.

- *Nuevos métodos de contratación y de definición de los derechos de propiedad*

Conjuntamente con los procesos de liberalización, se han desarrollado 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 suerte de fórmulas contractuales intermedias. En unos casos (contratos de servicios, de gestión o concesiones) se mantiene en esencia la iniciativa pública en la construcción de infraestructuras, mientras en otros caso (construir-operar-transferir, BOT, construir-poseer-operar-transferir, BOOT o construir-poseer-operar, BOO) implica presencia activa del sector privado sea en la construcción, sea en la propiedad de las infraestructuras.

- *Infraestructura e integración económica*

Los procesos de integración sub-regional suelen estar acompañados de un proceso de activación de las transacciones económicas entre los países socios, para lo que es necesario, en ocasiones, ampliar y mejorar el sistema de infraestructuras que los conecta. De este modo, el desarrollo de las infraestructuras puede venir favorecido por la activación de los procesos de integración en curso, a través de proyectos cofinanciados por los países afectados. La relación entre infraestructuras e integración es de doble sentido: el desarrollo de las infraestructuras favorece los procesos de integración, y éstos facilitan que la inversión en infraestructuras se ponga como un objetivo relevante en la agenda compartida de los socios.

- *La financiación de la infraestructura*

La construcción de infraestructuras, en general, constituye para todo país una oportunidad para ampliar los mercados de capitales, ampliando la cartera de proyectos de los inversionistas domésticos 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 capitales. Lo que puede requerir de los PRM medidas para garantizar el buen funcionamiento de estos mercados, fortalecer el sistema financiero y apoyar la acción de inversionistas institucionales (como fondos de pensiones y compañías de seguros)

Recuadro 1: *Infraestructuras y sector público*

La razón que explica el papel dominante del sector público en las infraestructuras es doble: por un lado, refleja el reconocimiento de la importancia económica, política y social de este ámbito inversor; por otro, revela el tipo de condicionamiento económicos que impone la tecnología. Dado su carácter de bienes de uso y dominio público, su potencial papel vertebrador del territorio y su contribución en la integración social, los gobiernos han tendido a considerar de importancia estratégica proporcionar unos niveles de cobertura mínimos en este ámbito. Aunque existen experiencias históricas en las que el sector privado tuvo un cierto protagonismo en la provisión de algunas infraestructuras, la tendencia dominante es a que sea el sector público o empresas semipúblicas las que protagonizan la inversión en este sector. Al tiempo, buena parte de las infraestructuras han tendido a considerarse como ejemplos de lo que se considera un monopolio natural. El largo período de gestación que requiere su puesta en marcha, los elevados costes de construcción, las fuertes cargas financieras durante las primeras etapas de explotación, los prolongados plazos de recuperación del capital, los riesgos técnicos y políticos, hace a las infraestructuras un terreno poco atractivo para la inversión privada. Esta situación cambió en algunos sectores - como las telecomunicaciones- como consecuencia del cambio tecnológico. Y frente a situaciones previas, es hoy posible que industrias anteriormente consideradas como monopolios naturales pasen a situaciones abiertas a la iniciativa privada y a la competencia. Se trata de un cambio relevante, en cuya base está el importante progreso habido en el ámbito tecnológico de algunos sectores

4.- Infraestructuras y ayuda internacional

En correspondencia con la importancia de las infraestructuras y con el limitado nivel de la dotación existente en los países en desarrollo, la comunidad de donantes ha concedido una cierta atención a este campo de la cooperación internacional. No obstante, el peso relativo de este sector en el total de la ayuda ha sido muy cambiante a lo largo del tiempo. En concreto, el peso relativo del sector, referido estrictamente a las infraestructuras económicas, pasó de suponer el 10,5% del total de la AOD en 1975/76 al 22,7% en 1994/95, para descender de nuevo hasta situarse en un más modesto 15% en el lustro que media entre 2000 y 2004. En este descenso más reciente del peso relativo del sector de infraestructura en el total de la ayuda ha influido tanto el cambio doctrinal experimentado por la cooperación, que ha decidido otorgar mayor peso a las actividades relacionadas con las necesidades sociales de los sectores más pobres, como las mejores condiciones que los países en desarrollo tienen para acceder a la financiación privada con la que nutrir su esfuerzo inversor en este campo.

Si se considera el peso que tiene en el total de la ayuda bilateral de 2005, es Japón el donante que mayor cuota de recursos dedica a la inversión en infraestructuras económicas. A ese país le siguen Dinamarca y Finlandia. En todo caso, las cuotas no son muy elevadas, lo que revela la limitada dimensión que este componente tiene en el total de la ayuda bilateral neta.

Cuadro 5: % de AOD dedicada a financiar infraestructuras económicas, 2005

| Donante | % del total AOD bilateral | Agua y Saneamiento | Transporte y comunicaciones | Energía | Otros |
|------------------|---------------------------|--------------------|-----------------------------|------------|------------|
| Australia | 6,2 | 2,4 | 3,0 | 0,3 | 0,6 |
| Austria | 2,1 | 1,3 | 0,1 | 0,4 | 0,2 |
| Belgica | 9,0 | 2,8 | 2,7 | 0,4 | 3,1 |
| Canadá | 5,7 | 1,5 | 0,8 | 0,3 | 3,2 |
| Dinamarca | 25,2 | 10,3 | 10,5 | 4,1 | 0,2 |
| Finlandia | 15,4 | 6,2 | 1,4 | 7,0 | 0,8 |
| Francia | 10,7 | 1,3 | 6,4 | 0,9 | 2,0 |
| Alemania | 16,1 | 4,1 | 1,7 | 5,5 | 4,7 |
| Grecia | 9,2 | 0,3 | 8,5 | 0,1 | 0,3 |
| Irlanda | 5,0 | 3,5 | 1,1 | 0,0 | 0,4 |
| Italia | 13,4 | 2,6 | 0,3 | 10,2 | 0,4 |
| Japón | 35,8 | 12,3 | 17,1 | 6,1 | 0,2 |
| Luxemburgo | 9,6 | 6,6 | 0,6 | 0,4 | 1,9 |
| Países Bajos | 14,2 | 5,4 | 1,2 | 0,3 | 7,4 |
| Nueva Zelanda | 2,2 | 1,0 | 0,5 | 0,2 | 0,6 |
| Noruega | 10,0 | 2,1 | 0,6 | 4,7 | 2,6 |
| Portugal | 14,2 | 1,1 | 12,2 | 0,5 | 0,4 |
| España | 11,0 | 2,5 | 3,2 | 1,7 | 3,6 |
| Suecia | 8,9 | 3,0 | 2,6 | 1,3 | 2,0 |
| Suiza | 8,7 | 2,5 | 1,2 | 0,9 | 4,0 |
| Reino Unido | 3,2 | 0,5 | 0,7 | 0,7 | 1,4 |
| Estados Unidos | 11,7 | 3,9 | 3,7 | 2,4 | 1,6 |
| Total CAD | 15,4 | 4,8 | 5,6 | 3,1 | 2,0 |

Fuente: propia con datos de la OCDE (CAD; 2006)

Dentro del total de la ayuda dedicada a infraestructuras económicas, el grueso de los recursos se dedica a transporte, siguiendo con cuotas muy cercanas la inversión en agua y saneamiento y en energía. (Cuadro 6).

Cuadro 6: Asignación de AOD dedicada a la infraestructura económica. (Millones de dólares y porcentaje. Periodo 2000-2004.)

| Sector | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | Promedio 2000-2005 |
|-----------------------------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|--------------------|
| BILATERAL TOTAL | 44.953,8 | 42.334,8 | 49.885,3 | 69.883,4 | 74.400,6 | 94.623,1 | 62.680,2 |
| Agua y Saneamiento | 2.854,2 | 1.972,6 | 1.281,7 | 2.222,8 | 3.088,4 | 4.530,7 | 2.658,4 |
| Transporte y Almacenamiento | 3.885,1 | 3.659,9 | 2.780,9 | 1.772,3 | 3.742 | 4.895,8 | 3.456 |
| Comunicaciones | 425 | 208,5 | 196,9 | 377,7 | 745,4 | 366,1 | 386,6 |
| Energía | 1.390,7 | 1.590,1 | 2.129,7 | 3.109 | 5.896,1 | 2.942,1 | 2.842,9 |
| totales | 8.555 | 7.431,1 | 6.389,2 | 7.481,8 | 13.471,8 | 12.734,8 | 9.343,9 |
| (%) Porcentaje | | | | | | | |
| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | Promedio 2000-2005 |
| BILATERAL TOTAL | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| Agua y Saneamiento | 6,3 | 4,7 | 2,6 | 3,2 | 4,2 | 4,8 | 4,2 |
| Transporte y Almacenamiento | 8,6 | 8,6 | 5,6 | 2,5 | 5,0 | 5,2 | 5,5 |
| Comunicaciones | 0,9 | 0,5 | 0,4 | 0,5 | 1,0 | 0,4 | 0,6 |
| Energía | 3,1 | 3,8 | 4,3 | 4,4 | 7,9 | 3,1 | 4,5 |
| totales | 19,0 | 17,6 | 12,8 | 10,7 | 18,1 | 13,5 | 14,9 |

Fuente: propia con datos de la OCDE (CAD; 2006)

5.- Infraestructuras e iniciativa privada

El hecho de que las infraestructuras comporten una cuantiosa movilización de recursos hace que no sea un campo apto, más que marginalmente, para los sistemas de cooperación al desarrollo de carácter bilateral, que normalmente movilizan dimensiones limitadas de recursos. En general, el ámbito de las infraestructuras es más propicio para el despliegue de la capacidad inversora bien de las instituciones multilaterales, particularmente los Bancos de Desarrollo, bien para el recurso a la financiación privada (comporte o no transferencia en la gestión), bien para la apelación a fórmulas mixtas (oficial y privada) de financiación.

De hecho, como ya se señaló, uno de los rasgos que caracterizan la acción inversora en el ámbito de las infraestructuras en los últimos años es la mayor presencia de la iniciativa privada en la financiación, construcción y gestión de las infraestructuras en los países en desarrollo. Por lo que se refiere a la construcción de infraestructuras, el Banco Mundial dispone de una base de datos en la que se da cuenta de los proyectos, con participación privada, a lo largo de los últimos tres lustros. Aunque la información es parcial, se aprecia el progreso experimentado en este ámbito a lo largo de los años noventa, a medida que las economías en desarrollo lograron recuperar su senda de crecimiento, avanzar en los procesos de privatización y alcanzar mejores estándares financieros. Así, por ejemplo, si en 1990 el número de proyectos registrados en los PRM apenas superaba los 55, llegaban a 184 en el año 2000 (129 en 2005) (cuadro 7).

Ha habido, pues, un incremento de la acción inversora en este campo; y en ese proceso los PRM constituyen un mercado crucial. Cerca del 80% de los proyectos inversores en infraestructura registrados en 2005 se localizaban en PRM: una cuota que no es muy diferente a la que rigió en la década de los noventa. Por sectores, las proporciones son cambiantes en el tiempo, si bien el mayor número de proyectos se suele localizar en los ámbitos de las infraestructuras energéticas y de transporte.

Cuadro 7: *Número de proyectos de infraestructura con participación privada*

| Sector | PRB | | | | PRM | | | | PRMB | | | | PRMA | | | |
|-----------------------|----------|-----------|-----------|-----------|-----------|------------|------------|------------|-----------|-----------|------------|-----------|-----------|------------|-----------|-----------|
| | 1990 | 1995 | 2000 | 2005 | 1990 | 1995 | 2000 | 2005 | 1990 | 1995 | 2000 | 2005 | 1990 | 1995 | 2000 | 2005 |
| Energía | 1 | 22 | 18 | 15 | 5 | 102 | 69 | 48 | 1 | 51 | 47 | 41 | 4 | 51 | 22 | 7 |
| Telecomunicaciones | 4 | 22 | 20 | 6 | 16 | 52 | 23 | 10 | 7 | 14 | 10 | 5 | 9 | 38 | 13 | 5 |
| Transporte | 1 | 7 | 5 | 11 | 34 | 49 | 59 | 31 | 5 | 21 | 35 | 14 | 29 | 28 | 24 | 17 |
| Agua y alcantarillado | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 18 | 33 | 40 | 0 | 8 | 21 | 34 | 0 | 10 | 12 | 6 |
| Totales | 6 | 51 | 44 | 33 | 55 | 221 | 184 | 129 | 13 | 94 | 113 | 94 | 42 | 127 | 71 | 35 |

Fuente: Banco Mundial

Nota: total de compromisos de inversión y número de proyectos con participación privada

No obstante, aludir al número de proyectos puede ser engañoso, en la medida en que no se considere la dimensión económica de las inversiones implicadas. Por ello, una imagen complementaria se obtiene a través de los recursos movilizados por los proyectos (cuadro 8). Pues bien, se confirma el progreso experimentado por este tipo de iniciativas, que pasan de 13 mil millones de dólares en 1990 a cerca de 95 mil millones en 2005. E igualmente se confirma el papel crucial que los PRM tienen como protagonistas de este tipo de inversiones: cerca del 80% de los recursos proyectados en 2005 se localizaban en este grupo de países, pero esa cuota superaba el 90% a lo largo de buena parte de los años previos. Por sectores, aunque atraiga un menor número de proyectos, es el de telecomunicaciones el que moviliza un mayor

volumen inversor: de hecho, los recursos que concentra ese sector son superiores a los del resto de los sectores de infraestructuras en su conjunto.

Cuadro 8: *Volumen de recursos canalizados por los proyectos en infraestructura*

| Nivel de Ingreso | Sector | Inversión en activos gubernamentales (US\$ millones) | | | | Inversión en servicios o instalaciones (US\$ millones) | | | | Inversión total (US\$ millones) | | | |
|------------------|-----------------------|--|-----------------|-----------------|-----------------|--|-----------------|-----------------|-----------------|---------------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| | | 1990 | 1995 | 2000 | 2005 | 1990 | 1995 | 2000 | 2005 | 1990 | 1995 | 2000 | 2005 |
| PRB | Energía | - | 4,7 | 200,9 | 405,6 | 39,6 | 3.254,9 | 2.825,7 | 2.975,6 | 39,6 | 3.259,6 | 3.026,6 | 3.381,2 |
| | Telecomunicaciones | - | 364,5 | 243,2 | 2.834,3 | 139,9 | 739,1 | 1.675,6 | 11.383,5 | 139,9 | 1.103,6 | 1.918,8 | 14.217,7 |
| | Transporte | - | 9,6 | - | 422,1 | 1,9 | 476,3 | 360,8 | 1.463,4 | 1,9 | 485,9 | 360,8 | 1.885,4 |
| | Agua y alcantarillado | - | - | - | - | - | - | 20 | - | - | - | 20 | - |
| | Totales | - | 378,8 | 444,1 | 3.661,9 | 181,4 | 4.470,3 | 4.882 | 15.822,5 | 181,4 | 4.849,1 | 5.326,1 | 19.484,4 |
| PRM | Energía | 440 | 6.020 | 5.970 | 1.917 | 318 | 12.890 | 17.626 | 12.158 | 758 | 18.910 | 23.596 | 14.075 |
| | Telecomunicaciones | 4.157 | 2.469 | 17.750 | 12.937 | 294 | 13.680 | 28.684 | 32.491 | 4.451 | 16.149 | 46.434 | 45.428 |
| | Transporte | 209 | 242 | 1.834 | 6.069 | 7.403 | 7.509 | 7.064 | 8.513 | 7.613 | 7.751 | 8.899 | 14.581 |
| | Agua y alcantarillado | - | 21.686 | 758 | 330 | - | 1.803 | 7.694 | 1.203 | - | 23.488 | 8.452 | 1.533 |
| | Totales | 4.806 | 30.417 | 26.312 | 21.252 | 8.015 | 35.881 | 61.069 | 54.365 | 12.821 | 66.297 | 87.381 | 75.617 |
| PRMB | Energía | - | 1.773,5 | 5.282,4 | 841,6 | 44 | 8.597,5 | 8.528,9 | 9.763,9 | 44 | 10.371 | 13.811,3 | 10.605,4 |
| | Telecomunicaciones | - | 1.600 | 8.817,8 | 2.114,9 | 124,2 | 3.852,7 | 14.346,8 | 17.000,4 | 124,2 | 5.452,7 | 23.164,6 | 19.115,3 |
| | Transporte | 209,3 | 4 | 1.312,80 | 64,7 | 711,9 | 3.993,2 | 4.130,1 | 4.469,8 | 921,2 | 3.997,2 | 5.442,9 | 4.534,5 |
| | Agua y alcantarillado | - | - | 186,7 | 320,3 | - | 665,8 | 2.497 | 1.119,1 | - | 665,8 | 2.683,7 | 1.439,4 |
| | Totales | 209,3 | 3.377,5 | 15.599,7 | 3.341,5 | 880,1 | 17.109,2 | 29.502,8 | 32.353,2 | 1.089,4 | 20.486,7 | 45.102,5 | 35.694,6 |
| PRMA | Energía | 440 | 4.246,7 | 687,7 | 1.075 | 273,7 | 4.292,1 | 9.097,4 | 2.394,5 | 713,7 | 8.538,8 | 9.785,1 | 3.469,5 |
| | Telecomunicaciones | 4.156,7 | 868,7 | 8.931,8 | 10.822 | 170,0 | 9.827,1 | 14.337,5 | 15.490,5 | 4.326,7 | 10.695,8 | 23.269,3 | 26.312,5 |
| | Transporte | - | 238,1 | 521,5 | 6.003,8 | 6.691,4 | 3.515,5 | 2.934,3 | 4.042,7 | 6.691,4 | 3.753,6 | 3.455,8 | 10.046,5 |
| | Agua y alcantarillado | - | 21.685,5 | 571 | 10 | - | 1.137,0 | 5.197,4 | 84 | - | 22.822,5 | 5.768,4 | 94 |
| | Totales | 4.596,7 | 27.039,0 | 10.712,0 | 17.910,8 | 7.135,1 | 18.771,7 | 31.566,6 | 22.011,7 | 11.731,8 | 45.810,7 | 42.278,6 | 39.922,5 |

La activación del proceso inversor al que se alude ha estado vinculada a los cambios producidos en los modos de regulación y gestión de los sectores correspondientes, que se han abierto a distintas formas de participación de la empresa privada. Tras ese proceso está no sólo la voluntad de fortalecer la acción inversora, ampliando la dotación de infraestructuras disponibles, sino también mejorar los niveles de calidad de los servicios prestados, aprovechando para ello los recursos, capacidades y experiencia de la empresa privada. No obstante, para que esta vía surta sus efectos positivos, es necesario proceder previamente a una reestructuración de los sectores y al diseño adecuado de los marcos normativos y de regulación que les afectan.

El problema deriva de que la inversión en infraestructuras suelen comportar, con frecuencia, altos costes hundidos: es decir, inversiones que difícilmente pueden ser recuperadas para usos alternativos en caso de fracaso del proyecto empresarial. Este hecho puede inducir a los gobiernos a comportarse de forma oportunista, tomando decisiones regulatorias tendentes a presionar al operador, una vez instalado en el país, a sabiendas de su resistencia a perder la inversión realizada. Las formas que pueden adoptar estas decisiones gubernamentales pueden ser muy diversas, desde la expropiación, en el caso más extremo, a la renegociación unilateral de las condiciones contractuales convenidas. Ante este riesgo, es probable que los inversores traten de eludir la inversión o de imponer condiciones más exigentes para compensar el riesgo en el que incurren. Cualquiera que sea la decisión que adopten, el resultado sería una respuesta subóptima que terminaría por reducir o encarecer los niveles de provisión de servicios para los consumidores.

Los gobiernos no son los únicos que pueden incurrir en este comportamiento oportunista: también las empresas inversoras pueden tener la tentación de promover unilateralmente la renegociación para su propia ventaja. Una vez realizada la inversión es posible que la empresa intente presionar a los gobiernos para promover unas condiciones regulatorias más favorables, aprovechándose para ello de las ventajas de información que disfruta, de la captura

regulatoria que pueda alcanzar (es decir, de su influencia en el proceso negociador) o de su posición de mercado. El efecto de esta presión termina por repercutir sobre las condiciones en que los usuarios acceden a los servicios, conduciendo igualmente a respuestas ineficientes.

Más allá de la complejidad del proceso negociador, las inversiones en infraestructuras pueden verse igualmente afectadas por el cambio en el contexto económico en el que opera el país. Dada su dimensión, buena parte de las inversiones en este ámbito requieren de financiación internacional, normalmente nominada en divisas, mientras que la explotación de los servicios derivados suele producirse en moneda nacional. Este desajuste cambiario sitúa a las empresas proveedoras de servicios en una situación de alta vulnerabilidad frente a cambios en las circunstancias económicas del país. Cualquier modificación en las condiciones del entorno puede dar lugar a serios riesgos para la sostenibilidad del marco convenido.

Los problemas mencionados no son puramente teóricos: la experiencia reciente de muchos PRM revela la dificultad que ha tenido generar un marco regulatorio aceptable. Entre los problemas más frecuentemente encontrados deben mencionarse los siguientes: programas de privatización realizados sin el marco adecuado de regulación del sector, que condujeron, en ocasiones, a restricciones indeseables de la competencia; marcos de concesión inadecuadamente negociados, que alimentaron la percepción entre los consumidores de abusos por parte de los operadores; bajos niveles de transparencia en la adjudicación de concesiones, que difundieron la percepción de ineficiencia o de corrupción por parte de las autoridades; sistemas de gestión mal definidos, que han hecho que las ventajas de eficiencia no repercutiesen sobre el bienestar de los consumidores; o, en fin, limitada consecuencia por parte de los gobiernos a la hora de dar cumplimiento a las condiciones acordadas, lo que genera una sensación de provisionalidad de las normas y de falta de credibilidad de las instituciones. Como consecuencia de todo ello se ha tenido que recurrir, en mayor medida de lo deseable, a la renegociación de las condiciones acordadas.

Así, en un reciente estudio referido a América Latina se estima que en el ámbito de los servicios ha sido necesario proceder a una renegociación de las condiciones previamente acordadas en cerca de un 30% de los casos (una cuota que se elevaría al 41% si no se considerasen las telecomunicaciones). Además, la renegociación se produjo en un plazo muy breve que apenas supera, en promedio, los 2,2 años desde la inicial adjudicación (Guasch, 2006). En buena parte de los casos (el 61% del total) la renegociación se motivó a instancias de la empresa concesionaria; una tendencia que se aprecia de forma más acusada cuando el régimen regulador se basa en precios máximos (y no tanto en un acuerdo sobre la tasa de retorno). Otros factores que aparecen asociados a la frecuencia de la renegociación es la existencia de requisitos de inversión por parte de la operadora en los contratos de concesión; la ausencia de agencia reguladora independiente que opere dando seguimiento a las condiciones del contrato; o, en fin, adjudicaciones basadas en la tarifa más baja ofrecida (en lugar del canon de transferencia más alto).

Las razones normalmente aportadas por los operadores para la renegociación han estado relacionadas con el desequilibrio financiero de la empresa en cuestión, debido a cambios en el contexto o a la exigencia excesiva del contrato; mientras que, en el caso de los gobiernos, el argumento dominante ha sido el cambio de prioridades, la insatisfacción con las condiciones del contrato o el limitado grado de cumplimiento de lo acordado por parte de la operadora. Más allá de las razones que las justifican, las renegociaciones condujeron, en la mayor parte

de los casos, a una mejora de las condiciones en las que operan las empresas concesionarias (elevación de tarifas, reajustes del calendario de inversiones, etc.).

Ha de entenderse que el recurso a la renegociación no es malo en sí mismo: de hecho, puede ser una vía adecuada para gestionar la detección de las insuficiencias de un contrato de concesión que necesariamente va a ser incompleto. El problema es cuando la renegociación se convierte en un recurso permanente, ya que en ese caso se están dando señales claras de la incapacidad para definir un clima negociador adecuado para las concesiones, poniendo en cuestión el modelo de licitaciones competitivas.

Todo ello sugiere la importancia que tiene el diseño de las regulaciones, de los contratos de concesión y de las privatizaciones, de modo que se trate de evitar los comportamientos oportunistas de los agentes implicados y se consideren, al tiempo, las pautas requeridas para los ajustes frente a contingencias o a cambios en las circunstancias económicas del país (Manzetti, 2000 o Guasch y Spiller, 2001). La experiencia hoy acumulada permite a los países disponer de mayores recursos y conocimientos para enfrentarse a una negociación más apropiada de las concesiones, que tomen en cuenta tanto los intereses de los operadores como, especialmente, de los usuarios.

Más allá de estos factores, las evaluaciones que se han hecho sobre el proceso de reformas vivido en el sector revelan que, aunque mejorables, los efectos agregados han sido positivos, en términos de ganancias de eficiencia, mejora en la calidad de los servicios y ampliación de los grados de cobertura (Foster, et al., 2003). El hecho de que las empresas obtuvieran beneficios y, al tiempo, los gobiernos se dotaran de mayores recursos como consecuencia de las concesiones es expresivo de estos avances. No obstante, en ocasiones los logros alcanzados no estuvieron a la altura de las expectativas existentes; o, al menos, las mejoras de eficiencia no lograron transmitirse en términos de bienestar para los consumidores. En un estudio reciente referido a América Latina se confirma que las mejoras de eficiencia de los programas de reforma en este ámbito se sitúan en cuotas de entre el 1% y el 9%, según los sectores, pero es bajo, sin embargo, el grado de correlación de estos logros con las reducciones de tarifas (Estache, et al., 2003).

Para que los procesos se sostengan, sin embargo, no sólo es necesario combatir los comportamientos oportunistas, penalizando las modificaciones unilaterales de lo acordado, la discrecionalidad innecesaria de las partes o las renegociaciones injustificadas. Es necesario también legitimar socialmente los procesos de reforma, lo que debe llevar aparejado mejoras efectivas en la cobertura, calidad y coste de los servicios para los usuarios. Para ello puede ser necesario no sólo la reestructuración del sector y la generación de un marco de regulación adecuado, basado en incentivos, sino también la existencia de instituciones reguladoras autónomas, que garanticen el cumplimiento de los contratos y la mejora de las prestaciones.

6.- Consideraciones finales

La experiencia internacional revela el papel crucial que las infraestructuras tienen en el progreso económico y social de un país. A corto plazo, la inversión en infraestructuras ayuda a estimular el ciclo económico, impulsando el crecimiento y la generación de empleo; a largo plazo, contribuye a incrementar la eficiencia agregada, a la articulación del territorio nacional, mejorando el acceso a los mercados y servicios, y a la modificación de los patrones

distributivos de la sociedad. Por todo ello, el impulso del sector se ha considerado tradicionalmente como una de las actividades estratégicas de un proceso de desarrollo.

En el caso de los PRM, la importancia de invertir en el sector de infraestructuras se ve acrecentada por dos razones: en primer lugar, por el retraso relativo del que parten un buen número de países del grupo, como consecuencia de las dificultades que tuvieron para mantener los ritmos de inversión requeridos, en un contexto de severas restricciones financieras motivadas por la deuda externa y los planes de ajuste estructural; y, en segundo lugar, por las necesidades de renovación que impone el fuerte cambio técnico vivido por algunas de las actividades relacionadas con las infraestructuras, que ha motivado no sólo un cambio productivo de los servicios derivados, sino también de las formas de provisión y de regulación correspondientes.

En el pasado, tanto la creación como la gestión de las infraestructuras descansaba en empresas propiedad del Estado. A lo largo de la década de los años noventa, en parte impulsado por el proceso de cambio técnico, se ha producido una alteración notable en estos ámbitos, abriendo espacio a una presencia más protagonista de la iniciativa privada. Tras ello no sólo está el deseo de obtener financiación adicional para el impulso inversor, sino también el propósito de mejorar la eficiencia operativa en la gestión de los servicios correspondientes.

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 van desde la propiedad plena del sector privado a la absoluta propiedad pública, con toda suerte de fórmulas contractuales intermedias. Para que estas modalidades se puedan desplegar, es preciso definir un marco regulatorio apropiado, que proteja al inversor de la intervención arbitraria de los gobiernos, pero que también defienda 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.

La mala definición de los contratos y de los sistemas de incentivos y compensaciones que contienen han dado lugar, en ocasiones, a renegociaciones, no siempre adecuadamente planteadas. Aunque la renegociación constituye una vía aceptable para responder a las imperfecciones de los contratos, un recurso excesivo a esa vía puede poner en cuestión el marco necesario para el recurso a licitaciones competitivas, alimentando los comportamientos oportunistas, sea del gobierno, sea de los operadores. Un juicio que apunta a la importancia que tiene definir adecuadamente tanto la regulación de los sectores como las condiciones de la concesión. Adicionalmente, la existencia de instituciones reguladores eficaces y autónomas para garantizar el cumplimiento de los contratos se conforma como un mecanismo importante para dotar de mayor seguridad a los agentes. La función de estas instituciones reguladoras debiera ir más allá de asegurar el cumplimiento de lo acordado para promover ganancias de eficiencia, mejoras de calidad y cobertura en las prestaciones y el mantenimiento de un clima adecuado de competencia en el mercado.

Por último, 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 capitales. En este sentido, los países en vías de desarrollo deben tomar medidas para garantizar el buen funcionamiento de estos mercados, fortalecer el sistema financiero y apoyar la acción de inversionistas institucionales (como fondos de pensiones y compañías de seguros).

BIBLIOGRAFÍA

- Abramovitz, M. (1986) "Catching up, forging ahead, and falling behind", *Journal of Economic History*, 46,386-406
- Acemoglu D. y J. A, Robinson (2000), "Political Losers as a Barrier to Economic Development", *American Economic Review*, 90 (2), 126-131.
- Acemoglu, D., S. Johnson y J.A. Robinson (2001), "The Colonial Origins of Comparative Development, an Empirical Investigation", *American Economic Review*, 91, 1369-401.
- Acemoglu, D., S. Johnson y J.A. Robinson (2002), "Reversal of Fortunes, Geography and Institutions in the Making of the Modern World Income Distribution", *Quarterly Journal of Economics*, 117, 1231-94.
- Acemoglu, D., S. Johnson, J.A. Robinson y Thaicharoen (2003), "Institutional causes, macroeconomic symptoms, Volatility, crisis and growth", *Journal of Monetary Economy*, 50 (1), 49-123.
- Acharya, A., A. Fuzzo De Lima y M. Moore (2004): "Aid proliferation: how responsible are the donors?" *IDS Working Paper 214*, Institute of Development Studies, Sussex.
- Acosta, O. y Ramírez, J.C. (2004): "Las redes de protección social: modelo incompleto", *Serie Financiamiento del desarrollo n° 141*, Santiago de Chile: CEPAL.
- Adelman, I. (2001), "Fallacies in development theory and their implications for policy", en Meier, G. M. y J. E. Stiglitz (eds) (2001), *Frontiers of Development Economics, The Future in Perspective*, Oxford University Press, EEUU, 103-134.
- Aedo, C. (2005): "Evaluación del impacto", *Serie Manuales CEPAL n° 47*, Santiago de Chile: CEPAL.
- African Development Bank (2002): "Achieving the Millenium Development Goals in Africa: Progress, prospects and policy implications", *Global Poverty Report*.
- Aghion, P., P. Howitt y D. Mayer-Foulkes (2005): "The effect of financial development on convergence: Theory and evidence", *Quarterly Journal of Economics* 120 (1), 173-222.
- Agosin M.R., Barreix, A., Gómez Sabaini J. C. y Machado, R. (2005): "Reforma tributaria para el desarrollo humano en Centroamérica", *Revista de la CEPAL*, 87, diciembre.
- Alesina A y D. Dollar (2000): "Who gives foreign aid to whom and why? *Journal of Economic Growth* 5: 33-63
- Alesina, A. y A. Drazen (1991), "Why Are Stabilizations Delayed?" *American Economic Review*, 81, 1170-88.
- Alexander, K., R. Dhumale y J. Eatwell (2006): *Global Governance of Financial System. The International Regulation of Systemic Risk*, Oxford, Oxford University Press.
- Alhuwalia, M. (1976): "Inequality, Poverty and Development", *Journal of Development Economics*, n° 3, 307-342.

- Alonso, J. A. (2005) : “Objetivos de Desarrollo del Milenio : ¿Nueva Agenda de Desarrollo?”, *Cuadernos de Información Económica*, 187, julio-agosto, 49-57.
- Alonso, J. A. (director) (2006): “*Instituciones para el desarrollo y el perfeccionamiento de los mercados. Los casos de Ecuador, Perú y Colombia*”, estudio promovido por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Alonso, J. A.(1996): “Enfoques post-keynesianos del crecimiento: una aplicación a España”, *Información Comercial Española*, nº 758, pp.103-120.
- Alonso, J.A. (1999): "Growth and the external constraint: lessons from the Spanish case", *Applied Economics*, vol. 31, pp. 245-253.
- Alonso, J.A. (1999b): “La eficacia de la ayuda: crónica de decepciones y esperanzas”, en J.A. Alonso y P. Mosley, *La eficacia de la cooperación internacional al desarrollo: evaluación de la ayuda*, Editorial Cívitas, Madrid.
- Alonso, J.A. (2000): “Instituciones multilaterales y gobernabilidad del sistema internacional”, en J.A. Alonso y Ch. Freres, *Los Organismos Multilaterales y la ayuda al desarrollo*, Madrid, Editorial Cívitas.
- Alonso, J.A. (dir.) , I. Alvarez, D. Archibugi y C. Garcimartín (2005): *International Public Goods for Economic Development*, UNIDO e ICEI, Viena.
- Alonso, J.A. Álvarez, I. Magaña, G. (2005) “Las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones: ¿Qué hay de oportunidad y de amenaza para el desarrollo de los países?”, *Sociedad de la Información en el siglo XXI: un requisito para el desarrollo. Reflexiones y conocimiento compartido*. Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, Madrid
- Alonso, J.A. y C. Garcimartín (1998-1999)"A new approach to Balance of Payments constraint", *Journal of Post Keynesian Economics*, nº 21, pp.259-282.
- Alonso, J.A. y C. Garcimartín (2003): “Poverty reduction and aid policy”, *Working Papers, Serie Desarrollo y Cooperación* (DT-DC-03-04). University of Nottingham
- Álvarez, I. y Magaña, G. (2006). “ICT and cross-country comparatives. Some measurement issues”. *EAEPE 2006 Conference Proceedings*. Estambul, Turquía.
- Anderson, E., T. Conway, A. Mckay, J. Moncrieffe, T. O’neil y L.-Hélène Piron (2003): “Inequality in middle income countries: key conceptual issues”, Overseas Development Institute, Poverty and Public Policy Group, London.
- Anderson, J.E., y D. Marcouiller (1999), “Trade, insecurity, and home bias, An empirical investigation”, *NBER Working Paper*, 7000.
- Appleton, S. y Collier, P. (1995): “On Gender Targeting of Public Transfers”. En Van de Walle, D. y Nead, K. (eds.) (1995): *Public Spending and the Poor: Theory and Evidence*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Archibugi, D. y Coco, A. (2004). “A new indicator of technological capabilities for developed and developing countries (ArCo)”. *World Development*, 32 (4), pp. 629–654.
- Arjona, R., Ladaique, M. y Pearson, M. (2002): “Social protection and growth”, *OECD Economic Studies*, 35, 7-44.

- Arteta, C., B. Eichengreen Y C. Wyplosz (2001), "When does capital account liberalization help more than it hurts?" *NBER Working Paper*, 8414.
- Asís, J., Camarazza, F., Salgado, R. (2000): "Currency Crises: In Search of Common Elements". *IMF Working Papers* 00/67 (Marzo). International Monetary Fund.
- Atanasio, O., E.Battistin, E.Fitzsimons, A.Mesnard y M.Vera-Hernández (2005): "How effective are conditional cash transfers? Evidence from Colombia". , Breve nota; Instituto de Estudios Fiscales.
- Atkinson, A.B. (1999): *The Economic Consequences of Rolling Back the Welfare State*, Cambridge: The MIT Press.
- Atkinson, A.B. y Micklewright, J. (1991): "Unemployment Compensation and Labor Market Transitions: Critical Review", *Journal of Economic Literature*, 29, pp. 1679-1727.
- Atkinson, A.B. y Mogensen, G.V.(eds.) (1993): *Welfare and Work Incentives*. Oxford, Clarendon Press.
- Avi-Yonah, R. S. (2001): "Globalización y competencia tributaria: implicaciones para los países en desarrollo". *Revista de la CEPAL* 74, agosto, pp. 61-69
- Ayala, L., Martínez, R. y Ruiz-Huerta, J. (2001): "La descentralización territorial de las prestaciones asistenciales: efectos sobre la igualdad". *Papeles de Trabajo del Instituto de Estudios Fiscales* 2001/16.
- Azariadis, C. (2006): "The theory of Poverty Traps. What have we Learned?" en Bowles, Durlanf y Hoff (2006), *Poverty Traps*, Princeton, Princeton University.
- Azariadis, C. y A. Drazen (1990): "Threshold Externalities in Economic Development", *Quarterly Journal of Economics*, 105: 521-26.
- Bahl, R. y Martínez-Vázquez, J. (2005): "Fiscal Federalism and Economic Reform in China". En T.S. Srinivasan and J. Wallack (eds.): *The Dynamics of Federalism: The Political Economy Reality*. Oxford Economic Press.
- Bahl, R., Martinez-Vasquez, J. y Wallace, S. (1996): *The Guatemalan Tax Reform*. Boulder, Westview Press
- Banco Mundial (1994): *Infrastructure for Development: World Development Report 1994*, Oxford University Press, Nueva York
- Banco Mundial (1991): *Lessons of Tax Reforms*. Washington, World Bank.
- Banco Mundial (1998): *Assessing aid*. "What works, what doesn't, and why". Washington, DC: IBRD, World Bank.
- Banco Mundial (2001): *Finance for Growth: Policy choices in Volatile World*, Oxford, Oxford University Press.
- Banco Mundial (2001): *Global Development Finance 2001*. Washington, DC. World Bank.
- Banco Mundial (2001): *World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty*. Washington D.C.: Banco Mundial y Oxford University Press.
- Banco Mundial (2002): "Education for dynamic economies: Action Plan to accelerate progress towards education for all", Paper for *Spring Development Committee Meeting*.

- Banco Mundial (2002): *Poverty reduction in Egypt - diagnosis and strategy, Volume 1*, Social and Economic Development Group: Banco Mundial.
- Banco Mundial (2003): “Supporting sound policies with adequate and appropriate financing: implementing the Monterrey Consensus at the country level”, World Bank
- Banco Mundial (2005): *Economic Growth in the 1990s. Learning from a Decade of Reform*, Washington DC.
- Banco Mundial (2005): *World Development Indicators*. Washington: Banco Mundial.
- Barbone, L. Das-Gupta, A., De Wulf, L. y Hansson, A. (1999): *Reforming Tax Systems: The World Bank Record in the 1990s*. Tax Policy and Administration Thematic Group. Washington: Banco Mundial.
- Bardhan P. y D. Mookherjee (2000), “Capture and Governance at Local and National Levels”, *American Economic Review*, 90 (2), 135-138.
- Bardhan, P, S. Bowles y H. Gintis (2000): “Wealth inequality, credit constraint, and economic performance”, in A. Atkinson and F. Bourguignon (eds), *Handbook of Income Distribution*, Dordrecht, North-Holland.
- Bardhan, P. (1997), “Corruption and development, A review of Issues”, *Journal of Economic Literature*, 35 (3), 1220-1346.
- Bardhan, P. S. Bowles Y H. Gintis (1999), “Wealth Inequality, Wealth Constrains and Economic Performance”, en A. B. Atkinson y F. Bourguignon (eds.) *Handbook of Income Distribution*, Vol 1, Elsevier Science Publishers, Holanda, 541-602.
- Barro R. y X Sala I Martin (1995): *Economic Growth*, Nueva York, McGraw-Hill.
- Barro R.. y X. Sala I Martin (1992); “Convergence “. *Journal of Political Economy*, vol 100 (2), 223-51.
- Barro, R.J. y Lee, J.W. (2000). “International Data on Educational Attainment: Updates and Implications”. *NBER working paper 7911*, National Bureau of Economic Research.
- Barro, R.J., “Economic growth in a cross section of countries”, *Quarterly Journal of Economics* 106, 1991, pp. 407-443.
- Baumol, W. J. (1986) “Productivity Growth, Convergence and Welfare: What the Long-Run Data Show”, *The American Economic Review*, vol.76, nº 5, pp. 1072-1085
- Baumol, W. J. (2004) “Difusión y adaptación de la tecnología: el crecimiento a través de la innovación imitativa”, *Información Comercial Española*, Marzo-Abril 2004, 814, 5-16
- Baunsgaard, T. y M. Keen. (2005): “Tax Revenue and (Or?) Trade Liberalization”, *IMF Working Paper*. No. 05/112
- Becker, G.S., K. M. Murphy y R. Tamura (1990): “Human capital, Fertility and Economic Growth”, *Journal of Political Economy* 98 (5): 512-537.
- Behrman, J.R., N. Birdsall y M. Székely. (2000): “Economic Reforms and Wage Differentials in Latin America”, *Working Paper 435*, Washington, D.C. Inter-American Development Bank

- Bénabou, R. (1996a): "Inequality and Growth", en B. Bernanke y J. Rotemberg (eds.), *NBER Macro Annual 1996*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Bertola, G. (1998): "Macroeconomics of Distribution and Growth". En Atkinson, A.B. y Bourguignon, F. (eds.): *Handbook of income distribution*. Vol.1. Amsterdam: Elsevier.
- Bhagwati, J. (1978): *Foreign trade regimes and economic development: Anatomy and Consequences of Exchange Contrast Regimes*, Cambridge, MA, Ballinger Publishing Company.
- Bhardam et al (2000): "*Social Justice in Global Economy*", ILO Geneva.
- Bird, G. y Ramkishen S. Rajan (2001): "Economic Globalization: How far and how much further?" (texto mimeografiado).
- Bird, R. M y de Wulf, L. (1973) "Taxation and Income Distribution in Latin America: A Critical Review of Empirical Studies", *IMF Staff papers*, vol 20, n. 3, pp. 639-82
- Birdsall, N. y B. Deese (2004): "Hard currency. Unilateralism doesn't work for foreign aid either", *Washington Monthly*, marzo.
- Black, R. y H. White (eds)(2004): *Targeting Development. Critical perspectives on the Millenium Development Goals*, Routledge, Londres
- Bliss, C. y R. Di Tella (1997), "Does Competition Kill Corruption?" *Journal of Political Economy*, 105 (5), 1001-1023.
- Boadway, R., Roberts, S. y Shah, A. (2000): "Fiscal Federalism Dimensions of Tax Reform in Developing Countries", en Perry, Whalley y McMahon (eds.): *Fiscal Reform and Structural Change in Developing Countries*. Vol. 1. Basingstoke: Macmillan Press Ltd.
- Boex, J.; Heredia-Ortiz, E.; Martínez-Vázquez, J.; Timofeev, A. y Yao, G. (2005): *Fighting poverty trough fiscal decentralization*. United States Agency for International Development.
- Boone, P. (1994): "The impact of foreign aid on savings and growth", London School of Economics, mimeo.
- Boone, P. (1996): "Politics and the effectiveness of foreign aid", *European Economic Review*, vol. 40.
- Bourguignon, F. y Ch Morrison (2002): "The size distribution of income among world citizens, 1820-1990", *American Economic Review*, septiembre, 727-44.
- Bourguignon, F., y Fields, G. (1997): "Discontinuous losses from poverty, generalized measures, and optimal transfers to the poor", *Journal of Public Economics*, 63, 155-75.
- Bourguignon, F.C y Morrison (1998): "Inequality and Development", *Journal of Development Economics*, 57, 233-257.
- Bowles, R. (1998): "Minimizing Corruption in Tax Affairs", en Sanford, C. (ed.): *Further Issues in Tax Reform*, Bath: Fiscal Publications.
- Bowles, S., S.N. Durlanf y K. Hoff (2006): *Poverty Traps*. Princeton. Princeton University Press.

- Brière, B. y Rawlings, L.B. (2006): "Examining Conditional Cash Transfer Programs: A role for Increased Social Inclusion?" *Social Protection Working Papers*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Brossard, M. y L-Ch. Gacougnolle (2001): "Financing primary education for all: Yesterday, today and tomorrow", UNESCO.
- Brueckner, J.K. (1998): Welfare Reform and Interstate Welfare Competition: Theory and Evidence. Urban Institute: *Assessing the New Federalism Occasional Paper n°21*.
- Brunetti, A. y B. Weder (1998), "Investment and institutional uncertainty, a comparative study of different uncertainty measure" *Weltwirtschaftliches Archiv*, 134, 513-533.
- Brutton, Henry J. (1998): "A Reconsideration of Import Substitution", *Journal of Economic Literature*, n°.XXXVI, junio.
- Burns, B., A. Mingat, R. Rakotomalala (2003): "Achieving universal primary education by 2015: A chance for every child", World Bank.
- Burnside, C. y D. Dollar (2000), "Aid, policies and growth", *American Economic Review*, 90, September.
- Burnside, C. y D. Dollar (2004), "Aid, policies, and growth: Revisiting the evidence", *World Bank Policies Research Working Paper 3251*, World Bank.
- Cahuvet, L. y P. Guillaumont (2002): "Aid and growth revisited: policy, economic vulnerability and political instability", paper presentado en la Annual Bank Conference on Development Economics, World Bank, junio.
- Calderón, C. y L. Servén (2003): "The growth cost of Latin America's infrastructure gap", in W. Easterly and L. Servén (eds) *Adjustment Undermined? Infrastructure, public deficits and growth in Latin America, 1980-2000*, Princeton, Princeton University Press.
- Calderón, C., W. Easterly y L. Servén (2003): "Infrastructure compression and public sector solvency in Latin America", in W. Easterly and L. Servén (eds) *Adjustment Undermined? Infrastructure, public deficits and growth in Latin America, 1980-2000*, Princeton, Princeton University Press.
- Calderón, C., W. Easterly y L. Servén (2003): "Infrastructure compression and public sector solvency in Latin America", in W. Easterly and L. Servén (eds) *Adjustment Undermined? Infrastructure, public deficits and growth in Latin America, 1980-2000*, Princeton, Princeton University Press.
- Calvo, G., Fernández-Arias, E. (2000): "The new features of financial crises in emerging countries", in E. Fernández-Arias, R. Hausmann (Eds.), *Wanted. World Financial Stability*. Washington: Inter-American Development Bank.
- Campbell, T. (1991): "Decentralization to Local Government in Latin American Countries: National Strategies and Local Response in Planning, Spending and Management", *LACTD Regional Studies Program n°5*, Washington, Banco Mundial.
- Canning, D. (1998): "A database of world infrastructure stocks, 1950-95", *Policy Research Working Paper*, n° 1929, World Bank, Washington.

- Cantwell, J. (1999) "Innovation as the principal source of growth in the global economy", en D. Archibugi, J. Howells y J. Michie (Eds.) *Innovation policy in a global economy*, Cambridge University Press, Cambridge
- Caprio, G., Klingebiel, D. (2002): "Episodes of Systemic and Borderline Banking Crises". *World Bank Discussion Paper*, 428: 31-49.
- Castellacci, F. y Archibugi, D. (2004) "The technology clubs in the world economy". Mimeo.
- Castles, F.G. y Dowrick, S. (1990): "The Impact of Government Spending Levels on Medium-Term Economic Growth in the OECD, 1960-85". *Journal of Theoretical Politics*, 2, pp. 173-204.
- Centro de Estudios Bonaerense (1997): *Informe de Coyuntura 7(65/66)*, La Plata, Argentina.
- CEPAL. Santiago de Chile (2006): *La protección social de cara al futuro*.
- Chakravarty, S.R. y Mukherjee, D. (1998): "Optimal subsidy for the poor", *Economic Letters*, 61, 313-319.
- Chang, H-J (2004): *Retirar la escalera. La estrategia del desarrollo en perspectiva histórica*, Los libros de la Catarata, Madrid.
- Chang, R. Velasco, A. (1998): "Financial Fragility and the Exchange Rate Regime". C.V. Starr Center for Applied Economics, New York University. *Economic Working Papers*, febrero.
- Chen, D. y Dahlman, C. (2004). "Knowledge and development. A cross-section approach" *Policy Research Working Paper* no. 3366, World Bank
- Chen, D., Matovu, J.M. y Reinikka, R. (2001): "A Quest for Revenue and Tax Incidence in Uganda", Washington DC: *IMF Working Paper WP/01/24*
- Chinn, M. y Fairlie, R. (2004). "The determinants of the global digital divide: a cross-country analysis of computer and Internet penetration". *NBER working paper* 10686, National Bureau of Economic Research.
- Chow, G. C. (1997), "Challenges of China's Economic Systems for Economic Theory", *American Economic Review*, 87 (2), 321-327.
- Chu, K., Davoodi, H. y Gupta, S. (2000): "Income Distribution and Tax and Government Social Spending Policies in Developing Countries", *FMI working paper* 00/62.
- Cimoli, M., N. Correa, J. Katz y R. Stuart (2003): "Institutional Requirements for Market-led Development in Latin America", *CEPAL Serie informes y estudios especiales*, 11.
- Clemens, M.A, Ch. Kenny y T. Moss (2004): "The trouble with the MDGs: Confronting expectations of aid and development success", *Working Paper n 40*, Center for Global Development, Washington.
- Clemens, M.A., S. Radelet y R. Bhaynani (2004): "Counting chickens when they hatch: The short term effect on aid on growth", *Working Paper n° 44*, Center for Global Development, Washington.

- Coady, D. (2000): La aplicación del análisis social de Costo-Beneficio a la evaluación de Progres. Evaluación de resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación. México.
- Coady, D., Grosh, M. y Hoddinott, J. (2003): "Targeting Outcomes Redux". *Discussion Paper No. 144*, Food Consumption Nutrition Division, International Food Policy Research Institute. Washington, D.C.
- Coe, D.T., Helpman, E. (1995) "International R&D Spillovers", *European Economic Review*, 39, 859-887
- Coelho, I., L. Ebrill. y ,V. Summers. (2001): "Bank Debit Taxes in Latin America: an Analysis of Recent Trends", *IMF Working Paper 01/67*, Washington, D.C
- Cohen, D. (2006): *Globalization and its Enemies*, Cambridge Mass, The MIT Press.
- Cohen, W.M., D.A Levinthal,. (1990) "Absorptive capacity: a new perspective on learning and innovation", *Administrative Science Quarterly*, 35, 128-152
- Cohen, W.M., D.A. Levinthal, (1989) "Innovation and Learning: The Two Faces of R&D", *Economic Journal*, 99, 569-96.
- Collier, P. y A. Hoeffler (2002): "Aid, policy and growth in post-conflict societies", *Policy Research Working Paper 2902*, World Bank.
- Collier, P. y D. Dollar (2002): "Aid allocation and poverty reduction", *European Economic Review*, 46 (8): 1475-1500.
- Collier, P. y D. Dollar (2004): "Development effectiveness: What have we learnt", *Economic Journal*, 114, june, 244.
- Collier, P. y J. Dehn (2001): "Aid, shocks, and growth", *Working Paper 2688*, World Bank
- Colombatto, E. (1998), "An institutional view of LDC failure", *Journal of Policy Modelling*, 20, 631-648.
- Cooper, R.N. (1968): *The Economics of Interdependence: Economic Policy in the Atlantic Economy*, New York, McGraw-Hill
- Council on Foreign Relation. Task Force Report (1998): *Safeguarding Prosperity in a Global Financial System: The Future International Financial Architecture*, Washington: Institute for International Economics.
- Currie, J. (2004): "The Take-Up of Social Benefits", *IZA Discussion Paper No. 1103*.
- Dalgaard, C-J, H. Hansen y F. Tarp (2004): "On the empirics of foreign aid and growth", *The Economic Journal*, 114, (496): 191-216.
- Dalgaard. C-J, y H. Hanseen (2000): "On aid, growth, and good policies", *CREDIT Research Paper n° 00/17*, Centre for Research in Economic Development and International Trade, University of Nottingham.
- Danziger, S., R. Haveman y R. Plotnick (1981): "How income Tansfers Programs Affect Work, Savings and the Income Distribution: A Critical Review", *Journal of Economic Literature*, 19, pp. 975-1028.
- Dasgupta, S., S. Lall y D. Wheeler (2001). «Policy reform, economic growth and the digital divide: An econometric analysis». *Working Paper no. 2567*, World Bank

- De la Croix, D. y P. Michel (2002): *A Theory of Economic Growth*, Cambridge, Cambridge University Press.
- De Long, J. y L. H. Summers (1991), "Equipment Investment and Economic growth", *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 106, pp. 531-555.
- De Wulf, L. (1975): "Fiscal Incidence in Developing Countries: Survey and Critique". *IMF Staff papers*, vol 22, n. 1 pp. 61-131
- Dean, J., Desai, S. y Riedel, J. (1994), "Trade Policy Reform in Developing Countries since 1985: A Review of the Evidence", Washington DC: *World Bank Discussion Paper 267*.
- Deininger, K. y Squire, L. (1998): "New ways of looking at old issues: inequality and growth", *Journal of Development Economics*, 57, 259-287.
- Delamonica, E., S. Mehrotra y J. Vandmoortele (2001): "Is EFA Affordable? Estimating the Global Millenium Cost of "Education for All", *Innocenti Working Paper 87*, UNICEF
- Derviş, K. with C. Özer (2005): *A Beter Globalization. Legitimacy, Governance, and Reform*, Washington, Center for Global Development.
- Devarajan, S., M. Miller y E.V. Swanson (2002): "Goals for development: History, prospects and costs", *Policy Research Working Paper 2819*, World Bank.
- Diamond, J. (1997), *Guns, germs and steel, The fates of human societies*, New York, W.W. Norton.
- Diamond, P. (1982): "Aggregate demand management in search equilibrium", *Journal of Political Economy*, 90, 881-894..
- Dijkstra, G. (2002): "The effectiveness of policy conditionality: eight country experiencies", *Development and Change* 33 (2), 307:34.
- Dillinger, W. (1994): "Decentralization and its Implications for Service Delivery", *World Bank Urban Management Program n°16*, Washington: Banco Mundial.
- Djankov, S., R. La Porta, F. López De Silanes y A. Shleifer (2002), "The regulation of entry", *Quarterly Journal of Economics* , 117, 1-37.
- Djankov, S., R. La Porta, F. López De Silanes y A. Shleifer (2003), "The new comparative economics", *Journal of Comparative Economics*, 31, 595-619.
- Dollar, D. y A. Kraay (2003), "Institutions, trade and growth", *Journal of Monetary Economy*, 50 (1), 133-162.
- Dollar, D. y J. Svensson (1998): "What explain the success or failure of Structural Adjustment Programs?" *Policy Research Working Paper 1938*, Washington, World Bank.
- Dollar, D., Wolf, E. N. (1997) "Convergence of Industry Labor Productivity among Advanced Economies, 1963-1982", en Edward N. Wolff, ed., *The Economics of Productivity*. United Kingdom: Elgar.
- Dosi, G. (1984) *Technical Change and Industrial Transformation*, MacMillan, Londres
- Dosi, G. (1999) "Some notes on national systems of innovation and production, and their implications for economic analysis", en D. Archibugi, J. Howells y J. Michie (Eds.) *Innovation policy in a global economy*, Cambridge University Press, Cambridge

- Dosi, G., C. Freeman, R. Nelson, G. Silverberg, L. Soete, (1988) *Technical change and economic theory*, Pinter, Londres
- Dowling, J. M., y Hiemenz, U. (1982): "Aid savings and growth in the Asian region", *Asian Development Bank Economics Office Report Series (International)*, num.3, Asian Development Bank.
- Durbarry, R., N. Gemmel y D. Greenaway, (1998): "New evidence on the impact of foreign aid on economic growth", *CREDIT Research Paper*, núm. 8, University of Nottingham.
- Durlauf, S. y D. Quah (1999): "The new empirics of economic growth", en J.Taylor y M. Woodford (editores): *Handbook of Macroeconomics*, vol. I, Elsevier Science, Amsterdam.
- Durlauf, S.N. y Jonson, P.A. (1995) "Multiple regimes and cross-country growth behaviour", *Journal of Applied Econometrics*, vol.10, 365-384
- Dye, R.F. y McGuire, T.J. (1999): "Implications for State Welfare Spending When the Next Recession Occurs". Urban Institute: *Assessing the New Federalism Discussion Paper 99-04*.
- Easterly, W. (2005): "Reliving the 50s: the Big Push, Poverty Traps and Takeoffs in Economic Development", *Center for Global Development Working Paper n° 65*, Washington
- Easterly, W. y R. Levine (2003), "Tropics, germs, and crops, How endowment influence economic development", *Journal of Monetary Economics*, 50, 3-39.
- Easterly, W., R. Levine y D. Roodman (2004): "New data, new doubts: A comment on Burnside and Dollar's aid, policies, and growth", *American Economic Review*, en prensa.
- Eatwell, J. an L. Taylor (eds) (2002): *International Capital Markets: Systems in Transition*, New York, Oxford University Press.
- Eatwell, J. y L. Taylor (2000): *Global Finance at Risk: The Case for International Regulation*, New York, The New Press.
- Ebrill, L., M. Keen, J. P. Bodin, y V. Summers, (2002): "The Allure of the Value-Added Tax", *Finance and Development*, junio, Volume 39, Number 2
- Eichengree, B. y R. Hausmann (2003): "Original Sin: The Road to Redemption", en B. Eichengreen and R. Hausmann (eds), *Other People's Money: Debt Denomination and Financial Instability in Emerging Market Economies*, Chicago, University of Chicago Press
- Eichengreen, B (2004) "*Financial Instability*", En B. Lomborg, *Global Crises, Global Solutions*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Eichengreen, B. , R. Hausmann y U. Panizza (2002): "Currency mismatches, debt intolerance and original sin: Why they are not the same and why it matters", *NBER Working Paper n° 10036*.
- Eichengreen, B. , R. Hausmann y U. Panizza (2002): "Original sin: The pain, the mystery, and the road to redemption", Conference "Currency and Maturity Matchmaking", Washington, BID.
- Eichengreen, B., A. Rose, C. Wyplosz, (1996): "Contagious Currency Crises", *NBER Working Paper 5081*. Cambridge: NBER.

- Engerman, S. L. y K. L. Sokoloff (1997), "Factor endowments, institutions, and differential paths of growth among new world economies, A view from economic historians of the United States", en S. Haber (ed), *How Latin America Fell Behind*, Stanford, Stanford University Press.
- Estache, A. J.L. Guasch y L. Trujillo (2003): "Price caps , efficiency payoffs and infrastructure renegotiation in Latin America", in *The UK Model of Regulation: A retrospective of the 20 years since the littlechild report*, London Business Scholl Press.
- Fagerber, J., D.C. Mowery, R.R. Nelson, *The Oxford Handbook of Innovation*, Oxford University Press, Oxford, 2005.
- Fagerberg, J. (1987). "A technology gap approach to why growth rates differ". *Research policy*, 16, pp.87-99.
- Fagerberg, J. (1994). "Technology and International differences in growth rates", *Journal of Economic Literature*, 32, pp.1147-1175
- Fagerberg, J., M. Mira-Godinho, (2003) "Innovation and catching-up", *Arbeidsnotat N° 24/2003*, TIK, Oslo
- Fernández, R. y D. Rodrick (1991), "Resistance to reform, status quo bias in the presence of individual-specific uncertainty", *American Economic Review*, 1146-1155.
- Fernández-Arias, E., R. Hausmann, (Eds.) (2000): *Wanted. World Financial Stability*. Washington: Inter.-American Development Bank.
- Ferranti, D.de, G. E. Perry, G. F. H. G. Ferreira, M. Walton (2004): "Desigualdad en América Latina y el Caribe: ¿ruptura con la historia?", *Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y El Caribe*. 2004.
- Ferreira, F.G., G. Prenzushi, y M. Ravallion, (1999): "Protecting the Poor from Macroeconomic Shocks", *World Bank Policy Research Working Paper No. 2160*.
- Filmer, D. (2002): "Costing the goal of universal primary enrolments by 2015: Back of the (big) envelope calculations", World Bank
- FitzGerald, E.V. (2000): "La seguridad de las finanzas internacionales", en J.A. Alonso y Ch. Freres, *Los Organismos Multilaterales y la ayuda al desarrollo*, Madrid, Editorial Civitas.
- FitzGerald, V. (2007): Desarrollo financiero y crecimiento económico: una visión crítica", *Principios, Revista de Economía Política* n° 7, 5-28.
- Fjeldstad, O. H. y Rakner, L. (2003): "Taxation and Tax Reforms in Developing Countries: Illustrations from sub-Saharan Africa," Chr. Michelsen Institute Development Studies and Human Rights, *CMI Reports* 2003:6
- FMI (2005): "Monetary and Fiscal Policy Design Issues in Low-Income Countries". Policy Development and Review Department and the Fiscal Affairs Department. Agosto 8.
- Fogly, A. (2003), "Comments on "Institutional causes, macroeconomic symptoms, Volatility, crisis and growth"", *Journal of Monetary Economy*, 50 (1), 125-131.
- Foster, V. J.L. Guasch, M.E. Pinglo y S. Sirtaine (2003): "Has private investment in infrastructure in Latin America been profitable? An empirical analysis 1990-2000", World Bank.

- Fox, L. (2003): "Safety nets in Transition Economies: A Primer", *Social Protection Discussion Paper Series n° 0306*, Social Protection Unit, Human Development Network, Banco Mundial.
- Freeman, C. (1995) "The National System of Innovation in historical perspective", *Cambridge Journal of Economics*, 19.
- Freeman, C., L. Soete, (1987) *Technical Change and Full Employment*, Oxford, Blackwell
- Friedman, J., J. Levinsohn, (2001): "The Distributional Impacts of Indonesia's Financial Crisis on Household Welfare: A Rapid Response" Methodology". *NBER Working Paper 8564*. Cambridge, MA: NBER
- Gallup, J. L., J. Sachs y A. Mellinger (1998), "Geography and economic development", *NBER Working Paper*, 6849, NBER.
- Ganuza, E., Taylor, L. y Morley, S. (dir.) (1998): *Política macroeconómica y pobreza en América Latina y el Caribe*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Mundi-Prensa, Madrid.
- Garcimartín, C. (2006): "Indicadores de calidad institucional: El caso de América Latina", en J. A. Alonso (director) *Instituciones para el desarrollo y el perfeccionamiento de los mercados. Los casos de Ecuador, Perú y Colombia*, manuscrito.
- Gasparini, L.; F. Gutiérrez, y L. Tornarolli, (2005): "Growth and Income Poverty in Latin America and the caribbean: Evidence from Household Surveys". *CEDLAS Documento de Trabajo n°30*.
- Genezy, U. y A. Rustichini (2000): "Pay enough or don't pay at all", *Quarterly Journal of Economics*, 115, 3, 791-810.
- Gerschenkron, A. (1962): *Economic backwardness in historical perspective, a book of essays*, Cambridge, Belknap Press.
- Gintis, H. y Bowles, S. (1982): "The Welfare State and Long-Term Economic Growth: Marxian, Neoclassical and Keynesian Approaches", *American Economic Review*, 72.
- Glaeser, E. L. y A. Shleifer (2003), "The rise of the regulatory state", *Journal of Economic Literature*, 41, 401-425.
- Glewwe, P. (1992): "Targeting assistance to the poor", *Journal of Development Economics*, vol.38, n°2, pp.297-321.
- Goldstein, M y Ph. Turner (2004): *Controlling Currency Mismatch in Emerging Countries*, Washington, Institute for International Economics.
- Gómez Sabaini, J. C. (2005): *Evolución y situación tributaria actual en AL: Una serie de temas para la discusión*. CEPAL
- Goñi, E., J. H. López, y L. Servén, (2006): "Fiscal reform for social equity in Latin America". Paper prepared for the conference *Políticas Económicas para un Nuevo Pacto Social en América latina*, Barcelona, octubre de 2006
- Gradstein, M. (2003), "Governance and economic growth", *World Bank Policy Research Working Paper*, 3098.

- Granados, J. (2005): “Las zonas francas de exportación en América Latina y el Caribe: sus desafíos en un mundo globalizado”, *Revista de Integración y Comercio*, núm.23, julio-diciembre.
- Greenaway, D., W. Morgan, and P. Wright, (2002), “Trade liberalisation and growth in developing countries”, *Journal of Development Economics*, vol. 67, pp. 229–244.
- Greenaway, D.; W.Morgan y P. Wright (1997): “Trade liberalization and growth in developing countries: some new evidence”, *World Development*, vol. 25, no. 11, 1885–92
- Greenhill, R. (2002): “The unbreakable link-debt relief and the millennium development goals”, *Report from Jubilee Research* at the New Economics Foundation.
- Greif, A. (2004), “Institutions, Theory and History, Comparative and Historical Institutional Analysis”, manuscrito disponible en <http://www-econ.stanford.edu/faculty/greif.html>.
- Griffin, K. (1970): “Foreign capital, domestic savings and economic development”, *Bulletin of the Oxford University Institute of Economics and Statistics*, vol. 32.
- Griffin, K. y Enos, J. (1970): “Foreign assistance: objectives and consequences”, *Economic Development and Cultural Change*, vol. 18.
- Griffith-Jones, S. Gottschalk, R. (2004): “Cost of Currency Crises and Benefit of International Financial Reform”. *Working Paper*. Brighton: Institute of Development Studies.
- Griffith-Jones, S. y J.A. Ocampo (2003): “What progress on international financial reform? Why so limited?”, *GDI Study* 1.
- Griffith-Jones, S., S. Spatt y M. Segoviano (2004): Basel II and CAD3: Responde to the UK Treasury’s Consultation Paper”, March.
- Griliches, Z. (1979) “Issues in assessing the contribution of Research & Development to productivity growth”, *Bell Journal of Economics*, 10, 92-116
- Griliches, Z. (1988) “Productivity, puzzles and R&D: another non-explanation”, *Journal of Economic Perspectives*, 2, 92-101
- Grindle, M. S. (2001), “In quest of the political, the political economy of development policymaking”, en Meier, G. M. y J. E. Stiglitz (eds) (2001), *Frontiers of Development Economics, The Future in Perspective*, Oxford University Press, EEUU, 345-380.
- Grosh, M.E. (1995): “Towards Quantifying the Tradeoff: Administrative Costs and Incidence in Targeted Programas in Latin America”. En Van de Walle, D. y Nead, K. (eds.) (1995): *Public Spending and the Poor: Theory and Evidence*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Grossman, G.M. y E. Helpman (1991): *Innovation and growth in the global economy*, MIT Press, Cambridge, MA.
- Grossman, G.M. y E. Helpman (1994): “Endogenous innovation in the theory of growth”, *Journal of Economic Perspectives*, vol. 8, n° 1, pp. 23-44.
- Guasch, J.L. y J. Kogan (2001): “Inventories in developing countries: levels and determinants. A red flag for competitiveness and growth”, *Policy Research Working Paper* n° 2552, World Bank, Washington.

- Guasch, J.L. y J. Kogan (2003): "Just-in-case inventories", *Policy Research Working Paper* n° 3012, World Bank, Washington.
- Guasch, J.L. y P. Spiller (2001): The challenge of designing and implementing effective regulations: A normative approach and an empirical evaluation, Washington, World Bank.
- Guash, J.L. (2006): *Concesiones en infraestructuras. Cómo hacerlo bien*, Antoni Bosch Editor, Barcelona.
- Guillaumont, P. L. Chauvet (2001): "Aid performance: A reassessment", *Journal of Development Studies* 37 (6): 66-92.
- Guiso, L., P. Sapienza y L. Zingales (2002): "Does local financial development matter?", *CEPR Discussion Paper* 3307.
- Gupta, K. L. E y M. A. Islam, (1983): *Foreign capital, savings and growth: An international cross-section study*, D. Reidel Publishing, Dordrecht.
- Gupta, K.L. (1970): "Foreign capital and domestic savings: A test of Haavelmo's hypothesis with cross-country data: A comment", *Review of Economics and Statistics*, LII, 214-16.
- Hadjimichael, M.T.; D.Ghura; M.Mühleisen; R. Nord; E.M. Uçer (1995): "Subsaharan Africa: growth, savings, and investment, 1986-93", *Occasional Paper* 118, International Monetary Fund.
- Haimovich, F., H. Winkler y L.Gasparini (2006): "Distribución del Ingreso en América Latina: Explorando las Diferencias entre Países", *CEDLAS Documento de Trabajo* N° 34.
- Hall, R. E. y Ch. I. Jones (1999), "Why do some countries produce so much more output per worker than others?" *Quarterly Journal of Economics*, 114, 83-116.
- Hanesch, W. y Balzter, N. (2001): *Activation Policies in the Context of Social Assistance*. Helsinki: National Research and Development Centre for Welfare and Health.
- Hansen, H. y F. Tarp (2000): "Aid effectiveness disputed", en F. Tarp with assistant P. Hjertholm, *Foreign Aid and Development*, London, Routledge.
- Hansen, H. y Tarp, F. (1999): "Aid and growth regressions", *Journal of Development Economics*, vol. 64, 547-70.
- Harberger, A. C. (1998): "Monetary and Fiscal Policy for Equitable Economic Growth" en Tanzi, V. y Chu, K. Y. (eds.): *Income Distribution and High Quality Growth*, The MIT Press, Cambridge
- Harrison, A. (1996): "Openness and growth. A time-series, Cross-country analysis for Developing Countries," *Journal of Development Economics*, vol. 48 (2, Mar).
- Hausman, R. y D. Rodrick (2003), "Economic development as self-discovery", *Journal of Development Economics*, 72, 603-633.
- Hausmann, R., D. Rodrik y A. Velasco (2004): "Growth Diagnostics", J.F. Kennedy School of Government, Harvard University (manuscript).
- Hausmann, R., L. Pritchett, D. Rodrik (2004): "Growth accelerations", J.F. Kennedy School of Government, Harvard University (manuscript)
- Heady, C. (2001): "Taxation Policy in Low-Income Countries". *WIDER Discussion Paper No. 2001/81*

- Heady, C. (2002): "Tax Policy In Developing Countries: What Can Be Learned From OECD Experience?" paper presented at the seminar "Taxing Perspectives: A Democratic Approach to Public Finance in Developing Countries", at the Institute of Development Studies, University of Sussex on 28-29 October.
- Heller, P. S. (1975): "A model of public fiscal behaviour in developing countries: Aid, investment and taxation", *American Economic Review*, vol. 65.
- Hernanz, V., F. Malherbert, y M. Pellizzari, (2004): "Take-up of Welfare Benefits in OECD Countries: A Review of the Evidence", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers No.17*.
- Herranz L. A. y D. Tirado (1996): "La restricción exterior al crecimiento económico español" (1870-19113), *Revista de Historia Económica*, año XIV, invierno 1996, nº 1, pp. 11-49.
- Hodgson, G. M. (1998), "The Approach of Institutional Economics", *Journal of Economic Literature*, 36 (1), 166-192.
- Howitt, P., D. Mayer-Foulkes, (2005) "R&D, implementation and stagnation: A Schumpeterian theory of convergence clubs", *Journal of Money, Credit and Banking*, 37(1), Feb-2005
- Hvinden, B. (2000): "The Diverse Meanings of Activation in Western Europe of the 1990s". Seminario The Activating Welfare State. New Ways of Fighting Poverty and Social Exclusion in Europe. Lund University, Suecia, 27-28 de Octubre, 2000.
- IMF (1998): *Towards a Framework for Financial Stability*. Washington: Internacional Monetary Fund
- Irwin, D. A. (1996): *Against the Tide. An intellectual History of free Trade*, Princeton University Press, Princeton, New York.
- Islam, R. y C. Montenegro (2002), "What determines the quality of institutions?" paper preparado para el World Development Report, Building Institutions for Markets, Washington.
- Jones, C. (1995): "Time series tests of endogenous growth models", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 110, pp. 495-525.
- Juma, C., D. Fang, D. Honca, J. Huete-Perez, , V. Konde , S. Lee, (2001) "Global governance of technology: meeting the needs of developing countries" *International Journal of Technology Management*, vol.22, 7/8,629-655.
- Kamisky, G.L., C.M. Reinhart y C.A. Vegh (2004): "When it rains, it pours: Pro-cyclical capital flows and macroeconomic Policies", *NBER Working Paper nº 10780*, septiember.
- Kanbur, R. (2000), "Income distribution and development", en A. B. Atkinson y F. Bourguignon (eds) *Handbook of Income Distribution*, Vol 1, Elsevier Science, 7921-841.
- Kaplow, L. (2006): "Optimal income transfers", *Nacional Bureau of Economic Research WP nº 12284*.

- Kauffman, H. (1998): "The new financial world: Policy shortcomings and remedies", en J.C. Fuhrer y S. Schuh (eds), *Beyond Shocks: What Causes Business Cycles?*, Conference Series n° 42, Boston, Boston Reserve Bank of Boston
- Kaufmann D., M. Mastruzzi y D. Zavaleta (2002), "Sustained Macroeconomic Reforms, Tepid Growth, a Governance Puzzle in Bolivia?" en D. Rodrick (ed), *In search of prosperity. Analytical Country Studies on Growth*, Princeton University Press, USA, 334-398.
- Kaufmann, D. y A. Kraay: "Growth without Governance", *World Bank Policy Research Working Paper 2928*, Noviembre 2002
- Kaul, I. P. Conceição, K. Le Goulven y R.U. Mendoza (eds) (2003): *Providing global public goods. Managing globalization*, Oxford University Press, Nueva York.
- Kaul, I., I. Grunberg y M.A. Stern (eds) (1999): *Global public goods. International cooperation in the 21st century*, Oxford University Press, Nueva York.
- Kavoussi, R. M. (1984): "Export Expansion and Economic Growth: Further empirical evidence", *Journal of Development Economics*, vol. 9, pp.121-30.
- Keefer, P. (2004), "What does political economy tell us about economic development and vice versa?", *World Bank Policy Research Working Paper*, 3250.
- Keen, M. (1992): "Needs and targeting", *Economic Journal*, n°102, pp. 67-79.
- Keen, M. y A. Simone, (2004) Tax Policy in Developing Countries, Some Lessons from the 1990, and Some Challenges Ahead, en Gupta, S., Clemente B. y Inchauste G. (eds) *Helping Countries Develop: The Role of Fiscal Policy*, FMI, Washington
- Keen, M. y J. Ligthart, (2001): "Coordinating Tariff Reductions and Domestic Tax Reform" *Journal of International Economics*, Vol. 56 (2001), pp. 407-425.
- Kenen, P.B. (2001): *The International Financial Architecture: What's New? What's Missing*, Washington, Institute for International Economics
- Kiiski, S. y M. Pohjola, (2001). "Cross-country diffusion of the internet". *World Institute for Development Economics Research, Discussion Paper* no. 2001/11.
- Kim, L., H. Lee, (1987) "Patterns of technological change in a rapidly developing country: A synthesis", *Technovation*, 6,261-276
- King R.G. y R. Levine (1993a): *Manias, Panics and Crashes: A History of Financial Crises*, New York, John Wiley and Sons.
- Klugman, J. (1997): "Decentralization: A Survey from a Child Welfare Perspective", *Innocenti Occasional Papers, Economic and Social Policy Series*, n° 61. Florencia, UNICEF International Child Development Centre.
- Knack, S. y A. Arman (2003): "Aid intensity, donor fragmentation and the quality of governance", mimeo, Washington.
- Kraay A. y C. Raddatz (2005): "Poverty traps, aid and growth". *World Policy Rewards Working Paper*. N° 3631, World Bank.
- Krueger, A. (1993), "Virtuous and Vicious Circles in Economic Development", *American Economic Policy*, 83 (2), 351-355.

- Krueger, A. (1995), "Policy Lessons from Development Experience since the Second World War", en J. Behrman y T.N. Srinivasan (eds) *Handbook of Economic Development*, Vol 3, Amsterdam, North-Holland, 2498-2550.
- Krugman, P (1979): "A model of balance of payment crises", *Journal of Money, Credit, and Banking*, 1, 3-11-25.
- Kuznets, S. (1955), "Economics growth and income inequality", *American Economic Review*, 45, 1-25.
- La Porta R., F. López De Silanes, A. Shleifer y R. W. Vishny (1997), "Trust in Large Organizations", *American Economic Review*, 87 (2), 333-338.
- Laeven, L. y C. Woodruff (2004), "The quality of the legal system, firm ownership and firm size", *World Bank Policy Research Working Paper*, 3246.
- Lall, S. (2000) "Technological change and industrialisation in the Asian Newly Industrialising economies: Achievements and challenges", en L. Kim y R. Nelson (Eds.), *Technology, learning and innovation: Experiences of Newly Industrialising Economies*, Cambridge University Press, Cambridge
- Landau, R.(ed) *The Positive Sum Strategy: Harnessing Technology for Economic Growth*, National Academy Press, Washington, 1986.
- Lau, L., Quian y G. Roland (2000), "Reform without losers, an interpretation of China's dual-track approach to transition", *Journal of Political Economy*, 108 (1), 120-43.
- Lensink, R. y Morrissey, O. (1999): "Uncertainty of aid inflows and the aid-growth relationship", *CREDIT Research Paper n° 3*, University of Nottingham.
- Lensink, R.y H. White (2001): "Are there negative returns to aid?" *Journal of Development Studies* 37 (6): 42-65.
- León Ledesma, M. A. (1999a): *Aggregate Demand, Growth and Convergence*, Tesis Doctoral, Universidad de La Laguna (texto mimeografiado).
- León Ledesma, M. A. (1999b): "An application of Thirlwall's Law to the Spanish economy", *Journal of Post Keynesian Economics*, n°. 21, primavera.
- Levine, R. (1997): "Financial Development and Economic Growth: Views and Agenda", *Journal of Economic Literature*, 35. 688-726.
- Levine, R. (2000): Bank-based or market-based financial system: Which is better?, University of Minnesota, Department of Economics
- Levine, R. , Loayza y T. Beck (2001): " Financial intermediation and growth: causality and causes", *Journal of Monetary Economics* 46 (1), 26-43.
- Levine, R. y D. Renelt (1992), "A sensitivity analisis of cross-country growth regressions", *American Economic Review*, 82 (4), 942-963.
- Levine, R. y S. Zervos (1998): "Stock market, banks, and economic growth", *American Economic Review* 88 (3), 537-558.
- Levine, R., N. Loayza y Th. Beck (2000) "Financial Intermediation and Growth: Causality and Causes", *Journal of Monetary Economics* 46(1): 31-77.
- Levy, V. (1987): "Anticipated development assistance, temporary relief aid and consumption behaviour in low-income countries", *The Economic Journal*, 97.

- Levy, V. (1988): "Aid and growth in Sub-saharan Africa: The recent experience", *European Economic Review*, vol. 32.
- Li, B. y Piachaud, D. (2004): "Poverty and Inequality and Social Policy in China". *CASE paper n°87*, London School of Economics.
- Lin, J.Y. y J.B. Nugent (1995), "Institutions and economic development", en J. Behrman y T. N. Srinivasan (eds) *Handbook of Economic Development*, Vol 3, Amsterdam, North-Holland, 2301-2370.
- Lindert, K.; E. Skoufias, y J. Shapiro, (2005): *Redistributing income to the poor and the rich: public transfers in Latin America and the Caribbean*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Lipton, M. y M. Ravallion, (1994): "Poverty and policy". En Behrman, J. y Srinivasan, T.N. (eds.): *Handbook of Development Economics, Vol.III*. Amsterdam: North-Holland.
- Lledo, V., A. Schneider, y M. Moore (2004): "Governance, Taxes, and Tax Reform in Latin America", *IDS Working Paper 221*, March
- Lucas, R.E. (1988), "On the Mechanics of Economic Development," *Journal of Monetary Economics* 22, 3-42.
- Lundvall, B.A. (1992) *National Systems of Innovation. Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*, Pinter Publishers, Londres
- Lundvall, B.A. (1999) "Technology policy in the learning economy", en D. Archibugi, J. Howells y J. Michie (Eds.) *Innovation policy in a global economy*, Cambridge University Press, Cambridge
- Lustig, Nora. (2000). "La crisis y la incidencia de la pobreza: Macroeconomía socialmente responsable". *Serie de Informes técnicos del Departamento de Desarrollo Sostenible*. BID. Washington D. C.; Estados Unidos.
- Lutz, M. (2001): "Globalisation, convergence and the case for openness in developing countries: What do we learn from open economy growth theory and empirics", Centre for the Study of Globalisation and Regionalisation, *Working Paper*, n° 72/01, mayo, Universidad de Warwick.
- Manzetti, L. (ed) (2000): *Regulatory Policy in Latin America: Post-privatization realities*, University of Miami, North South Press Centre.
- Martner, R. y Tromben, V. (2004): *Tax Reforms and Fiscal Stabilisation in Latin American Countries*, CEPAL, Santiago de Chile.
- Matsuyama, K. (1991): "Increasing returns, industrialization, and indeterminacy of equilibrium", *Quarterly Journal of Economics*, 106, May, 617-650.
- Matsuyama, K. (2002): "The rise of mass consumption societies", *Journal of Political Economy*, 110, October, 1035-1070.
- Mauleón, I. (1992): "Crecimiento competitividad y la restricción exterior: un análisis de simulación", Programa de Investigaciones Económicas, Fundación SEPI, *DT n° 9213*.
- Mauleón, I. y L. Sastre (1994): "El Saldo Comercial en 1993: Un Análisis Econométrico". *Información Comercial Española*, n° 735. Noviembre 1994, pp.166-173.

- Mauleón, I.(1986): "Una función de exportaciones para la economía española", *Investigaciones Económicas*, vol.X, n°. 2, pp.357-378.
- Mauro, P. (1995), "Corruption and growth", *Quarterly Journal of Economics*, 110, 681-712.
- Maxwell, S. (2004): "Heaven or hubris: reflections on the new "New Poverty Agenda", en R. Black y H. White, *Targeting Development. Critical perspectives on the Millenium Development Goals*, London, Routledge
- McGillivray, M. (2003): "Modelling aid allocation. Issues, approaches and results", *WIDER Discussion Paper 2003/49*, United Nations University.
- McKinnon, R.(1973): *Money and Capital in Economic Development*, Washington, Brookings Intitution
- McLure, C. E (1977): "Taxation and the Urban Poor in Developing Countries", *World Development*, vol 5 n. 3, pp 169-88
- Meier, G. M. y J. E. Stiglitz (eds) (2001), *Frontiers of Development Economics, The Future in Perspective*, Oxford University Press, EEUU.
- Meltzer et al. (2000): *Report to the US Congress of International Financial Advisory Commission*, Washington.
- Mendoza, R. (2002): "Profile 1: International Financial Stability", in ODS, *Profiling the Provision Status of Global Public Goods*. New York: ODS Staff Paper
- Mendoza, R. U., C. Bahadur, (2002): "Toward Free and Fair Trade", *Challenge*, Sept/Oct: 21-62.
- Milanovic, B (2005): *Worlds Apart. Measuring International and Global Inequality*, Princeton, Princeton University Press.
- Mingat, A., R. Rakotomalala y J-P. Tan (2002): *Financing education for all by 2015: Simulations for 33 African countries*, World Bank.
- Moffitt, R. (1992): "Incentive Effects of the U.S. Welfare System: A review", *Journal of Economic Literature*, 30, pp. 1-61.
- Moffitt, R. (2002): "The Temporary Assistance for Needy Families Program" en Moffitt, R. (ed.): *Means-Tested Programs in the United States*. Chicago: NBER and University of Chicago Press.
- Moore, M. (1998) "Death without Taxes: Democracy, State Capacity, and Aid Dependency in the Fourth World", en White G. y Robinson M. (eds.): *Towards a Democratic Developmental State*. Oxford University Press.
- Morley, S. (2000): *Efectos del crecimiento y las reformas económicas sobre la distribución del ingreso en América Latina*, Santiago de Chile: CEPAL
- Moschos, D. (1989): "Export expansion, growth and the level of economic Development", *Journal of Development Economics*, Vol. 15, p99-102
- Mosley, P, J. Hudson y S. Horrell (1987): "Aid, the public sector, and the market in less developed countries", *The Economic Journal*, 97: 616-641.
- Mosley, P. (1980): "Aid, savings and growth revisited", *Bulletin of the Oxford University Institute of Economics and Statistics*, vol. 42.
- Mosley, P. (1999): "Micro-macro linkages in financial markets: The impact of financial liberalization on access to rural credit in four African countries", *Finance and*

Development Research Programme Working Paper n°4, Institute for Development Policy and Management, University of Manchester.

- Mosley, P. J. Hudson, y S. Horrell (1992): “Aid, the public sector and the market in less developed countries: a return to the scene of the crime”, *Journal of International Development*, 4, 2, 139-50.
- Moss, T. y A. Subramanian (2005): “After the Big Push? Fiscal and institutional implication of large aid increases”, *Center for Global Development Working Paper*, n° 71, Washington.
- Moss, T., G. Petterson y N. Van de Walle (2006): “An Aid-Institution Paradox? A review essay on aid dependency and State Building in Sub-Saharan Africa”, *Center for Global Development Working Paper*, n° 74, Washington.
- Murphy, K. M., A. Shleifer y R. Vishny (1989): “Income distribution, market size and industrialization”, *Quarterly Journal of Economics*, 4, 537-564,
- Murphy, K. M., A. Shleifer y R. Vishny (1992), “The transition to a market economy, pitfalls of partial reform”, *Quarterly Journal of Economics*, 107, 889-906.
- Murphy, K., A. Shleifer, y R. Vishny (1993), “Why is Rent-seeking So Costly to Growth?” *American Economic Review*, 83 (2), 409-414.
- Musgrave, R. A. (1969): *Fiscal Systems*, New Haven: Yale University Press
- Narula, R., P. Criscuolo, B. Verspagen, (2002) The relative importance of home and host innovation systems in the internationalisation of MNE R&D: a patent citation analysis, Merit Memorandum [MERIT RM 2002-26](#)
- Naschold, F. (2002): Aid and the Millenium Development Goals, ODI Opinions, Overseas Development Institute.
- Nelson, R. (1956): “A theory of the low level equilibrium trap”, *American Economic Review*, 64 (5), May, 894-908.
- Neumayer, E (2003): *The Pattern of Aid Giving* London, Roulledge.
- Newlyn, W.T. (1973): “The effect of aid and other resource transfers on savings and growth in less developed countries: A comment”, *Economic Journal* 83, 863-69.
- North, D.C. (1991), “Institutions”, *Journal of Economic Perspectives*, 5 (1), 97-112.
- North, D.C., W. Summerhill y B.R. Weingast (2000), “Order, disorder, and economic change, Latin America versus North Americ”, en B. Bueno de Mesquita y H. Root (ed), *Governing for Prosperity*, New Haven, Yale University Press.
- Nurkse, R. (1953): *Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries*, New York, Oxford University Press.
- Nurkse, R. (1995), “Problemas de formación de capital en los países insuficientemente desarrollados”, *Fondo de Cultura Económica*, México.
- Obstfeld, M. (1998): “The global capital market: benefactor or menace?” *Journal of Economic Perspectives*, 12 (4): 9-30
- Obstfeld, M. y A. Taylor (2003): *Global Capital Markets*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Ocampo, J. A. (2001): *International asymmetries and the design of the international financial system*, Temas de Coyuntura, Santiago de Chile, CEPAL.

- Ocampo, J.A. (2005): "A broad Vision of Macroeconomic Stability" *DESA Working Paper n° 1*, October.
- OCDE (2005) *Science, Technology and Industry Scoreboard*, OECD, Paris
- ODI (1998): *Mainstreaming public participation in economic infrastructure projects*, London
- Organización Mundial del Comercio (1998): *Informe Anual*, Ginebra.
- OXFAM (2002): "Last chance at Monterrey: Meeting the challenge of poverty reduction", *Briefing Paper 17*, Oxfam.
- Papanek, G. (1973): "Aid, foreign private investment, savings and growth in less developed countries", *Journal of Political Economy*, vol. 81.
- Pardo, M. (2003): "Reseña de programas sociales para la superación de la pobreza en América Latina", *Estudios Estadísticos y Prospectivos n° 20*, CEPAL.
- Pargal, S. (2003), "Regulation and private sector investment in infrastructure, evidence from Latin America", *World Bank Policy Research Working Paper*, 3037.
- Patel, C.K. (ed) (1997): *Fiscal Reforms in the Least Developed Countries*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Pavitt, K. (1984) "Sectoral patterns of technical change: Towards a taxonomy and a theory", *Research Policy*, 13, 343-373.
- Perotti, R. (1994): "Income Distribution and Investment". *European Economic Review*, 38, pp. 827-35.
- Perotti, R. (1996): "Growth, Income Distribution and Democracy: What the Data Say". *Journal of Economic Growth*, 1, pp. 149-87.
- Persson, T. y Tabellini, G. (1994): "Is Inequality Harmful for Growth?" *American Economic Review*, 84, pp. 600-621.
- Pohjola, M. (2002). "New economy in growth and development". *WIDER Discussion paper 2002/67*, World Institute for Development Economics Research.
- Pohjola, M. (2003). "The adoption and diffusion of ICT across countries: Patterns and determinants", *The New Economy Handbook*, Academic Press.
- Pritchett, L. (1997): "Divergence, Big Time", *Journal of Economic Perspectives*, vol 11 (3), 3-17.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2001). *Informe sobre Desarrollo Humano 2001. Haciendo que las nuevas tecnologías trabajen para el desarrollo humano*, PNUD, Nueva York
- Putterman, L., Roemer, J. E. y Silvestre, J (1998): "Does Egalitarianism Have a Future?." *Journal of Economic Literature*, Vol.XXXVI, Junio.
- Radelet, S. y J. Sachs (1998): "The onset of the Asian financial crisis", Harvard Institute for International Development, Mass (manuscrip).
- Rajan, R.G. y A. Subramanian (2005a): "Aid and growth: Why does the cross-country evidence really show?" *IMF Working Paper 05/127*, IMF.
- Rajan, R.G. y A. Subramanian (2005b): "What undermines aid's impact on growth?" *IMF Working Paper 05/126*, IMF.

- Rajemison, H. y Younger, S.D. (2001), "Indirect Tax Incidence in Madagascar: Estimations Using the Input-Output Table", Cornell University Food and Nutrition Program, mimeo
- Ram, R. (1987): "Exports and economic growth in developing countries: evidence from time-series and cross-section data", *Economic Development and Cultural Change*, vol. 36, pp. 51-72.
- Ravallion, M. y E. Galasso, (2003): "Social Protection in a Crisis", *World Bank Policy Research Working Paper No. 3165*
- Ravallion, M. y S. Chen, (1997): "What Can New Survey Data Tell Us about Recent Changes in Distribution and Poverty?", *The World Bank Economic Review*, 11, 357-82.
- Rawlings, L. (2004): "A new approach to Social Assistance: Latin America's Experience with Conditional Cash Transfer Programs", *Social Protection Discussion Paper Series n° 0416*. Banco Mundial.
- Redding, S. (1998): "Openness and growth: Theoretical links and empirical estimation", incluido en: J.Proudman y S. Redding (1998): *Openness and growth*, Bank of England, Investigaciones Económicas, vol.X, n°. 2, pp.357-378.
- Reinikka, R. y J. Svensson (1999): "How inadequate provision of public infrastructure and services affect private investment", *Policy Research Working Paper n° 262*, World Bank, Washington.
- Reisen, H. (2003): "Ratings since the Asian Crisis", en R. EFrench-Davis y S. Griffith-Jones (eds): *From capital surges to drought: seeking stability for emerging markets*, London. Palgrave Macmillan.
- Reisen, H., M. Soto, (2000): "The need for foreign savings in post-crisis Asia", Paper presented at the *Asian Development Bank and OECD Development Centre Sixth International Forum on Asia Perspectives* (July). Paris.
- Rivera-Batiz, L.A. y P.M. Romer (1991): "Economic integration and endogenous growth", *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 106, pp. 531-555.
- Rodrick D. (2000), "Participatory Politics, Social Cooperation, and Economic Stability", *American Economic Review*, 90 (2), 139-144.
- Rodrick D. (2004a), "Growth strategies", disponible en <http://ksghome.harvard.edu/~drodrick/>, P. Aghion y S. Durlauf, eds., *Handbook of Economic Growth*, North-Holland.
- Rodrick D. (2004b), "Getting Institutions Right", en <http://ksghome.harvard.edu/~drodrick/>.
- Rodrick, D. (1993), "The Positive Economics of Policy Reform", *American Economic Policy*, 83 (2), 356-361.
- Rodrick, D. (1994), "The Rush to Free Trade in the Developing World, Why So Late? Why Now? Will It Last?" en S. Haggard y S. Webb (eds.), *Voting for Reform, Democracy, Political Liberalization, and Economic Adjustment*, New York, Oxford University Press, 1994.
- Rodrick, D. (1995), "Trade and Industrial Policy Reform", en J. Behrman y T. N. Srinivasan (eds) *Handbook of Economic Development*, Vol 3, Amsterdam, North-Holland, 2927-2982.

- Rodrick, D. (2002), *In search of prosperity. Analytical Country Studies on Growth*, Princeton University Press, USA.
- Rodrick, D., A. Subramanian y F. Trebbi (2004c), "Institutions Rule, the Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development", *Journal of Economic Growth*, 9 (2)
- Rodrik, D. (1998): "Why do More Open Economies Have Bigger Government?", *Journal of Political Economy*, vol. 106, pp. 997-1032.
- Rodrik, D. (1999): *The New Global Economy and the Developing Countries: Making Openness Work*, Overseas Development Council, Washington D.C.
- Romer, P. (1990). "Endogenous Technological Change", en Solow, R. (comp) [2001], *Landmark Papers in Economic Growth*, Edward Elgar Publishing, Reino Unido
- Romer, P.M. (1990): "Endogenous technological change", *Journal of Political Economy*, vol. 98 m, pp. 71-102.
- Roodman, D. (2004): *The anarchy of numbers: Aid, development, and cross-country empirics*, Center for Global Development, Washington.
- Roodman, D. (2006): "Aid project proliferation and absorptive capacity", *Center for Global Development Working Paper*, n° 75, Washington.
- Rosenberg, N. *Progreso técnico: El análisis histórico*, Oikos Tau, Barcelona, 1992.
- Rosenstein-Rodan, P. (1943), "Problems of industrialization in Southern and Eastern Europe", *Economic Journal*, 53, 202-211.
- Rozelle, S. y J. F. M. Swinnen (2004), "Success and Failure of Reform, Insights from the Transition of Agriculture", *Journal of Economic Literature*, 42 (2), 404-456.
- Ruttan, V.W. (1998): "The New Growth Theory and Development Economics. A survey", *Journal of Development Studies*, vol. 35, n° 2, pp. 1-26.
- Sachs, J. (2003), "Institution don't rule, A refutation of institutional fundamentalism", *NBER Working Paper N° 9490*, Cambridge Mass.
- Sachs, J. (dir.) (2005): *Investing in development. A practical plan to achieve the Millenium Development Goals*, Earthscan, UN Millenium Project. New York: United Nations
- Sachs, J., A. Warner, (1995): "Economic Reform and the Process of Global Integration". *Brookings Papers on Economic Activity*, 1: 1 - 118.
- Sachs, J., J.L. Gallup y A. Mellinger (1998): "Geography and Economic Development", en B. Pleskovic y J. E. Stiglitz (eds), *Annual World Bank Conference on Development Economics*, Washington, The World Bank.
- Saint-Paul, G. (1992) : "Technology choice, financial markets and economic development", *European Economic Review*, 36 (4), May, 763-781.
- Saint-Paul, G. (1994): *The Dynamics of Exclusion and Fiscal Conservatism*. Centre for Economic Policy Research Discussion Paper Series (U.K.), No. 998.
- Sala-i-Martin (2002b): "The World distribution of income" *NBER Working Paper*, n° 8905, mayo.
- Sala-i-Martin, X (2002a): "The disturbing `rize´ of world income inequality", *NBER Working Paper n° 8904*, abril.

- Sala-i-Martín, X. (1992): "A positive theory of Social Security", *Journal of Economic Growth* 1, pp. 277-304.
- Sala-i-Martin, X. (1997), "I just run two million regressions", *American Economic Review*, 87, 2, 178-183.
- Sala-i-Martín, X. (1997): "Transfers, Social Safety Nets, and Economic Growth", *IMF Staff Papers*, 44, 81-102.
- Sánchez Larión, R. (2004): "Estimación de funciones de comercio exterior en economía muy abiertas: Un enfoque intertemporal", *Tesis doctoral*, Universidad Rey Juan Carlos, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Madrid.
- Santana, I. y Rathe, M. (1992): *El Impacto Distributivo de la Gestión Fiscal en la República Dominicana*, Santo Domingo: Ediciones de la Fundación Siglo 2
- Shiller, R. (2000): *Irrational Exuberance*, Princeton, Princeton University Press.
- Shiller, R. (2003): *The new financial order: risk in the 21st century*, Princeton, Princeton University Press.
- Singh, R. D. (1985): State intervention, foreign economics aid, savings growth in LDCs: Some recent evidence, *Kyklos*, vol. 38.
- Sokoloff, K. Y S. L. Engerman (2000), "Institutions, factor endowments, and paths of development in the new world", *Journal of Economic Perspectives*, 14 (3), 217-232.
- Solimano, A. (2003): "Governance crises and the Andean region: a political economy analysis"; *CEPAL Serie macroeconomía del desarrollo*, 23.
- Solow, R. (1956) A Contribution to the Theory of Economic Growth, *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 70, No.1, pp. 65-94
- Stiglitz, J. A. y A. Weiss (1981): "Credit rationing in markets with imperfect information", *American Economic Review*, 71, 3.
- Stiglitz, J. E. (1998), "The Private Uses of Public Interest, Incentives and Institutions", *Journal of Economic Perspectives*, 12 (2), 3-22.
- Stokey, N. (1988): "Learning-by-doing and the introduction of new goods", *Journal of Political Economy*, 96, August, 701-717.
- Subbarao, K., J. Bonnerjee, S. Braithwaite, K. Carvalho, C. Graham y A. Thompson (1997): *Safety net programs and poverty reduction: Lessons from cross-country experience*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Suryahadi, A., A. Sumarto, y. Suharro y L. Pritchett (2000): "The evolution of poverty in Indonesia, 1996-99", *Country Economics Department*, World Bank.
- Tabellini, G. (2000): "A Positive Theory of Social Security", *Scandinavian Journal of Economics*, 102, pp. 523-545.
- Taliervo R. R. (2001) "Unsustainable Autonomous: Challenges to the Revenue Authority Reform Model in Latin America." Paper presented at the 2001 Meeting of the American Political Science Association: San Francisco
- Tanzi, V. (1987) "Quantitative Characteristics of the Tax Systems of Developing Countries" en Newbery, D. y Stem, N. (eds.), *The Theory of Taxation for Developing Countries*. New York: Oxford University Press

- Tanzi, V. (1998), "Fundamental Determinants of Inequality and the Role of Government", *IMF Working Paper* 98/178. Washington
- Tanzi, V. (1999): "Corruption and the Budget: Problems and Solutions" en Jain A. K. (ed.), *Economies of Corruption*, Boston: Kluwer Academic Publishers.
- Tanzi, V. y Zee, H. (2000): "Tax Policy for Emerging Markets: Developing Countries, *IMF Working Paper* 00/35
- Tanzi, V. y Zee, H. (2001): "La política tributaria en los países en desarrollo". *FMI, serie Temas de economía*. Washington
- Taylor, L. (1983): *Structuralist macroeconomics: Applicable models for the Third World*, New York, Basic Books.
- Teera, J.M. (2004): "Tax performance: A comparative study", Department of Economics, University of Bath, BATH BA2 7AY.
- Temple, J. (1999): "The New Growth evidence", *Journal of Economic Literature*, vol. 37, pp. 112-156.
- Thirsk, W. (1997) (ed): *Tax Reform in Developing Countries*. Washington DC: World Bank
- Tirole, J. (1996): "A theory of collection reputation", *Review of Economic Studies* 63 (1), 1-22
- Titelman, D. y Cruces, G. (2006): "Protección Social en América Latina: Cobertura, Financiamiento y Organización de los Sistemas", presentado en el seminario *Políticas económicas para un nuevo pacto social en América Latina*, Barcelona, 2006.
- Tyler, W. (1981): "Growth and export expansion in developing countries: some empirical Evidence", *Journal of Development Economics*, 14, Nos. 1 & 2, January/February, pp. 241-50.
- UNCTAD (2006): *Trade and Development Report 2006*, United Nations, New York and Geneva.
- United Nations (2005): *World Economic and Social Survey*, New York.
- United Nations, Task Force of the Executive Committee on Economic and Social Affairs (1999): *Towards a New International Financial Architecture*. Santiago de Chile, Economic Commission for Latin America and the Caribbean.
- Van de Walle, D. (1998): "Public Spending and the Poor: What We Know, What We Need to Know", Banco Mundial (mimeo).
- Van de Walle, D. y Nead, K. (eds.) (1995): *Public Spending and the Poor: Theory and Evidence*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Van den Berg, H. (1996): "Libre comercio y crecimiento: La evidencia econométrica para América Latina", *Comercio Exterior*, vol.46, n° 5.
- Van Oorschot, W. (2002): "Miracle or Nightmare? A Critical Review of Dutch Activation Policies and their Outcomes?", *Journal of Social Policy*, 31, 339-420.
- Vandemoortele, J (2002): "Are the MDGs feasible?", UNDP Bureau for Development Policy.

- Verspagen, B. (1993). *Uneven Growth Between Interdependent Economies: Evolutionary View on Technology-gaps, Trade and Growth*, Avebury, Aldershot.
- Vines, D. (2001), "Comments on Fallacies in development theory and their implications for policy", en G. M. Meier y J. E. Stiglitz (eds) (2001), *Frontiers of Development Economics, The Future in Perspective*, Oxford University Press, EEUU, 135-146.
- Walton, M., T. Manuelyan, (1998): *Social Consequences of the East Asian Financial Crisis*. World Bank. Washington, D.C.
- Weede, E. (1986): "Sectoral Reallocation, Distributional Coalitions and the Welfare State as Determinants of Economic Growth Rates in OECD Countries". *European Journal of Political Research*, 14, pp. 501-19.
- Weede, E. (1991): "The Impact of State Power on Economic Growth Rates in OECD Countries", *Quality and Quantity*, 25, pp. 421-438.
- Wei, S. J (2000b), "Natural openness and good government", *NBER Working Paper N° 7765*, Cambridge Mass.
- Wei, S. J. (2000a), "Local Corruption and Global Capital Flows", *Brookings Paper in Economic Activity*, 2.
- Weisskopf, T.E. (1972): "The impact of foreign capital inflow on domestic savings in underdeveloped countries", *Journal of International Economics*, 2, 25-38.
- White, H, y D. Booth (2004): "Using development goals to design country strategies", en Black y White (eds), *Targeting Development. Critical perspectives on the Millenium Development Goals*, Routledge, Londres
- Wijnbergen, S. Van (1983): "Interest rate management in LDC", *Journal of Monetary Economics* 12 (3), 433-452.
- Williamson, J. y M. Mahar (1996): "A survey of financial liberalization", *Essay in International Finance* n 211, Princeton, Princeton University
- Winters, A. (2000): "Trade Policy as Development Policy: Building on fifty Years' Experience", High-level Round Table on Trade and Development: Directions for Twenty-first Century, UNCTAD. (texto mecanografiado).
- Wyplosz, Ch. (1999): "International financial stability", en I. Kaul et al., *Global Public Goods: International Cooperation in the 21 Century*, New York, United Nations Development Programme, Oxford University Press.
- Younger, S. D., E. S. Sahn, S. Haggblade, y P.A. Dorosh, (1999) "Tax Incidence in Madagascar: An Analysis Using Household Data", *World Bank Economic Review*, 13, pp. 303-331.
- Zagler, M. y G. Dürnecker, (2003): "Fiscal Policy and Economic Growth", *Journal of Economic Surveys*, 17, pp. 397-418.
- Zee, H. (1996): "Empirics of Cross-country Tax Revenue Comparisons", *World Development*, Vol. 24, No. 10, pp. 1659-1671