

# El financiamiento para el desarrollo y los países de renta media: nuevos desafíos



NACIONES UNIDAS

CEPAL

# **El financiamiento para el desarrollo y los países de renta media: nuevos desafíos**



NACIONES UNIDAS

**C E P A L**

**Alicia Bárcena**  
Secretaría Ejecutiva

**Antonio Prado**  
Secretario Ejecutivo Adjunto

**Daniel Titelman**  
Director  
División de Financiamiento para el Desarrollo

**Ricardo Pérez**  
Director  
División de Documentos y Publicaciones

Una versión anterior de este documento fue presentada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) a la Consulta Regional de América Latina y el Caribe sobre Financiamiento para el Desarrollo, celebrada en Santiago los días 10 y 11 de agosto de 2011.

## ÍNDICE

	<i>Página</i>
Resumen ejecutivo .....	5
A. Los países de renta media y su relevancia en el contexto global .....	7
1. Definición de países de renta media .....	7
2. Relevancia de los países de renta media en el contexto global .....	7
B. Los países de renta media en el sistema de cooperación internacional .....	9
1. Las disparidades entre los países de renta media en materia de necesidades y posibilidades .....	9
2. La canalización de la asistencia oficial para el desarrollo hacia los países de más bajos ingresos .....	12
3. Externalidades positivas derivadas de la cooperación para el desarrollo dirigida a los países de renta media .....	14
C. Mecanismos innovadores de financiamiento .....	15
1. Mecanismos que generan nuevos flujos de ingresos públicos .....	16
2. Instrumentos basados en la deuda y adelanto de recursos .....	17
3. Incentivos público-privados, garantías y seguros .....	19
4. Aportaciones voluntarias por canales públicos o público-privados .....	19
D. Nuevos desafíos para los países de renta media en el escenario posterior a la crisis global ....	23
E. El camino a seguir .....	25
Bibliografía .....	27



## RESUMEN EJECUTIVO

Un criterio comúnmente utilizado para clasificar países —empleado, inclusive, por los países donantes del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)— es el que se basa en el ingreso per cápita como el principal factor para definir los grupos.

Esta clasificación se relaciona con la idea de que los países deberían asumir la responsabilidad de su propio desarrollo luego de alcanzar un cierto nivel de ingresos (proceso denominado “graduación”). Sin embargo, el uso de límites arbitrarios de ingresos para definir categorías acarrea muchas consecuencias importantes.

En primer lugar —sobre todo en el caso de los países que están cerca de la línea divisoria entre un grupo y otro—, la “graduación” se puede alcanzar simplemente debido a modificaciones marginales en las condiciones económicas, pero puede provocar cambios mayores en el área de la asistencia para el desarrollo, como la suma recibida por este concepto y las condiciones —la mayor o menor concesionalidad— en que esta se entrega.

En segundo lugar, el proceso de ascender a una categoría de ingresos superior no es lineal, y muchas veces los países retroceden al estado anterior. Esto demuestra una vez más que el cambio de categoría puede no ser el resultado de transformaciones fundamentales en la realidad del desarrollo de los países, sino solo reflejar modificaciones marginales en las condiciones económicas.

Finalmente, lo más importante es que el uso de límites de ingresos conduce a agrupar los países de un modo que no captura la compleja naturaleza del desarrollo y la diversidad de situaciones que existen en cada grupo y en cada miembro de esos grupos. En particular, los países de renta media considerados como un grupo constituyen un pilar fundamental de la economía mundial; representan una gran proporción de la actividad económica y el comercio, y son el hogar de la mayoría de la población del mundo y de la mayoría de los pobres del mundo. No obstante, si se observa más detenidamente a este grupo, llama la atención la heterogeneidad existente entre los países que lo componen. **Al agrupar a los países según el nivel de ingresos, no se toma en cuenta el amplio rango de capacidades y necesidades diferentes que existen entre los países de renta media.**

En América Latina y el Caribe, casi el 90% de los países pertenecen a la categoría de renta media. Las diferencias de un país a otro se presentan en un amplio rango de variables, no solo relacionadas con el tamaño y la situación de la economía, sino también con la situación social y las condiciones estructurales vinculadas al potencial de desarrollo y al desempeño productivo.

Sin embargo, los países donantes y los organismos multilaterales rara vez toman en cuenta esta amplia diversidad de capacidades y necesidades al establecer prioridades para la asignación de asistencia oficial para el desarrollo (AOD). La lógica seguida en las últimas décadas fue canalizar la mayor parte de la asistencia hacia los países de más bajos ingresos, incluidos los clasificados como países menos desarrollados, en detrimento de los países de renta media. Se presume que, dado que estos últimos tienen un ingreso medio más elevado, sus necesidades deben de ser menores.

Para una región de renta media como América Latina y el Caribe, esto ha implicado que su participación en los flujos de asistencia para el desarrollo cayera desde un monto ya bajo (9%) en 1990 a uno todavía inferior (7%) en 2009, en contraste con África y Asia, que reciben la mayor proporción (un 37% y un 30%, respectivamente).

Si bien es esperable que el sistema de cooperación internacional se centre en nivelar el campo de juego de las economías de bajos ingresos y reducir la brecha del desarrollo con respecto a los países más avanzados, su mandato no debería limitarse a este objetivo. **El sistema de cooperación internacional debería buscar una respuesta integral y amplia para el problema del desarrollo que no solo se oriente a las necesidades de los países de bajos ingresos, sino que también considere las diversas necesidades y vulnerabilidades presentes en los países de renta media.**

Para que esto sea posible, es fundamental tener un conocimiento integral, en cada caso, de las áreas que presentan mayor necesidad y son más vulnerables, e identificar las principales brechas entre las necesidades y las posibilidades, de modo que la asistencia para el desarrollo pueda asignarse adecuadamente.

**Un paso crucial en esta dirección sería la revisión de los métodos utilizados para clasificar países y la sustitución de los criterios actuales (basados en los ingresos) por nuevos indicadores que sean más adecuados para esta clasificación. Estos nuevos indicadores deberían ser capaces de captar la naturaleza multifacética del problema del desarrollo y, por lo tanto, permitir la formación de grupos de países menos heterogéneos entre sí.**

**Más específicamente, los indicadores deberían reflejar los desafíos estructurales y las áreas vulnerables existentes en los países de renta media y que no son captados por el criterio del ingreso per cápita.** En el caso de los países de renta media de América Latina y el Caribe, estos desafíos de largo plazo y áreas vulnerables pueden resumirse en lo que la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) presentó como brechas clave que deben cerrarse para evitar caer en la “trampa de la renta media” y avanzar hacia un proceso de desarrollo sostenible y dinámico que tenga como eje central la equidad (CEPAL, 2010a). Estas son: la brecha del financiamiento, la brecha de la desigualdad y la protección social, la brecha del capital humano y la brecha de la productividad y la inversión.

Además de elaborar mejores criterios para la asignación de AOD, la comunidad internacional debe persistir en la tarea de aumentar los recursos disponibles para el financiamiento para el desarrollo. El nivel actual de financiamiento otorgado a los países en desarrollo por medio de la AOD es claramente insuficiente y, por lo tanto, en ocasiones se aumenta la asistencia a ciertos países o regiones a expensas de otros —como los países de renta media— que también tienen importantes necesidades.

A pesar de los esfuerzos por parte de los países donantes para elevar el monto de AOD, los niveles de asistencia en 2010 alcanzaron un promedio de apenas un 0,32% de su ingreso nacional bruto (INB), muy por debajo de la meta del 0,7% acordada internacionalmente. Asimismo, las finanzas públicas de muchos donantes se deterioraron sustancialmente como consecuencia de la crisis mundial, lo que hace menos probable el incremento de los niveles de asistencia. Dado que el escenario posterior a la crisis ha agregado nuevas áreas de vulnerabilidad a las que tradicionalmente enfrentan ciertos países en desarrollo, persistirá la tensión entre la escasez de recursos y las grandes necesidades.

**Por estos motivos, es de vital importancia que la comunidad internacional aúne sus fuerzas para encontrar formas innovadoras de movilizar recursos para el desarrollo que sean adicionales, y no sustitutos, de los flujos de AOD.** Los países del norte y del sur se han unido en diferentes ocasiones para elaborar mecanismos de financiación innovadora para el desarrollo. Las propuestas abarcan desde impuestos globales específicos hasta mecanismos para facilitar las donaciones voluntarias privadas de un individuo a otro. Algunas de las propuestas ya se están llevando a cabo, y los resultados son alentadores. No obstante, aún queda mucho por hacer, por lo que la comunidad internacional debería emprender una seria labor en este sentido.

## **A. LOS PAÍSES DE RENTA MEDIA Y SU RELEVANCIA EN EL CONTEXTO GLOBAL**

### **1. Definición de países de renta media**

Un criterio comúnmente utilizado para clasificar países —empleado, inclusive, por los países donantes del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la OCDE— es el que se basa en el ingreso per cápita como el principal factor para definir los grupos.

Esta clasificación se relaciona con la idea de que los países deberían asumir la responsabilidad de su propio desarrollo luego de alcanzar un cierto nivel de ingresos (proceso denominado “graduación”). Sin embargo, esto conlleva consecuencias significativas para los países que están cerca de los límites de la clasificación, dado que la categoría asignada puede afectar no solo el monto de la asistencia para el desarrollo que reciben, sino también las condiciones de entrega de esa asistencia (el mayor o menor grado de concesionalidad). En otras palabras, modificaciones mínimas en la situación de un país pueden conducirlo a la “graduación”, lo que provocaría cambios importantes en el ámbito de la asistencia para el desarrollo del país (Eiben y Lister, 2004).

Además, el ascenso hacia la categoría superior siguiente no es lineal, y a menudo los países retroceden al estado de ingresos anterior<sup>1</sup>. Esto también demuestra el hecho de que el salto hacia el nivel siguiente puede no reflejar cambios fundamentales en la realidad del desarrollo de un país, sino simplemente modificaciones marginales en las condiciones económicas.

Finalmente, lo más importante es que el uso de umbrales de ingresos conduce a agrupar los países de un modo que no captura la compleja naturaleza del desarrollo y la diversidad de situaciones que existen en cada grupo y en cada miembro de esos grupos. En particular, los países de renta media considerados como un grupo constituyen un pilar fundamental de la economía mundial; representan una gran proporción de la actividad económica y el comercio, y son el hogar de la mayoría de la población del mundo y de la mayoría de los pobres del mundo. No obstante, cuando se observa detenidamente a este grupo, llama la atención la heterogeneidad existente entre los países que lo componen. Al agruparlos según el nivel de ingresos, no se tiene en cuenta este amplio rango de capacidades y necesidades de los países de renta media (Pérez-Caldentey, Titelman y Vera, 2011).

### **2. Relevancia de los países de renta media en el contexto global**

Más de la mitad de los países del mundo pertenecen a la categoría de renta media y este grupo es el hogar de más del 70% de la población mundial. Los países de renta media se encuentran en todas las regiones en desarrollo del mundo, siendo América Latina y el Caribe la que tiene la proporción más alta a nivel mundial (un 28% del total) y regional (casi el 90% de los países de esta región están incluidos en esta categoría)<sup>2</sup>.

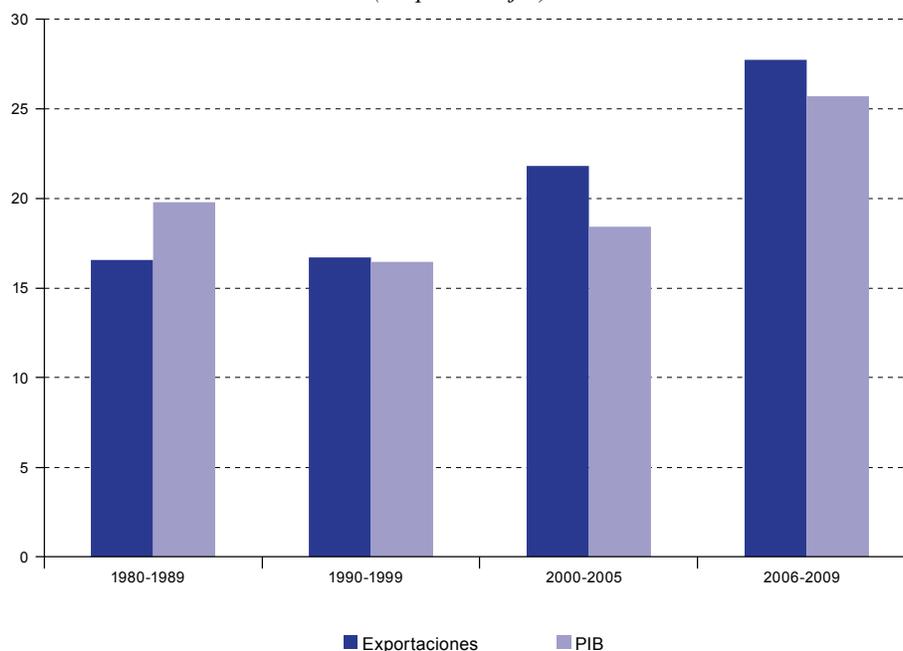
---

<sup>1</sup> Por ejemplo, Eyben y Lister (2004) informan que a lo largo de los 20 años anteriores, 38 países habían retrocedido de la categoría de renta media a la de ingresos bajos, y solo 10 de ellos habían logrado volver a la categoría anterior en los años subsiguientes.

<sup>2</sup> En esta sección se emplea la clasificación de países del Banco Mundial. Se consideran 33 países de América Latina y el Caribe.

A lo largo del tiempo, los países de renta media se convirtieron en una fuerza económica creciente. Por ejemplo, entre 1980 y 2009, su participación en el PIB mundial aumentó de un 20% a un 26% y su participación en las exportaciones mundiales de bienes y servicios creció de un 17% a un 28% (véase el gráfico 1).

Gráfico 1  
**PAÍSES DE RENTA MEDIA: PARTICIPACIÓN EN EL PIB MUNDIAL  
 Y EN LAS EXPORTACIONES MUNDIALES, 1980-2009<sup>a</sup>**  
*(En porcentajes)*



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco Mundial, “World Development Indicators” [base de datos en línea] <http://devdata.worldbank.org/dataonline/>.

<sup>a</sup> Las cifras se refieren al PIB y las exportaciones de bienes y servicios, medidas en dólares corrientes.

Al mismo tiempo, la creciente importancia económica del grupo de países de renta media estuvo acompañada de un cambio en la distribución del número de pobres a nivel global. Estimaciones recientes de Sumner (2010) muestran que a fines de la década de 1980 el 7% de los pobres del mundo (121 millones de personas) habitaba en países de renta media. Hacia 2008 esta proporción aumentó al 72% (957 millones) si se incluyen China y la India en la categoría de países de renta media. Aun sin incluir a estos dos países, el aumento de la proporción fue muy significativo: alcanzó el 22%, es decir que se triplicó con creces.

## B. LOS PAÍSES DE RENTA MEDIA EN EL SISTEMA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL

### 1. Las disparidades entre los países de renta media en materia de necesidades y posibilidades

La importancia de los países de renta media en la economía mundial no debería ocultar el hecho de que se trata de un grupo muy heterogéneo, con enormes diferencias de un país a otro y dentro de cada país en materia de necesidades y posibilidades. Las disparidades se encuentran en un amplio rango de variables, no solo relacionadas con el tamaño y las condiciones de la economía, sino también con la situación social y con las condiciones estructurales vinculadas al potencial de desarrollo y el desempeño productivo.

En términos del ingreso per cápita, por ejemplo, las diferencias entre los países de renta media a nivel mundial son muy marcadas. En el grupo de países clasificados como de renta media-baja, el PIB per cápita se ubica entre un mínimo de 727 dólares y un máximo de 6.563 dólares, y en los países de renta media altos oscila entre un mínimo de 4.170 dólares y un máximo de 17.954 dólares.

Las disparidades son también muy notorias con respecto a las condiciones sociales, como lo demuestran los indicadores de pobreza y desigualdad. La tasa de pobreza del grupo de renta media-baja varía entre un mínimo del 2,5% y un máximo del 83,9%, y el índice de Gini, entre un 28 y un 58,6. En el caso de los países de renta media altos, la tasa de pobreza oscila entre un mínimo del 2% y un máximo del 42,9% y el índice de Gini, entre 26,7 y 58,3 (véase el cuadro 1).

Cuadro 1  
**PAÍSES DE RENTA MEDIA A NIVEL MUNDIAL: ESTADÍSTICAS DESCRIPTIVAS DEL INGRESO PER CÁPITA, EL ÍNDICE DE GINI Y LA TASA DE POBREZA, PROMEDIOS DE 2000-2009<sup>a</sup>**  
(En dólares y porcentajes)

Variable	Número de observaciones	Media	Desviación estándar	Mínimo	Máximo
<b>Países de renta media-baja</b>					
PIB per cápita (en dólares)	52	3 294	1 405	727	6 563
Índice de Gini	40	43,5	8,1	28,0	58,6
Tasa de pobreza (en porcentajes)	39	43,8	22,1	2,5	83,9
<b>Países de renta media-alta</b>					
PIB per cápita (en dólares)	44	9 295	2 905	4 170	17 954
Índice de Gini	29	42,2	9,9	26,7	58,3
Tasa de pobreza (en porcentajes)	30	11,0	9,2	2,0	42,9

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco Mundial, “World Development Indicators” [base de datos en línea] <http://devdata.worldbank.org/dataonline/>.

<sup>a</sup> Las cifras hacen referencia al PIB per cápita medido en términos de paridad del poder adquisitivo (PPA) y a la tasa de pobreza, calculada empleando la línea de dos dólares diarios. El índice de Gini se utiliza para medir la desigualdad de los ingresos, y abarca desde un mínimo de 0 (la desigualdad más baja) hasta un máximo de 100 (la desigualdad más alta). Se utilizó la clasificación de países por grupo de ingresos más reciente del Banco Mundial.

A nivel regional, los países de renta media de América Latina y el Caribe repiten el modelo mundial. En términos del ingreso per cápita, el grupo de países clasificado como de renta media-baja exhibe una diferencia de alrededor de 4.000 dólares entre el valor más bajo y el más alto (2.296 dólares y 6.537 dólares). En el grupo de renta media-alta, el ingreso per cápita varía entre 5.847 dólares y 16.026 dólares (véase el cuadro 2).

Cuadro 2  
**PAÍSES DE RENTA MEDIA DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: ESTADÍSTICAS DESCRIPTIVAS DEL INGRESO PER CÁPITA, PROMEDIOS DE 2000-2009<sup>a</sup>**  
*(En dólares)*

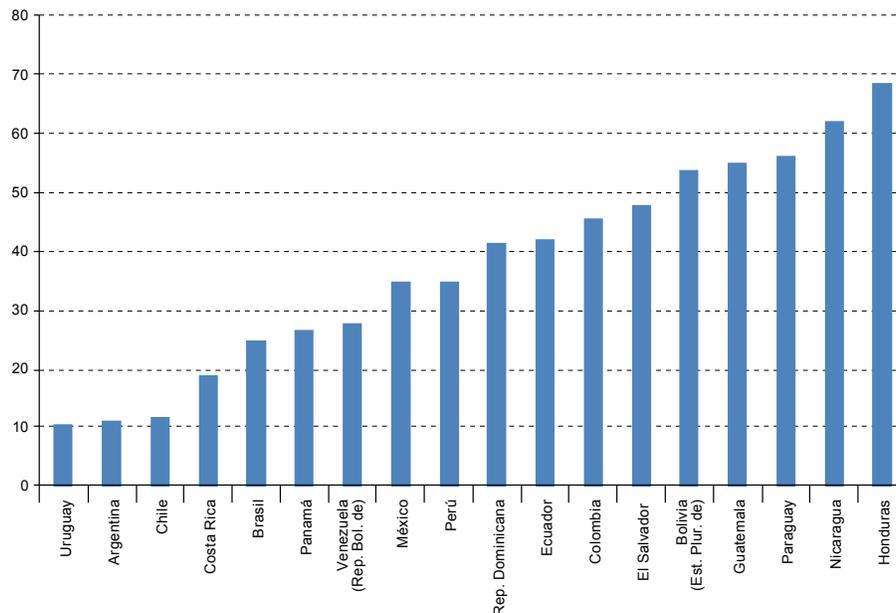
Variable	Número de observaciones	Media	Desviación estándar	Mínimo	Máximo
<b>Países de renta media-baja</b>					
PIB per cápita	9	4 231	1 532	2 296	6 537
<b>Países de renta media-alta</b>					
PIB per cápita	19	9 196	2 675	5 847	16 026

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco Mundial, “World Development Indicators” [base de datos en línea] <http://devdata.worldbank.org/dataonline/>.

<sup>a</sup> Las cifras se refieren al nivel del PIB per cápita medido en términos de la paridad del poder adquisitivo (PPA). Se empleó la clasificación de países por grupo de ingreso más reciente del Banco Mundial.

Por su parte, las tasas de pobreza varían del 10,4% en el Uruguay (país de renta media-alta) al 68,9% en Honduras (país de renta media-baja), según datos de la CEPAL para la región (véase el gráfico 2).

Gráfico 2  
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (PAÍSES SELECCIONADOS): TASAS DE POBREZA, 2009<sup>a</sup>**  
*(En porcentajes)*



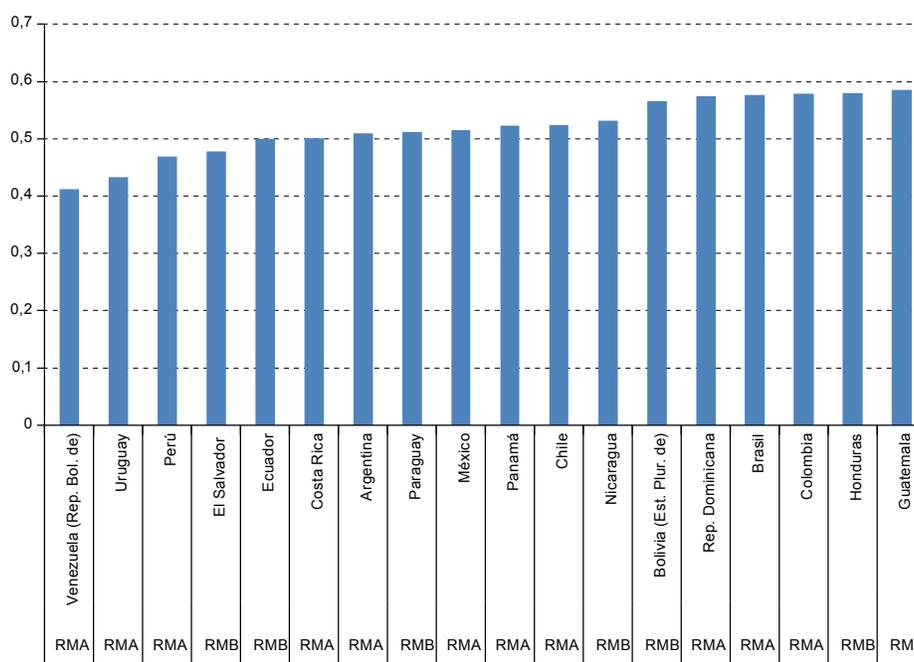
**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama social de América Latina, 2010* (LC/G.2481-P), Santiago de Chile, 2010. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.10.II.G.6.

<sup>a</sup> Las cifras corresponden a 2009 o el año más cercano con datos disponibles. Las tasas de pobreza corresponden a promedios nacionales o a zonas urbanas en los casos en que los datos nacionales no están disponibles.

Si bien en los países de renta media-baja el índice de pobreza es, en promedio, más elevado que en los países de renta media-alta de América Latina, esta asociación no es necesariamente lineal, ya que los países con ingresos más elevados pueden tener bolsones de pobreza más significativos que los de ingresos más bajos. De hecho, si se considera el número total de pobres, casi el 50% de los 183,5 millones de pobres de América Latina viven en solo dos países: el Brasil (26%) y México (23%), clasificados como de renta media-alta.

Una situación similar se observa en cuanto al grado de desigualdad, que no necesariamente se asocia a niveles de ingresos relativos más bajos. Como se muestra en el gráfico 3, tanto los países de renta media-alta como los de renta media-baja de América Latina pueden encontrarse en los dos extremos del espectro de la desigualdad.

Gráfico 3  
AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECCIONADOS): ÍNDICE DE GINI, 2009



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama social de América Latina, 2010* (LC/G.2481-P), Santiago de Chile, 2010. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.10.II.G.6.

**Nota:** Las cifras corresponden a 2009 o el año más cercano con datos disponibles. RMA = País de renta media-alta. RMB = País de renta media-baja.

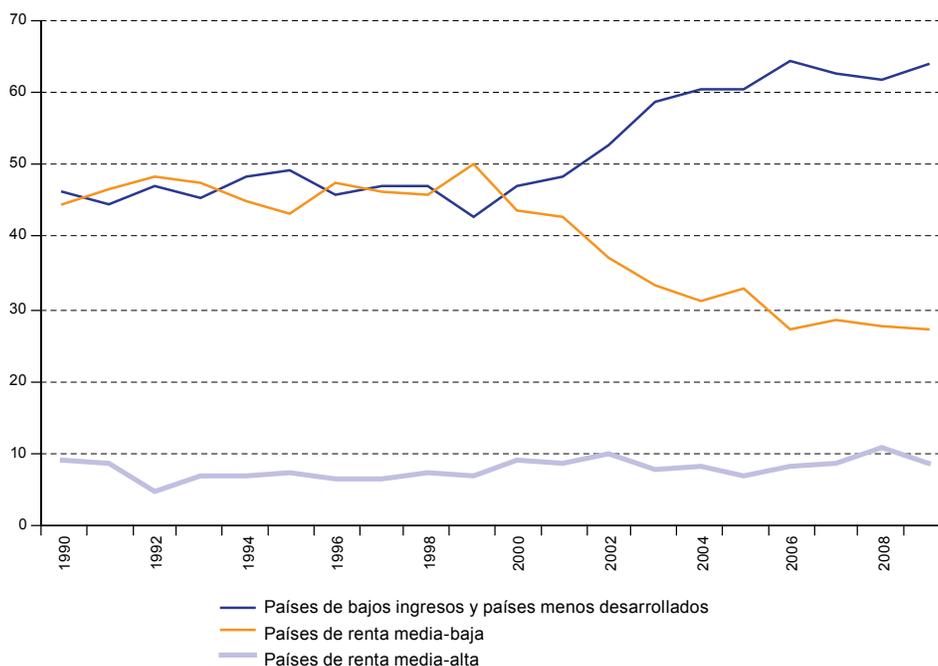
Las diferencias entre los países de renta media también son considerables al considerar algunas características estructurales relacionadas con el desempeño en productividad y comercio, y con el potencial de desarrollo. Pérez-Caldentey, Titelman y Vera (2011) presentan una serie de indicadores relacionados con estas cuestiones, entre los que se incluyen mediciones de la productividad relativa, mediciones sobre el costo de establecer una empresa en cada país, indicadores de la concentración de exportaciones y el contenido tecnológico de estas, e indicadores del nivel de gasto en actividades de investigación y desarrollo. En todos los casos, la característica común es la amplia disparidad de resultados entre los países de renta media, tanto a nivel global como en la región de América Latina y el Caribe.

Sin embargo, estas grandes desigualdades que existen entre los países clasificados como de renta media rara vez son tomadas en cuenta por los países donantes y los organismos multilaterales al establecer prioridades para la asignación de AOD. La lógica seguida en las últimas décadas fue canalizar la mayor parte de la asistencia hacia los países de más bajos ingresos, incluidos los clasificados como países menos desarrollados, en detrimento de los países de renta media. Se presume que, dado que estos últimos tienen un ingreso medio más elevado, sus necesidades deben de ser menores.

## 2. La canalización de la asistencia oficial para el desarrollo hacia los países de más bajos ingresos

En la asignación de AOD se ha dado prioridad a los países de bajos ingresos en detrimento de los países de renta media, y esta tendencia se acentuó desde la década de 2000. En el período 2000-2009, los países de ingresos bajos y los menos desarrollados recibieron en conjunto casi el 60% del total de los flujos de la asistencia para el desarrollo, en tanto que los países de renta media obtuvieron el 40% restante. Dentro de este grupo, los países de renta media-alta recibieron solo un quinto de estos recursos (véase el gráfico 4).

Gráfico 4  
PARTICIPACIÓN DE LOS PAÍSES EN EL TOTAL DE DESEMBOLSOS NETOS DE ASISTENCIA OFICIAL PARA EL DESARROLLO (AOD), SEGÚN CATEGORÍA DE INGRESO, 1990-2009<sup>a</sup>  
(En porcentajes)

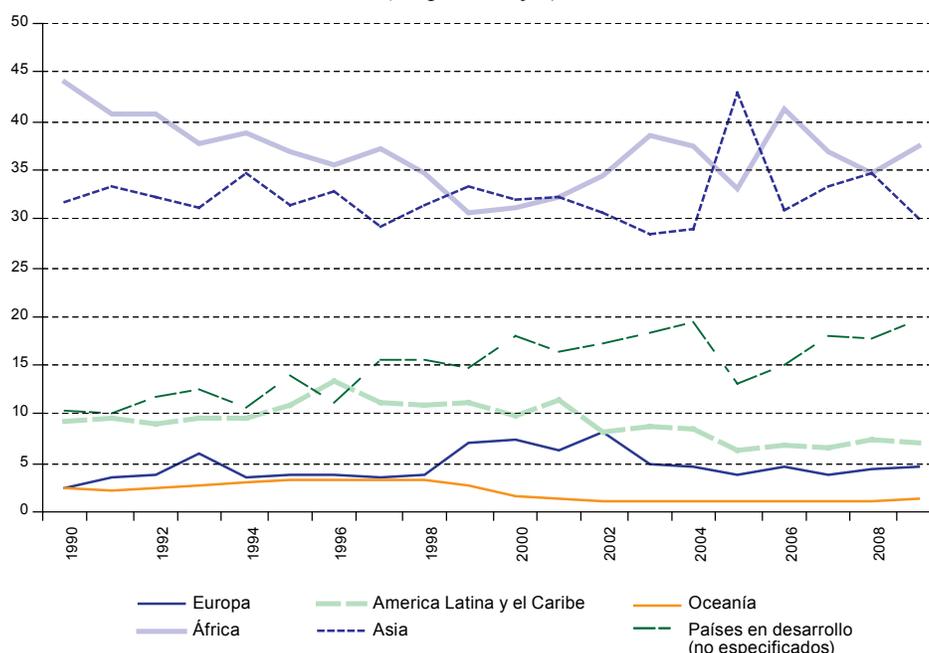


**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

<sup>a</sup> El total de la asistencia oficial para el desarrollo se calculó como la suma de las tres categorías contempladas en el gráfico. El Iraq se excluyó del grupo de países de renta media-baja para no distorsionar la serie. Este país pasó de recibir el 1% de la asistencia desembolsada hacia dicho grupo en 2002 a obtener más del 50% en 2005.

La canalización de AOD hacia los países de bajos ingresos dio como resultado una concentración de los flujos de asistencia en determinadas regiones. De este modo, África y Asia fueron históricamente los principales receptores de la asistencia para el desarrollo y actualmente obtienen la proporción más considerable (un 37% y un 30%, respectivamente). En contraste, la proporción relativa recibida por América Latina y el Caribe cayó del 9% en 1990 al 7% en 2009 (véase el gráfico 5). De los 127.500 millones de dólares de la AOD destinada a los países en desarrollo en 2009, la región obtuvo solo 9.100 millones de dólares.

Gráfico 5  
PARTICIPACIÓN DE LAS REGIONES EN LA ASISTENCIA OFICIAL  
PARA EL DESARROLLO (AOD) NETA TOTAL, 1990-2009  
(En porcentajes)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

Esta proporción baja y decreciente que recibe América Latina y el Caribe del total de los flujos de la asistencia destinados a los países en desarrollo se debe precisamente a que la mayoría de las economías de la región están clasificadas como países de renta media-alta y, por lo tanto, reciben sumas muy pequeñas. Asimismo, ni siquiera los países de la región con ingresos relativamente bajos se encuentran entre los principales receptores de asistencia para el desarrollo a nivel mundial; considerando el promedio del período 2000-2008, ningún país de América Latina y el Caribe aparece entre los 10 principales receptores de asistencia, medido en porcentajes del INB (Naciones Unidas, 2010).

Si bien es de esperar que el sistema de cooperación internacional se centre en nivelar el campo de juego para las economías de bajos ingresos y reducir su brecha de desarrollo con respecto a los países más avanzados, lo expuesto en las secciones anteriores indica que su mandato no debería limitarse a esto. El hecho de que los países de renta media posean ingresos per cápita más elevados, en promedio, que los

países de bajos ingresos no significa que estén libres de una serie de desafíos que afectan a estos últimos. El sistema de cooperación internacional debe atender concienzudamente las diversas necesidades y vulnerabilidades de los países de renta media, sin perder de vista que tienen una importancia vital en los asuntos económicos y sociales del mundo. En este sentido, sería preferible que la asistencia para el desarrollo se asignara sobre la base de un conjunto más amplio de indicadores (en lugar de aplicarse como criterio principal el ingreso medio per cápita) que reflejen las características individuales específicas de los países y revelen las principales áreas vulnerables y las brechas existentes en cada caso particular (Naciones Unidas, 2010; Pérez-Caldentey, Titelman y Vera, 2011).

### **3. Externalidades positivas derivadas de la cooperación para el desarrollo dirigida a los países de renta media**

Además de los motivos altruistas que se han discutido más arriba con respecto a brindar cooperación a los países de renta media, existen también otras razones que tienen que ver con las externalidades positivas que esto podría generar.

Dado el peso específico de este grupo en la economía mundial, estos países tienen una importancia sistémica en áreas clave que presentan características de bienes públicos globales, como la reducción de la pobreza, la estabilidad económica y financiera mundial, el flujo ordenado del comercio, la protección del medio ambiente, la creación de conocimiento, la prevención de enfermedades y el control de delitos transfronterizos, como el tráfico de drogas y el lavado de dinero. Por lo tanto, el crecimiento y la estabilidad en los países de renta media tienen una amplia capacidad potencial de beneficiar al resto de los países y apuntalar las tareas orientadas a alcanzar la estabilidad y la paz mundiales (Fallon y otros, 2001; Eyben y Lister, 2004).

En lo que respecta a la reducción de la pobreza, la asistencia para el desarrollo destinada a este grupo —que alberga al 72% de los pobres del mundo— sin duda tendría un considerable efecto directo en la reducción del número de pobres. Este efecto directo se complementaría con un efecto indirecto adicional, dado que el crecimiento de este grupo podría conducir al aumento de la inversión en otros países (incluidos los países de bajos ingresos) y, de este modo, al incremento de la demanda de esos países, lo que tendría repercusiones positivas sobre la pobreza en todo el mundo (Eyben y Lister, 2004; Fallon y otros, 2001).

En cuanto a la estabilidad económica y financiera global, el papel de los países de renta media en la provisión de estos bienes públicos globales deriva no solo de los elevados niveles de PIB, comercio y otras variables relevantes que se observa en este grupo actualmente, sino también del alto grado de interconexión a nivel mundial. Muchas de las crisis financieras de las últimas décadas demostraron que las políticas macroeconómicas y financieras de los países de renta media no solo son importantes para ellos, sino también para todo el sistema, dado el alto grado de transmisión y contagio existente<sup>3</sup>.

En materia de protección ambiental, las políticas sólidas en favor del medio ambiente que se formulen en estos países son fundamentales a nivel sistémico, dado que muchos países de renta media ejercen un impacto considerable en el estado de los bosques, la biodiversidad y el nivel de emisiones de gases de efecto invernadero (Fallon y otros, 2001). Por ejemplo, este grupo representa el 51% de las

---

<sup>3</sup> De hecho, muchas de las crisis financieras de la década de 1990 tuvieron su origen en países de renta media de ciertas regiones (el sudeste de Asia y América Latina, por ejemplo) y luego se expandieron a países de otras regiones.

emisiones mundiales de dióxido de carbono, y su rápido crecimiento, si no está acompañado de este tipo de políticas, podría tener graves repercusiones en la forma de daño ambiental.

En lo que se refiere a la creación y transmisión de conocimientos, la cooperación para el desarrollo dirigida a los países de renta media puede dar lugar a importantes externalidades positivas. En primer término, la experiencia adquirida mediante la sólida gestión de la ayuda a estos países y la exitosa labor en materia de reducción de la pobreza y la desigualdad constituyen una importante fuente de lecciones; los países de bajos ingresos pueden beneficiarse y aprender de esta experiencia (Fallon y otros, 2001). En segundo lugar, muchos países de renta media están fortaleciendo su papel en materia de actividades de investigación y desarrollo, y deberían ser apoyados en esta labor. Otros países que se encuentran rezagados en esta área deberían también recibir apoyo, ya que los beneficios de estas actividades se extienden más allá de las fronteras de los países que las llevan a cabo y brindan una externalidad positiva a la comunidad internacional en su conjunto.

Por último, muchas amenazas a la salud mundial (como el VIH/SIDA) y ciertas formas de delitos transfronterizos (como el tráfico de drogas y el lavado dinero) provienen de países de renta media. Por lo tanto, combatir estos males en este grupo otorga importantes externalidades positivas al resto de los países afectados.

### **C. MECANISMOS INNOVADORES DE FINANCIAMIENTO**

El nivel actual de financiamiento otorgado por medio de la AOD a los países en desarrollo es claramente insuficiente y, por lo tanto, en ocasiones los aumentos en la asistencia a ciertos países o regiones se producen a expensas de otros —como algunos países de renta media— que también tienen importantes necesidades.

A pesar de los esfuerzos de los países donantes para elevar la suma otorgada, los niveles de asistencia todavía se hallan muy por debajo de la meta del 0,7% del INB acordada internacionalmente<sup>4</sup>. Además, la enorme cantidad de medidas de rescate fiscal y monetario aplicadas por la mayoría de las principales economías desarrolladas para tratar los efectos de la crisis global condujo a un agudo deterioro de sus finanzas públicas. Esto puede vulnerar la posibilidad de aumentar los flujos de asistencia para el desarrollo de manera sustancial a corto plazo.

Ante este panorama, la comunidad internacional debe urgentemente continuar explorando nuevas e innovadoras formas de movilizar recursos para el desarrollo que sean adicionales y no sustitutos de los flujos de AOD. En diversas ocasiones, los países del norte y del sur aunaron fuerzas para buscar en conjunto nuevas formas de reducir la brecha existente entre las necesidades y la falta de fondos (French-Davis, 2007). Titelman, Pérez-Caldentey y Vera (2011) examinaron una serie de propuestas sobre mecanismos innovadores de financiamiento para el desarrollo que se han presentado, algunas de las cuales ya se han puesto en marcha y otras aún no (véase un resumen de estos mecanismos en el cuadro 3).

Siguiendo el criterio de la OCDE (2011), los autores ubican los mecanismos innovadores de financiamiento en una de las siguientes categorías generales: i) los que generan nuevos flujos de ingresos públicos (por ejemplo, los impuestos globales y las asignaciones de derechos especiales de giro); b) los

---

<sup>4</sup> Los datos preliminares indican que en 2010 el nivel de asistencia para el desarrollo proveniente de los países del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE representó en promedio solo un 0,32% del INB (véase [en línea] <http://www.oecd.org/>).

instrumentos basados en deuda y el adelanto de recursos (por ejemplo, los canjes de deuda y el Servicio Financiero Internacional); c) los incentivos público-privados, las garantías y los seguros (como el compromiso anticipado de mercado y los fondos de seguros soberanos, y d) las contribuciones voluntarias mediante canales públicos o público-privados (incluida la donación de persona a persona). Estas categorías se analizan en los párrafos siguientes.

### 1. Mecanismos que generan nuevos flujos de ingresos públicos

Entre los mecanismos que pueden generar nuevos flujos de ingresos públicos se encuentran, por ejemplo, los impuestos globales, las asignaciones de derechos especiales de giro (DEG) a países en desarrollo y la subasta o venta de permisos de emisión.

Con relación a los impuestos globales, hace ya muchos años que se debate acerca de un **impuesto a las transacciones financieras internacionales**, y ahora, a raíz de la crisis financiera mundial, ha vuelto a ser centro de atención. Se han formulado propuestas diversas. Algunos sugieren aplicar a escala global un impuesto sobre todos los tipos de transacciones financieras internacionales (ya sea negociación de acciones y obligaciones o bonos, operaciones al contado y de derivados, entre otras). Mientras que otros han propuesto un impuesto a las transacciones de divisas (impuesto sobre las transacciones monetarias o impuesto Tobin). La opinión generalizada es que esos impuestos permitirían importantes recaudaciones sin distorsionar en exceso los mercados en que se apliquen, dado que la base de ingresos sería muy amplia y la tasa muy reducida (el intervalo propuesto generalmente va del 0,005% al 0,05%).

Las estimaciones acerca del potencial de generación de ingresos a escala mundial de un impuesto sobre todas las transacciones financieras internacionales a una tasa del 0,05% apuntan a que en un año podría obtenerse una recaudación de 661.000 millones de dólares (el equivalente al 1,21% del PIB mundial). Si solo se aplicase en Europa, se recaudarían 289.000 millones de dólares al año, mientras que en el caso de América del Norte la recaudación sería de 278.000 millones de dólares anuales (Schulmeister, 2010). Por otra parte, un impuesto de un 0,005% sobre transacciones monetarias en operaciones al contado y de derivados con las cuatro principales divisas (dólar, euro, libra y yen) permitiría recaudar 33.400 millones de dólares al año (Schmidt, 2007).

Un **impuesto sobre las emisiones de carbono** o sobre las emisiones de gases de efecto invernadero permitiría, en primer término, recaudar fondos para el desarrollo y, en segunda instancia, fomentar la regulación de las emisiones de todas las fuentes de combustibles fósiles. Se estima que un impuesto sobre las emisiones de gases de efecto invernadero a partir de solo 0,05 dólares hasta 0,35 dólares por galón podría generar unos ingresos de entre 130.000 y 750.000 millones de dólares al año (Schmidt, 2007)<sup>5</sup>.

La tasa solidaria sobre los pasajes aéreos es un sistema de **impuestos a la venta de billetes de avión** coordinado internacionalmente, pero que se aplica a nivel nacional. Desde 2006 está vigente en Francia y Chile, a las que han seguido Côte d'Ivoire, el Gabón y Mauricio. En otros 12 países se han celebrado reuniones parlamentarias a fin de establecer iniciativas de este tipo, y 19 países se han comprometido a introducir aportaciones voluntarias. La carga impositiva varía según el destino del vuelo y la clase, pero se supone que es lo bastante baja para que no repercuta negativamente en el tráfico aéreo, en las compañías del sector ni en las opciones de los pasajeros. Se estima que con la tasa solidaria sobre los pasajes de avión se pueden recaudar entre 400 y 500 millones de euros anuales si se

<sup>5</sup> Véanse las estimaciones citadas en Schmidt (2007).

adhieren más países en los próximos años<sup>6</sup>. Solo en Francia, desde 2006 (año en que se implantó) hasta 2009 ha permitido recaudar 544 millones de euros. Estos ingresos se destinaron a AOD en el sector de la salud; más concretamente, a la financiación del Mecanismo Internacional de Compra de Medicamentos (UNITAID) y del Servicio Financiero Internacional para la Inmunización (OCDE, 2011)<sup>7</sup>.

Han surgido diversas propuestas a favor del uso de las **asignaciones de DEG** como instrumento financiero que permita aumentar los recursos disponibles para proyectos de países en desarrollo<sup>8</sup>.

Se ha sugerido, por ejemplo, que los países desarrollados transfieran una parte de sus DEG a los países en desarrollo como ayuda concesionaria, o que se asignen más derechos especiales de giro a los países en desarrollo.

El inversionista George Soros planteó una alternativa en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, celebrada en Copenhague en diciembre de 2009. Propuso que los países desarrollados reservaran durante 25 años una parte (100.000 millones de dólares) de su última asignación de derechos especiales de giro, efectuada en septiembre de 2009, con el fin de crear un fondo para el desarrollo sostenible<sup>9</sup>. Esos recursos se destinarían a actividades orientadas a la reducción de los efectos del cambio climático en los países en desarrollo y a su adaptación a este (Soros, 2009). Los cálculos citados en la propuesta indicaban que con un fondo de 100.000 millones de dólares cada año se podrían conceder 7.000 millones de dólares en préstamos, donaciones y financiamiento de capital a los países en desarrollo durante las próximas tres o cuatro décadas.

## 2. Instrumentos basados en la deuda y adelanto de recursos

Algunos ejemplos típicos de mecanismos incluidos en esta categoría son los canjes de deuda, la reducción de intereses de préstamos a través de donantes y servicios financieros internacionales para el adelanto de recursos que se destinarían en el futuro a la asistencia al desarrollo.

<sup>6</sup> Véase el sitio web de France Diplomatie [en línea] [http://www.diplomatie.gouv.fr/en/france-priorities\\_1/development-and-humanitarian-action\\_2108/innovative-ways-to-fund-development\\_2109/](http://www.diplomatie.gouv.fr/en/france-priorities_1/development-and-humanitarian-action_2108/innovative-ways-to-fund-development_2109/).

<sup>7</sup> FIAM/UNITAID es un mecanismo internacional de compra de medicamentos creado en 2006 con la finalidad de contribuir en la lucha contra las principales enfermedades pandémicas: VIH/SIDA, malaria y tuberculosis. Actúa como organización de compras centralizada y aprovecha su poder adquisitivo y su modo de financiamiento para negociar precios bajos en fármacos y diagnósticos, así como para promover el desarrollo y la producción masiva de medicamentos especiales que aún no existen o no resultan asequibles (véase [en línea] <http://www.leadinggroup.org>). En el apartado b se hará referencia al Servicio Financiero Internacional para la Inmunización.

<sup>8</sup> “El DEG es un activo de reserva internacional creado en 1969 por el FMI para complementar las reservas oficiales de los países miembros. Su valor está basado en una cesta de cuatro monedas internacionales fundamentales. Los DEG se pueden intercambiar por monedas de libre uso” (véase [en línea] [www.imf.org](http://www.imf.org)).

<sup>9</sup> En septiembre de 2009, el FMI distribuyó entre sus miembros 283.000 millones de dólares en derechos especiales de giro (DEG). De ese total, más de 150.000 millones de dólares se dirigieron a 15 de las mayores economías desarrolladas y, según Soros (2009), en su mayoría no se utilizarán y pasarán a formar parte de las reservas internacionales de estos países, que en realidad no necesitan reservas adicionales.

El **canje Debt2Health** es una innovadora iniciativa financiera que el Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria (FMSTM) puso en marcha en 2007<sup>10</sup>. Ayuda a canalizar recursos de países en desarrollo con un alto nivel de endeudamiento y de enfermedades, de modo que no tengan que dedicarlos a la amortización de deuda, sino a inversiones en el sector de la salud (véase [en línea] <http://www.theglobalfund.org>). En el marco de esta iniciativa, los acreedores aceptan condonar una parte de la deuda a una serie de países beneficiarios, con la condición de que los gobiernos de estos inviertan un determinado porcentaje en programas de salud a través del Fondo Mundial.

La **cancelación de préstamos a través de donantes** es una iniciativa que combina la concesión de un préstamo o un crédito a un país en desarrollo y un donante que se compromete a repagar el préstamo —de modo que en la práctica se convertirá en una donación— siempre y cuando el país receptor cumpla una serie de objetivos previamente definidos (Banco Mundial, 2009). Es decir, que el país en desarrollo recibe la ayuda económica de antemano, con la garantía de que, si alcanza las metas fijadas, un donante cancelará en su nombre la deuda que corresponda.

El **servicio financiero internacional** es un ejemplo de instrumento para el adelanto de recursos. Fue propuesto por el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte en 2003, como un mecanismo por el cual sobre la base de las corrientes futuras (es decir, los compromisos futuros) de AOD por parte de países donantes —con un horizonte temporal de 30 años— podrían obtenerse recursos para el presente.

Esto se llevaría a cabo mediante la utilización de las promesas vinculantes de largo plazo para contribuciones de ayuda al desarrollo realizadas por los donantes como activos para respaldar la emisión de bonos en los mercados de capital internacionales. Esto a su vez, permite apalancar los recursos que están disponibles de forma inmediata para el financiamiento del desarrollo<sup>11</sup>.

La primera iniciativa de este tipo es el **Servicio Financiero Internacional para la Inmunización**, creado en 2004 por Francia y el Reino Unido, y al que después se sumaron Australia, España, Italia, Noruega, los Países Bajos, Sudáfrica y Suecia<sup>12</sup>. Se puso en marcha como proyecto piloto, según los principios generales de un servicio financiero internacional y con el objetivo de proporcionar recursos al sector de la inmunización a través de la Alianza GAVI<sup>13</sup>. Hasta la fecha, los nueve países donantes han hecho compromisos por valor de más de 6.200 millones de dólares en un plazo de 23 años al Servicio Financiero Internacional para la Inmunización. A partir de esos compromisos, el servicio ha podido recaudar 3.400 millones de dólares en emisiones internacionales de bonos desde 2006<sup>14</sup>.

<sup>10</sup> El Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria es una institución financiera internacional cuyo objetivo es apoyar programas de prevención, tratamiento y atención de esas tres enfermedades (véase [en línea] <http://www.theglobalfund.org/en/>).

<sup>11</sup> La solvencia de los países donantes y la naturaleza vinculante de los compromisos con respecto a los flujos de asistencia en el futuro deberían posibilitar que se sufrague el Servicio Financiero Internacional con bonos de muy alta calidad y, por lo tanto, a un precio reducido.

<sup>12</sup> Muy recientemente (en junio de 2011), el Brasil se convirtió en el décimo donante, al comprometerse a aportar 20 millones de dólares al Servicio Financiero Internacional para la Inmunización.

<sup>13</sup> La Alianza GAVI (antes Alianza Mundial para el Fomento de la Vacunación y la Inmunización) se creó en 2000 con el formato de colaboración entre el sector público y el privado para fomentar programas de inmunización en países pobres. Participan gobiernos de distintos países desarrollados y en desarrollo, la OMS, el UNICEF, el Banco Mundial, la Fundación Bill y Melinda Gates, productores de vacunas, instituciones de salud públicas y organizaciones no gubernamentales, entre otros.

<sup>14</sup> El Servicio Financiero Internacional para la Inmunización está clasificado como un emisor AAA/Aaa/AAA (véase [en línea] <http://www.iffim.org/>).

### 3. Incentivos público-privados, garantías y seguros

**Los compromisos anticipados de mercado** son un mecanismo innovador para evitar que la industria farmacéutica centre solo sus investigaciones en las enfermedades de los “países ricos” por el hecho de que la demanda de los países pobres sea imprevisible y exista un mayor riesgo de insolvencia. Así, se establece una alianza entre donantes y compañías farmacéuticas, por la cual estas se comprometen a realizar las investigaciones necesarias y a que, cuando las medicinas o las vacunas estén listas, las venderán a un precio asequible, mientras que los donantes garantizan que, una vez concluida la investigación, la demanda será previsible y solvente (véase [en línea] <http://www.leadinggroup.org>).

El Canadá, la Federación de Rusia, Italia, Noruega, el Reino Unido y la fundación de Bill y Melinda Gates se comprometieron a aportar 1.500 millones de dólares, mientras que la Alianza GAVI prometió 1.300 millones de dólares hasta 2015 para un proyecto piloto de compromiso anticipado de mercado con objeto de combatir enfermedades neumocócicas. El objetivo del proyecto, que se puso en marcha en 2009, es que la nueva vacuna esté en el mercado dentro de pocos años. Los fabricantes se han comprometido a venderla a un precio reducido durante 10 años (véase [en línea] <http://www.leadinggroup.org>).

El Fondo de seguro contra riesgos de catástrofe para el Caribe (CCRIF), creado en 2007, es un ejemplo de **fondo de seguros soberanos**. Los países caribeños participantes cuentan por este medio con una cobertura asequible para recibir apoyo presupuestario inmediato en caso de sufrir un desastre natural importante, como un terremoto o un huracán (OCDE, 2011). El Fondo funciona como mutua de seguros paramétricos, controlada por los países integrantes. Un seguro paramétrico consiste en un acuerdo previo de cobertura en función de que se alcancen ciertos parámetros predefinidos (por ejemplo, indicadores de intensidad de un desastre natural en una ubicación determinada medidos por un organismo independiente) y no de las pérdidas que se produzcan. Es decir, que las reclamaciones se pueden pagar mucho antes que si el seguro estuviera basado en pérdidas reales, cuya cuantificación podría llevar mucho tiempo (véase [en línea] <http://www.CCRIF.org>; Pérez-Caldentey, Titelman y Vera (2011)).

### 4. Aportaciones voluntarias por canales públicos o público-privados

Un ejemplo de aportación voluntaria es la donación de persona a persona, que se realiza de forma individual y directa a destinatarios específicos, por lo general a través de Internet.

Otro ejemplo es la iniciativa RED, que se puso en marcha en 2006 para recabar recursos económicos destinados al Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria. Es un producto de “valor combinado”, que estimula las aportaciones voluntarias individuales combinando beneficencia y consumo. Las compañías asociadas (como Apple, Converse, Dell, Emporio Armani, GAP, Hallmark y Microsoft) diseñan y venden productos de la marca especial RED y realizan aportes con el porcentaje correspondiente de los ingresos (Banco Mundial, 2009).

Por último, Massivegood es otra iniciativa piloto de **contribución voluntaria solidaria** que se puso en marcha en 2010 con el objetivo de recaudar fondos para el UNITAID. Se trata de un mecanismo que permite a los viajeros contribuir al desarrollo mediante una pequeña aportación de 2 dólares en el momento de adquirir servicios de viaje (pasajes de avión, reservas hoteleras, arriendo de vehículos) a través de empresas asociadas al proyecto (OCDE, 2011; véase [en línea] [www.leadinggroup.org](http://www.leadinggroup.org)).

Cuadro 3

**ALGUNAS PROPUESTAS SELECCIONADAS SOBRE INSTRUMENTOS INNOVADORES DE FINANCIAMIENTO PARA EL DESARROLLO**

<b>Mecanismo</b>	<b>Características principales</b>	<b>Potencial para el financiamiento del desarrollo</b>
<b>Mecanismos que generan nuevos flujos de ingresos públicos</b>		
Impuesto a las transacciones financieras o impuesto sobre las transacciones monetarias	<p>Algunas propuestas se orientan a la aplicación a escala global de un impuesto sobre todos los tipos de transacciones financieras. Otras, en cambio, apuntan a un impuesto sobre las transacciones de divisas (impuesto sobre las transacciones monetarias).</p> <p>Por lo general, se reconoce que con esos impuestos se podría obtener una importante recaudación sin distorsionar gravemente los mercados, ya que la base de ingresos sería muy amplia y la tasa muy reducida (el intervalo propuesto se sitúa entre el 0,005% y el 0,05%).</p>	<p>Con un impuesto a todas las transacciones financieras a escala global a una tasa del 0,05% se podrían recaudar cada año 661.000 millones de dólares, el equivalente al 1,21% del PIB mundial (Schulmeister, 2010).</p> <p>Un impuesto sobre las transacciones monetarias de un 0,005% a las operaciones al contado y de derivados en las cuatro principales divisas (dólar, euro, libra y yen) permitiría recaudar 33.400 millones de dólares al año (Schmidt, 2007).</p>
Impuesto sobre las emisiones de carbono	Concebido con el objetivo de recaudar fondos para el desarrollo y, además, fomentar la regulación de las emisiones de todas las fuentes de carbonos fósiles.	Se estima que un impuesto sobre las emisiones de gases de efecto invernadero de 0,05 dólares a 0,35 dólares por galón podría generar unos ingresos de entre 130.000 y 750.000 millones de dólares al año.
Tasa sobre los pasajes aéreos	Desde 2006 está vigente en Francia y Chile la tasa sobre pasajes aéreos, que luego adoptaron Côte d'Ivoire, el Gabón y Mauricio. En otros 12 países se han celebrado reuniones parlamentarias a fin de establecer iniciativas de este tipo, y 19 países se han comprometido a introducir aportaciones voluntarias.	Se estima que con la tasa solidaria sobre los pasajes de avión se pueden recaudar de 400 a 500 millones de euros anuales si se adhieren más países en los próximos años. Solo en Francia ha permitido recaudar 544 millones de euros desde 2006 (año en que se implantó) hasta 2009.
Asignaciones de derechos especiales de giro para el desarrollo	Una iniciativa concreta es la propuesta del inversionista George Soros (2009) de usar derechos especiales de giro de los países desarrollados para establecer un fondo de desarrollo sostenible que serviría para financiar planes orientados a la reducción de los efectos del cambio climático en los países en desarrollo y su adaptación de este.	Según las estimaciones que figuran en la propuesta de Soros, un fondo constituido por el equivalente a 100.000 millones de dólares de derechos especiales de giro (prestados por los países desarrollados durante 25 años) podría suponer 7.000 millones de dólares anuales en donaciones, préstamos y financiamiento de capital para los países en desarrollo durante los próximos 30 a 40 años.
Impuestos al comercio de armas	Constituye una propuesta de impuesto a escala global que persigue el doble objetivo de reducir el comercio de armas y recaudar fondos para el desarrollo. Ante esa idea, se han planteado diversas objeciones, como que podría incentivar el tráfico ilegal de armas y que los países en desarrollo —al ser sobre todo compradores y no productores de armamento— terminarían siendo los principales contribuyentes (Banco Mundial, 2009).	
Subasta o venta de permisos de emisión	Cuando existe un mecanismo de límites máximos y comercio para las emisiones (por ejemplo, en el marco del régimen de comercio de derechos de emisión de la Unión Europea (RCDE UE)), se pueden subastar o vender derechos de emisión, en lugar de asignarlos gratuitamente a los emisores; los ingresos obtenidos se destinarían al financiamiento de proyectos de desarrollo internacionales.	En 2008, Alemania subastó casi 1.000 millones de euros en subsidios de la Unión Europea, de los cuales 120 millones se dedicaron a la inversión en medidas internacionales de protección contra el cambio climático en países en desarrollo (Banco Mundial, 2009).

Cuadro 3 (continuación)

Mecanismo	Características principales	Potencial para el financiamiento del desarrollo
<b>Instrumentos basados en la deuda y adelanto de recursos</b>		
Canjes de deuda	<p>Canjes de deuda por salud: En el marco de esta iniciativa, que se puso en marcha en 2007, los acreedores de una serie de países aceptan condonar una parte de la deuda, a condición de que los gobiernos de los países beneficiarios inviertan un determinado porcentaje en programas de salud vinculados a la lucha contra el VIH/SIDA, la tuberculosis y la malaria a través del Fondo Mundial.</p> <p>Canjes de deuda por naturaleza: El mismo principio inspira esta idea, que data de principios de la década de 1980, y en virtud de la cual, una parte de la deuda externa del país se condona a cambio de inversiones en medidas de conservación o protección del medio ambiente a nivel local.</p>	
Cancelación de préstamos a través de donantes	Este instrumento implica, por una parte, la concesión de un préstamo a un país en desarrollo y, por otra parte, un donante que se compromete a cancelar el préstamo siempre y cuando el país receptor cumpla una serie de objetivos previamente definidos.	
Servicio Financiero Internacional para la Inmunización (IFFIm)	El Servicio Financiero Internacional para la Inmunización es un ejemplo de instrumento para el adelanto de recursos. Fue creado en 2004 por Francia y el Reino Unido, y después se sumaron Australia, España, Italia, Noruega, los Países Bajos, Sudáfrica y Suecia. Es un mecanismo en virtud del cual se utilizan los compromisos vinculantes de largo plazo de los donantes para ayuda al desarrollo como activos para respaldar la emisión de bonos en los mercados de capital internacionales, a fin de aumentar así los recursos disponibles de forma inmediata para el financiamiento del desarrollo.	Hasta la fecha, los nueve países donantes han prometido contribuciones por valor de más de 6.200 millones de dólares al Servicio Financiero Internacional para la Inmunización en un plazo de 23 años. A partir de esos compromisos, el servicio ha podido recaudar 3.400 millones de dólares en emisiones internacionales de bonos desde 2006.
<b>Incentivos público-privados, garantías y seguros</b>		
Compromisos anticipados de mercado	Con este mecanismo se pretende evitar que la industria farmacéutica centre solo sus investigaciones en las enfermedades de los “países ricos” por el hecho de que la demanda de los países pobres sea imprevisible y exista un mayor riesgo de insolvencia. De este modo, se establece una alianza entre donantes y compañías farmacéuticas, en virtud de la cual estas se comprometen a realizar las investigaciones necesarias y a garantizar que, cuando las medicinas o las vacunas estén listas, se venderán a precios asequibles. Los donantes, por su parte, garantizan que una vez concluida la investigación, la demanda será previsible y solvente.	El Canadá, la Federación de Rusia, Italia, Noruega, el Reino Unido y la fundación de Bill y Melinda Gates se comprometieron a aportar 1.500 millones de dólares, mientras que la Alianza GAVI prometió destinar 1.300 millones de dólares hasta 2015 para un proyecto piloto de compromiso anticipado de mercado con objeto de combatir enfermedades neumocócicas. El objetivo del proyecto, que se puso en marcha en 2009, es que la vacuna esté en el mercado dentro de pocos años. Los fabricantes se han comprometido a venderla a un precio reducido durante 10 años.

Cuadro 3 (conclusión)

Mecanismo	Características principales	Potencial para el financiamiento del desarrollo
Fondo de seguros soberanos: Fondo de seguro contra riesgos de catástrofe para el Caribe	El Fondo de seguro contra riesgos de catástrofe para el Caribe es un fondo de seguros soberanos fundado en 2007 por países caribeños con el objetivo de poder contar con una cobertura asequible en forma de apoyo presupuestario inmediato tras desastres naturales importantes. Funciona como mutua de seguros paramétricos; es decir, existe un acuerdo previo de cobertura en función de que se alcancen ciertos parámetros predefinidos (por ejemplo, indicadores de intensidad de un desastre natural en una ubicación determinada medidos por un organismo independiente) y no de las pérdidas que se produzcan. De esta manera, las reclamaciones se pueden pagar mucho antes que si el seguro estuviera basado en pérdidas reales, cuya cuantificación podría llevar mucho tiempo.	
<b>Aportaciones voluntarias por canales públicos o público-privados</b>		
Donación de persona a persona	Con este sistema, las donaciones se realizan de forma individual y directa a destinatarios específicos, por lo general a través de Internet. Por ejemplo, existen plataformas en línea que permiten realizar inversiones en microfinanzas para emprendedores de países en desarrollo.	
Productos de valor combinado: la iniciativa RED	La iniciativa RED, que se puso en marcha en 2006, es un ejemplo de los denominados productos de “valor combinado”, que estimulan las aportaciones voluntarias individuales combinando beneficencia y consumo. Las compañías asociadas (como Apple, Converse, Dell, Emporio Armani, GAP, Hallmark y Microsoft) diseñan y venden productos de marca especial RED y realizan aportaciones con el porcentaje correspondiente de los ingresos (Banco Mundial, 2009).	
Contribución voluntaria solidaria: Massivegood	Massivegood es una iniciativa piloto que se puso en marcha en 2010 y que permite a los viajeros contribuir al desarrollo mediante una pequeña aportación de 2 dólares en el momento de adquirir servicios de viaje (pasajes de avión, reservas hoteleras, arriendo de vehículos) a través de empresas asociadas al proyecto.	

**Fuente:** Esteban Pérez-Caldentey, Daniel Titelman y Cecilia Vera, “Middle-income countries and the system of international cooperation: the way forward”, inédito, 2011.

#### **D. NUEVOS DESAFÍOS PARA LOS PAÍSES DE RENTA MEDIA EN EL ESCENARIO POSTERIOR A LA CRISIS GLOBAL**

La necesidad de ayuda a los países de renta media en forma de cooperación se pone aún más de relieve con las recientes dificultades que estos enfrentan tras la crisis mundial. Especialmente en el caso de América Latina y el Caribe, el escenario posterior a la crisis exige a los países de renta media cubrir nuevos puntos vulnerables, como por ejemplo, las cuantiosas entradas de capital (que implican mayores presiones para la apreciación de las monedas), un espacio fiscal más reducido y alzas de precios de productos básicos, como el petróleo y los alimentos.

Las entradas de capital a gran escala representan la primera vulnerabilidad de los países de renta media en el panorama resultante tras la crisis mundial. Por los diferenciales de las tasas de interés, junto con las favorables perspectivas de crecimiento, muchos de estos países resultan atractivos para los flujos de capital, que han empezado a inundar sus economías; en 2010, las entradas netas de capital en la región alcanzaron un máximo histórico de 153.000 millones de dólares, el doble que en 2009<sup>15</sup>. A raíz de ello, muchos países tuvieron que poner en práctica políticas orientadas a responder a esos flujos, ante el aumento de las presiones para la apreciación de las monedas y la rápida pérdida de competitividad. Por medio de medidas que abarcan desde la intervención en el mercado de divisas (como en el caso de Chile) hasta la imposición de tributos a ciertas entradas de capital (en el Brasil), los países de la región han intentado mantener un tipo de cambio competitivo con objeto de equilibrar la balanza de la cuenta corriente.

Una gestión adecuada de los importantes ingresos de capital no solo es decisiva desde el punto de vista de la competitividad, sino también para la estabilidad, ya que previene riesgos en el sector financiero (como los derivados de un crecimiento rápido del crédito y burbujas de precios de los activos) y reduce la vulnerabilidad ante interrupciones repentinas en las entradas de capital. La cooperación internacional debería ayudar a los países que enfrentan este reto a aplicar políticas de gestión de corrientes de capital que reduzcan las vulnerabilidades y prevengan riesgos en épocas de expansión de capitales.

Una segunda vulnerabilidad en el escenario surgido tras la crisis es la reducción del espacio fiscal. Muchos países de renta media de la región de América Latina y el Caribe implementaron políticas de estímulo fiscal en 2009 para contrarrestar los efectos económicos y sociales de la crisis, lo que provocó un deterioro de su situación fiscal. De ese modo, se redujo el espacio fiscal del que disponen los países para poner en práctica políticas orientadas al desarrollo. Aunque en algunos países latinoamericanos de renta media aumentarán el ingreso y los niveles de actividad (a la vez que se reducirá la proporción entre la deuda y el PIB), otros deberán hacer frente a dificultades mayores que antes en materia fiscal<sup>16</sup>. En ese sentido, para los numerosos países de renta media que pueden ver ahora limitado su margen de gasto público, las entradas en concepto de asistencia para el desarrollo deberían servir para compensar déficits de recursos y evitar así posibles retrocesos en logros sociales como los contemplados en los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Los países donantes y las instituciones multilaterales deberían tener presente que el deterioro de los indicadores sociales no es solo un problema para quienes no cubren hoy sus

---

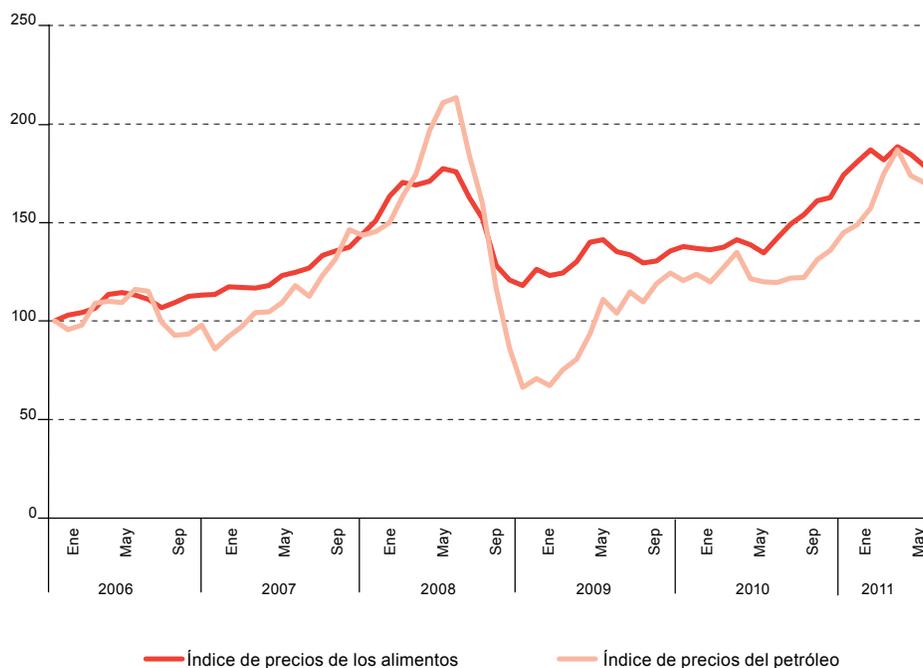
<sup>15</sup> De ese total, menos de la mitad correspondió a inversión extranjera directa. Información del Fondo Monetario Internacional (FMI), World Economic Outlook Database, abril de 2011.

<sup>16</sup> En concreto, recurrir al endeudamiento público para financiar el desarrollo no es una opción recomendable para algunos países, como los caribeños cuya relación entre la deuda pública y el PIB supera el 100%.

necesidades, sino que puede repercutir negativamente a muy largo plazo y afectar a las próximas generaciones (Naciones Unidas, 2010).<sup>17</sup>

Por último, otra vulnerabilidad en el escenario actual, aparte de las de índole fiscal, es la que se asocia al alza de precios de productos básicos, como los alimentos y el petróleo. Los acontecimientos que se están produciendo en el norte de África y en Oriente Medio, que se traducen en preocupación acerca del suministro en el futuro, combinados con la debilidad relativa del dólar, han llevado los precios del petróleo a las cotas más altas desde agosto de 2008. A pesar de que se moderaron ligeramente en mayo y junio de este año, aún son un 140% superiores a los que se registraban a principios de 2009. A su vez, los precios de los alimentos han ascendido un 42% con respecto a la misma fecha (véase el gráfico 6)<sup>18</sup>.

Gráfico 6  
**PRECIOS DEL PETRÓLEO Y DE LOS ALIMENTOS. ENERO DE 2006-MAYO DE 2011**<sup>a</sup>  
*(Índice de enero de 2006=100)*



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información del Fondo Monetario Internacional (FMI).

<sup>a</sup> El índice de precios del petróleo corresponde al promedio simple de U.K. Brent, Dubai, y West Texas Intermediate.

<sup>17</sup> Por ejemplo, las deficiencias en materia de nutrición, salud y educación pueden provocar un deterioro del capital humano y tener repercusiones a largo plazo en la capacidad de desarrollo de los países, incluso mucho después de que los indicadores específicos hayan empezado a recuperarse.

<sup>18</sup> Estos cálculos se refieren a los índices de precios del petróleo y de los alimentos básicos, elaborados por el FMI. Se comparan los períodos de junio de 2011 y enero de 2009.

Esta tendencia al alza es ventajosa para los países productores y exportadores de productos básicos, pero perjudicial para los que son importadores y consumidores de esos productos. Por ejemplo, en la subregión de Centroamérica, en que la mayoría de los países son importadores de petróleo, la subida de los precios del crudo acarreará pérdidas de ingresos de miles de millones de dólares<sup>19</sup>.

A su vez, el incremento de los precios de los alimentos afecta a los índices de pobreza extrema en países que no son productores. Por ejemplo, según cálculos de la CEPAL, un aumento del 15% en los precios de los alimentos podría causar un incremento de la pobreza extrema entre 2 y 2,9 puntos porcentuales en promedio en la región de América Latina y el Caribe (CEPAL, 2008).

Por tanto, resulta evidente que los países de renta media (en especial, muchos de los que la región de América Latina y el Caribe) siguen siendo muy vulnerables a los vaivenes de los acontecimientos macroeconómicos. El escenario posterior a la crisis plantea nuevas dificultades a muchos de estos países, que deberán abordar nuevas vulnerabilidades que se añaden a las que ya padecían.

## E. EL CAMINO A SEGUIR

Queda claro que el hecho de que los países de renta media posean ingresos per cápita en promedio más elevados que los países de bajos ingresos no significa que estén libres de una serie de desafíos que afectan a estos últimos. La diversidad de situaciones que se dan en la categoría de renta media implica que muchos de estos países presenten vulnerabilidades notables, no solo relacionadas con la situación económica y social, sino también con características estructurales vinculadas al desempeño productivo y al potencial de desarrollo. Además, como consecuencia de la crisis mundial, muchos países de renta media (y, en particular, algunos de América Latina y el Caribe) podrían ser ahora más vulnerables.

Por lo tanto, es preciso insistir nuevamente en que el sistema de cooperación internacional debe buscar una respuesta integral y amplia para el problema del desarrollo que no solo se oriente a las necesidades de los países de bajos ingresos, sino que también considere las necesidades y vulnerabilidades heterogéneas presentes en los países de renta media.

Para que esto sea posible, es fundamental tener un conocimiento integral, en cada caso, de las áreas que presentan mayor necesidad y son más vulnerables, e identificar las principales brechas entre las necesidades y las posibilidades, de modo que la asistencia para el desarrollo pueda asignarse adecuadamente.

Un paso crucial en esta dirección sería la revisión de los métodos utilizados para clasificar países y la sustitución de los criterios actuales (basados en los ingresos) por nuevos indicadores que sean más adecuados para esta clasificación. Estos nuevos indicadores deberían ser capaces de captar la naturaleza multifacética del problema del desarrollo y, por lo tanto, permitir la formación de grupos de países menos heterogéneos entre sí.

Más específicamente, los indicadores deberían reflejar los desafíos estructurales y las áreas de vulnerabilidad existentes en los países de renta media y que no son captados por el criterio del ingreso per cápita. En el caso de los países de renta media de América Latina y el Caribe, estos desafíos de largo plazo y áreas de vulnerabilidad pueden resumirse en lo que la Comisión Económica para América Latina

---

<sup>19</sup> Véanse, por ejemplo, los cálculos realizados en Machinea (2006).

y el Caribe (CEPAL) presentó como brechas clave que deben cerrarse para evitar caer en la “trampa del ingreso medio” y avanzar hacia un proceso de desarrollo sostenible y dinámico que tenga como eje central la equidad (CEPAL, 2010a). Estas son: la brecha del financiamiento, la brecha de la desigualdad y la protección social, la brecha del capital humano y la brecha de la productividad y la inversión.

Además de elaborar mejores criterios para la asignación de asistencia para el desarrollo, la comunidad internacional debe persistir en la tarea de aumentar los recursos disponibles para el financiamiento del desarrollo. El nivel actual de financiamiento otorgado a los países en desarrollo por medio de la AOD es claramente insuficiente y, por lo tanto, en ocasiones se aumenta la asistencia a ciertos países o regiones a expensas de otros —como los países de renta media— que también tienen importantes necesidades.

A pesar de los esfuerzos de los países donantes del CAD para elevar la suma otorgada, los niveles de asistencia en 2010 alcanzaron un promedio de apenas un 0,32% de su ingreso nacional bruto (INB), muy por debajo de la meta del 0,7% acordada internacionalmente. Asimismo, las finanzas públicas de muchos donantes se deterioraron sustancialmente como consecuencia de la crisis mundial, lo que hace menos probable el incremento de los niveles de asistencia. Dado que el escenario posterior a la crisis ha agregado nuevas áreas de vulnerabilidad a las que tradicionalmente enfrentan ciertos países en desarrollo, persistirá la tensión entre la escasez de recursos y las grandes necesidades.

**Por estos motivos, es de vital importancia que la comunidad internacional aúne sus fuerzas para encontrar formas innovadoras de movilizar recursos para el desarrollo que sean adicionales, y no sustitutos, de los flujos de AOD.** Los países del norte y del sur se han unido en diferentes ocasiones para elaborar mecanismos de financiación innovadora para el desarrollo. Las propuestas abarcan desde impuestos globales específicos hasta mecanismos para facilitar las donaciones voluntarias privadas de un individuo a otro. Algunas de las propuestas ya se están llevando a cabo, y los resultados son alentadores. No obstante, aún queda mucho por hacer, por lo que la comunidad internacional debería emprender una seria labor en este sentido.

### Bibliografía

- Banco Mundial (2009), “Glossary of selected innovative and conventional financial instruments and mechanisms” [en línea] <http://www.fininnov.org/img/Glossary%20Innovative%20Financing%20October%209%202009.pdf>.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2010a), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (2010b), *Panorama social de América Latina, 2010* (LC/G.2481-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.10.II.G.6.
- \_\_\_\_\_ (2008), “El alza de los precios de alimentos puede aumentar la pobreza y la indigencia en más de diez millones de personas en América Latina y el Caribe” [en línea] [http://www.eclac.org/noticias/paginas/3/20623/NotaAlimentospobreza\\_Final.pdf](http://www.eclac.org/noticias/paginas/3/20623/NotaAlimentospobreza_Final.pdf).
- Eiben, Rosalind y Stephen Lister (2004), “Why and how to aid ‘middle income countries’”, *IDS Working Paper 231*, Brighton, Instituto de Estudios para el Desarrollo [en línea] <http://www.ids.ac.uk/files/Wp231.pdf>.
- El Fondo Mundial [online] [www.theglobalfund.org](http://www.theglobalfund.org).
- El Grupo Piloto de Financiamiento Innovador para el Desarrollo [en línea] [www.leadinggroup.org](http://www.leadinggroup.org).
- Fallon, Peter y otros (2001), “Middle-income countries - development challenges and growing global role”, *Policy Research Working Paper*, N° 2657, Banco Mundial.
- Ffrench-Davis, Ricardo (2007), “Innovative financing for action against hunger and poverty” [en línea] <http://www.un.org/docs/ecosoc/meetings/2007/amr2007/Ffrench%20Davis%20-%20innovative%20financing.pdf>.
- Fondo de seguro contra riesgos de catástrofe para el Caribe [online] [www.CCRIF.org](http://www.CCRIF.org).
- France Diplomatie [en línea] [http://www.diplomatie.gouv.fr/en/france-priorities\\_1/development-and-humanitarian-action\\_2108/innovative-ways-to-fund-development\\_2109/](http://www.diplomatie.gouv.fr/en/france-priorities_1/development-and-humanitarian-action_2108/innovative-ways-to-fund-development_2109/).
- Machinea, José Luis (2006), “Centroamérica: en malos términos con los términos de intercambio”, *Notas de la CEPAL*, N° 46 [en línea] <http://www.eclac.cl/prensa/noticias/notas/2/26002/NOTAS46ESPv3.pdf>.
- Naciones Unidas (2010), *El progreso de América Latina y el Caribe hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Desafíos para lograrlos con igualdad* (LC/G.2460), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2011), “Mapping of some important innovative finance for development mechanisms”, *OECD Working Party on Statistics*, Paris, febrero [en línea] [http://www.leadinggroup.org/IMG/pdf/DCD-DAC-STAT-RD\\_2011\\_1-RD1-ENG\\_IFD-2.pdf](http://www.leadinggroup.org/IMG/pdf/DCD-DAC-STAT-RD_2011_1-RD1-ENG_IFD-2.pdf).
- Pérez-Caldentey, Esteban, Daniel Titelman y Cecilia Vera (2011), “Middle-income countries and the system of international cooperation: the way forward”, inédito.
- Schmidt, Rodney (2007), *The Currency Transaction Tax: Rate and Revenue Estimates*, Universidad de las Naciones Unidas [en línea] <http://www.stampoutpoverty.org/?lid=10738>.
- Schulmeister, Stephan (2010), “Short-term asset trading, long-term price swings, and the stabilizing potential of a transactions tax” [en línea] <http://europeansforfinancialreform.org/en/news/study-ftt-stephan-schulmeister-wifo>.
- Servicio Financiero Internacional para la Inmunización (IFFIm) [online] [www.iffim.org/](http://www.iffim.org/).
- Soros, George (2009), “Special Drawing Rights proposal” [en línea] <http://www.scribd.com/doc/39719868/Special-Drawing-Rights-Proposal-en-December-2009-Updated-January-6-2010-George-Soros>.
- Sumner, Andy (2010), “Global poverty and the new bottom billion: what if three-quarters of the world's poor live in middle-income countries”, *Working Paper*, vol. 2010, N° 349, Brighton, Instituto de Estudios para el Desarrollo [en línea] <http://www.ids.ac.uk/files/dmfile/Wp349.pdf>.



Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)  
Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC)  
[www.cepal.org](http://www.cepal.org)