



La lucha contra la pobreza en los países de renta media

*Iliana Olivé Aldasoro **

Tema: Los esfuerzos de la comunidad de donantes se están concentrando de forma creciente en los países de renta baja. En este contexto, se ha abierto un debate en torno a cuál debería ser el papel de la cooperación internacional en los países de renta media.

Resumen: La cooperación internacional se rige en gran medida por las distintas clasificaciones de los países en desarrollo por su nivel de renta per cápita y los países llamados de renta baja concentran de forma creciente los esfuerzos de la comunidad internacional. Esta mayor atención de la comunidad de donantes en los países de renta baja se está manifestando no solamente en una creciente concentración de la ayuda oficial al desarrollo (AOD), sino también en el diseño de instrumentos de cooperación al desarrollo que pretenden dotar a la cooperación internacional de un impacto y una eficacia que no ha tenido hasta la fecha. Ante esta tendencia, surge el debate de cuál debería ser el papel de la cooperación internacional en los países de renta media y si el objetivo de lucha contra la pobreza no compromete, de algún modo, a la comunidad de donantes a renovar sus esfuerzos en los países de renta media.

Análisis: *La clasificación de los países por su nivel de renta*

Antes de abordar el debate sobre la cooperación con países de renta baja y de renta media, conviene detallar el origen y las características de esta clasificación. El origen de la clasificación de los países por su nivel de renta se encuentra en la necesidad del Banco Mundial de categorizar a los países según algún criterio para poder establecer los términos financieros de los contratos de préstamo de dicha institución a los países en desarrollo. Según la clasificación del Banco Mundial, son de renta baja los países cuya renta per cápita es inferior a 746 dólares y son países de renta media los que registran una renta per cápita de menos de 9.205 dólares. Siguiendo esta clasificación, los países de renta baja disfrutan de condiciones financieras más blandas en los préstamos concedidos por el Banco Mundial mientras que los países de renta media sólo pueden disfrutar de préstamos concedidos en condiciones mucho más próximas a las condiciones de mercado. Así, el Banco Mundial considera que es la renta per cápita ajustada a la inflación la que mejor indica la capacidad de una economía de satisfacer sus necesidades financieras y, por lo tanto, el criterio que debe determinar los términos de los contratos financieros del citado organismo multilateral.

Pero el Banco Mundial no es el único organismo de cooperación al desarrollo que ha tratado de clasificar los países en desarrollo según su renta (UNCTAD y OCDE). El Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) emplea una tipología de los países en desarrollo muy similar a la del Banco Mundial. La agrupación de renta baja y de renta media del CAD coincide con la del Banco Mundial aunque presenta algunas salvedades. En primer lugar, el CAD subdivide los países de renta media en dos categorías: renta media-baja (renta per cápita comprendida entre 746 dólares y 2.975 dólares) y renta media-alta (renta per cápita

* *Investigadora Principal, Cooperación Internacional y Desarrollo
Real Instituto Elcano*

superior a 2.976 dólares e inferior a 9.205 dólares). En segundo lugar, se establece la categoría de países menos avanzados; países cuya renta es inferior a 745 dólares, al igual que los países de renta baja pero que, además, presentan otras características que hacen que se les considere más vulnerables que los países de renta baja. De este modo, el CAD está reconociendo implícitamente que en ocasiones el nivel de renta no puede ser un indicador fiable de la vulnerabilidad socioeconómica de un país ni de su nivel de desarrollo. Por último, también el CAD reconoce otras dos categorías de países que no se incluyen en la clasificación del Banco Mundial. Estas son los países de renta alta (renta superior a 9.206 dólares) y los países y territorios en transición. También en el caso de este último rubro, se están considerando otros factores (en este caso político-económicos) que impiden catalogar a éstos países en la clasificación general por nivel de renta. De hecho, en esta última categoría se encuentran países que por su nivel de renta podrían incluirse en el apartado de renta baja y otros que podrían incluirse en el de renta media.

Implicaciones de la clasificación por el nivel de renta per cápita

Puede decirse que en los últimos años se ha llegado a cierto consenso sobre cuáles deberían ser los objetivos y la forma de operar del sistema de cooperación internacional al desarrollo. Se ha determinado la lucha contra la pobreza como el objetivo último de donantes bilaterales, organismos multilaterales, ONG (organizaciones no gubernamentales) y los propios gobiernos y sociedades receptoras de ayuda oficial al desarrollo. Asimismo, y ante el fracaso del sistema de cooperación internacional en su objetivo de promover el desarrollo de los países más desfavorecidos, se ha alcanzado cierto consenso sobre cuáles deberían ser los requisitos básicos de las acciones enmarcadas en la cooperación al desarrollo. Cabe destacar que el diseño y uso de estos nuevos instrumentos –que pretenden dotar de mayor eficacia a las acciones de cooperación al desarrollo– se han volcado en la cooperación con los países de renta baja (*Poverty Reduction Strategy Papers –PRSP–*, *Sector Wide Approaches –SWAs–* y *Fast Track Initiative –FTI–*).

Estos nuevos instrumentos de cooperación internacional al desarrollo llevan implícitos tres supuestos de partida. El primero de ellos es que la reducción de la pobreza y el desarrollo son prácticamente sinónimos. El segundo supuesto es que, dado el objetivo de reducción de la pobreza, los esfuerzos de la cooperación internacional al desarrollo deben concentrarse en los países más pobres –entendiendo esto como los países con menor renta per cápita ajustada a la inflación–. En otras palabras, el desarrollo es reducción de la pobreza y una buena medición de la pobreza es la renta per cápita ajustada a la inflación. El tercer supuesto, que deriva del anterior, es que una mayor renta per cápita suele ir asociada a una mayor capacidad por parte de la administración del país en desarrollo para resolver sus necesidades de desarrollo (educación, sanidad, promoción de la igualdad entre hombre y mujeres, problemas medioambientales, etc). En otras palabras, mientras que los países de renta baja carecen de la capacidad de afrontar por sí solos la resolución de sus problemas económicos, políticos y sociales, los países de renta más elevada sí disponen de los recursos para impulsar su desarrollo.

Las ventajas de este nuevo enfoque del desarrollo y de la cooperación internacional al desarrollo son indudables. En primer lugar, se ha fijado un objetivo. A pesar de la dificultad de definir un concepto como el de desarrollo y de las múltiples vertientes del mismo (desarrollo económico, político, social, etc), se ha optado por acotar el desarrollo a la lucha contra la pobreza, o al menos, de establecer una prioridad en el desarrollo. En segundo lugar, se ha logrado un alto grado de consenso internacional en este punto: no solamente se ha fijado un objetivo sino que, además, existe un creciente compromiso de distintos receptores y donantes con respecto a la lucha contra la pobreza.

La mayoría de las evaluaciones sobre los resultados de la cooperación al desarrollo son poco alentadoras. El conjunto del sistema de cooperación internacional al desarrollo no ha

sabido, a lo largo de las últimas décadas, acabar con la pobreza, ni con las desigualdades ni promover las bases necesarias para el desarrollo. Los motivos son varios y de muy distinta naturaleza, pero entre ellos se encuentra sin duda alguna la falta de un objetivo concreto y compartido por los actores de la cooperación al desarrollo. En este sentido, la elección y el compromiso en la lucha contra la pobreza constituye sin duda alguna una base necesaria para reorientar y mejorar los resultados de la cooperación internacional al desarrollo.

El futuro de la cooperación con los países de renta media

No obstante, frente a la postura de los que abogan por la concentración de los esfuerzos de la cooperación por la lucha contra la pobreza en los países de menor renta per cápita, existen voces que claman a favor de la cooperación con los países de mayor renta per cápita (renta media) que se ven igualmente asolados por la pobreza, las desigualdades y el subdesarrollo. Los argumentos de los que defienden esta postura son varios y la mayoría de ellos están relacionados con la debilidad de las clasificaciones que dividen el mundo en desarrollo por su nivel de renta. A continuación se exponen algunos de ellos.

La primera deficiencia de la clasificación por nivel de renta se encuentra en la mera clasificación. Como en toda clasificación, la división entre renta baja y renta media da lugar al error de salto. En la frontera entre los dos tipos de países, se encuentran naciones como Bolivia, con una renta nacional que le sitúa entre los países de renta media y con una situación muy similar a la que tienen que enfrentar países con una renta per cápita anual unos pocos dólares menor.

En segundo lugar, según las actuales clasificaciones por nivel de renta, la categoría de países de renta media es muy amplia. Por ejemplo, según el CAD, son de renta media en torno a un centenar de países. Sobra señalar que resulta prácticamente imposible despejar un patrón común de problemas y necesidades de desarrollo para un conjunto tan amplio de países y, por lo tanto, tan heterogéneo desde el punto de vista político, social, cultural, geográfico, histórico y económico.

En tercer lugar, la elección de la renta per cápita como indicador de desarrollo presenta una serie de deficiencias. Por una parte, está el hecho de elegir como criterio de desarrollo un criterio estrictamente económico. Esta elección podría responder, en realidad, a la concepción del desarrollo que primaba cuando se elaboraron las clasificaciones por nivel de renta. Sin embargo, la evolución de la doctrina del desarrollo durante las últimas décadas ha llevado a ampliar el concepto de desarrollo hacia nuevas facetas como son el desarrollo social o el político. Buena muestra de ello es el diseño, a principios del decenio de los noventa, del Índice de Desarrollo Humano (IDH) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) que tipifica el nivel de desarrollo de los países en función de, además de la renta per cápita, la situación educativa y sanitaria en el país. Por otra parte, la renta per cápita tampoco es un indicador perfecto de la situación económica de un país. Aunque la evolución de la renta per cápita indica el crecimiento o decrecimiento de una economía, no indica con la misma fiabilidad el desarrollo o subdesarrollo económico de un país. Por ejemplo, la calidad en la distribución de la renta no puede quedar reflejada en un indicador como éste. Dos países con igual nivel de renta per cápita pueden esconder niveles de pobreza muy dispares en función de la concentración de la riqueza que registre cada uno de ellos. Así, un país como Brasil, con una economía de gran tamaño y una renta per cápita elevada registra grandes bolsas de pobreza y situaciones de hambruna. Otro factor económico que queda oculto en un criterio como el de la renta es el grado de vulnerabilidad de una economía. Existen países con altos niveles de renta con producciones concentradas en un solo sector (generalmente el primario) y estructuras monoexportadoras. Esto es, la renta per capita no es un indicador de cambio estructural. Buen ejemplo de este último tipo de países sería Guinea Ecuatorial, con una renta per cápita ajustada a la paridad del poder adquisitivo que supera ya los

15.000 dólares según el último informe del PNUD; renta obtenida a través de la explotación y exportación de sus recursos petrolíferos y que, sin embargo, conserva una estructura económica monoprodutiva y monoexportadora y que presenta indicadores de salud y educación similares a los de muchos países de renta baja.

Conclusiones: Puede apreciarse un importante paso adelante en los principios básicos que rigen el sistema internacional de cooperación al desarrollo. Se ha marcado un objetivo claro –la lucha contra la pobreza– que, además, parece estar siendo asumido por los receptores de ayuda y la comunidad de donantes.

Pero dadas las características de la clasificación que se está empleando para determinar el nivel de desarrollo de los países receptores de ayuda, y dadas las implicaciones que está teniendo dicha clasificación –concentración de la ayuda en los países de renta baja y diseño de nuevos instrumentos de cooperación internacional al desarrollo específicos para dichos países– cabe preguntarse si el mismo objetivo de lucha contra la pobreza no requiere una renovación de los esfuerzos en la cooperación con determinados países de renta media. Estimar la pobreza en un país es una tarea estadísticamente muy compleja: requiere la asunción de una definición única de pobreza (pobreza de ingresos, de consumo, de acceso a las necesidades básicas) y un esfuerzo de recopilación de datos y de procesamiento de los mismos de gran dificultad. Sin embargo, un mayor esfuerzo en este sentido podría revelar realidades, en términos de pobreza, más fiables que la mera clasificación de los países en desarrollo por su nivel de renta per cápita.

La incapacidad de la categoría de renta media para imponerse como una identidad se ha puesto también de manifiesto en la última reunión de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en Cancún. En las negociaciones sobre los aspectos del comercio internacional que más afectan a los países en desarrollo –acceso a medicamentos, sistema de preferencias generalizadas o exportación de alimentos a mercados tradicionalmente cerrados–, las alianzas entre países en desarrollo se hacían y deshacían en función del tema en negociación y las distintas coaliciones incluían países con niveles de renta muy dispares. Los problemas que enfrenta un país en desarrollo parecen tener una relación muy endeble con el nivel de renta per cápita que registra a nivel macroeconómico.

Iliana Olivé
Investigadora Principal, Cooperación Internacional y Desarrollo
Real Instituto Elcano