

José Antonio Alonso y José Antonio Ocampo (Dir.) Cooperación para el desarrollo en tiempos de crisis



Fondo de Cultura Económica, 2011, México, 362 págs.

Rafael Domínguez Martín
Cátedra de Cooperación Internacional
y con Iberoamérica, Universidad de Cantabria

El presente volumen recoge buena parte de las ponencias presentadas en la Conferencia Internacional «Cooperación para el desarrollo en tiempos de crisis», celebrada en junio de 2010 con motivo del balance de la Presidencia Española de la UE. La ventaja de su recopilación en forma de capítulos de libro es que permite publicar trabajos de gran calado y densidad (de más de 50 páginas cada uno, como los capítulos 2, 3, 5 y 6 de la obra y que son contribuciones mayores), junto a otros con formato más parecido al de artículos de revista especializada (caso del 4 y 7). Como todo lo que se publica en torno a la cooperación para el desarrollo, el contenido del volumen está sujeto a la provisionalidad, dados los incesantes cambios que estamos viendo tanto en la agenda y arquitectura internacionales de la cooperación como en las políticas de los propios donantes (por ejemplo, España, con su monumental recorte de AOD). Pero, trascendiendo esta limitación irresoluble, hay que destacar el alto valor añadido que, como balance a fecha pre Busan 2011, tiene el texto, que será, sin duda, una obra de obligada consulta para los especialistas tanto en materia de políticas de desarrollo como de cooperación internacional, a la que habrá que volver para repasar los problemas del sistema de cooperación y verificar las tendencias apuntadas en las políticas de desarrollo.

El libro abre con una cuidada introducción general a cargo de Alonso y Ocampo, en la que se analizan los cambios en las modalidades e instrumentos de la AOD en el contexto de la crisis financiera internacional y sus efectos. Una crisis excepcional (sistémica) que dio origen al mayor paquete coordinado (por el G-20) de estímulos keynesianos, tras el cual, sin embargo, los países desarrollados han quedado muy tocados en sus finanzas públicas y niveles de empleo, los países emergentes parecen salir reforzados (aunque tendrán problemas para mantener su crecimiento sostenido) y los restantes países en desarrollo seguirán penando con sus crisis estructurales, agravadas por una congelación de la ayuda internacional. En definitiva, de la crisis ha surgido un mundo multipolar con ganadores (los BRIC y otros emergentes y el G-20) y perdedores (la UE). Ello obliga a revisar la agenda, arquitectura e instrumentos de la cooperación internacional, con mayor atención, respectivamente, a los

crítica de libros

bienes públicos globales, a la participación activa de los países de renta media, y a las nuevas fuentes de financiación, que deberán acompañar a una AOD mejor gestionada y en un marco de coherencia de políticas. El mensaje final es la necesidad de corregir –mediante cooperación internacional facilitadora de oportunidades de desarrollo para los países de bajo ingreso– las dos grandes asimetrías de la globalización que amplifican respectivamente el riesgo de crisis recurrentes y la exclusión de amplias capas de población de los frutos del crecimiento: la que se produce entre la fuerte interdependencia de los mercados y la débil capacidad de coordinación internacional para regularlos, y la que se da entre la distribución de los beneficios del proceso globalizador y la asunción de responsabilidades con relación a sus costes.

Al abordaje de la crisis y sus efectos sobre las economías en desarrollo y en transición se dedica el extenso capítulo de Ocampo, Griffith-Jones, Norman, Ortiz, Vallejo y Tyson. Una crisis asentada sobre factores reales (desequilibrios globales derivados del resurgimiento de China en Asia, como impulsora de la expansión del comercio mundial y de los precios de los productos básicos), pero que se desencadenó en la economía financiera por los riesgos excesivos acumulados en un ambiente propiciado por la confianza ciega en la autorregulación de los mercados y un déficit regulatorio (que incluye dejación de responsabilidades de las autoridades monetarias) en los países desarrollados, con Estados Unidos a la cabeza. La crisis, de magnitud planetaria, tuvo como peculiaridad histórica su origen en Estados Unidos (cosa que algunos especialistas en la Gran Depresión pondrían en duda), pero, a diferencia de la Gran Depresión, se sacó la lección aprendida del pasado en forma de coordinación internacional para aplicar el «mayor paquete macroeconómico keynesiano de la historia» y hubo un hecho diferencial (China como «locomotora económica alternativa»), factores que redujeron el alcance de la crisis hasta dejarla en una Gran Recesión, con efectos amortiguados en los países en desarrollo, los cuales precisamente habían aplicado regulaciones financieras nacionales previas. De los tres canales de transmisión desde la economía financiera a la real de la crisis (remesas, finanzas y comercio), el canal comercial fue el de mayor importancia (responsable de 8 puntos de desaceleración del PIB de los países en desarrollo), dada la magnitud en la caída del comercio mundial: «uno de los peores (sino el peor) colapso del comercio internacional de la historia».

Y en cuanto a las respuestas a la crisis, su efectividad dependió del espacio para poder aplicar políticas anticíclicas sobre la demanda interna, que esta vez contaron con el apoyo del FMI (paradojas de la historia) y del reforzado G-20: en este sentido, los países en desarrollo en general estaban en mejores condiciones que en crisis anteriores, gracias a las estrategias de autoaseguramiento (acumulación de reservas de divisas manteniendo el tipo de cambio de la moneda nacional infravalorado), la menor dependencia de financiación externa y la regulación estricta de la industria financiera. Ahora bien, el espacio de política para utilizar las medidas de reactivación de la demanda interna dependió crucialmente del tamaño de las economías (a mayor tamaño menor grado de apertura al exterior y mayores posibilidades de éxito, caso de China, India o Brasil), mientras que los grandes países con peor desempeño fueron aquellos que padecían vulnerabilidades macroeconómicas y financieras (Rusia y Nigeria) o eran muy dependientes de sus exportaciones de manufacturas (México y Turquía). A nivel multilateral, y bajo el liderazgo del G-20, la crisis generó una respuesta rápida de la financia-

ción pero ésta se centró en el FMI (con «la mayor emisión de Derechos Espaciales de la historia») con los países de renta media, mientras que la ventanilla blanda del Banco Mundial y los otros bancos regionales de desarrollo y, en general, la Ayuda Oficial al Desarrollo, fue mucho más modesta para los países de renta baja. Probablemente ello se relaciona con la falta de representación de estos últimos en el G-20 como plataforma de la gobernanza económica mundial, lo que sitúa el debate en el terreno de la reforma de la arquitectura financiera y monetaria internacionales con el fin de evitar la denominada «divergencia dual» (de los países más pobres respecto a los desarrollados y de aquéllos respecto a las economías emergentes).

Esta reforma es el objeto del capítulo de Griffith-Jones y Ocampo que, por momentos (la resistencia de una industria financiera muy concentrada a la regulación por parte del Estado), suscita una reivindicación implícita de Rudolf Hilferding aunque con música keynesiana de fondo. Y es que si queda claro que la gravedad de la crisis se debió al déficit regulatorio en los países desarrollados (sintetizado en Basilea II), no lo es menos que la respuesta dada en Basilea III contiene limitaciones (aumentos insuficientes en los requisitos de capital vinculados a activos ponderados por riesgos, que además tienen un sesgo contra los préstamos a las pymes y los hogares más pobres de los países en desarrollo) y, sobre todo, se plantea poner en vigor en un plazo excesivamente dilatado (a partir de 2022) debido a las «fuertes presiones de los bancos». La nueva legislación norteamericana (ley Frank-Dodd), que podría utilizarse como modelo para una más estricta regulación financiera en Europa, también contiene excepciones para los productos derivados por empresas no financieras y finalmente diluye la regla Volcker que restringía severamente el uso de depósitos para operaciones especulativas. Lo ideal, por tanto, sería establecer una regulación financiera con un enfoque holístico y con un marcado carácter anticíclico o macro-prudencial, incluyendo «la restricción del poder monopólico e incluso la posibilidad de dividir las instituciones más grandes».

Dado el panorama ciertamente desolador que se traza de la gobernanza internacional financiera (poco democrática, de baja efectividad y muy fragmentada) y monetaria (con estrategias asimétricas entre un Banco Central Europeo, que parece vivir en la ortodoxia del santo temor al déficit del patrón oro, y una Fed anticíclica pero generadora de inestabilidad y del desequilibrio global contra natura, que ha llevado el autoaseguramiento como estrategia racional preventiva de los países en desarrollo para hacer frente a posibles crisis financieras y evitar la excesiva condicionalidad del FMI), los autores proponen varias alternativas de reforma de esa arquitectura. Una arquitectura que se ha mostrado incapaz de prevenir crisis recurrentes y su contagio, y de combatirlas de manera adecuada, a la vez que tampoco mitiga el efecto recesivo derivado de la incapacidad del sistema monetario internacional para garantizar que los superávits y los déficits de pagos de los distintos países se compensan entre sí. La reforma, de indudables resonancias keynesianas, pasaría por transformar el sistema monetario actual (basado de facto en un patrón dólar fiduciario, con el dólar como principal reserva internacional y los títulos del Tesoro estadounidense como los activos más seguros) en un sistema de cesta de monedas de reserva (que debería incluir necesariamente al renminbi chino) o, mejor aún, por recuperar la vieja idea de Keynes del *bancor* con la creación de una moneda mundial de carácter fiduciario para garantizar que las colocaciones de DEG sean empleadas (de manera anticíclica o para satisfacer la demanda adicional mundial anual

crítica de libros

de reservas) con el fin de corregir los problemas coyunturales o estructurales de los países en desarrollo. Y, de vuelta a la gobernanza financiera, se necesitaría una ampliación de capital del FMI con una redistribución de las cuotas de participación en la institución de acuerdo con el peso que en la actualidad tienen los distintos países en la economía mundial, donde la UE se ve como el principal obstáculo porque, en definitiva, es quien más tiene que perder; y, a mayores, también sería preciso un G-20 reformado para que alcanzase una mayor representatividad (incluir a Nigeria a la vez que se suprimen sillas europeas a favor del Eurogrupo y la Comisión podría ser un buen comienzo), aunque resulta discutible que la legitimidad de esta plataforma de la gobernanza económica mundial sólo derive de su carácter más o menos incluyente y no de su propia eficacia (demostrada por cierto para evitar la depresión, pero no para lograr la recuperación, prevenir futuras crisis o mitigar la divergencia dual).

El capítulo Mold y Prizzon se ocupa de cómo afectó la crisis a la ayuda al desarrollo de la que dependen en mayor medida los países más pobres sujetos a esa divergencia y de manera yuxtapuesta analiza los principales problemas del sistema de ayuda. En este trabajo se echa en falta una mayor actualización de datos (por ejemplo, los de dependencia de la ayuda, que son de 2007), lo que permite un ejercicio econométrico perfectamente irrelevante («los desequilibrios fiscales en los países donantes no pesan sobre los presupuestos públicos dedicados a la AOD») a la luz de las cifras que tenemos de AOD para 2011 y los adelantados de 2012, si bien resulta rescatable el hallazgo de la baja elasticidad de la AOD al crecimiento del PIB (la correlación entre el crecimiento del PIB y la AOD para el período 1960-2007 es estadísticamente significativa aunque extremadamente baja). Si lo que se quería estudiar es el impacto de los ciclos antes de la Gran Recesión en la AOD, debería haberse cambiado el título del capítulo, porque, como señalan los propios autores, «el hecho único en la historia reciente» [de que los donantes del CAD experimentaron simultáneamente tasas de crecimiento del PIB negativas] podría hacer «más marcada» la relación entre el ciclo económico y la AOD, lo que debiera haber sido un punto importante a tener en cuenta en esta investigación. En cualquier caso, los autores identifican de manera precisa los problemas que lastran la eficacia del sistema de ayuda (la fragmentación y deficiente asignación de la misma, la descoordinación de los donantes, la cooperación técnica como refugio de la ayuda ligada, la desatención a sectores clave para el crecimiento o la multiplicación de condicionalidades vinculadas al apoyo presupuestario) y anticipan algunas tendencias (el aumento de la ayuda multilateral como parte de una vuelta a la ayuda reembolsable y la presencia de proveedores alternativos de cooperación que podrían sortear los dos últimos problemas), concluyendo con un llamado a convertir la aspiración a la apropiación (los países socios ejercen una autoridad efectiva sobre su política y estrategia de desarrollo) en realidad.

El extenso capítulo de Alonso y Garciamartín, que ocupa casi una quinta parte del libro, analiza primero la relación entre la dependencia de la ayuda y la eficacia de la misma, que aparecía apuntada como parte del paisaje de los distintos impactos de la crisis en el capítulo anterior. Sin embargo, este problema de la dependencia de la ayuda no es menor, en la medida en que puede minar el impacto de los recursos recibidos y las posibilidades de desarrollo de los países afectados. La estrategia de investigación para evaluar estas hipótesis –una vez demostrado el efecto positivo de la calidad institucional en el crecimiento económico– con-

siste en comprobar por vía indirecta cómo afecta la ayuda a la calidad de las instituciones (y con ello al crecimiento), sobre el trasfondo de una literatura pesimista que destaca los efectos de búsqueda de rentas y corrupción, de distorsión de los procesos de planificación así como del volumen y destino del gasto público de debilitamiento de los incentivos para el establecimiento de un sistema fiscal que asegure la suficiencia financiera y permita fidelizar los mejores recursos humanos de la Administración pública, y de pérdida de la calidad y capacidad de la rendición de cuentas. El ejercicio de estimación econométrica detecta una relación positiva entre ayuda y calidad de las instituciones, pero sometida a rendimientos decrecientes: la ayuda mejora la calidad institucional del país receptor, pero a partir de un determinado umbral (por encima del 3,8% de dependencia del PIB) el efecto se volvería negativo. Dado que uno de los argumentos que se ofrecen para justificar ese resultado es que la ayuda desincentiva la creación de un sistema fiscal sólido, los autores también analizan cómo influye la AOD en la presión fiscal de los países receptores, con la conclusión de que el efecto es positivo, aunque condicionado por la propia calidad institucional, lo que no deja de plantear un problema de circularidad, ya que los países más dependientes de la ayuda son los que están dotados de menor calidad institucional, y es en ellos donde la ayuda impacta negativamente en la presión fiscal, además de desencadenar efectos adversos sobre su competitividad (enfermedad holandesa) y capacidades de absorción. Razones de más, en todo caso, para «tener una visión más cautelosa acerca de los programas de ayuda y buscar alternativas de financiación del desarrollo».

En segundo lugar, Alonso y Garciamartín analizan la respuesta de los donantes al desafío para mejorar la eficacia de la ayuda y retoman algunos de los problemas destacados en el capítulo anterior y que se pueden considerar como constitutivos del sistema de ayuda, a saber, la asimetría de información que delimita el marco de incentivos y las condicionalidades subsiguientes para combatir el problema del azar moral. Ello enlaza con la aspiración de la agenda de la eficacia (recogida en la Declaración de París) a la apropiación sobre la base de una verdadera asociación de la que la propia agenda tiene una visión puramente tecnocrática cuando no ingenua, en la medida en que parte de un análisis esquemático del cambio social y soslaya los intereses en conflicto entre donantes y socios, lo cual es extensivo a los otros principios parisinos de armonización y alineamiento. Todas estas limitaciones en la gestión de la ayuda se dan además en un contexto caracterizado, en primer lugar, por cambios profundos en el grupo de países destinatarios de la ayuda, parte de los cuales están asumiendo un protagonismo creciente en las tareas de cooperación internacional; y, en segundo lugar, por la ampliación de la agenda de desarrollo hacia el espacio de los bienes públicos globales. En este contexto multipolar y de divergencia dual, los autores apuestan, en lo que es una revisión de la doctrina de cooperación con países de renta media, «por mantener una visión integral de las necesidades internacionales de desarrollo», con el fin de evitar regresiones en las conquistas sociales de los países de renta media, respaldar su progreso y el de su entorno regional y contribuir a una política pública global de desarrollo que contemple la integración de las agendas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la que puede generarse tras Río + 20 con los ODS (sostenible). Ello supone implicar a los países de renta media, y muy específicamente a los BRIC, en el «sostenimiento de la cooperación internacional a medida que avanzan en sus niveles de des-

crítica de libros

arrollo», lo que, sin duda, es el principal desafío que planteará el momento posBusan y la competencia de plataformas (CAD *versus*. Foro de Cooperación para el Desarrollo del ECOSOC) o la síntesis superadora que podría ser la Alianza Global por la Cooperación Eficaz al Desarrollo como brazo de cooperación del G-20 a partir de julio de 2012.

Antes de analizar este debate, que es objeto del último capítulo del libro, el ensayo de Sagasta y Prada analiza la cooperación de los países de renta media con unas notas marginales de la cooperación privada empresarial a través de programas de Responsabilidad Social Corporativa, en un contexto donde se anticipa correctamente la reducción de los flujos de AOD del CAD. El núcleo duro de esta original investigación lo constituye la clasificación de los países en desarrollo de cara a potenciar la cooperación Sur-Sur (CSS). Los autores repasan el mapa de los nuevos proveedores de CSS y sus motivaciones, introduciendo una buena dosis de realismo para concluir que la CSS «adolece de las mismas limitaciones y enfrenta los mismos desafíos que otras modalidades de cooperación para el desarrollo». Otras afirmaciones sobre las tendencias futuras (por ejemplo, que «las motivaciones solidarias y altruistas [de los donantes tradicionales] ser refuercen» como consecuencia de los efectos de la crisis en los países menos adelantados) parecen más discutibles o serán fruto de la mera coincidencia, como demuestra la recién aprobada Agenda para el Cambio de la UE.

Pero volviendo al valor añadido fundamental del capítulo, Sagasti y Prada categorizan los países en desarrollo y las economías en transición (en total, 110 según disponibilidad de datos, aunque con la inexplicable ausencia de Turquía) utilizando el método de componentes principales a partir de dos índices: el de capacidades de movilización de recursos internos (formación bruta de capital fijo como porcentaje del PIB) y el de capacidades de movilización de recursos externos (niveles de inversión extranjera directa, valor de exportaciones totales, y reservas internacionales, todos en logaritmos), sobre valores promedio de 2006-2008. A partir de esta información, los países se clasifican en cuatro categorías: A (países con alta capacidad de movilización de recursos internos y externos, como los BRICS, Indonesia, México, Venezuela o Chile), B (países con alta capacidad de movilización de recursos externos y menor capacidad de movilización de recursos internos, como Polonia, Colombia, Egipto, Angola o Pakistán), C (países con baja capacidad de movilización de recursos externos y mayor capacidad de movilización de recursos internos) y D (países con baja capacidad de movilización de recursos internos y externos). Tales categorías capturan mejor la diversidad de patrones de financiación de los países en desarrollo que el ingreso por habitante y, en consecuencia, permiten identificar los instrumentos (incluyendo iniciativas privadas empresariales y de la sociedad civil a través de alianzas) y modalidades de cooperación (incluyendo la cooperación triangular) más adecuados entre ellos, y las asignaturas pendientes para mejorar las capacidades de movilización de recursos por vía interna o externa.

Uno de los lineamientos de este ensayo para reforzar el impacto positivo de la presencia de nuevos actores en la cooperación internacional (tema recurrente también en el capítulo de Alonso y Garciamartín) es la creación de un foro adecuado que superase las limitaciones del CAD. Esto apela a la necesidad de reformar la gobernanza del sistema de ayuda, que es el objeto del capítulo último de Barder, Gavvas, Maxwell y Johnson, que sitúan esta reforma en el contexto de la cooperación de la UE, en tanto que principal donante internacional. Tras

Cajastur, Caja de Extremadura y Caja Cantabria son marcas de Liberbank, S.A. CIF: A-86201993, con domicilio social en Carrera de San Jerónimo, 19, Madrid, CCM es una marca de Banco de Castilla-La Mancha, S.A. CIF: A-15011489, con domicilio social en Parque San Julián, 20, 16001 Cuenca, perteneciente al Grupo Liberbank.

AHORA, MÁS FUERTES CON



liberbank

Liberbank es el nuevo grupo bancario resultado de la unión de las marcas Cajastur, Caja de Extremadura, Caja Cantabria y CCM.

Continuamos siendo líderes en nuestras regiones de origen, apoyando tus proyectos y contribuyendo al desarrollo de nuestra economía para seguir dando continuidad a la acción social y cultural de nuestra tierra.

Cerca de ti, más fuertes que nunca.




liberbank

cajAstur 


CAJA DE EXTREMADURA


CAJA CANTABRIA


CCM

crítica de libros

analizar el complejo paisaje de la ayuda asentado sobre la proliferación de actores y el apretado balance de sus cincuenta años de historia, los autores justifican la necesidad de gobernanza del sistema, reducido, muy en la tradición británica, a la gestión de la AOD, sin tener en cuenta los acuerdos comerciales y el diálogo político que apelan al principio clave, y de mucho mayor impacto en el desarrollo, de la coherencia de políticas. Salvada esta limitación, la gobernanza de la ayuda se justificaría por las mismas razones que el resto de las intervenciones que configuran otras políticas públicas (alentar externalidades positivas y reducir las negativas, mejorar la coordinación y prevenir el *free riding*, compartir información y aprendizajes, aumentar la eficiencia por división del trabajo, mantener los incentivos alineados con los objetivos de desarrollo, proteger objetivos a largo plazo de presiones a corto plazo e invertir en bienes públicos, en este caso, globales). A partir de la fijación de cinco criterios de gobernanza (eficacia, eficiencia, legitimidad, rendición de cuentas y adaptabilidad), el capítulo realiza una evaluación de urgencia de las principales plataformas de gobernanza de la ayuda (CAD, FCD, Foros de Alto Nivel de Eficacia de la Ayuda y Foros Multilaterales, incluyendo el sistema Banco Mundial-FMI y la UE).

Los autores evalúan la gobernanza de la UE confrontándola contra el modelo para la propia gobernanza del sistema de ayuda, con el fin de identificar algunas posibles resistencias (a ceder protagonismo a una nueva institucionalidad internacional por parte de los países y de las instituciones intergubernamentales que ya tienen su trabajo coordinado) que sin duda surgirán. Y al margen del G-20, al que parecen negar cualquier legitimidad por omisión, plantean dos paradojas que supondrán sendos desafíos para la gobernanza del sistema: la que se plantea entre la mejor calificación de los organismos multilaterales en términos de los cinco criterios aludidos y la preferencia de los donantes a utilizar canales bilaterales, y la que se deriva de que las organizaciones relativamente más eficaces no resultan las más legítimas. En este caso, vuelve a surgir la duda de si la legitimidad no debe provenir sólo de la representatividad, o también de la eficacia y eficiencia, aunque está claro que si «quien más rápido mejore su gobernanza se lleva el premio» el FCD del ECOSOC no parece la apuesta ganadora. Justamente, y es la pregunta que no resuelve el capítulo por razones de restricción temporal pero también por el reduccionismo del enfoque hacia la ayuda, el debate parece plantearse más bien en qué pasará después de julio de 2012 con la Alianza Global por la Cooperación Eficaz al Desarrollo: si será el brazo de cooperación del G-20 (lo que dependerá de manera crucial de la incorporación a la Alianza de Brasil, China o el que parece el candidato más firme, India), o se convertirá en un nuevo invento del CAD para seguir al mando como sustituto del Grupo de Trabajo de Eficacia de la Ayuda, pese a su pérdida progresiva de relevancia ante el avance de una CSS que reclamará seguir manteniendo su autonomía.