

## COHERENCIA PARA EL DESARROLLO: RECOMENDACIONES PARA ESPAÑA EN MATERIA ECONÓMICA<sup>1</sup>

**Iliana Olivé**

Real Instituto Elcano

Siguiendo las definiciones y clasificaciones recogidas en el backgrounder, la coherencia de políticas para el desarrollo en materia económica implica que las políticas de signo económico – objetivos e instrumentos – articuladas desde los países donantes –y que registran un impacto en el desarrollo socioeconómico de los países receptores de ayuda – se aproximen a dicho objetivo de desarrollo. Estas políticas pueden resumirse en las medidas relacionadas con el comercio internacional, las remesas de emigrantes, la inversión directa extranjera (IDE), la deuda externa y la arquitectura financiera internacional (AFI)<sup>2</sup>.

Las vías mediante las cuales estos flujos o políticas económicas pueden incidir – positiva o negativamente – en el nivel de desarrollo de los países receptores de ayuda son múltiples. Cabe destacar, en este sentido, la complejidad de las relaciones económicas entre países desarrollados y en desarrollo y la batería de condiciones bajo las cuales se garantiza un impacto positivo en el desarrollo de los países socios (ver gráfico).

### **Relaciones económicas exteriores y desarrollo**

En lo que respecta al comercio exterior, la experiencia reciente muestra que las condiciones necesarias para que éste tenga un impacto positivo en el crecimiento económico y en el desarrollo – entendido como un paso más hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)– se resumen en tres: (i) una inserción comercial estratégica y no indiscriminada que permita a los países en desarrollo aprovechar al máximo las ventajas de la apertura económica; (ii) el acceso a los mercados de los países desarrollados; (iii) y el desarrollo de las capacidades exportadora y por tanto también productiva en los países socios.

La AFI, entendida como el conjunto de medidas destinadas a lograr y/o preservar la eficiencia y estabilidad financiera internacional, es también relevante para el análisis de la coherencia de políticas aunque no suele incluirse en esta clase de estudios.

Así, la AFI determina el volumen, naturaleza y frecuencia – entrada y salida – de los flujos de capital extranjero en los países en desarrollo, actuando como factor de oferta (*push factor*) particularmente de la IDE y de la deuda con destino en los países en desarrollo.

---

<sup>1</sup> Este texto resume las principales ideas contenidas en Olivé y Sorroza (coords) "Coherencia para el desarrollo: recomendaciones para España en materia económica", *Informes Elcano*, nº 5, junio 2006.

<sup>2</sup> Aunque esta clasificación trata de incluir las dimensiones más relevantes de las relaciones económicas entre países donantes y receptores, puede estar dejando de lado otras dimensiones igualmente importantes. Es el caso, por ejemplo, de los paraísos fiscales que pueden tener un impacto significativo en las posibilidades de financiación de los países en desarrollo.

Por otra parte, y como consecuencia del mismo objetivo de estabilidad financiera internacional, la AFI desempeña un papel determinante en la resolución y, también, en la gestación y estallido de crisis financieras en países en desarrollo. En este sentido, interviene en el envío de remesas de emigrantes que registran un componente contra-cíclico, al aumentar dicho envío en periodos de crisis. Influye, asimismo, en la deuda externa de los países en desarrollo que suele aumentar súbitamente tras el estallido de una crisis financiera como consecuencia del encarecimiento de la deuda existente o del endeudamiento adicional con organismos multilaterales en el marco de planes de rescate.

Por su parte, y además de un posible efecto contra-cíclico, las remesas tienen un impacto directo y positivo en la renta lo que se traduce en un aumento del consumo, en un aumento de la inversión o en ambos. Además de contribuir a un aumento de la renta de los hogares, tendrán un impacto más amplio en el desarrollo del país si se destinan al consumo de bienes de primera necesidad – alimentos, ropa, calzado u otros bienes relacionados con la productividad del capital humano – y a la inversión en sectores productivos o de primera necesidad – como la vivienda –.

El grado de temporalidad de las remesas también afecta a su uso en destino. La propensión a consumir rentas que se consideren temporales puede ser menor que la de rentas de carácter permanente. Por el contrario, si los familiares de los migrantes perciben el flujo como temporal, la propensión a invertir será mayor.

No obstante, al igual que ocurre con el comercio exterior y con otros flujos contemplados en este análisis, para que las remesas traduzcan un mayor crecimiento económico en un desarrollo y reducción de la pobreza efectivos será necesario que estén incorporadas en la programación macroeconómica del gobierno y que, en este sentido, se establezcan, por ejemplo, medidas de promoción de desarrollo de los mercados financieros que faciliten unos mayores niveles de inversión.

La IDE ha sido reconocida tradicionalmente como una de las fuentes de financiación externa más benignas para el desarrollo, sobre todo si se compara con la inversión en cartera o distintas formas de deuda. Principalmente, la IDE parece garantizar, frente a estas otras formas de inversión, una mayor estabilidad. Sin embargo, y al igual que ocurre con otras variables contempladas en este análisis, han de cumplirse determinadas condiciones para la inversión directa contribuya, efectivamente, a un mayor desarrollo socioeconómico tal y como se entiende en los Objetivos del Milenio.

En primer lugar, el país debe tener la capacidad para atraer IDE y para ello es necesario que registre unos niveles mínimos de competitividad –costes laborales o, preferiblemente, eficiencia de otros factores productivos –, un cierto tamaño de mercado, o bien ciertos rasgos institucionales –seguridad jurídica, apertura comercial... –.

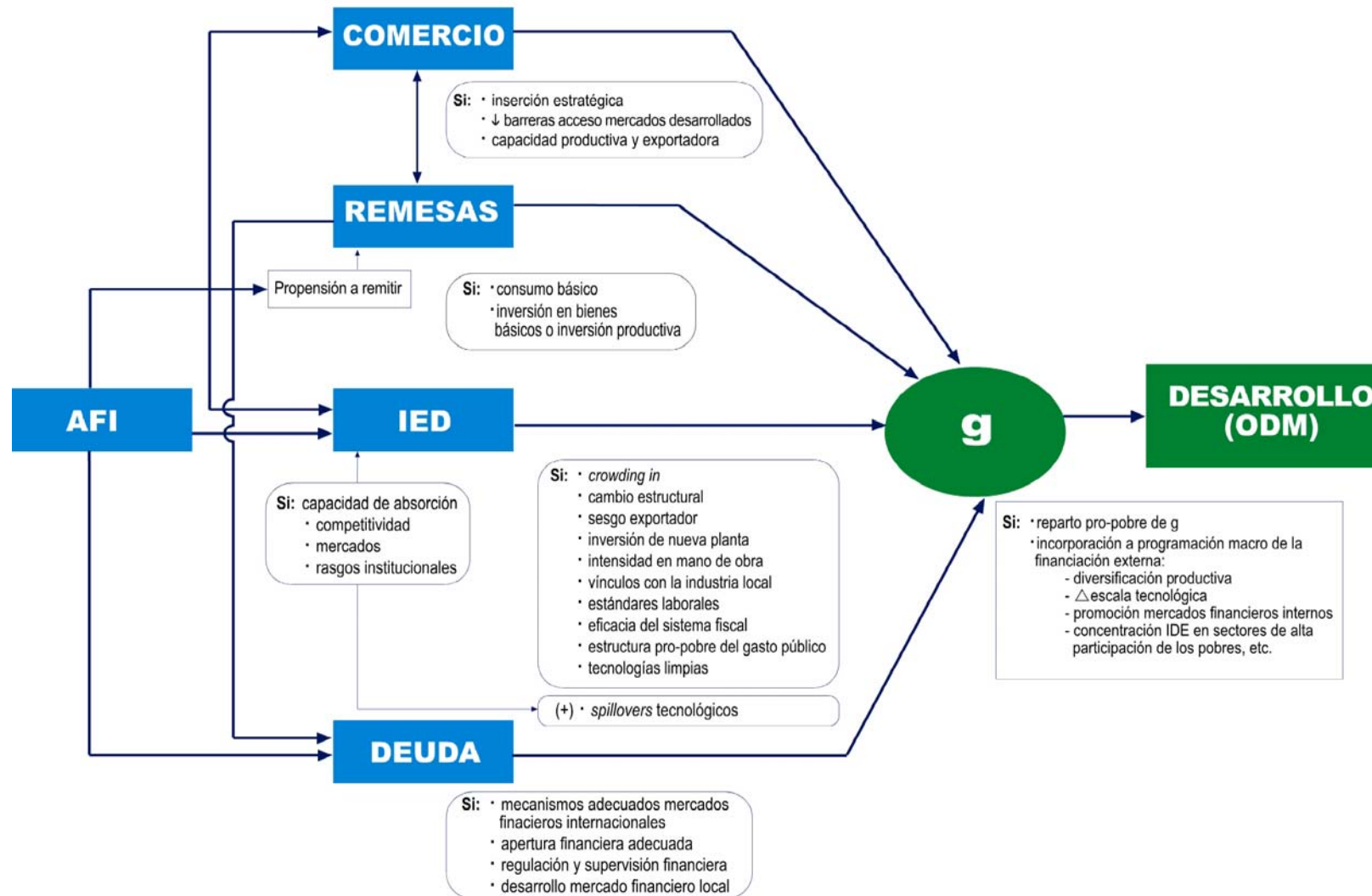
Las condiciones para que la IDE, una vez asentada en el país de destino, conduzca a mayores niveles de desarrollo económico y social, son múltiples (gráfico). Un ejemplo de estas condiciones es la generación de spillovers tecnológicos mediante subcontrataciones con la industria local o acciones de formación, el desarrollo y fabricación de nuevos productos para el mercado local, o la creación de empresas conjuntas (joint-ventures). Asimismo, la inversión directa puede incidir en el crecimiento mediante el aumento de la formación bruta de capital fijo (FBCF) pero para ello debe darse en forma de inversión de nueva planta, y no como resultado de un proceso de fusión y/o adquisición. Para contribuir a la FBCF debe producirse, además, un efecto crowding in por el cual aumenta la actividad económica en el país, y no una expulsión del mercado de las empresas locales que operan en el sector de

acogida de la IDE (crowding out). Por otra parte, para que la inversión directa genere empleo en el país de destino es necesario, además, que la inversión extranjera sea intensiva en mano de obra y que se generen vínculos con la industria local, como ocurre con los spillovers tecnológicos.

Por otra parte, para que la IDE contribuya a los Objetivos del Milenio más directamente, es decir, para que sea capaz de reducir la pobreza en sus diversas vertientes, será necesario que la inversión requiera el uso de factores de producción que las capas pobres de la población puedan adquirir (trabajo, tierra en algunos casos) y que esté concentrada en sectores en que estas mismas capas puedan participar.

La deuda externa, al igual que los otros flujos financieros contemplados en este análisis, permite compensar el déficit de ahorro interno y, así, financiar procesos de crecimiento y desarrollo que quizás de otro modo no podrían darse. Pero para ello es necesario que se mantenga en niveles sostenibles y no se genere un proceso o estado de sobreendeudamiento que en último término y bajo determinadas circunstancias puede desencadenar una crisis financiera.

## Potencial de las relaciones comerciales y financieras exteriores para los países en desarrollo



Fuente: Olivé y Sorroza (coords) "Coherencia para el desarrollo: recomendaciones para España en materia económica", *Informes Elcano*, nº 5, junio 2006.

## Recomendaciones

De este análisis derivan una serie de recomendaciones para una mayor coherencia de políticas económicas para el desarrollo, muchas de las cuáles se relacionan evidentemente con el cumplimiento de las condiciones necesarias para que estas cinco dimensiones económicas conduzcan a mayores niveles de desarrollo social y económico.

Como ya se recoge en diversos estudios e informes, no se materializarán todos los beneficios potenciales del comercio internacional para los países en desarrollo mientras los países desarrollados no reformen sustancialmente sus programas de apoyo al sector agrícola. En este caso habrá que tener en consideración, sin embargo, mecanismos de compensación para los problemas de seguridad alimentaria en los países más pobres importadores netos de alimentos; problemas que derivarían de un aumento de los precios internacionales de los alimentos. Otras medidas en este sentido son el progreso en la reducción de aranceles y un mayor respeto por las normas acordadas en los foros multilaterales, evitando un abuso excesivo a las medidas *anti-dumping*, por ejemplo.

Para un donante como España, las posibles medidas a emprender en materia de remesas de emigrantes quizás deberían ceñirse a avanzar en la difusión de información tanto sobre el envío de este recurso como sobre su uso en destino y a una paulatina reducción de los costes de envío, además de otras medidas de asistencia técnica en el ámbito del fortalecimiento del sistema financiero de los países receptores. En este último caso, la actuación del donante se limita a contribuir a los incentivos necesarios para que las remesas se empleen en la inversión en sectores productivos, con un impacto más amplio en el desarrollo económico y social.

Algunas de las medidas que se pueden llevar a cabo para lograr una mayor coherencia de la política de promoción de la IDE con los ODM requieren la mera revisión de los criterios de asignación de ayudas públicas, tratando de adaptar dichos criterios a las condiciones que se han visto como necesarias para que este flujo productivo conduzca, efectivamente, a mayores niveles de crecimiento y desarrollo. Otra medida a considerar sería el establecimiento de provisiones vinculantes al comportamiento de las empresas transnacionales en los marcos regulatorios internacionales de la inversión directa.

En el ámbito de la deuda externa de los países receptores de ayuda, se hace manifiesta la necesidad de seguir avanzando en el logro de un alivio más efectivo del peso de la deuda externa a través del Club de París y de la iniciativa HIPC (*Highly Indebted Poor Countries*) pero también la necesidad de emprender medidas conducentes a prevenir situaciones como las de los países en desarrollo altamente endeudados. En esta dirección quizás cabe la posibilidad de reconsiderar propuestas como el SDRM (*Sovereign Debt Restructuring Mechanism*) cuya principal ventaja es que permite un reparto más equitativo del coste de un posible impago de un contrato de deuda entre acreedores y deudores.

Si bien el conjunto de medidas agrupadas en la AFI persiguen objetivos distintos al de aumentar las posibilidades de financiación de los países en desarrollo, es una realidad que muchas de estas medidas afectan de hecho a las posibilidades de financiación de los países receptores de ayuda. En tal caso, cabe considerar la adaptación de determinadas normas y códigos de buenas prácticas financieros o del propio acuerdo de Basilea II a la realidad de los sistemas financieros de los países en desarrollo. Asimismo, convendría que algunos agentes financieros

internacionales que por su modo de operar en los mercados financieros internacionales pueden actuar como factores pro-cíclicos en situaciones de crisis estuvieran obligados a una mayor difusión de información.

Además de los campos relacionados con las dimensiones económicas analizadas – comercio, remesas, inversión directa, deuda y AFI –, del análisis de la coherencia de las políticas económicas con el desarrollo se desprenden otros tres campos de recomendaciones.

En primer lugar están las recomendaciones relativas a la propia política de cooperación internacional al desarrollo. En este ámbito, la mayor parte de las recomendaciones irían dirigidas a la puesta en marcha – o refuerzo en su caso – de programas de asistencia técnica para una inserción exterior estratégica de los países receptores de ayuda. Convendría pues seguir trabajando en el fomento de las capacidades productivas y exportadoras – tal y como se contempla en el octavo ODM –, en el desarrollo del sistema financiero local – tal y como se adelantó al repasar las recomendaciones en el ámbito de las remesas de emigrantes –, en la prevención de situaciones de sobreendeudamiento mediante la asistencia técnica a bancos centrales o en la competitividad de los factores productivos de cara a la atracción de mayores niveles de IDE<sup>3</sup>. Las administraciones de los donantes también tienen la posibilidad de ofrecer apoyo en materia de co-desarrollo a través de, por ejemplo, la puesta en marcha de programas específicos para familiares de migrantes o la mejora de las estadísticas sobre los países en desarrollo.

En segundo lugar, del análisis anterior emana también la importancia de que los países en desarrollo preserven unos niveles mínimos de *policy space* o margen de maniobra que les permita desarrollar sus planes o programas de desarrollo en base a la realidad social, política y económica de cada país. Para ello, es necesario revisar las normas y procedimientos multilaterales –como los vigentes en la OMC– tendentes a homogeneizar los regimenes de comercio o inversión internacional; homogeneización que generalmente tiende a la liberalización no siempre estratégica de estos flujos económicos.

En tercer y último lugar, están las recomendaciones institucionales. Las recomendaciones recogidas hasta ahora tratan de responder al “qué” de la coherencia, tratando de acercar en mayor medida los instrumentos económicos de los donantes a las necesidades de desarrollo de los receptores. El “cómo” de esta coherencia o las vías para lograr la puesta en marcha de dichas recomendaciones encuentra su respuesta en aspectos institucionales de las administraciones de los donantes. Las medidas, de diverso tipo, abarcan desde la elaboración de un libro blanco para la coherencia de políticas hasta la mejora de los mecanismos de coordinación en el seno de las administraciones. En cualquier caso, y de forma general, puede decirse que para lograr una mayor coherencia de políticas por parte de los donantes dicha coherencia ha de convertirse en una prioridad política del gobierno que la impulse y del conjunto de la Administración.

---

<sup>3</sup> La puesta en marcha de estos programas habría de tener en consideración, sin embargo, los compromisos previos relativos a la asignación sectorial de la ayuda, como el compromiso 20/20 que obliga a los donantes a destinar al menos 20% de sus fondos de ayuda a necesidades sociales básicas.

## **Foroaid - La Ayuda española al desarrollo**

FRIDE ha llevado a cabo el proyecto “La Ayuda española al desarrollo - Balance a mitad de Legislatura y propuesta para una consulta participativa” entre Junio 2006 y Abril 2007. Este proyecto apuesta por la elaboración de un proceso consultivo sobre la política de cooperación del actual Ejecutivo español. Hemos creado un espacio participativo de estudio y debate, en el que se analizó la consecución de la agenda de reforma de la cooperación española y se identificaron los principales avances y obstáculos en la operacionalización de las iniciativas, basadas en el principio de “más ayuda, mejor ayuda”. Se elaboró, de forma participativa, una guía de recomendaciones para transformar las aspiraciones de la cooperación española en realidades.

[www.foroaid.org](http://www.foroaid.org)