



EU 2010.es

Presidencia Española de la Unión Europea

**CONFERENCE ON
DEVELOPMENT COOPERATION
IN TIMES OF CRISIS AND ON
ACHIEVING THE MDGs**

IFEMA Convention Centre (Madrid)
9-10 June 2010

**La nueva cara de la cooperación al
desarrollo: El papel de la cooperación
Sur-Sur y la responsabilidad social
corporativa**

Francisco Sagasti and Fernando Prada with the
collaboration of Mario Bazán, Jorge Chávez Granadino
and Gonzalo Alcalde

Índice

ÍNDICE	2
1.- INTRODUCCIÓN	3
2. CAMBIOS EN EL SISTEMA INTERNACIONAL DE FINANCIAMIENTO PARA EL DESARROLLO	1
2.1 principales tendencias de los flujos de cooperación internacional en el contexto de la crisis financiera	1
2.2 Cambios en el contexto institucional de la cooperación	4
2.3 Nuevos actores en la cooperación para el desarrollo	6
3. ELEMENTOS DEL FINANCIAMIENTO Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONALES PARA EL DESARROLLO: EL ESPACIO PARA LOS NUEVOS ACTORES.....	9
3.1 Motivaciones de los actores para participar en el sistema de cooperación internacional. 9	
3.2 Países receptores y su capacidad de movilizar recursos domésticos y externos.....	13
3.3 Instrumentos y mecanismos financieros para canalizar la cooperación internacional hacia los países en desarrollo	19
4. COOPERACIÓN SUR-SUR (CSS).....	25
4.1 Capacidad de los países del sur para movilizar recursos	26
4.2 El papel de la cooperación sur-sur en los procesos de integración regional.....	29
4.3 La cooperación triangular	31
4.4 Inversión extranjera directa sur-sur	33
4.5 Remesas sur-sur	34
4.6 Algunos asuntos pendientes en la cooperación sur-sur.....	38
5. RESPONSABILIDAD SOCIAL CORPORATIVA (RSC).....	41
6. HACIA LA INTEGRACIÓN DE LOS NUEVOS ACTORES EN EL MARCO DEL SISTEMA INTERNACIONAL DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO Y COMENTARIOS FINALES.....	46
ANEXOS.....	53
ANEXO 1. LISTA DE INSTRUMENTOS FINANCIEROS DE ACUERDO A CATEGORÍAS FUNCIONALES Y ACTORES QUE LOS OFRECEN.....	54
ANEXO 2. METODOLOGÍA PARA LA ESTIMACIÓN DEL ÍNDICE DE MOVILIZACIÓN DE RECURSOS DOMÉSTICO Y EXTERNO	1
Preparación de los datos estadísticos y las variables.	1
Estimación del índice de movilización de recursos externos.....	2
Cálculo del índice de movilización de recursos externos y domésticos	4

1.- Introducción

El objetivo de este trabajo es presentar un panorama integral del sistema de financiamiento internacional para el desarrollo y sus perspectivas futuras, tomando en cuenta las diversas y cambiantes motivaciones de los países donantes, las necesidades de financiamiento de los países receptores, la capacidad de movilización de recursos domésticos y externos, y el contexto institucional en el cual operan. El documento pondrá énfasis en dos temas: (1) la *cooperación Sur-Sur*, que ha adquirido una nueva dimensión a medida que varios países en desarrollo han mejorado sus estándares de vida y fortalecido sus lazos de solidaridad con naciones relativamente menos desarrolladas; y (2) el papel de los *nuevos actores* de la cooperación internacional, tales como el sector privado a través de la responsabilidad social corporativa (RSC), las fundaciones, las donaciones de individuos, así como los diversos tipos de asociaciones que involucran a actores multilaterales y bilaterales con el sector privado.

En forma adicional, el documento busca caracterizar los temas emergentes del sistema de financiamiento para el desarrollo en el contexto de la crisis financiera, así como el impacto de ésta sobre las perspectivas futuras de los nuevos actores (sección 2). Para este fin, analiza las principales tendencias de los flujos de cooperación internacional, describe brevemente los principales cambios en la arquitectura institucional y pone en contexto las actividades de los nuevos actores y el espacio que ocupan en el sistema de cooperación internacional.

El contexto del sistema de cooperación internacional y el papel de los nuevos actores en los próximos años dependerán de la interacción de tres factores. En primer lugar, el balance entre *los programas de estímulo doméstico* y *los programas de cooperación internacional* en los países desarrollados, pues se vislumbra como probable una reducción de los flujos de ayuda, a pesar de que los presidentes y primeros ministros de los países donantes de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) se han comprometido en diversos foros a mantenerlos como mecanismo para paliar la crisis en los países en desarrollo. La pregunta central es si estos recursos estarán disponibles en el futuro cercano, mientras persistan las presiones en los países desarrollados para fortalecer sus sistemas financieros y los programas de ayuda doméstica empiecen a forzar sus presupuestos públicos. Igualmente, se debe tomar en cuenta el efecto del probable aumento de las tasas de interés, que aún siguen cercanas a cero, como parte de los programas de fortalecimiento de sus mercados internos de capital.

El segundo factor se refiere al mantenimiento de *la capacidad de innovación del sector financiero y de los mercados de capital* orientados hacia el financiamiento del desarrollo. Varios países emergentes y en desarrollo han sido capaces de movilizar recursos empleando instrumentos para mitigar el riesgo de la inversión privada, especialmente en infraestructura y en el desarrollo de mercados de capitales (asociaciones público-privadas, garantías, derivados, instrumentos para el fortalecimiento de mercados domésticos de capital, entre otros). Tras la crisis financiera, tanto los donantes bilaterales como los multilaterales han habilitado líneas de contingencia, liquidez y fondos contracíclicos, así como instrumentos para asegurar el financiamiento en los mercados internacionales de capital de los países emergentes. Sin embargo, la crisis financiera exige una revisión del real potencial y los límites de los mercados financieros, y de la capacidad de movilización de recursos internos y externos de los países en desarrollo.

En tercer lugar, se tiene al impulso a *las reformas institucionales que conforman la arquitectura del financiamiento para el desarrollo*. La crisis financiera ha promovido iniciativas para reformar las instituciones de financiamiento para el desarrollo, pero hasta el momento los principales esfuerzos se han orientado hacia aumentar los recursos a disposición de las instituciones multilaterales. Se ha avanzado menos en temas de gobernabilidad y efectividad para el desarrollo, aunque se han dado pasos modestos para incluir a las economías emergentes en los procesos de decisión sobre temas globales y acuerdos internacionales.

La sección 3 revisa el rango de instrumentos y mecanismos financieros disponibles para la cooperación internacional tomando en cuenta las motivaciones para proveer y recibir cooperación. Los países en desarrollo están experimentando diversos problemas para cubrir sus necesidades de financiamiento, y se están diferenciando cada vez más de acuerdo a su capacidad de movilizar recursos domésticos y externos, así como al acceso que tienen a diversos mecanismos e instrumentos financieros. La sección 4 y 5 examinan en detalle la Cooperación Sur-Sur y la Responsabilidad Social Corporativa en el contexto descrito en las secciones anteriores.

Finalmente, es importante notar que el sistema internacional de financiamiento para el desarrollo *ya presentaba limitaciones para canalizar recursos de manera efectiva antes de la crisis*. La crisis financiera y la recesión mundial han profundizado estas limitaciones, pero a la vez han generado respuestas de parte de los diversos actores en el sistema y han abierto oportunidades para establecer esquemas de cooperación innovadores y efectivos. Estas iniciativas podrían facilitar el proceso de diseño e implementación de las reformas institucionales necesarias para mejorar el desempeño del sistema internacional de financiamiento para el desarrollo. En este contexto, la presencia de nuevos actores constituye una oportunidad para innovar en cuanto a modalidades de cooperación y capacidades de movilizar recursos adicionales para el desarrollo. Sin embargo, aún no están plenamente integrados al sistema internacional de financiamiento para el desarrollo y no han llegado a desarrollar su potencial como fuentes de financiamiento y generación de ideas complementarias a las de los actores tradicionales. La sección 6 propone algunas opciones estratégicas para avanzar en esta dirección, a la vez que ofrece algunas reflexiones finales.

2. Cambios en el sistema internacional de financiamiento para el desarrollo

Esta sección analiza, en primer lugar, los factores que inciden sobre la tendencia de los flujos de cooperación y cómo la crisis financiera los ha afectado, ya sea en forma temporal o permanente. En segundo lugar, describe algunos de los principales cambios en el contexto institucional, lo cual permite apreciar las principales áreas de reforma tras la crisis financiera, así como el espacio que los nuevos actores van encontrando en este nuevo contexto. En tercer lugar, se pone énfasis en el tema de la responsabilidad social corporativa (RSC), con el fin de ejemplificar el aporte de los nuevos actores de cooperación del sector privado, y en la cooperación Sur-Sur (CSS), que incluye a los donantes emergentes de los países en desarrollo.

2.1 PRINCIPALES TENDENCIAS DE LOS FLUJOS DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN EL CONTEXTO DE LA CRISIS FINANCIERA

La crisis financiera y la recesión económica han revertido algunas tendencias de los flujos de financiamiento que se acentuaron en los últimos tres decenios (Sagasti, Bezanson y Prada 2005). Estas tendencias se pueden resumir en: (1) *crecimiento de los flujos netos privados*, especialmente en la forma de inversión extranjera y portafolio, y en menor medida en la toma de deuda, principalmente del sector corporativo; (2) *crecimiento continuo de las remesas de los trabajadores*; y (3) *reducción de los flujos de deuda netos oficiales*, que en el decenio del 2000 se volvieron negativos debido al prepago de deudas a instituciones multilaterales y al alivio de deuda de los acreedores bilaterales —lo cual ocasionó la reducción general de los flujos netos oficiales, a pesar de que las donaciones crecieron durante este decenio. Los datos hasta el año 2008 muestran claramente la reversión de estas tendencias (tabla 2.1).

Tabla 2.1. Flujos netos de capital hacia los países en desarrollo 1980-2008
(promedio anual, US\$ miles de millones)

	1980-1989	1990-1999	2000-2006	2007	2008
1. Flujos privados netos ^a	41.56	145.96	373.78	1,223.6	752.3
2. Flujos oficiales netos ^b	35.74	51.14	24.96	74.1	114.3
3. IED e inversión en portafolio	13.45	113.99	296.85	663.8	536.5
4. Flujos de deuda netos	50.60	54.30	40.42	557.8	243.8
4.1 Acreedores oficiales	22.49	22.33	-36.51	-1.9	28.1
4.2 Acreedores privados	28.11	31.97	76.93	559.8	215.8

<i>a. Flujos de deuda de corto plazo</i>	7.31	16.45	63.21	244.5	-12.7
<i>b. Flujos de deuda de mediano y largo plazo</i>	20.80	15.52	13.72	315.3	228.5
Memo					
Donaciones^c	13.25	28.81	61.47	76.0	86.2
Remesas de trabajadores	20.36	53.29	164.56	281.8	326.7

Fuente: World Bank (2009b), *Global development finance 2010*, CD-ROM.

Notas: ^a Deuda a acreedores privados + IED e inversión en portafolio;

^b Donaciones + deuda a acreedores oficiales;

^c Las donaciones incluyen aquellas por fuentes oficiales, aunque también un porcentaje menor canalizado a través de las ONG, algunos fondos verticales.

Primero, la tendencia más clara ha sido *la reversión de los flujos privados en mayor magnitud que en crisis anteriores*, tales como la década perdida del ochenta y la crisis asiática de fines de los años noventa. Los países en desarrollo recibieron US\$752.3 mil millones en flujos netos privados en el 2008, US\$470 mil millones menos los US\$1.2 billones del 2007 —una caída aproximada de 3.3 por ciento del PBI global (World Bank 2009a).¹ Si bien el efecto sobre los flujos de inversión de largo plazo (inversión extranjera directa y préstamos comerciales) ha sido menos acentuado que sobre los flujos de corto plazo (inversión en valores y líneas de crédito de corto plazo), este último efecto no debe ser subestimado: las líneas de crédito de corto plazo proveen de liquidez al sector corporativo y a las operaciones de comercio exterior, y permiten refinanciar deudas. Esta situación es similar para el sector público, que emite valores de corto plazo para obtener liquidez y cumplir con sus obligaciones. El riesgo de una cesación de pagos en los primeros meses de la crisis se debió a la dinámica de estos flujos de corto plazo, que redujeron la liquidez de manera significativa.

Entre enero y septiembre del 2008, los países en desarrollo emitieron un promedio mensual de US\$4.5 mil millones en bonos, de los cuales el 80 por ciento correspondió a emisiones corporativas. A partir de setiembre y hasta finales del 2008 no hubo emisiones adicionales, y aunque se recuperaron modestamente en el 2009, su magnitud y composición cambió. Entre enero y julio del 2009, el promedio mensual de emisiones fue de sólo US\$2.1 mil millones, pero el 70 por ciento correspondió a emisiones de bonos soberanos. Si bien hay indicios de que el sector corporativo ha mejorado el ritmo de emisiones en el año 2010, los principales riesgos en el mediano plazo se encuentran en esta área.² Entre el 2003 y el 2007, el sector corporativo basado en los países en desarrollo emitió cerca de US\$1.2 billones vía préstamos sindicados y emisiones de bonos (World Bank 2009b: 39), una deuda que debe ser constantemente refinanciada, aunque no en las condiciones tan favorables las que las empresas privadas tuvieron durante el 2007.³

1 Esta caída ha afectado a las regiones en diferente medida. Por ejemplo, la caída ha sido dramática en el caso de los países de Europa del Este y Asia Central, del orden del 47 por ciento o US\$221 mil millones. Inclusive, en el África Sub-Sahariana cayeron en US\$19.5 mil millones, equivalente a lo que recibe la región en donaciones para sus presupuestos públicos.

2 Éste es el caso del grupo de economías emergentes, las cuales explican el 90 por ciento de estos flujos. Muchas de ellas han podido paliar esta caída mediante el fortalecimiento de sus mercados domésticos de capital, pero no se puede descartar la posibilidad de mayores problemas de refinanciamiento en la medida en que el efecto de los paquetes de estímulo temporal implementados en estas economías se reduzca progresivamente.

3 Las compañías del sector privado contaron con condiciones muy favorables antes del 2007, cuando la tasa promedio para refinanciar sus deudas fue de 6.4 por ciento. Las tasas de interés subieron hasta 11.5 por ciento a finales del 2009, y si bien se han reducido a finales del primer trimestre del 2010, las condiciones aún son difíciles.

Segundo, *los flujos de inversión de largo plazo y las remesas de los trabajadores han sido más resistentes*, pero su ritmo de crecimiento ha variado. La inversión extranjera directa (IED) ha caído en un porcentaje menor a los de los flujos de corto plazo y la emisión de deuda del sector corporativo, y podría inclusive crecer en el año 2010. Sin embargo, las transferencias netas hacia los países donde se encuentran las casas matrices han aumentado, aunque este proceso es previsible a medida que maduran las inversiones de los decenios pasados. Por otro lado, las remesas han frenado su ritmo de crecimiento, y podrían reducirse si el desempleo sigue aumentando en los países desarrollados.⁴ Se estima que las remesas habrían caído entre 7.3 y 10.1 por ciento en el 2009, mientras que crecieron a un ritmo de 15 por ciento anual durante el período 2000-2008 (World Bank 2009c).

Tercero, con el fin de mitigar los efectos de la crisis internacional, *los flujos netos oficiales se han vuelto positivos*, especialmente para los países de bajos ingresos. Sin embargo, la mayoría de países en desarrollo está utilizando recursos domésticos para afrontar la crisis.⁵ Los países de renta media han empleado líneas de crédito temporales para mitigar la caída de los flujos privados (bancos multilaterales y FMI), pero gran parte de los recursos para fortalecer sus mercados internos han provenido de ahorro doméstico, tales como reservas internacionales, presupuestos públicos y, en el caso de algunos países emergentes, de fondos soberanos de inversión.

En general, *las fuentes oficiales han mostrado limitaciones para enfrentar una crisis financiera de esta magnitud*. Por ejemplo, el FMI intervino en forma relativamente rápida —sus flujos netos se volvieron positivos, pasando de -US\$2.1 mil millones a US\$10.8 mil millones entre el 2007 y el 2008—, pero no cuenta con recursos suficientes para atender todas las demandas en caso de que más países requieran financiamiento (Eswar 2009). En forma similar, los bancos multilaterales han respondido con celeridad, pero están llegando a los límites que les imponen sus dotaciones de capital, por lo que han optado en varios casos por solicitar aumentos de capital a sus países miembros (sección 3.2).

La crisis financiera ha mostrado la importancia de los bancos multilaterales de desarrollo.⁶ Por ejemplo, la Asociación Internacional para el Desarrollo (IDA) que es parte del Banco Mundial estableció la *Crisis Response Window* (CRW) para apoyar a 56 de los 79 países IDA (aquellos que no exportan petróleo) con cerca de US\$1.3 mil millones, aunque se calcula que sus necesidades de financiamiento hacia el 2009 ascendieron a US\$11.4 mil millones (Alexander 2010). En forma similar, el Banco Africano de Desarrollo, gracias al proceso de negociaciones para aumentar sus fondos en el 2008 (AfDB-11th *replenishment*), ha podido duplicar sus desembolsos en el 2009 hasta US\$18.5 mil millones y sus compromisos hasta US\$32.9 mil millones. El aumento de las colocaciones de los bancos multilaterales podría complicar el alivio de la deuda a los países más pobres debido a los niveles adicionales de endeudamiento que implican (Leo 2009). En este contexto, los países más pobres se encuentran en riesgo de no cumplir las Metas de Desarrollo del Milenio por falta de financiamiento —sobre todo considerando que las contribuciones a África para cumplir los

4 Inclusive, existe evidencia de que familias de países en desarrollo han tenido que enviar remesas a sus pares en países desarrollados en respuesta al débil mercado de trabajo (Lacey 2009).

5 Los balances fiscales para financiar los programas de estímulo en los países en desarrollo a través de emisión de deuda, han costado 4.4 por ciento del PBI en el 2009 —comparado con tres por ciento en los países desarrollados.

6 Dang, Knack y Rogers (2009) han calculado que las crisis financieras llevan a una reducción de la ayuda del orden del 20-25 por ciento (relativo al caso contrafáctico en que la ayuda continúa su tendencia anterior).

compromisos asumidos en Gleneagles (US\$25 mil millones de ayuda neta hacia el 2010) deberían estar aumentando en 17 por ciento anual hasta el 2010, y esto no ha ocurrido (OECD 2009b).

En conclusión, *la reversión de los flujos privados no será compensada en la misma medida por fuentes públicas de financiamiento*. Para reducir las brechas de financiamiento de los países en desarrollo en los próximos años, será necesaria una combinación de aumentos en la movilización de recursos domésticos (ahorro interno, mercados de crédito y de capital) con mejoras en los mecanismos para acceder a recursos externos, tanto privados como oficiales.

2.2 CAMBIOS EN EL CONTEXTO INSTITUCIONAL DE LA COOPERACIÓN

La crisis internacional encontró al sistema internacional de financiamiento para el desarrollo en un proceso inconcluso de reformas. El reciente énfasis en los resultados o la efectividad para el desarrollo tiene su origen en las críticas sobre la efectividad de la ayuda, y también en el interés de algunos países emergentes que buscan influir en las reformas del sistema de cooperación para el desarrollo. Esto ha llevado a lanzar varias iniciativas *para mejorar la efectividad de la cooperación internacional*, tales como la Declaración de París y la Agenda de Acción de Accra, los Objetivos del Milenio, la Conferencia de Monterrey y la Rueda de Doha, así como otras iniciativas en los ámbitos regional y subregional.

Sin embargo, estos acuerdos tienen carácter parcial en el sentido en que no han incluido a la creciente diversidad de actores que participan en el sistema internacional de cooperación (sección 2.2). Por otro lado, algunos de estos acuerdos marco enfrentan el desafío de adecuarse los cambios en la arquitectura institucional para el desarrollo —por ejemplo, la participación del G20 como interlocutor en la reforma de las instituciones financieras; así como el surgimiento de temas de carácter urgente, tales como la guerra contra el terrorismo, el calentamiento global, la lucha contra el narcotráfico y el seguimiento de movimientos de capital por corrupción y actividades delictivas, entre otros. Estos nuevos desafíos se suman a una serie de aspectos del sistema que han restado efectividad a la cooperación internacional:

- *Volatilidad de los flujos de cooperación*. Los flujos de ayuda oficial para el desarrollo (AOD) han sido en promedio cinco veces más volátiles que el crecimiento del PBI y su volatilidad tres veces mayor que la de las exportaciones, para cada país receptor de ayuda. Estas reducciones imprevistas han generado *shocks* negativos en algunos países pobres. Bajo un análisis que equipara la volatilidad de la ayuda con el riesgo financiero de los modelos de valuación de activos de capital (“Capital Assets Pricing Model” - CAPM), se calcula que la pérdida (*deadweight loss*) podría llegar a 15-20 por ciento del total de la ayuda y entre siete o 28 centavos por dólar de AOD de acuerdo al donante (Kharas 2008).
- *Fragmentación de la cooperación y proliferación de donantes*. En el decenio de 1960, sólo el ocho por ciento de los países receptores recibía fondos de cooperación de 20 donantes o más, mientras que el 40 por ciento de estos países contaba con el apoyo de menos de 10 donantes de la OCDE / Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD). A partir de 1990, cerca del 80 por ciento de los países receptores recibía cooperación de 20 o más donantes, y la situación no ha cambiado a partir del 2000 (Bourguignon 2007). Actualmente, el sistema cuenta con 22 donantes OCDE, ocho de la Unión Europea no

pertenecientes al CAD (non-CAD), ocho donantes OCDE non-CAD y 18 non-CAD. Además, existen 236 instituciones de cooperación entre organizaciones internacionales, bancos multilaterales regionales y subregionales, programas multidonantes, asociaciones público-privadas y ONG globales (World Bank 2008).

- *Baja predictibilidad de la cooperación.* La OCDE realizó un estudio para estimar el porcentaje de ayuda programada con un horizonte mayor a tres años (*country programmable aid – CPA*). El resultado fue que sólo el 51 por ciento de la ayuda se programa de esta manera, y los rangos van desde 30 por ciento en el caso de Francia hasta el 75 por ciento en el caso de la Unión Europea (OCDE 2007).
- *Unidades paralelas, costos de implementación y limitaciones en la creación de capacidades.* En Tanzania, país que recibe importantes flujos de ayuda, se contabilizó más de 700 proyectos manejados por 56 unidades paralelas de implementación, y se estima que el gobierno sólo canaliza la mitad de la AOD. Durante el año 2005, Tanzania recibió la visita de 541 misiones de donantes y sólo el 17 por ciento involucró a más de un donante (World Bank 2008). Si bien este es un caso extremo, similares problemas se presentan en otros países receptores de ayuda. Knack y Rahman (2007) indican que a mayor fragmentación de la ayuda —medida como un índice de la cantidad de pequeños proyectos realizados por un gran número de agencias cooperantes—, la calidad de la burocracia en los países receptores empeora: existen incentivos para contratar profesionales locales que, de otra manera, podrían reforzar capacidades locales de gestión, y además se usa su tiempo en actividades de coordinación, seguimiento y reportes.

En este contexto, la Declaración de París y la Agenda de Accra son acuerdos centrales porque ponen *énfasis en el tema de la efectividad de la cooperación*. Pero las evaluaciones han concluido que el avance aún es escaso (Wood, Kabell, Sagasti y Muwanga 2008). En este sentido, Birdsall y Vyborny (2008) han propuesto una agenda de seis puntos, enfatizando medidas que pueden implementarse en plazos cortos y que necesitan de una decisión política más que de cambios de procesos, de mayores presupuestos administrativos, por ser altamente costo-efectivas.⁷

La renovada importancia de los flujos de fuentes públicas de cooperación internacional hace cada vez *más urgente las reformas institucionales en instituciones bilaterales y multilaterales*. Estas últimas han respondido con mayor rapidez, pero sus dotaciones de capital no serían suficientes sin el apoyo de fuentes bilaterales y de acuerdos para aumentar sus recursos (especialmente en el caso de las ventanillas concesionales). En este contexto, es cada vez más urgente una nueva aproximación a la reforma de la cooperación con una visión sistémica que tome en cuenta las nuevas motivaciones, los nuevos instrumentos financieros y los nuevos actores.

7 Estos puntos se refieren a: (i) desatar la ayuda, incluida la asistencia técnica, tal como lo ha hecho el Gobierno del Reino Unido; (ii) implementar estándares de transparencia sobre los gastos basándose en reportes periódicos, tal como se les exige a los gobiernos nacionales; (iii) publicar y difundir los resultados de las evaluaciones, incluyendo las metodologías, datos y resultados, así como cuando no se realizan estas evaluaciones; (iv) avanzar hacia esquemas de gastos por resultados, por ejemplo “US\$100 por alumno que termina la escuela”, y dar libertad a las autoridades nacionales para cumplir las metas; (v) implementar una plataforma en la que los países receptores puedan contratar asistencia técnica y acceder a información sobre los proveedores y a evaluaciones de trabajos previos; y (vi) aumentar la previsibilidad de la ayuda, probablemente asignando la labor de desembolsos a una tercera parte, como un banco privado de inversión, dentro de un periodo acordado.

2.3 NUEVOS ACTORES EN LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO

Las reformas institucionales para mejorar la efectividad para el desarrollo de la cooperación internacional han puesto énfasis en los cambios de la arquitectura internacional en gran parte debido a la creciente influencia de los “donantes emergentes” o “nuevos donantes”. En general, este concepto es difuso, pues incluye una variedad de instituciones y actores cuyo aporte solía ser marginal en el marco del sistema internacional de cooperación para el desarrollo. Sin embargo, durante el último decenio, algunos de estos nuevos donantes han aumentado su influencia en el diseño de políticas públicas en los países en desarrollo, y también están alterando la arquitectura financiera e institucional de la cooperación.

Entre estos nuevos actores y modalidades de cooperación se incluye a las grandes fundaciones privadas, los fondos de inversión soberanos, las ONG internacionales, los donantes del sector privado corporativo, los esquemas de movilización de recursos de individuos y consumidores, los esquemas de cooperación Sur-Sur y triangular, y las economías emergentes. Si bien varios de ellos han venido operando desde hace tiempo, su capacidad para movilizar recursos y su interés en ejercer influencia en asuntos globales y regionales se están haciendo notar de manera significativa. Por un lado, el dinamismo de estos actores trae consigo competencia e innovación con nuevas perspectivas, metodologías, instrumentos y tipos de intervención, así como fuentes adicionales para el financiamiento del desarrollo. Por otro lado, presenta desafíos para coordinar esfuerzos y evitar una mayor fragmentación, conflictos de intereses, aumento de costos administrativos de supervisión, y en general, una reducción de la efectividad de la ayuda.

En general, *los nuevos actores están asumiendo un papel cada vez más importante en el escenario del financiamiento y de la cooperación internacional*. Esto se debe a la presencia de los nuevos donantes bilaterales, tales como China y Venezuela (cuyo papel en la cooperación Sur-Sur se analiza en la sección 5); a las crecientes inversiones directas de países emergentes (provenientes de China, India, Brasil, Sudáfrica, México, Chile, entre otros) en otros países en desarrollo, que ha estado asociada al crecimiento de sus mercados de capital (Saxena y Villar 2008); al papel más activo que han jugado los bancos multilaterales subregionales (Sagasti y Prada 2006); a la activación de acuerdos en materia monetaria regional (Ocampo 2006); y a la movilización de recursos provistos por individuos (Hudson Institute 2009).

Desde el punto de vista de los países en desarrollo, un entorno más diverso provee mayores fuentes de financiamiento y mayores opciones para gestionar la cooperación internacional de manera estratégica (sección 3.3). En un entorno de crisis financiera, esto hace que algunos países se beneficien de una mayor diversidad de opciones e instrumentos financieros a los cuales recurrir de acuerdo a las condiciones, enfoques o facilidades que cada uno de ellos ofrece (véase CEPAL 2009 para el caso de América Latina). Sin embargo, esta diversidad de fuentes y actores implica también que los receptores de cooperación podrían erosionar los esfuerzos de la comunidad internacional para ejercer presión sobre políticas y en temas de derechos humanos, protección del medio ambiente o sostenibilidad de la deuda externa.⁸ Por

⁸ Existe un debate intenso sobre el papel de los nuevos donantes que proveen préstamos y donaciones sin condiciones atadas, especialmente bajo el concepto de no intromisión en los asuntos internos de los países receptores, que países como Cuba,

otro lado, esta multiplicidad de actores y sus recursos adicionales podrían generar problemas para algunas de las economías más pobres, que no serían capaces de absorber mayores flujos de ayuda oficial sin el probable deterioro de sus indicadores macroeconómicos y de su competitividad (Gupta, Powell y Yang 2006).

En África Sub-Sahariana China ha venido desplazando a los países occidentales como principal socio comercial y donante (Van Dijk 2009; Reality of Aid 2010); y la India también empieza a ubicarse como actor importante en esta región (Feigenbaum 2010) que había sido señalada como prioritaria por los donantes tradicionales en los últimos dos decenios. Estos ejemplos representan una nueva tendencia de crecimiento en montos movilizados y grados de influencia de las nuevas potencias regionales. Si bien hay importantes limitaciones en la estimación de los desembolsos de estos los nuevos actores bilaterales, en 2008 las transferencias Sur-Sur ya habrían alcanzado los US\$13,900 millones, es decir, equivalente a casi 15 por ciento de la AOD de los países del OCDE-CAD (Reality of Aid 2010). A estos montos habría que agregar unos US\$800 millones de Rusia (que no es considerada normalmente como parte del Sur o mundo en desarrollo) en 2009, y que sólo había destinado US\$220 millones en 2008 (Anishyuk 2010). En algunos casos, la magnitud de la ayuda ofrecida por ciertos países que no son miembros de la OCDE-CAD ni potencias emergentes es significativa. Este es el caso de los países petroleros árabes como Arabia Saudita, Kuwait y los Emiratos Árabes Unidos, cuyos desembolsos ascendieron a US\$5.9 mil millones en 2008; además de los montos movilizados por Venezuela estimados entre US\$1.1 y 2.5 mil millones en el mismo año.

Dentro del grupo de nuevos actores se encuentran aquellos donantes emergentes cuyas motivaciones empiezan a trascender al ámbito global y a ejercer influencia significativa, a la vez que cuentan con altos niveles de independencia financiera debido a su capacidad de movilizar recursos domésticos. Por ejemplo, los fondos soberanos de inversión de economías emergentes, tales como las de China, Corea del Sur y los países árabes, que tienen una amplia disponibilidad de recursos, fueron clave para proveer liquidez a los bancos comerciales durante el inicio de la crisis financiera y actuaron como agentes estabilizadores de la economía mundial. Así, la Corporación China de Inversión adquirió activos de Morgan Stanley por US\$5.3 mil millones, la Corporación Coreana de Inversión en conjunción con la Autoridad Coreana de Inversiones invirtió US\$5.4 mil millones en Merrill Lynch, y la Autoridad de Inversión de Abu Dhabi adquirió US\$7.5 mil millones de valores en Citigroup (Singh 2008).⁹

Los actores no gubernamentales están también ganando presencia dentro del sistema internacional de financiamiento para el desarrollo, movilizando importantes recursos y desarrollando vínculos con los actores tradicionales bilaterales y multilaterales. Por ejemplo, el monto de la ayuda de todas las fuentes privadas estadounidenses —que incluye a las organizaciones religiosas, las fundaciones privadas y las donaciones individuales— para 2005 fue estimada en 33.5 mil millones de dólares, un monto mayor al reportado por dicho país

Venezuela y China aplican al ejercer su cooperación. En términos prácticos, este tipo de intervenciones podría socavar otras iniciativas como las de sostenibilidad de la deuda, como se ha sugerido es el caso de los préstamos concesionales de China a países africanos (Reisen 2008).

⁹ Sin embargo, los activos de estos sufrieron un impacto importante: se calcula que hacia septiembre del 2009 habrían incurrido en pérdidas del orden de US\$57 mil millones en su cartera de US\$127 mil millones para inversiones en valores. Hacia el 2007, se estimó que los fondos soberanos de inversión podrían manejar activos por US\$9.7 billones (Hagann y Johhans 2009).

para la ayuda oficial para el desarrollo (US\$27.9 mil millones) en ese mismo año, aunque no toda la ayuda reportada en esta cifra corresponde a proyectos para desarrollo internacional (The Reality of Aid Management Committee 2008; OECD 2010).

La relación entre estos nuevos actores y los actores tradicionales, particularmente las agencias bilaterales y multilaterales es compleja. Por un lado, las fundaciones privadas filantrópicas juegan un papel cada vez mayor en el financiamiento del desarrollo. Tal es el caso de la Fundación Bill y Melinda Gates que moviliza mayores recursos para salud que la gran mayoría de actores bilaterales. Incluso fundaciones de historia más larga como la Fundación Ford o la Fundación Kellogg desembolsan cientos de millones de dólares anuales (US\$530 millones en 2006 en el caso de la primera), mientras que CARE y Catholic Relief Services movilizan cerca de US\$500 millones anuales en promedio). Si bien su influencia es creciente en algunos de estos temas, sus actividades no están sujetas al mismo escrutinio y evaluación que los actores tradicionales al no estar condicionados por políticas o lineamientos que rigen sobre los donantes de la OCDE ni sus estrategias de apoyo sectorial están determinadas significativamente por agendas globales como los Objetivos de Desarrollo del Milenio, por ejemplo (Chervalier y Zimet 2006).

Debe destacarse también la cantidad significativa de AOD canalizada a través de las ONG, la cual se complementa a los recursos que diversas ONGs recaudan de la sociedad civil, donaciones individuales y otras fuentes. Entre 2005 y 2008, el total de recursos de AOD canalizados a través de ONGs por los países de la OCDE alcanzaba un nivel sin precedentes de casi US\$15.000 millones anuales (más del 10% del total de la AOD). En cada país la magnitud de esta tendencia varía: en Japón era 1,7% en 2007, pero algunos países europeos destinan hasta el 60% de su AOD a través de estas organizaciones. En el caso del Banco Mundial también se ha destinado una gran cantidad de recursos a las ONG a partir de los años 1980. Sin embargo, existen opiniones a favor y en contra del crecimiento de los actores no gubernamentales y su efectividad para apoyar el desarrollo. Por un lado, al ser actores más cercanos a los beneficiarios y con mayor autonomía, podrían ser más efectivos y equitativos al implementar sus proyectos. Sin embargo, dos estudios por Nunnenkamp y Ohler (2009) y Nunnenkamp, Weingarth y Weisser (2008), no encontraron indicios de mayor efectividad, ni de mayor capacidad de selectividad hacia países más pobres, respectivamente. Más aún, Fruttero y Gauri (2004) encuentran indicios de uso de criterios estratégicos y de intereses particulares al momento de asignar la ayuda que proveen.

Entre este grupo de nuevos actores y modalidades hay dos que merecen especial atención por su potencial impacto sobre la movilización de recursos financieros, transferencia de capacidades e influencia para iniciar reformas que mejoren la efectividad de la cooperación para el desarrollo. Primero, la *cooperación Sur-Sur*, que puede contribuir a conformar una relación más horizontal entre los países donantes y los receptores sobre la base de intereses comunes y solidaridad, del respeto a la soberanía en asuntos internos y, en muchos casos, de la eficiencia debido a los menores costos relativos de cooperación entre los países en desarrollo; y, segundo, la *responsabilidad social corporativa*, que permite integrar las iniciativas, actividades y recursos del sector privado en los programas y proyectos de cooperación (secciones 4 y 5).

3. Elementos del financiamiento y la cooperación internacionales para el desarrollo: el espacio para los nuevos actores

¿Cómo reconocer e integrar las acciones y motivaciones de estos nuevos actores en un marco más amplio? Los tres elementos del esquema conceptual para identificar opciones de reforma del sistema internacional de financiamiento para el desarrollo son:

- *Países e instituciones proveedores de cooperación internacional*, cuyo ámbito se extiende más allá de los donantes tradicionales de la OCDE / CAD e incluye a los donantes emergentes, al sector privado (corporaciones, fundaciones, entidades que movilizan recursos de ciudadanos individuales, organizaciones que canalizan recursos de los mercados de capital), y las instituciones que hacen uso de recursos públicos para fines específicos, tales como los fondos verticales y las asociaciones de donantes (*donor partnerships*).
- *Instrumentos y mecanismos financieros* que constituyen el vínculo entre los proveedores y receptores de recursos, clasificados en grandes grupos de acuerdo a sus modalidades, tomando en cuenta también su capacidad de apalancamiento, predictibilidad, condicionalidades, y sostenibilidad, entre otros. El anexo 1 detalla esta variedad de mecanismos financieros identificados, incluyendo aquellos implementados para hacer frente la crisis financiera del 2008-2009 y algunos propuestos recientemente en diversos foros.
- *Países receptores de financiamiento internacional para el desarrollo*, clasificados en cuatro grandes grupos de acuerdo a su capacidad de movilización de recursos externos e internos. Esta perspectiva contrasta con la práctica utilizada por la gran mayoría de donantes de utilizar el ingreso nacional bruto por habitante como criterio principal de elegibilidad y selectividad de los países receptores.

Con el fin de analizar las interacciones de los tres componentes y cómo estos explican en gran medida las estructuras de financiamiento de los países en desarrollo, examinaremos tres aspectos: un análisis de las motivaciones de los actores que participan en el sistema, tanto como donantes, receptores, o ambos; el conjunto de mecanismos financieros y modalidades de cooperación disponibles para los países en desarrollo; y un esquema para clasificar a los países de acuerdo a su capacidad de movilización de recursos domésticos y externos, y a cómo esta capacidad se relaciona con el uso de instrumentos y modalidades de cooperación.

3.1 MOTIVACIONES DE LOS ACTORES PARA PARTICIPAR EN EL SISTEMA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL

El financiamiento para el desarrollo responde a las necesidades de recursos financieros por parte de los países en desarrollo. Sin embargo, las decisiones para proveer y acceder al

financiamiento van más allá de consideraciones estrictamente financieras.¹⁰ Las motivaciones de los proveedores incluyen: fortalecer los lazos diplomáticos, ampliar las áreas de influencia económica, garantizar el acceso a los recursos naturales y ampliar los intercambios comerciales, así como factores relacionados con compatibilidad ideológica, afinidades culturales, lingüísticas y relaciones históricas. Por su parte, los países receptores tienen diversas motivaciones para hacer uso del financiamiento y la cooperación internacional, tales como escasez de recursos y baja recaudación tributaria, necesidad de mayor flexibilidad que la que permiten las normas presupuestales domésticas,¹¹ uso de esquemas de gestión más eficaces y transparentes, transferencia de conocimientos y tecnologías productivas y de gestión, y complementar iniciativas locales con elementos disponibles en otros países.

La pregunta central es si el rango de motivaciones convencionales —que han sido estudiadas principalmente para el caso de la ayuda oficial y los donantes OCDE / CAD— corresponden a aquellos del conjunto más amplio de actores de la cooperación internacional para el desarrollo que existe en la actualidad. La tabla 3.1 presenta un listado de las motivaciones de los donantes y cómo se relaciona con los marcos conceptuales de las relaciones internacionales. Sin embargo, algunas consideraciones que orientan el análisis de las motivaciones de proveedores y receptores requieren ser reexaminadas a la luz de los cambios recientes en el contexto de la cooperación para el desarrollo. En particular:

- La dicotomía altruismo vs. egoísmo (*self-interest*), que contribuyó a simplificar el análisis de las motivaciones de la ayuda oficial tomando en cuenta principalmente el punto de vista de los países donantes, no captura la diversidad de motivaciones actuales, al menos por dos razones. En primer lugar, esta dicotomía funcionaba en el marco de las relaciones bilaterales entre estados soberanos. Sin embargo, pierde precisión cuando se extiende a otros actores. Por ejemplo, una parte cada vez más significativa de la ayuda bilateral se canaliza a través de las ONG, que tienen sus propias agendas, las cuales no se alinean necesariamente con las de sus proveedores de financiamiento. En segundo lugar, cada vez existen más ejemplos de objetivos altruistas y de interés propio que se combinan, convergen y entrecruzan. Tal es el caso de la RSC y de la inversión socialmente responsable que combinan intereses comerciales y económicos con criterios altruistas y de retorno social. Inclusive, motivaciones estratégicas de países donantes en un mundo globalizado contienen externalidades positivas que pueden ser consideradas altruistas, como es el caso de la provisión de algunos bienes públicos globales y regionales (estabilidad financiera, mitigación del cambio climático y procesos de integración regional, entre otros).
- Es cada vez más claro que existen también consideraciones estratégicas y de interés propio en las motivaciones de los receptores de la ayuda. Por ejemplo, Argentina y

¹⁰ McGillivray y White (1993) revisan los diversos criterios que los donantes oficiales han utilizado para distribuir la ayuda hacia los países en desarrollo, analizando criterios geopolíticos, de afinidad cultural y lingüística, necesidad, entre otros. Sagasti y Alcalde (1999) amplían el análisis de las motivaciones de los actores oficiales para proveer ayuda oficial para el desarrollo. Una revisión reciente de estas motivaciones a través de flujos de ayuda oficial se puede encontrar en Hoeffler y Outram (2008).

¹¹ Sagasti, Prada y Espinoza (2006) presentan evidencia de este tipo de motivación para el caso peruano.

Tabla 3.1. Motivaciones para participar en la cooperación para el desarrollo

Orientación general de las motivaciones	Tienden más al altruismo (preocupación por intereses y objetivos del receptor)	Intereses compartidos o mixtos (en la dimensión bilateral, regional o global)	Tienden más al egoísmo (intereses y objetivos estratégicos del donante)
Motivaciones específicas del donante	<ul style="list-style-type: none"> • Atención a los objetivos de desarrollo del receptor (planes subnacionales, nacionales o internacionales) • Premiar desempeño institucional, político, social o económico • Proporcionar ayuda humanitaria y atención a emergencias 	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer interdependencia económica • Promover procesos de integración (económica, comercial, política) • Atención a problemas de carácter global • Promover estabilidad de los sistemas internacionales 	<ul style="list-style-type: none"> • Promover intereses estratégicos y de seguridad • Conseguir apoyo a agendas políticas • Promover intereses económicos y comerciales del donante • Realizar proselitismo religioso
Perspectiva de las relaciones internacionales que explica esta orientación	<ul style="list-style-type: none"> • Idealismo político (naturaleza esencialmente altruista y pacífica de los actores, y de sus relaciones) 	<ul style="list-style-type: none"> • Liberalismo (posibilidad de colaboración y valores compartidos, importancia de las instituciones) / interdependencia compleja (incorpora actores no estatales) 	<ul style="list-style-type: none"> • Realismo (énfasis en el conflicto, afán de aumentar poder y seguridad de los estados) / neorealismo (incorpora importancia del sistema, más allá de los estados)

Ecuador prepagaron sus deudas con el FMI¹² para evitar las condicionalidades vinculadas y para fortalecer el discurso político interno contra los organismos multilaterales, aun a costa de acceder a fuentes de financiamiento más caras, como el caso de la emisión de bonos en los mercados domésticos de capital, o con alto costo de oportunidad, como en del uso de las reservas internacionales. Los países en desarrollo tienen acceso a una gama más amplia de donantes e instrumentos financieros, por lo que les es posible actuar de manera más estratégica al gestionar la cooperación internacional. Sin embargo, países con menores niveles de desarrollo, como es el caso de los países menos adelantados (*least-developed countries* - LDC), los estados frágiles y en situación de desastre humanitario o post-conflicto, encuentran mayores restricciones en cuanto a la gama de opciones disponibles (UNCTAD 2009).

- Los países en transición de receptores a donantes presentan desafíos conceptuales para categorizar sus motivaciones. Brasil, Rusia, India y China (los países BRIC) aspiran en distintos grados a actuar como potencias mundiales, por lo que sus programas de

¹² “Ecuador, Argentina and the IMF: The price of pride”, *The Economist*, 10 septiembre 2009.

cooperación como donantes reflejan esta actitud. Pero este es también el caso de países que tienen influencia en el ámbito de sus regiones, tales como Indonesia, Turquía, Sudáfrica, México y Venezuela, que junto con los países BRIC buscan una mayor participación en el sistema de cooperación internacional, tanto a través de la cooperación Sur-Sur como de iniciativas multilaterales (como en el caso de los bancos subregionales y los mecanismos de integración regional).

- Los países proveedores y receptores de cooperación no tienen un solo conjunto de motivaciones, aun cuando el gobierno nacional pueda ser el actor predominante. El caso de los países de la OCDE muestra que las agencias públicas (del gobierno nacional y, crecientemente, de los gobiernos subnacionales) y las ONG de un mismo país donante tienen agendas y prácticas distintas, no siempre complementarias y consistentes, incluso con respecto a los beneficiarios de un mismo país receptor. Por ejemplo, el gobierno de Estados Unidos es un actor influyente en las políticas de desarrollo a través de sus programas bilaterales en el sector salud. Sin embargo, la Fundación Gates, basada en Estados Unidos y con desembolsos anuales de US\$1,220 millones de dólares para programas de salud en el 2007, posiblemente sea más influyente que el gobierno norteamericano en algunos campos de la cooperación internacional orientada hacia la salud, y tiene su propia agenda, que no necesariamente coincide con la del gobierno norteamericano. En forma similar, algunas iniciativas de fundaciones privadas o de los programas de responsabilidad social corporativa han encontrado dificultades para alinearse con, o complementar, los programas de ayuda oficial de sus países de origen.

Con la crisis financiera se puede prever tres tipos de efectos que podrían configurar nuevas tendencias en las motivaciones de los actores del sistema. En primer lugar, las economías emergentes han podido demostrar su influencia creciente en temas de cooperación internacional, así como en su capacidad de movilizar recursos, para ayudar a los países con menor desarrollo relativo y afianzar la cooperación Sur-Sur.¹³ Segundo, la crisis ha relativizado el paradigma de que el financiamiento privado sería capaz de reemplazar la ayuda oficial, por lo que se espera que las motivaciones solidarias y altruistas se refuercen, especialmente para el caso de los países más vulnerables que han sufrido el triple impacto de la crisis financiera, las secuelas del cambio climático y el aumento de los precios de los alimentos previos a la crisis financiera. Tercero, la presión sobre los presupuestos públicos de los países desarrollados hará difícil el aumento de los recursos para la ayuda oficial, sobre todo cuando algunos de los flujos de carácter temporal que contribuyeron a aumentar la ayuda durante el presente decenio podrían reducirse en el mediano plazo (incluyendo el apoyo a la reconstrucción de Irak y Afganistán, y el alivio de deudas con acreedores bilaterales).

¹³ Por ejemplo, cuatro países (China, Corea del Sur, Egipto y Turquía) recientemente graduados de los préstamos concesionales de la Asociación Internacional para el Desarrollo (IDA) participaron activamente en la reposición de recursos en el 2007 (IDA-15) y se espera que aumenten sus contribuciones en el proceso IDA-16 a mediados del 2010.

3.2 PAÍSES RECEPTORES Y SU CAPACIDAD DE MOVILIZAR RECURSOS DOMÉSTICOS Y EXTERNOS

Las agencias bilaterales de ayuda y los bancos multilaterales utilizan el ingreso nacional promedio por habitante como criterio principal para asignar los diferentes tipos de recursos financieros a los países receptores. Por ejemplo, las donaciones y los préstamos concesionales se dirigen hacia los países de bajos ingresos; los países de ingresos medio-bajos tienen acceso a una variedad de combinaciones de donaciones, préstamos blandos y préstamos regulares; mientras que los préstamos regulares y garantías para la inversión privada que otorgan las agencias bilaterales y bancos multilaterales se canalizan hacia los países de ingresos medios.

Sin embargo, esta clasificación no considera la diversidad de los países con niveles similares de ingreso por habitante, y los países en desarrollo se están diferenciando cada vez más de acuerdo a su capacidad de movilización de recursos domésticos y externos. Esto se constata, por ejemplo, al comparar la situación de algunos países de ingresos medio-bajos de acuerdo a las categorías del Banco Mundial, es decir aquellos cuyo ingreso nacional bruto (INB) por habitante estaba entre US\$976 y US\$3,855 en el 2008. En este grupo se encuentran: China, que con un INB por habitante de US\$2,980 recibió US\$147 mil millones en IED y tuvo un nivel de ahorro interno cercano al 53 por ciento del PBI; Jordania, que con un INB por habitante de US\$3,130 recibió IED por US\$1.9 mil millones y tiene niveles de ahorro interno de -13 por ciento del PBI; y Costa de Marfil, que con un INB por habitante de US\$980 recibió US\$430 millones de IED y tiene un ahorro interno de 14 por ciento del PBI. Por lo tanto, países con ingresos similares presentan rasgos muy diferentes en cuanto a su capacidad de ahorro interno e inversión, niveles de exportaciones, IED y reservas internacionales netas, entre otros indicadores de movilización de recursos.

Esto sugiere la necesidad de desarrollar indicadores basados en la capacidad de movilizar recursos domésticos y externos, con el fin de adecuar mejor la gama de instrumentos financieros empleada en la ayuda y el financiamiento internacionales a las necesidades de los distintos países receptores. Sobre la base del trabajo de Sagasti, Bezanson y Prada (2005), esta sección presenta una versión actualizada y ampliada del “índice de capacidad de movilización de recursos”, que permite identificar varias categorías de países receptores en función de sus posibilidades de acceder a recursos externos y generar recursos domésticos (véase el anexo 2). Para este fin se empleó el método estadístico de componentes principales que permite integrar la información de una diversidad de indicadores para identificar los factores que explican en mayor medida su varianza combinada. De esta manera es posible “compactar” la información de varios indicadores en unos pocos componentes (idealmente un solo factor) que representen las características principales de la población bajo estudio —en este caso, la capacidad de movilizar recursos de los países en desarrollo. Inicialmente se identificaron varios indicadores para este fin. En el caso de la *movilización de recursos internos*, un país tiene mayor capacidad cuando tiene más ahorro doméstico, recaudación tributaria, inversión en capital, crédito doméstico hacia el sector privado, y menor déficit fiscal. En el caso de la *movilización de recursos externos*, un país tiene mayor capacidad cuando puede atraer más inversión extranjera directa, existe un mayor nivel de exportaciones e importaciones, más reservas internacionales y menores niveles de endeudamiento externo, así como cuando recibe un mayor flujo de ayuda oficial para el desarrollo.

Por razones de disponibilidad de información,¹⁴ especialmente para aquellos países con menor desarrollo relativo en sus estadísticas, se eligió los siguientes indicadores para el cálculo de los dos índices: (1) formación bruta de capital fijo, crédito doméstico al sector privado (ambos como proporción del PBI), e ingreso nacional bruto promedio por habitante para el *índice de movilización de recursos internos*;¹⁵ y (2) niveles de inversión directa extranjera, volumen de exportaciones de bienes y servicios, y reservas internacionales netas, todas expresadas en logaritmos para reducir su dispersión, para el *índice de movilización de recursos externos*. Las cifras empleadas para cada indicador corresponden al promedio de los años 2006-2008.¹⁶

El análisis de componentes principales permite identificar cuatro grandes grupos de países de acuerdo a su capacidad de movilización de recursos (figura 3.1).

- Países con *alta capacidad de movilización de recursos domésticos y externos* (ambos índices con valores mayores a 0.5).¹⁷ Se trata de economías que están integradas a los mercados internacionales y reciben altos niveles de IED. Además, cuentan con mercados domésticos de capital desarrollados para financiar al sector privado, y con suficientes recursos públicos para cubrir la mayoría de sus gastos corrientes y de inversión. Las economías emergentes tales como China, Sudáfrica, Rusia, Brasil, México y Chile pertenecen a esta categoría.
- Países con *alta capacidad de movilización de recursos externos y menor capacidad de movilización de recursos internos*. Se trata por lo general países de niveles intermedios de desarrollo, con economías internas pequeñas pero abiertas al comercio internacional y la inversión extranjera. Entre ellos se encuentran países exportadores de materias primas y capaces de atraer financiamiento externo, pero cuya capacidad de movilización doméstica está limitada por sus bajos niveles de ahorro e inversión. En esta categoría se encuentran Perú, Angola, Indonesia, Pakistán e India.
- Países con *baja capacidad de movilización de recursos externos y mayor capacidad de movilización de recursos internos*. Este es generalmente el caso de economías pequeñas en las que el sector público es un actor importante y que tienen niveles altos de ahorro interno, pero que no han sido capaces de atraer flujos externos de inversión o comercio en

¹⁴ El índice se calculó para 110 países acerca de los cuales se cuenta con información. Aproximadamente el 80 por ciento de estos países tiene datos para todos los indicadores, y el restante 20 por ciento tiene por lo menos información para alguno de los indicadores en cada índice. Con al menos un indicador para cada índice es posible calcular, aunque en forma menos precisa, la posición relativa de cada uno de estos países.

¹⁵ En principio se trató de incluir un indicador de ahorro doméstico (como proporción del PBI). Sin embargo, el uso de este indicador presentó dos problemas: falta de información para muchos países, que redujo el número de países con información disponible para calcular el índice de movilización doméstica; y alta variabilidad de año a año, lo que distorsionaba los cálculos. Por esta razón se utilizó como variable *proxy* el ingreso nacional bruto por habitante, que tiene una correlación muy alta con el ahorro doméstico interno (mayor al 80 por ciento), es más estable y sobre el cual se dispone de información para un número mayor de países.

¹⁶ Se tomaron promedios de tres años para evitar el efecto de años atípicos o con grandes variaciones que podrían distorsionar el cálculo del índice, y para darle mayor estabilidad (menor varianza interanual). El cálculo del índice mediante componentes principales permite determinar valores absolutos para ordenar a los países de acuerdo a su capacidad de movilización de recursos, y hacer un seguimiento a lo largo del tiempo. Para fines comparativos se calcularon los índices de los años 2000-2002 y 2006-2008 (véase el anexo 2).

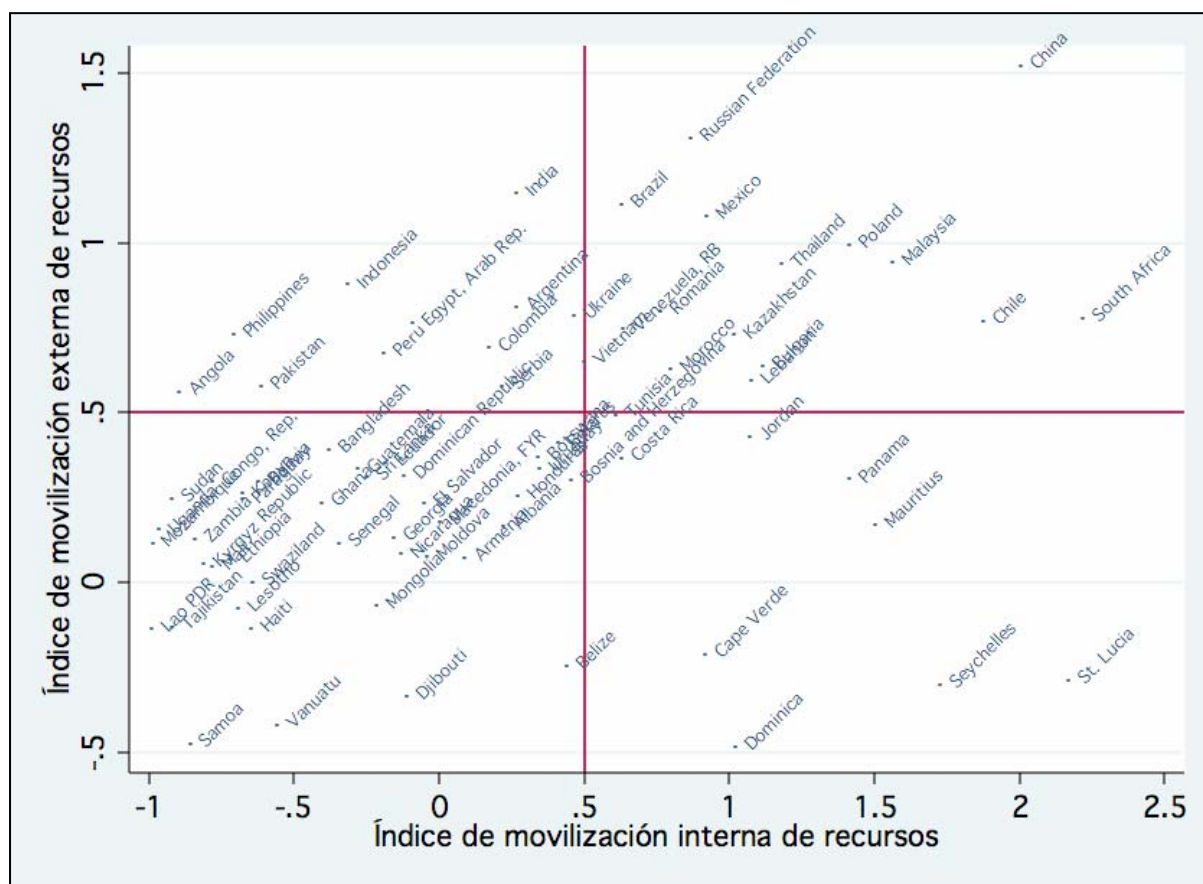
¹⁷ El índice muestra una gradación entre países de alta y baja movilización de los recursos domésticos y externos y el valor 0.5 permite diferenciar dos grandes categorías para cada índice.

la medida de las economías emergentes. Este es el caso de países como Costa Rica, Uruguay, así como de economías más pequeñas, como Grenada y Seychelles.

- Países con *baja capacidad de movilización de recursos internos y externos* (ambos índices con valores menores a 0.5). Se trata de los países más pobres y de menor desarrollo relativo, cuya vinculación con los mercados internacionales no se ha desarrollado aún y que son dependientes de los flujos de cooperación bilateral y multilateral. En esta categoría se ubican países del África Sub-Sahariana, Paraguay, Bolivia, Ecuador, Haití y Bangladesh, entre otros.

La crisis financiera podría haber cambiado la ubicación de algunos países de acuerdo a sus capacidades de movilización de recursos, pero aún no se dispone de datos consolidados para el 2009. Sin embargo, aún así, es posible apreciar algunos riesgos asociados a las secuelas de la crisis. En primer lugar, las economías con alta capacidad de movilización de recursos externos y aquellas que dependen de flujos externos para financiar al sector privado a través de la emisión de valores en mercados internacionales de capital o líneas de crédito de bancos comerciales, podrían tener dificultades si las condiciones económicas internacionales se deterioran en el mediano plazo. Para financiar sus inversiones, el sector corporativo de estas economías ha recurrido al endeudamiento, por lo que se encuentra en la necesidad de refinanciar sus préstamos a medida que van madurando. Se calcula que el sector corporativo de las economías emergentes debe refinanciar deudas por un valor aproximado de un billón de dólares en el 2010 (World Bank 2009b). Esa necesidad podría generar serios problemas en el caso que aumenten fuertemente las tasas de interés, los mercados internacionales de capital reduzcan sus niveles de intermediación, o se restrinja la liquidez de la banca comercial internacional.

Figura 3.1. Países en desarrollo clasificados de acuerdo a su capacidad de movilización de recursos domésticos y externos (2006-2008)



Por otro lado, el impacto de la crisis financiera sobre los países más pobres ha motivado la expansión de las ventanas concesionales de los bancos multilaterales, incluyendo a las instituciones regionales y subregionales, y de las líneas de financiamiento en el caso de que las condiciones financieras empeoren (UNCTAD 2009). La expansión de la capacidad de financiamiento de las fuentes multilaterales ha puesto énfasis en los países más pobres, si bien se han creado también líneas de crédito contingente para los países con cierta capacidad de movilización de recursos, pero que podrían verse afectados por una súbita disminución de los flujos financieros internacionales.

La clasificación basada en la capacidad de movilizar recursos financieros permite establecer un vínculo entre el uso de determinados tipos de instrumentos financieros y modalidades de cooperación y las categorías de países. Sobre la base de esta información es posible identificar algunas tendencias:

- La oferta y el uso de instrumentos financieros tiende a diversificarse a lo largo del tiempo, respondiendo a cambios en el entorno, el avance de sus economías y la introducción de innovaciones financieras. Esta tendencia se puede apreciar claramente en el grupo de nuevos actores que proveen cooperación internacional (países emergentes, empresas privadas, fundaciones, asociaciones público-privadas), y en los diferentes tipos de países receptores. Inicialmente, algunos nuevos donantes se centraron en proveer

donaciones y cooperación técnica a los países receptores con menor capacidad de movilizar recursos, sea ya externos, internos o ambos. Sin embargo, se aprecia cada vez más el uso de una de una gama más amplia de instrumentos de financiamiento y cooperación por ambas partes. Por ejemplo, algunos donantes emergentes están haciendo uso de instrumentos de apoyo al comercio exterior, garantías para inversiones privadas, préstamos concesionales y proyectos “llave en mano”, entre otros, para financiar iniciativas en países con menor capacidad de movilización de recursos, especialmente recursos externos. Otros donantes están explorando instrumentos que combinan el poder de innovación de los mercados de capitales, tales como la securitización de flujos futuros de ayuda para canalizar recursos hacia países con menor capacidad de movilización de recursos domésticos y externos. Por su parte, los donantes del sector privado están empleando nuevos mecanismos para movilizar recursos adicionales, incluyendo garantías, seguros para mitigar riesgos, iniciativas de responsabilidad social corporativa propias o complementarias de los programas sociales gubernamentales, apoyo para la reconstrucción y atención en el caso de desastres humanitarios, y canje de “obras por impuestos”, particularmente en los países con mayor capacidad de movilizar recursos externos.

- *A mayor capacidad de movilización de recursos, el acceso a fuentes de financiamiento se diversifica y expande.* Por ejemplo, las economías emergentes han fortalecido sus mercados domésticos de capital, emitido bonos en los mercados internacionales, recibido inversión extranjera directa y también tienen acceso a instrumentos para mitigar los riesgos de inversión. Asimismo, pueden acceder a recursos de fondos fiduciarios de organismos internacionales para fines específicos, tales como aquellos diseñados para atender el impacto y adaptación al cambio climático, y financiamiento para programas de salud. En contraste, aquellas economías con menor capacidad de movilización de recursos externos e internos son más dependientes de la ayuda oficial para el desarrollo y tienen acceso principalmente a recursos concesionales, apoyo presupuestario y donaciones de fuentes públicas y privadas.
- *Varios países con mayor capacidad de movilizar recursos financieros están haciendo la transición de receptores a donantes,* a la vez que se están involucrando cada vez más en acciones de cooperación Sur-Sur. Tal es el caso de los países BRIC y de otras economías emergentes, que han empezado a expandir su influencia en el ámbito regional o subregional. Estos países se han “graduado” de algunas modalidades de financiamiento, tales como los recursos concesionales y las donaciones de organismos multilaterales y de las Naciones Unidas. Sin embargo, se puede hablar más bien de *gradación* que de *graduación*, pues estos países continúan empleando, aunque en forma limitada, los recursos de fuentes bilaterales y multilaterales con fines estratégicos de acuerdo a sus intereses. Por ejemplo, algunos de ellos fortalecieron sus mercados de capital con el apoyo de los bancos multilaterales y haciendo uso de instrumentos para reducir los costos de emisión de valores denominados en moneda local, lo que les permitió aumentar el crédito interno, desarrollar las microfinanzas y extender la bancarización. En forma similar, algunos instrumentos de fuentes bilaterales y multilaterales se emplean de manera flexible para financiar proyectos piloto y estudios de preinversión, y también para cubrir costos adicionales en que incurren las empresas para avanzar, por ejemplo, en el uso de tecnologías limpias y en la conservación del medio ambiente.

- La *capacidad de movilización de recursos guarda escasa relación con los niveles de ingreso promedio por habitante*. El caso de los países de ingreso medio es ilustrativo. Pese a estar ubicados dentro de la misma categoría, muestran grandes diferencias en sus capacidades para movilizar recursos, y por lo tanto en el acceso a diversas fuentes de financiamiento y modalidades de cooperación. A pesar de tener sectores de su economía muy integrados a los mercados internacionales, muchos de estos países tienen alta desigualdad en la distribución del ingreso y un porcentaje significativo de su población en situación de pobreza. Tal es el caso de varios países de América Latina y del Sudeste Asiático, que al no tener la capacidad de movilizar recursos domésticos para financiar el crecimiento y la reducción de la pobreza, recurren a préstamos regulares de fuentes multilaterales y bilaterales. Otros países de ingreso medio, por las mismas razones, hacen uso además de recursos de las Naciones Unidas, del sector privado sin fines de lucro y hasta de fuentes concesionales.
- La *categorización de países en desarrollo basada sus capacidades de movilización de recursos permite identificar los instrumentos y modalidades de cooperación más adecuados* a su situación específica. Además de hacer uso de instrumentos para mitigar los riesgos de inversión (tanto del sector privado doméstico como de empresas extranjeras), los países con altas capacidades de movilización de recursos internos y externos tienen la posibilidad de usar combinaciones de instrumentos y fuentes de financiamiento. Por ejemplo, los recursos de la RSC y de las fundaciones privadas pueden destinarse a experimentos en pequeña escala con nuevos enfoques, procedimientos e iniciativas, cuyos resultados permitirían seleccionar aquellos más exitosos para replicarlos o ampliar su escala con recursos provenientes de préstamos bilaterales o multilaterales, o de la emisión de valores en mercados internacionales. En el caso de países con baja capacidad de movilización interna y alta de movilización externa, es esencial promover la movilización de recursos domésticos adicionales. Las iniciativas de cooperación Sur-Sur, el intercambio de experiencias y los programas de asistencia técnica, así como la cooperación triangular, pueden jugar un papel clave en la creación de capacidades de movilización de recursos domésticos en esta categoría de países.¹⁸ En el caso de la categoría de países con alta capacidad de movilización de recursos internos y baja de recursos externos, el desafío principal consiste en aumentar los flujos de inversión directa del sector privado. Los instrumentos para mitigar los riesgos de la inversión extranjera son centrales, para lo cual la experiencia de los bancos multilaterales y de otros países en desarrollo puede contribuir de manera significativa. Finalmente, los países con bajas capacidades de movilización de recursos externos e internos precisan de una combinación de instrumentos que canalice financiamiento a bajo costo (préstamos en condiciones concesionales y donaciones), pero que a la vez contribuya a la creación de capacidades para la movilización interna de recursos.¹⁹

¹⁸ Por ejemplo, el caso del Programa de Implementación del Pilar Externo del Plan de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad del Desarrollo (PRODEV) del BID, que invierte en el fortalecimiento de capacidades del sector público en temas como compras gubernamentales, sistemas nacionales de inversión pública, gobierno electrónico, manejo macroeconómico y gestión de la cooperación internacional, entre otros. La idea central de este apoyo es que tras el proceso de fortalecimiento, los países puedan acceder a otras fuentes, tales como préstamos regulares del BID en este caso, para completar la implementación del programa de fortalecimiento.

¹⁹ El PNUD brindó apoyo a un grupo de países del África Sub-Sahariana para que las agencias de calificación de riesgo elaboren un perfil y calificación de los mismos con el fin que puedan emitir bonos soberanos en los mercados de capital y además puedan ser negociados en mercados secundarios. Este tipo de intervenciones, de bajo costo, permite crear las condiciones para que los países puedan acceder a fuentes adicionales de financiamiento.

La clasificación de los países en desarrollo sobre la base del ingreso por habitante no permite capturar el uso que cada país hace de los instrumentos y modalidades de cooperación a las que acceden. Además, esconde las profundas diferencias entre los países de similares categorías de ingreso. Por lo tanto, se debe *explorar la posibilidad de trascender el uso del ingreso por habitante como criterio para la clasificación de países receptores de financiamiento y cooperación internacional*, avanzando hacia indicadores que reflejen mejor sus capacidades de movilización de recursos.

3.3 INSTRUMENTOS Y MECANISMOS FINANCIEROS PARA CANALIZAR LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL HACIA LOS PAÍSES EN DESARROLLO

Los mecanismos financieros y modalidades de cooperación le dan forma concreta a las iniciativas de cooperación entre donantes y receptores. Cada uno de estos instrumentos tiene reglas explícitas o implícitas de aplicación, tales como criterios de elegibilidad y acceso, condicionalidad, modalidades de desembolso, mecanismos de gobernanza, áreas temáticas, disponibilidad de recursos, capacidad de movilizar fondos adicionales (apalancamiento), y complejidad y requerimientos de capacidades administrativas. La tabla 3.2 presenta un listado de estos instrumentos agrupados de acuerdo al tipo de instrumento y categoría de actor. Un análisis de estos instrumentos permite identificar algunas tendencias que valen la pena resaltar.

Primero, aunque se diferencian en la magnitud de los recursos que movilizan, las modalidades de cooperación entre los países del CAD y los donantes emergentes bilaterales son muy similares. Por ejemplo, China y Venezuela han establecido programas de préstamos concesionales a través de sus agencias de desarrollo y empresas públicas.²⁰ Asimismo, tras la crisis financiera, algunos donantes emergentes han establecido líneas de crédito de contingencia para apoyar el financiamiento del comercio exterior, y otros han apoyado la inversión extranjera Sur-Sur mediante esquemas de garantías y financiamiento similares al de la Overseas Private Investment Corporation (OPIC) del gobierno de Estados Unidos o el departamento de créditos de exportación del Reino Unido. Además, países como Brasil han expresado su apoyo a instrumentos para la reducción de emisiones de carbono y de la deforestación (REDDs). Sin embargo, los nuevos donantes bilaterales y aquellos que participan en esquema de cooperación Sur-Sur han seguido empleando principalmente los canales de cooperación técnica, transferencia de expertos, y provisión de becas y pasantías.

En segundo lugar, las instituciones multilaterales han sido las más dinámicas en cuanto a innovación en mecanismos financieros (Girishankar 2009). En gran medida esto se debe a su posición privilegiada en el sistema internacional de financiamiento para el desarrollo, donde sirven de enlace entre las iniciativas del sector privado, los mercados de capital, los donantes oficiales y los gobiernos de los países en desarrollo (Sagasti y Prada 2004). De esta manera, su aporte a la gama de instrumentos para mitigar y gestionar el riesgo de inversión privada en los países en desarrollo, sobre todo para la provisión de infraestructura, ha sido muy

²⁰ En el encuentro entre China y África de noviembre del 2009, China se comprometió a otorgar préstamos a bajas tasas de interés por el valor de US\$10 mil millones en los siguientes tres años, lo cual se suma a un compromiso anterior por la mitad de ese monto realizado en el 2006. Igualmente, Venezuela apoya a varios países del Caribe con el esquema PetroCaribe, por el cual otorga préstamos concesionales y provee energía a precios subsidiados.

importante. Por ejemplo, las asociaciones público-privadas han movilizadod recursos de inversionistas privados mediante concesiones, estructuración de financiamiento, uso de derivados y garantías para mitigar riesgos (político, cambiario, tasa de interés, sistémico), entre otros. Por otro lado, el apoyo de estas instituciones ha sido central para fortalecer los mercados de capital domésticos, por ejemplo, mediante la emisión de bonos en moneda local y de la provisión de información y asistencia técnica a los organismos reguladores.²¹

²¹ El valor de los instrumentos en circulación de las emisiones domésticas de bonos en 20 economías emergentes pasó de US\$2.9 billones a US\$5.5 billones entre el 2005 y el 2009. Hacia el año 2008, ocho países (Brasil, China, India, Malasia, México, Sudáfrica, Tailandia y Turquía) representaron el 90 por ciento del total de emisiones en moneda doméstica (World Bank 2009a, p. 77).

Tabla 3.2. Tipos de instrumentos financieros para la cooperación internacional¹

Tipo	Actores									
	Bilateral		Multilateral				Sector Privado		Mercados de capital	Global
	CAD	Otros donantes	Naciones Unidas	Banco Mundial, BRDs	FMI / regional	BSRDs	Con fines de lucro	Sin fines de lucro / individuos		
Préstamos	X	X		X	X	X	X	X	X	
Donaciones	X	X	X	X	X	X	X	X		
Bonos		X		X		X	X		X	
Inversión extranjera directa							X			
Remesas								X		
Creación / soporte de mercados	X	X	X	X		X	X	X	X	
Fondos de propósito específico / facilidades	X	X	X	X		X	X	X	X	
Impuestos y tasas							X			X
Pagos por servicios	X	X					X			
Instrumentos de valor combinado							X	X	X	
Mitigación / gestión de riesgos	X	X		X		X	X		X	
Manejo / reducción de deuda	X	X		X	X	X				
Provisión de liquidez internacional	X	X			X					

Nota:1 Los donantes bilaterales del CAD representan a los donantes tradicionales de ayuda oficial, en contraste con los donantes emergentes agrupados en la categoría “otros donantes”, la cual incluye también las actividades de cooperación bilateral Sur-Sur. En el caso de los actores multilaterales, se hace la división entre los BMD (Banco Mundial y bancos regionales de desarrollo – BRD) y los BSRD (bancos subregionales de desarrollo), pues estos últimos son ejemplos de cooperación Sur-Sur. Finalmente, la categoría global implica un conjunto amplio de actores de varias categorías, como el caso de programas multidonantes en el caso de fondos de propósito específico o facilidades; y consumidores en el mercado global en el caso de los impuestos internacionales.

Tercero, la entrada de nuevos actores, especialmente del sector privado sin fines de lucro (compuesto principalmente por fundaciones y por organizaciones que canalizan donaciones individuales), ha beneficiado a algunos sectores y áreas temáticas. Por ejemplo, la intervención de la Fundación Bill y Melinda Gates ha ayudado a movilizar recursos adicionales de los bancos multilaterales, organizaciones de las Naciones Unidas, entidades bilaterales y otros donantes para establecer varios fondos de propósito específico en el sector salud (Lane y Glassmand 2009). Esto habría contribuido, en un decenio y medio, a cuadruplicar los recursos dirigidos hacia este sector, que llegó a movilizar cerca de US\$22 mil millones en el 2007 (OECD 2009a). Asimismo, ha fomentado la innovación financiera mediante el diseño de mecanismos tales como las compras anticipadas de medicinas o patentes, que están dirigidos hacia crear o fortalecer mercados que tienen problemas de información asimétrica (por ejemplo, los programas AccessRH, PG4Health, NetGuarantee y Affordable Medicines Facility for Malaria). Algo similar ocurre con otras fundaciones, tales como la Fundación Moore, que están propiciando innovaciones financieras para asegurar un flujo sostenible de recursos para programas de conservación ambiental.

Otros dos sectores en los que es posible detectar la presencia de nuevos mecanismos financieros para movilizar recursos de fuentes adicionales son el de la mitigación y adaptación al cambio climático, y el de la asistencia humanitaria para enfrentar desastres naturales. En el primer caso, en el marco del Protocolo de Kioto y del Acuerdo de Copenhague, el enfoque apunta hacia internalizar las externalidades negativas asociadas a las emisiones de carbono, estableciendo límites para estas emisiones, creando mercados que faciliten las transacciones de permisos de emisión y ayuden a determinar su precio, y dinamizando el mercado de certificados de reducción emisiones (*certificates of emission reductions* - CERs) que otorgan incentivos para la inversión privada en tecnologías limpias. Por otra parte, varios organismos han establecido fondos fiduciarios con el propósito específico de canalizar fondos para adaptación y mitigación (UN-DESA 2009, Prada 2009). En el caso de ayuda para hacer frente a los eventos naturales que se transforman en desastres, la respuesta a tragedias recientes —el tsunami en el Sudeste Asiático y los terremotos de Haití y Chile— ha permitido canalizar y consolidar donaciones de diversas fuentes, tanto oficiales como privadas e individuales,²² empleando tecnologías de información, redes sociales, y aportes voluntarios a fondos comunes, entre otros mecanismos.

En cuarto lugar, se consolida la tendencia hacia utilizar las innovaciones de los mercados financieros (y del sector privado en general) para canalizar e implementar programas de cooperación internacional. A los instrumentos para soporte y creación de mercados, mitigación y gestión de riesgos, se suman aquellos de valor combinado que combinan criterios de rentabilidad económica con criterios de rentabilidad social. Por ejemplo, la RSC se complementa con esquemas de inversión socialmente responsable, que abarcan a los fondos de inversión hacia compañías que respetan estándares ambientales y sociales, fondos

²² En el caso de las donaciones de individuos para fines de desarrollo, las tecnologías de información han permitido canalizar recursos mediante mecanismos innovadores como Kiva.org, MyC4.com, Babyloan y Wokai, entre otros. También llamados mecanismos de *persona-a-persona*, estas organizaciones permiten que individuos (cuyos casos se presentan para que los donantes potenciales puedan elegirlos) canalicen recursos hacia personas en países en desarrollo para proyectos productivos, donaciones directas, programas específicos (desayunos, comidas, pago de educación). Sin embargo, pueden ser controversiales, pues se argumenta que más que un mecanismo innovador, estos constituyen estrategias de *marketing* para recolectar fondos para el desarrollo (Roodman 2009).

de inicio (*start-up*) e inversión en valores para proyectos de inversión social, y securitización de flujos financieros futuros para garantizar liquidez en proyectos de cooperación, entre otros.

Algunos de estos instrumentos permiten canalizar recursos hacia los beneficiarios de la cooperación a menor costo. Por ejemplo, los programas de transferencias condicionadas, las donaciones en general, las operaciones de microfinanzas y el envío de remesas se han visto favorecidos con la profundización de los mercados financieros y la bancarización en los países en desarrollo. La presencia de agencias bancarias en lugares remotos permite llegar a los beneficiarios directamente —por ejemplo, mediante la emisión de tarjetas de crédito y débito, que no generan los costos adicionales de repartir ayuda en especies y además contribuyen a consolidar los mercados locales.²³ Por otro lado, algunas innovaciones permiten que los donantes canalicen recursos en forma directa para ciertos fines, tal como sucede con las tarjetas de crédito “verde” que destinan un pequeño porcentaje de cada transacción para apoyar el desarrollo de tecnologías limpias, y con PRODUCT(RED) donde las empresas asociadas canalizan un porcentaje de sus ventas hacia proyectos de inversión social.

La crisis financiera afecta el desarrollo de estas tendencias en el uso de los instrumentos y modalidades de cooperación de varias maneras. Un primer impacto tiene lugar a través de la reducción los recursos disponibles, tanto de donantes del sector privado como del sector público. Las presiones por reducir el gasto público, el costo de oportunidad del las empresas privadas, y las restricciones que enfrentan los donantes individuales afectarán en particular a los instrumentos que dependen de contribuciones voluntarias, que verán disminuir los recursos que canalizan en el futuro inmediato.

En segundo lugar, durante la crisis financiera se ha puesto a disposición de los países en desarrollo varias líneas de crédito de contingencia, así como garantías implícitas y explícitas públicas para sostener las operaciones de comercio y los mercados de capital. Si a esto se suma las negociaciones para el aumento de capital de instituciones multilaterales²⁴ y el aumento de recursos para fondos fiduciarios con objetivos específicos, se podría estar consolidando una tendencia hacia el aumento de las fuentes públicas para movilizar financiamiento y cooperación internacional para el desarrollo. Si bien esto es importante en el corto y mediano plazo para mitigar los efectos de la crisis, retomar el crecimiento económico y consolidar los logros en materia social, la experiencia de los últimos años indica que las fuentes públicas son importantes y más efectivas en la medida en que puedan actuar como catalizadores de recursos provenientes de una variedad de fuentes, y no sólo del sector

²³ “Payment cards and the poor: A plastic prop”, *The Economist*, 20 agosto 2009.

²⁴ El FMI aumentó su capital disponible mediante la emisión de derechos especiales de giro (DEG) en más de US\$250 mil millones, y a finales de marzo del 2010 se aprobó el aumento de capital del Banco Interamericano de Desarrollo en un 70 por ciento a US\$170 mil millones, lo que permitirá sostener préstamos anuales a la región de US\$12-15 mil millones en promedio —comparado con un promedio de US\$7-9 mil millones en los años anteriores. Se encuentra en proceso de negociación la reposición de IDA-16, en la cual se espera un aumento de los recursos disponibles no menor al 30 por ciento. Asimismo, está en discusión un probable aumento del capital del Banco Mundial, el Banco Asiático (el G-20 se ha comprometido inicialmente a aumentar el capital en 200 por ciento) y el Banco Africano de Desarrollo. En la esfera subregional, la Corporación Andina de Fomento (CAF), cuyas operaciones no se limitan ya al ámbito de la región andina, aumentó su capital en US\$2,500 millones en el año 2009, todo esto sumado a la conversión de acciones para incorporar como socios plenos a Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay (US\$1,500 millones adicionales). Por otro lado, concluyeron las negociaciones para el establecimiento de un fondo regional en el Asia que operaría de manera similar al FMI para la provisión de liquidez en caso de problemas temporales de balanza de pagos, así como el manejo de reservas y *swaps* entre monedas locales y divisas internacionales. Este fondo, establecido por los países de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), China, Japón y Corea del Sur, cuenta con recursos por más de US\$120 mil millones, y fue aprobado a mediados de marzo del 2010, bajo el marco de la Chiang Mai Initiative Multilateralization Agreement (CMIM).

público. En este sentido, es muy importante mantener la capacidad de innovación en el diseño e implementación de instrumentos financieros, especialmente aquellos que involucran a las entidades privadas en iniciativas de desarrollo.

4. Cooperación Sur-Sur (CSS)

Desde la aprobación del Plan de Acción de Buenos Aires a finales de los años setenta, que estableció los primeros lineamientos generales para la cooperación técnica entre países en desarrollo, la CSS ha sido definida por su capacidad para transferir experiencias y conocimientos entre países de manera “horizontal”, en contraste con la cooperación técnica “vertical” entre países desarrollados y en desarrollo.²⁵ La CSS abarca varias dimensiones, desde compromisos políticos para negociaciones conjuntas y tratados de integración comercial, hasta acuerdos de colaboración en temas concretos (transportes, educación, política monetaria, condiciones laborales, sistemas de pensiones, ciencia y tecnología), y se ejecuta a través de diversas modalidades (financiamiento, intercambio de expertos, asistencia técnica, información sobre mejores prácticas, y aumento de la capacidad de negociación conjunta). El recuadro 4.1 resume un reciente informe que compila 110 casos estudio, y que demuestra la existencia del amplio rango de motivaciones, instrumentos y temas sectoriales de la CSS (TT-SCC 2010).

Un grupo de países de África y América Latina promovió un consenso para incluir al mecanismo CSS como parte de los acuerdos en el marco de la Agenda de Acción de Accra (AAA). Se establecieron tres áreas de trabajo (párrafo 19 de AAA): (1) adaptación de los principios de la efectividad de la ayuda a la CSS; (2) enriquecimiento del debate sobre la efectividad con la sistematización de experiencias; e (3) identificación de áreas donde la cooperación Norte-Sur se complementa con la CSS. Esto ha llevado a la activación de una variedad de mecanismos regionales que deberían converger para evitar la duplicación de esfuerzos. Por ejemplo, organizaciones como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), la Organización de Estados Americanos (OEA), el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y varios bancos multilaterales, han establecido programas y facilidades para promover la cooperación triangular y Sur-Sur. Desde esta perspectiva, pareciera que la CSS estaría en camino a convertirse en un tema central en el sistema internacional de cooperación para el desarrollo.

La CSS tiene una gama más amplia de motivaciones que los esquemas tradicionales de ayuda. Además, de consideraciones estratégicas, políticas, comerciales, y de solidaridad abarca también consideraciones ideológicas y de afinidad cultural, así como consideraciones pragmáticas referidas a intereses concretos compartidos en ámbitos regionales, tales como cuencas compartidas, recursos naturales que cruzan fronteras, vulnerabilidades conjuntas.

²⁵ Para una revisión de la historia y motivaciones de esta modalidad de cooperación, ver Sagasti (2006).

RECUADRO 4.1. Una amplia gama de experiencias de la CSS y la cooperación triangular

En marzo del 2009, el Gobierno de Colombia propuso, en el marco del Grupo de Trabajo sobre Efectividad para el Desarrollo de la OCDE, la creación de una iniciativa para reducir la brecha de información disponible sobre experiencias de CSS. La respuesta a la convocatoria para documentar experiencias fue lanzada en noviembre del 2009 y tuvo un impacto significativo, ya que se logró compilar 110 casos estudio que fueron presentados en la Reunión de Alto Nivel para la Cooperación Sur-Sur y Creación de Capacidades (Bogotá, 24-25 de marzo del 2010). El informe señala varias tendencias a partir del análisis de los casos estudio:

- *Los principios de efectividad de la cooperación son ampliamente compartidos en las experiencias registradas.* La mayoría de los casos hacen referencia explícita a los Principios de la Declaración de París sobre efectividad de la ayuda, pues existe la noción de que la CSS es un instrumento que tiene ventajas sobre otras modalidades de cooperación para el desarrollo. Por ejemplo, se señala que la CSS se caracteriza por: la mayor confianza entre pares, el respeto a los procesos internos de los países, el diseño de proyectos generados por intereses comunes y demandas concretas, la utilización de mecanismos de cooperación regional que facilitan el escalamiento, y por los costos de cooperación técnica relativamente menores que los de otras modalidades de cooperación.
- *Importancia de dar a conocer las experiencias.* Aún no existen definiciones concretas sobre lo que constituye la CSS, ni formas homogéneas para cuantificar el aporte financiero y en especies. Sin embargo, el número de casos compilados en sólo seis meses luego de la convocatoria sugiere que existen mucho más experiencias de CSS que deben registrarse y difundirse.
- *El rango de temas, experiencias y modalidades es muy amplio.* La CSS se caracteriza por emplear una diversa gama de instrumentos tales como: cooperación triangular, establecimiento de facilidades financieras para intercambiar experiencias (principalmente a través de ofertas de donantes bilaterales y multilaterales), intercambio de expertos, establecimiento de misiones para la cooperación técnica, entre otros.
- *Las plataformas regionales son muy importantes.* La CSS se caracteriza por tener un fuerte énfasis regional, y los bancos subregionales, regionales, así como los organismos y acuerdos marco de cooperación regional juegan un papel clave en la cooperación entre países en desarrollo.

Fuente: Task-Team on South South Cooperation (2010), *Boosting South-South cooperation in the context of aid effectiveness: Telling the story of Partners involved in more than 110 cases of south-south and triangular cooperation*, borrador preliminar. Las experiencias se presentan en: www.south-south.info

A pesar de los evidentes beneficios de la cooperación entre países en desarrollo, es preciso *avanzar hacia una visión más balanceada de la CSS*. Este tipo de cooperación se ha visto con frecuencia desde una perspectiva un tanto idealista, pero en principio adolece de las mismas limitaciones y enfrenta los mismos desafíos que otras modalidades de cooperación para el desarrollo. La CSS se ha definido muchas veces en términos ideológicos y en contraste con la cooperación tradicional bilateral Norte-Sur, cuando en realidad es un mecanismo adicional para la solución de problemas concretos y al cual los países pueden acceder de acuerdo a sus intereses específicos.

4.1 CAPACIDAD DE LOS PAÍSES DEL SUR PARA MOVILIZAR RECURSOS

Los países en desarrollo están aumentando el nivel de recursos que destinan a la cooperación Sur-Sur. Si bien no se cuenta con datos precisos y consistentes, estimaciones del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC, 2008) y de Reality of Aid (2010), permiten inferir que la AOD entre países del Sur ha aumentado de un rango de US\$9.5-12.1 mil millones en 2006 a US\$12.0 -13.9 mil millones en 2008. Esto equivale, entre 9,9 y 11,4

por ciento de lo que aportaron en AOD los miembros del DAC/OECD en el año 2008. Los recursos financieros asignados a la cooperación Sur-Sur exhiben un alto grado de concentración: los tres principales cooperantes (Arabia Saudita, Venezuela y China) aportan alrededor del 72 por ciento de la CSS, y más del 90 por ciento corresponde a los siete principales contribuyentes, que incluyen, además de los mencionados, a Turquía, Corea del Sur, India y Taiwán (véase la Tabla 4.1).

La sección 3.2 presentó una categorización de países según su capacidad para movilizar recursos domésticos y externos, concluyendo en: (1) países con alta capacidad movilización de recursos domésticos y externos; (2) países con alta capacidad de movilización de recursos externos y menor capacidad de movilización de recursos domésticos; (3) países con alta capacidad de movilización de recursos domésticos y baja capacidad de movilización de recursos externos; y (4) países con baja capacidad de movilización de recursos domésticos y externos. Cabe señalar que la ubicación de los países en una u otra de estas categorías, está asociada con el acceso a y el uso de diferentes tipos de instrumentos de cooperación.

Tabla 4.1: Flujo de desembolsos de AOD Sur-Sur seleccionada
(en millones de US\$, 2008)

País	Monto	% del PBI	% del total CSS
Arabia Saudita/3	5 564	1,5/a	40,0
Venezuela/1	1 166->2 500	0,71-1,52	18,0
China/1	1 500-2 000	0,06-0,08	14,0
Corea del Sur/3	802	0,09	5,8
Turquía/3	780	0,11	5,6
India/2	568,6	0,05	4,1
Taiwán/3	435	0,11	3,1
Brasil/1	356	0,04	2,6
Kuwait/3	283	---	2,0
Sur África/1	194	0,07	1,4
Tailandia/3	178	---	1,3
Israel/3	138	0,07	1,0
Emiratos Árabes Unidos/3	88	---	0,6
Malasia/1	16	0,01	0,1
Argentina/1	5-10	0,0025-0,0050	0,07
Chile/1	3-3,3	0,0026-0,0029	0,02
TOTAL	12 076-13 915,9		

Fuente: Tomado de *The Reality of Aid* (2010) p. 6

Notas: /a – Datos de PBI usados son del 2007; /1 ECOSOC, Background Study for the Development Cooperation Forum – Trends in South-South and triangular development cooperation, April 2008 – Table 2; /2 – Indian Ministry of External Affairs Annual Report 2008-2009 – Appendix VII; /3 – OECD/DAC, 2009 – Table 33 (Statistical Annex of the 2010 Development Cooperation Report)

Un primer conjunto de mecanismos de cooperación se da dentro del primer grupo de países. Estos cooperan de manera horizontal por tres motivaciones principales: (1) aprendizaje e intercambio de experiencias; (2) aumentar su capacidad de negociación en el ámbito global; y (3) unir esfuerzos para cooperar con países menos desarrollados. Por ejemplo, el grupo de

países *BASIC* (Brasil, Sudáfrica, India y China)²⁶ está comprometido en impulsar los mecanismos de negociación de doble vía dentro de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Otro ejemplo es el grupo de países *IBSA* (India, Brasil y Sudáfrica), que a través de una alianza trilateral de cooperación, establecida en junio del 2003 a través de la Declaración de Brasilia, buscan manifestar su voz conjunta sobre los hechos globales y unir sus lazos en varias áreas de cooperación hacia países menos desarrollados.²⁷

Un segundo conjunto de mecanismos de cooperación se da entre los países del primer grupo y los de los otros grupos, que se caracterizan por tener menor capacidad de movilización de recursos externos y domésticos. China ha aumentado su cooperación en la medida que ha ido creciendo económicamente. Hasta el 2008, China había provisto ayuda a más de 160 países en el mundo en diversos sectores y modalidades que incluyen: (1) *proyectos* en infraestructura, industria, agricultura, transporte, telecomunicaciones, educación, salud, entre otras áreas; (2) *intercambio de expertos* para asistencia técnica, como ha sido el caso en el sector salud, con el envío de más de 20 mil profesionales médicos a más de 65 países; (3) *financiamiento*, a través de donaciones, líneas de crédito y préstamos concesionales, tales como los US\$19 mil millones otorgados por el Exim Bank de China para restaurar y construir redes de infraestructura en varios países africanos; (4) *alivio de deuda*, por ejemplo la cancelación unilateral de US\$10 mil millones en deudas de países africanos en el 2003; (5) *reducción de aranceles de manera diferenciada*, como en el caso de las exportaciones de al menos 29 países menos desarrollados de África; (6) *fondos de desarrollo para promoción de inversiones chinas en otros países*, por ejemplo en 2007 el Consejo Estatal Chino aprobó un fondo por US\$5 mil millones para ser administrados por el Banco de Desarrollo Chino dirigido a proveer capital para las empresas chinas comprometidas con desarrollo, inversión, y actividades económicas y comerciales en África; y (7) *inversión extranjera directa*, especialmente en el sector hidrocarburos y minerales, la cual se ha concentrado en los últimos años en América Latina.²⁸

Brasil ha desarrollado más de 240 proyectos de CSS hasta el 2008 en áreas donde tiene un mayor desarrollo relativo de capacidades tales como agricultura, biocombustibles, educación, salud (principalmente en la lucha contra el HIV/AIDS), apoyo para elecciones (e-voting), desarrollo urbano, tecnologías de la información (e-government), negociaciones comerciales y deportes. La ayuda de Brasil se caracteriza principalmente por adaptar experiencias exitosas de Brasil a otras zonas con condiciones sociales similares, generalmente a través del envío de expertos, becas de entrenamiento, pasantías o donación de equipos (República Federal de Brasil 2008). Entre las motivaciones principales de la cooperación brasilera se tiene: fortalecer o abrir nuevos mercados para sus productos, servicios e inversiones; preservar intereses nacionales en países donde pudieran estar amenazados; y consolidar el prestigio

²⁶ Los países BASIC poseen en conjunto cerca del 50 por ciento de la población de los países en desarrollo y un poco más del 40 por ciento de la población mundial. En el 2005 generaron el 43.1 por ciento del PBI de los países en desarrollo, mientras que esto representa menos del 25 por ciento del PBI mundial en dólares internacionales de paridad de compra (Nayyar 2008: 3).

²⁷ IBSA abre su cooperación a través de proyectos concretos y alianzas con los países menos desarrollados, como por ejemplo el proyecto que tienen en Guinea Bissau, donde el programa está orientado hacia la mejora de las habilidades para proveer su propia comida y apoyar a los agricultores locales a obtener buenas habilidades. Este programa es de un año de duración y se contribuyó con US\$ 500,000 (véase: <http://www.ibsa-trilateral.org//index.php> y http://www.impactalliance.org/ev_en.php?ID=49219_201&ID2=DO_TOPIC

²⁸ Véase Lan (2010) y AFRODAD (2010).

internacional de Brasil para lograr una mayor capacidad de negociación en asuntos internacionales.²⁹

India, ha establecido una amplia red de apoyo a los países de África. El proyecto *Pan-Africa e-red para servicios médicos*, en el que India ha provisto financiamiento por US\$125 millones, favorece a los 53 países de la Unión Africana. Esta red electrónica permite, a través de un satélite, conectar India con los países Africanos para transferir conocimientos a través de tele-conferencias y tele-consultas médicas entre líderes de los países.

Un tercer conjunto de iniciativas de CSS tiene lugar entre países con menores capacidades para movilizar recursos externos e internos. En estos intercambios se centran en el aprendizaje mutuo y la capacitación, la transferencia tecnológica para reducir brechas, avanzar hacia objetivos comunes y alcanzar condiciones mínimas de desarrollo, y en particular el cumplimiento de las Metas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Un ejemplo es el proyecto de entre Cuba y Egipto para la manufactura conjunta de vacunas, que involucra aproximadamente US\$ 1.8 millones, y consiste en cooperación técnica entre los productores especializados de vacunas de Cuba, *Finlay* y *Heber Biotec*, y la institución nacional de producción de vacunas de Egipto, *Vacsera*.³⁰ Otro ejemplo es un proyecto conjunto entre la República de Níger y la República Argentina para desarrollar capacidades en la provisión de servicios de salud mediante la educación a distancia para formar recursos humanos y organizar mutuales de salud.³¹ Un programa similar ha sido desarrollado por Argentina con otros países de América Latina.³²

4.2 EL PAPEL DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR EN LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN REGIONAL

Los procesos de integración regional y subregional entre los países en desarrollo de África, América Latina y Asia se han multiplicado en los últimos años. Estas alianzas entre países limítrofes o que pertenecen a una misma región ha tomado mayor importancia principalmente por motivos de comercio e integración monetaria. A pesar de no haber cumplido plenamente sus objetivos más amplios de integración, se han convertido en plataformas para la CSS y la cooperación triangular, tanto por razones políticas y estratégicas, como por la necesidad de proveer bienes públicos regionales.

En el caso de África las principales áreas de avance en la cooperación e integración regional se ha dado por el lado de las políticas monetarias y cambiarias. Se considera que “[...] con las dos uniones monetarias de la *Comunidad Económica y Monetaria de África Central* (CEMAC) y la *Unión Económica y Monetaria del África Occidental* (UEMOA), la estabilización de tipo de cambio dentro del *Área Común Monetaria* (CMA), y la futura unión monetaria de *Comunidad de Desarrollo del Sur de África* (SADC) y *Zona Monetaria del Oeste de África* (WAMZ), África ha tomado el liderazgo en el mundo en desarrollo en términos de integración monetaria regional” (Metzger 2008: 26). En paralelo, se están

²⁹ Por ejemplo Ayllon (2010:2) resalta el interés del Presidente de Brasil de sumar apoyos para la candidatura de Brasil a un puesto permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU. Intereses similares motivan a otros países a continuar mejorando su relación con países que le puedan dar apoyo para lograr estos fines.

³⁰ Véase: http://www.impactalliance.org/ev_es.php?ID=49069_201&ID2=DO_TOPIC

³¹ Véase: http://www.impactalliance.org/ev_en.php?ID=49123_201&ID2=DO_TOPIC

³² Véase: http://www.impactalliance.org/ev_en.php?ID=49196_201&ID2=DO_TOPIC

desarrollando programas de cooperación tales como el Fondo para el desarrollo de infraestructura Panafricana, cooperación provista por Ghana, Sudáfrica y Tunicia hacia Kenia y en el futuro para todos los países de África. El mecanismo consiste en movilizar recursos de inversionistas privados y fondos de pensión de sus distintos países miembros. El programa se inició en 2007 con un horizonte de inversión de 15 años y tiene como meta movilizar US\$1 mil millones, de los cuales ya ha logrado alcanzar US\$625 millones.³³

A partir del decenio de 1960 hubieron varios intentos de crear espacios subregionales de integración en económica, social e institucional en América Latina. Los más importantes han sido la Comunidad Andina, Mercosur, el Mercado Común Centroamericano (MCCA) y la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), a los cuales se añadieron posteriormente organizaciones tales como la Alianza Bolivariana para los pueblos de nuestra América (ALBA), Petrocaribe, la Unión de Naciones de Suramérica (UNASUR), y últimamente la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC).

La ALBA y Petrocaribe, dos iniciativas venezolanas, han tomado particular importancia en la región. ALBA ha lanzado iniciativas conjuntas a través de proyectos denominados “grannacionales” en finanzas, educación, salud, infraestructura, ciencia y tecnología, alimentación, minería, telecomunicaciones, infraestructura, cultura y comercio justo, entre otros (Tabla 4.2). Además, se tiene planeada la conformación de una zona monetaria común con los países miembros del ALBA, mediante el establecimiento de la unidad de cuenta común SUCRE (Sistema Unitario de Compensación Regional) y de una Cámara de Compensación de Pago. *Petrocaribe* se creó como un “órgano habilitador de políticas y planes energéticos, dirigido a la integración de los pueblos caribeños, mediante el uso soberano de los recursos naturales energéticos en beneficio directo de sus pueblos.”³⁴ Desde su creación, el 29 de junio de 2005, se han incorporado 18 países a esta organización.³⁵ La firma del Acuerdo de Cooperación Energética Petrocaribe en mayo de 2009, inició una etapa de cooperación a través de provisión de financiamiento concesional para los países importadores. El monto correspondiente a diferencia entre el costo del financiamiento concesional y las tasas de mercado será utilizada para implementar proyectos de desarrollo, constituir empresas mixtas entre Petróleos de Venezuela y las petroleras estatales con ocho de los países integrantes, y para desarrollar una infraestructura de refinación, almacenamiento y despacho de combustible.³⁶

La iniciativas de integración y cooperación regional en Asia tienen antecedentes que se remontan mas de dos o tres decenios, pero han tomado mayor importancia luego de la crisis financiera de 1997-1998. Entre ellas se tiene a los acuerdos de libre comercio e integración

³³ Véase: http://www.impactalliance.org/ev_en.php?ID=49371_201&ID2=DO_TOPIC

³⁴ Véase el acuerdo de cooperación energética Petrocaribe en: http://www.pdvsa.com/index.php?tpl=interface.sp/design/biblioteca/readdoc.tpl.html&newsid_obj_id=1349&newsid_temas=111 (revisado en: febrero, 2010)

³⁵ Los países miembros son Antigua y Barbuda, Bahamas, Belice, Cuba, Dominica, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, Nicaragua, República Dominicana, San Cristobal y Nieves, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Surinam y Venezuela.

³⁶ Entre las obras y proyectos figuran: la Planta de llenado de Gas Licuado de Petróleo (GLP), en operaciones desde febrero de 2007 en San Vicente y las Granadinas; la Planta de Almacenamiento y Distribución de Combustible inaugurada en Dominica en junio de 2009; y la Refinería “Camilo Cienfuegos”, reactivada en Cuba, en operaciones desde diciembre de 2007 con una capacidad de producción de 67.000 barriles diarios. También se encuentran los proyectos de generación eléctrica que se desarrollan en Nicaragua, Haití, Antigua y Barbuda, Dominica y San Cristóbal y Nieves (Véase: <http://www.petrocaribe.org/>).

económica tales como *Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN)*, la *Asociación del Sur Asiático para la Cooperación Regional (SAARC)* y la *Iniciativa de la Bahía de Bengala para la cooperación técnica multisectorial y económica (BIMSTEC)*. Kumar (2007) identificó las siguientes prioridades para la integración y cooperación regional en Asia: (i) cooperación financiera y monetaria, para aprovechar las reservas de la región en el desarrollo y el mutuo beneficio de las mismas (se puede destacar la reciente firma del acuerdo para el establecimiento del Fondo Monetario Asiático en el marco del ASEAN); (ii) cooperación en seguridad energética, para asegurar la sostenibilidad y seguridad energética en la región y el manejo racional de la demanda tomando en cuenta consideraciones ambientales; (iii) cooperación en tecnologías clave para cerrar la brecha digital y para hacer frente a los problemas de nutrición y salud, mediante el uso de biotecnologías; y (iv) cooperación para avanzar hacia la gobernabilidad global, para promover la paz y la seguridad, y para lograr una mayor participación e influencia en las instituciones internacionales.

Tabla 4.2: Proyectos Grannacionales de la ALBA

AREAS	PROYECTOS GRANNACIONALES
Finanzas	Banco del ALBA
Educación	Alfabetización y post-alfabetización.
Infraestructura	Desarrollo de la infraestructura portuaria, ferroviaria y aeroportuaria
Ciencia y tecnología	Centro de ciencia y tecnología
Alimentación	Empresa productos agroalimentarios y empresa alimentos
Energía	Empresa de energía eléctrica, petróleo y gas
Ambiente	Empresa para el manejo de bosques, producción y comercialización de productos de la industria de la madera
	Agua y saneamiento
Salud	Empresa distribución y comercialización de productos farmacéuticos
	Centro regulatorio del registro sanitario
Minería	Empresa de cemento
Comercio Justo	Empresa importadora exportadora
	Tiendas del alba
Turismo	Universidad del turismo
Industria	Turismo social
	Complejos productivos
Cultura	Fondo cultural ALBA
Telecomunicaciones	Empresa de Telecomunicaciones

4.3 LA COOPERACIÓN TRIANGULAR

La cooperación triangular se refiere al conjunto de instrumentos que vinculan la cooperación Sur-Sur con otros actores tales como países donantes del Norte, organismos internacionales y entidades privadas, con y sin fines de lucro, de los países desarrollados. Las posibilidades de asociación son muy diversas, por lo que el concepto es bastante difuso. Originalmente, la

cooperación triangular consistía en el apoyo que una fuente cooperante, generalmente de un país desarrollado (aunque se extendía a organizaciones internacionales también), otorgaba para que dos países de similares niveles de desarrollo pudieran realizar actividades de cooperación técnica y transferencia de conocimientos. Sin embargo, la diversidad de países en desarrollo, así como las nuevas opciones de fuentes cooperantes han hecho que las posibilidades de asociación para realizar cooperación triangular aumenten considerablemente.

Un primer ejemplo es el *programa para el intercambio de experiencias sobre desarrollo entre China y África*, una iniciativa financiada por el gobierno de China con el apoyo del Banco Mundial y el Centro Internacional para la Reducción de la Pobreza de China, cuyo objetivo es transferir la experiencia de China en el alivio de la pobreza a los países africanos. China financia alrededor del 81 por ciento de las actividades y el resto lo financia el Banco Mundial. Se estima que cada evento cuesta alrededor de US\$300,000.

Otra modalidad es el apoyo al desarrollo de bienes públicos regionales (BPRs), lo cual vincula la cooperación triangular con los procesos de integración regional. Al respecto, desde el año 2004 el Banco Interamericano de Desarrollo, a través del programa de promoción de bienes públicos regionales, ha logrado potenciar más de cincuenta proyectos de provisión de bienes públicos regiones en América Latina y el Caribe. El programa proporciona recursos no reembolsables hasta US\$10 millones por año para que los países generen BPRs de manera sostenible.³⁷ La premisa detrás del BID para apoyar BPRs es que muchas oportunidades o problemas compartidos entre los países de la región pueden ser aprovechados o resueltos de manera más efectiva dentro del ámbito regional a través de la cooperación internacional. Sin embargo, la producción de BPRs, por lo general, no es tomada en cuenta por las limitaciones y dificultades en obtener apoyo financiero e institucional para un esfuerzo regional. El BID, actúa como proveedor del capital semilla, asumiendo los costos fijos de crear instituciones, establecer mecanismos de coordinación y diseñar estrategias de implementación, que llevarán a la producción de estos bienes.

El intercambio de experiencias y la creación de plataformas de diálogo y cooperación dentro de los sistemas de CSS y cooperación triangular está generando mayor información, aprendizaje y cooperación entre los países en desarrollo. Un ejemplo de estas plataformas es el *Programa Iberoamericano de Cooperación Sur-Sur (SEGIB)*, que incluye líneas de financiamiento no reembolsable para el mejoramiento de los sistemas de información y coordinación, la formación de recursos humanos, la creación y el mantenimiento de un banco de datos sobre buenas prácticas, y la realización de foros y debates sobre esta materia. En la actualidad participan 16 países Latinoamericanos en esta plataforma, y los recursos financieros han sido aportados por Chile (US\$60,000), Colombia (US\$100,000), El Salvador (US\$10,000), España (US\$600,000), México (US\$100,000), República Dominicana (US\$90,000), y SEGIB (US\$500,000).

Otra experiencia de cooperación triangular en transferencia de conocimiento es el programa de promoción de la protección social entre Chile y el Caribe con apoyo de la Organización de Estados Americanos (OEA). Por medio del programa Puente en el Caribe se busca fortalecer las estrategias de protección social en los países de CARICOM, a través de actividades para la construcción de capacidades mediante la transferencia del conocimiento y lecciones

³⁷ Se puede acceder a la lista de proyectos aprobados a través del Sitio: <http://www.iadb.org/topics/government/rpg/proyectos.cfm?query=&lang=es&adv=true&page=1>

aprendidas en el programa Puente de Chile. El programa es financiado por el Gobierno de Chile (US\$324,000), la Organización de Estados Americanos (US\$200,000 en especies) y la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional-ACDI (US\$ 680,000, aproximadamente), además de las contrapartes de los países receptores.³⁸

Un caso emblemático en la participación del sector privado en la triangulación de la cooperación es el caso de la inversión de US\$10 mil millones para los próximos diez años que ha otorgado la fundación Bill & Melinda Gates para ayudar a la investigación, desarrollo y distribución de vacunas en los países más pobres, que involucra a instituciones de investigación de países desarrollados y en desarrollo en diversas partes del mundo.³⁹ Otro ejemplo de participación de fundaciones privadas en la cooperación triangular, pero en mucho menor escala, la Fundación Rockefeller provee apoyo financiero y logístico para que representantes de países en desarrollo puedan reunirse en el ámbito de sus proyectos propios en cualquiera de sus instalaciones a nivel mundial.

4.4 INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA SUR-SUR

La inversión extranjera directa (IED) proveniente del Sur ha venido aumentando en los últimos años, y es importante por varias razones: (i) contribuye a fortalecer la integración financiera entre países del Sur; (ii) puede seguir ciclos diferentes de los que sigue la IED Norte-Sur; (iii) las empresas transnacionales del Sur, por lo general, contratan más gerentes y empleados locales que las compañías del Norte y tienen un mayor conocimiento de las condiciones económicas y políticas locales; y (iv) el aumento de la IED ha influido en el diseño de políticas de atracción de inversiones para considerar, no sólo las inversiones del Norte, sino también las del Sur (Bera y Gupta, 2009).

La IED proveniente de los países emergentes alcanzó el 17 por ciento de los flujos mundiales en el 2005 y 13 por ciento en el 2006, en comparación del cinco por ciento que representaba en 1990 (Santiso, 2008). Según el Reporte Mundial de Inversiones de las Naciones Unidas, cerca de 21500 multinacionales están basadas en los países en desarrollo. Además, en la lista de las 500 principales empresas globales del *Financial Times* se indica que el número de empresas provenientes de Brasil, China, India o Rusia aumentó de 15 a 62 entre 2006 y 2008 (The Economist, 2010),⁴⁰ y de acuerdo al informe de *The Economist* “las mejores de estas empresas, tales como la empresa india de metalmecánica *Bharat Forge*, la empresa china de baterías *BYD*, la empresa brasilera de aviones jet *Embraer*, son tan buenas como las mejores del mundo.”⁴¹

Una de las restricciones que persisten para ampliar el intercambio de bienes y servicios, así como de la inversión extranjera directa entre países en el Asia, es el nivel relativamente alto de sus aranceles. Sin embargo, a pesar de las barreras al comercio, por ejemplo, entre India y

³⁸ Véase: http://www.impactalliance.org/ev_es.php?ID=49331_201&ID2=DO_TOPIC

³⁹ Véase: <http://www.gatesfoundation.org/press-releases/Pages/decade-of-vaccines-wec-announcement-100129.aspx>

⁴⁰ Las principales empresas de países emergentes provienen de China, seguido de India y Brasil. Según el Boston Consulting Group, en un estudio de las principales 100 multinacionales emergentes identificó que en el 2006 44 provenían de China, seguidas por India (21), Brasil (12) y México (6), mientras que al 2009 entre las principales 100 multinacionales emergentes 36 son Chinas, 20 de la India, 14 brasileras y 7 mexicanas. (BCG 2006 y BCG 2009)

⁴¹ The Economist (2010), “The world turned upside down”, en *The Economist*, Apr 15th 2010. En: http://www.economist.com/specialreports/PrinterFriendly.cfm?story_id=15879369

Corea del Sur, muchas compañías de Corea del Sur han entrado al mercado de la India de manera agresiva (LG, Samsung, Hyundai, entre otras). Como contraparte, compañías como Tata Motors, que firmó un acuerdo para adquirir Daewoo Vehículos Comerciales Kunsan, y empresas de tecnologías de información (por ejemplo, Aptech) han entrado desde la India a Corea del Sur. Esto ha llevado a que paulatinamente estén reduciendo las barreras existentes al comercio y las inversiones. (Sahoo, Kumar Rai and Kumar 2009).⁴²

Los destinos de la IED también se han extendido más allá de la propia región, por ejemplo, en 2005, “53,7 por ciento de IED desde China fue destinada hacia América Latina, excediendo la participación de Asia por primera vez en la historia, pero mucha de esa inversión en América Latina fue realizada en tres paraísos fiscales: Islas Caimán, Islas Vírgenes Británicas y las Bahamas. La inversión en estos y otros paraísos fiscales por lo general revienten en otras economías, incluyendo también al mismo China.” (Cheng y Ma, 2007:8).

La crisis económica mundial del 2008-2009 generó una contracción de las inversiones, pero también hizo que los países flexibilizaran las condiciones para atraer nuevas inversiones, lo cual ayudó a morigerar el impacto de la crisis. Esto abrió nuevas oportunidades y ha beneficiado especialmente a algunos países en desarrollo relativamente más avanzados. Por ejemplo, Chile incrementó sus inversiones en otros países en 17 por ciento durante 2009, principalmente a otros países de América del Sur. Por ejemplo, Argentina ha sido el principal destino de la IED chilena acumulada entre 1990 y 2009 (US\$ 15.671 millones, 30,3 por ciento del total invertido en el exterior); Brasil ha sido el segundo destino (US\$10.285 millones, 20 por ciento del total de IED entre 1990-2009); y Perú ha sido el tercer destino, con US\$ 8.170 millones entre 1990 y 2009 (16 por ciento de su IED). Chile también tiene inversiones en otras regiones, tales como Australia (US\$ 743 millones acumulados entre 1990 y 2008), China (con US\$129 millones entre 1990-2009) y el Medio Oriente (US\$ 127 millones), principalmente en Egipto, para la prospección y explotación de yacimientos petrolíferos, y en Emiratos Árabes, en producción y comercialización de fertilizantes y la administración de un terminal portuario en Abu Dhabi.⁴³ En general, aunque no hay cifras aún consolidadas, los países en desarrollo emergentes, y también aquellos con mayor capacidad de movilización de recursos internos, han aprovechado las oportunidades de adquisiciones de activos, inclusive en países desarrollados.

4.5 REMESAS SUR-SUR

Las remesas hacia países en desarrollo superan el 75 por ciento de las remesas globales. El Banco Mundial estima que las remesas a países en desarrollo alcanzaron US\$317 mil millones en el 2009, mientras que las remesas globales fueron de alrededor de US\$420 mil millones en ese mismo año. El impacto de la crisis mundial generó una caída del 5,3 por ciento de las remesas globales y 6,1 por ciento de las remesas hacia países en desarrollo en comparación con el record histórico logrado en el 2008, cuando estas cifras alcanzaron US\$443 mil millones y US\$338 mil millones respectivamente (Tabla 2.1).

⁴² Las relaciones comerciales entre Corea del Sur e India han ido en aumento. El comercio bilateral ha crecido de US\$0,55 mil millones en 1991 a US\$8,86 mil millones en 2007, sin embargo, a pesar del aumento de la IED entre estos países en los 1990s, la IED de Corea del Sur hacia India se ha ido reduciendo como porcentaje del total. Véase: Sahoo, Kumar Rai y Kumar (2009)

⁴³ Véase: <http://rc.direcon.cl/inversion/1414>

La estimación de los montos de remesas es una tarea compleja debido a la amplitud de canales informales empleados para remitir dinero, y a los problemas en identificar el origen de este tipo de flujos. Esto hace que sea muy difícil para los bancos centrales de los países receptores registrar oficialmente las remesas, por lo que se estima que las cifras podrían estar subestimadas en un 50 por ciento (Özden y Schiff, 2007).⁴⁴ Algunas estimaciones sugieren que las remesas hacia países en desarrollo que provienen de otros países en desarrollo representan el 30 por ciento del total (Ratha y Shaw, 2007: 11).⁴⁵

Las remesas entre países de la misma región también han ido incrementando, sobre todo entre países limítrofes. Dentro de América Latina los procesos migratorios se han dado principalmente de Bolivia a Argentina, de Nicaragua a Costa Rica, de Perú a Chile y de Haití a República Dominicana. En Asia, de Indonesia hacia Malasia, y en África de Lesotho hacia Sudáfrica por dar algunos ejemplos (Ratha y Shaw, 2007; Monge et al.; 2009). Este proceso migratorio también ha sido acompañado de mayores remesas entre estos países, pero con una reducción durante el 2009, producto de la crisis mundial, tal como sucedió en el caso de las remesas desde Costa Rica hacia Nicaragua (Monge et al. 2009: 16).

El impacto de la coyuntura se suma a los problemas estructurales de las remesas entre los países del Sur. Una de las desventajas de las remesas entre los países del Sur con respecto a las remesas provenientes de los países más desarrollados son los mayores costos. Ratha y Shaw (2007) compararon ejemplos del costo de envío entre países del Norte al Sur y del Sur al Sur y los resultaron mostraron en promedio costos más altos en aquellas que provienen del Sur. Por ejemplo, una remesa para México DF desde Los Ángeles puede costar en promedio US\$7,21, mientras que enviada a la misma ciudad desde la ciudad de Guatemala puede costar US\$9,95 (38 por ciento adicional). Asimismo, desde Singapur a Jakarta puede costar US\$5,10 mientras que desde Jakarta a Kuala Lumpur el envío de remesas puede costar en promedio US\$13,25 (160 por ciento adicional).

La Organización Internacional para las Migraciones (IOM 2005) recomienda un conjunto de políticas para orientar los beneficios de las remesas hacia un mayor impacto en el desarrollo, tales como: (i) mejorar la medición y recolección de información sobre remesas; (ii) implementar mayores estudios para identificar los mecanismos de transferencias y gasto de las remesas, y el impacto a nivel macroeconómico; (iii) promover la transferencia de remesas a través de canales oficiales implementando marcos regulatorios transparentes, aumentando la competencia y reduciendo los costos de transacción a través de mayor información, tipos de cambio preferenciales, tasas de interés favorables para repatriar ahorros, entre otros; (iv) facilitar el acceso a servicios financieros y a banca para migrantes en los países de destino y de origen; (v) promover el uso de tecnologías para reducir costos;⁴⁶ y (vi) fomentar el ahorro en los países receptores, así como el establecimiento de empresas medianas para garantizar

⁴⁴ Por ejemplo, “los principales canales que los hogares nicaragüenses manifiestan como los [medios] más importantes para el envío de dinero desde Costa Rica, son las empresas de envío de remesas (52 por ciento), los bancos (24,28 por ciento) y medios informales no financieros (12,7 por ciento) (Monge et al. 2009: 16).

⁴⁵ Algo similar ocurre con el seguimiento a la migración, para lo cual se calcula que dos de cada cinco migrantes de un país en desarrollo se dirige hacia otro país en desarrollo

⁴⁶ El programa de transferencias de remesas a través de los servicios de banca telefónica móvil en África, M-pesa, ha reducido los costos de transacción para remesas. Véase al respecto: <http://www.mapesa.org/> o <http://www.africaneconomicoutlook.org/es/in-depth/innovation-and-ict-in-africa/pro-development-innovative-applications/box-22-m-pesa-leads-mobile-payments-in-kenya/>

ingresos a sus familiares a través del empleo y una renta, además de mantener los fondos enviados en activos.

Tabla 2: Remesas
(Millones de US\$)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009e	% del total (2009)
Todos los países en desarrollo	82,537	93,122	112,609	140,420	164,370	198,932	235,403	289,376	337,761	317,237	75.5%
Países de ingresos bajos	5,654	8,131	10,410	11,472	13,214	16,097	19,940	24,600	31,567	31,799	7.6%
Países de ingresos medios (PIM)	76,884	84,991	102,198	128,947	151,157	182,835	215,463	264,775	306,193	285,438	67.9%
PIM inferiores	47,494	52,163	65,373	80,628	90,625	111,092	131,726	169,895	205,645	194,908	46.4%
PIM superiores	29,390	32,828	36,825	48,319	60,531	71,742	83,737	94,881	100,549	90,530	21.5%
Asia del Este y Pacífico	15,675	18,757	27,468	32,695	40,336	50,460	57,598	71,309	86,115	84,785	20.2%
Europa y Asia Central	12,143	11,647	12,844	14,418	20,955	30,089	37,341	50,777	57,801	49,279	11.7%
América Latina y el Caribe	19,987	24,229	27,918	36,609	43,330	50,122	59,199	63,239	64,717	58,481	13.9%
Este Medio y el Norte de África	12,898	14,653	15,211	20,361	23,034	24,958	26,112	31,364	34,696	32,212	7.7%
Asia del Sur	17,212	19,173	24,137	30,366	28,694	33,924	42,523	54,041	73,293	71,955	17.1%
África Subsahariana	4,623	4,663	5,030	5,970	8,021	9,379	12,629	18,646	21,139	20,525	4.9%
Países de ingresos bajos	6,147	6,664	8,425	9,657	10,879	12,042	14,258	17,527	22,759	24,285	5.8%
Ingresos altos OECD	46,375	50,349	52,881	60,697	68,543	71,062	76,449	89,480	98,936	96,811	23.0%
Ingresos altos no-OECD	1,600	1,975	2,004	3,412	4,610	5,185	5,461	5,933	6,817	6,061	1.4%
Ingresos altos	47,975	52,324	54,885	64,109	73,153	76,247	81,910	95,413	105,753	102,872	24.5%
Mundo	130,512	145,445	167,494	204,529	237,523	275,179	317,313	384,789	443,514	420,110	100.0%

Fuente: Banco Mundial (2010), [http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1110315015165/RemittancesData_Nov09\(Public\).xls](http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1110315015165/RemittancesData_Nov09(Public).xls)

4.6 ALGUNOS ASUNTOS PENDIENTES EN LA COOPERACIÓN SUR-SUR

El principal desafío para plantear políticas y desafíos sobre la CSS, es conocer qué tipo de flujos financieros, modalidades, e instrumentos están involucrados. La estimación del volumen de recursos financieros asociados con la cooperación Sur-Sur ha estado centrada, por lo general, en la cuantificación de las donaciones directas entre países. Sin embargo, existe un conjunto de flujos financieros que podrían ser considerados en una concepción más amplia de la cooperación Sur-Sur, tales como: (1) las contribuciones a las instituciones multilaterales, especialmente los bancos subregionales de desarrollo (BsRD) que, al tener como socios principalmente a países en desarrollo, podrían verse como mecanismos de CSS; (2) los pagos de intereses que hacen los países en desarrollo a las instituciones multilaterales, que al ser uno de los componentes del ingreso neto (*net income*) de las mismas, sirven para financiar, por ejemplo, sus ventanas concesionales para apoyar a los países más pobres; (3) el apoyo financiero a los aumentos de capital de instituciones financieras, como ha sido el caso de los aportes de países emergentes y en desarrollo para aumentar los recursos de la Asociación Internacional para el Desarrollo (AID) y los aportes para aumentar el capital del BID, entre otros; (4) los mecanismos regionales para fines de apoyo de balanza de pagos, como el caso del Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR) y el recién creado Fondo Monetario Asiático; (5) los mecanismos de apoyo al comercio, como los créditos de exportación o las facilidades financieras para *swaps* cambiarios de comercio intrarregional (CEPAL 2009b: 122); (6) la adquisición de bonos soberanos y valores de otros países en desarrollo a través de mercados internacionales de capital, como en el caso de la compra de bonos de Venezuela a Ecuador y Argentina en el 2006; (7) los flujos financieros de inversión extranjera Sur-Sur, que habrían aumentado de US\$15 mil millones a US\$45 mil millones entre 1995-2003, y a US\$65 mil millones en el 2006 (AT Kearney 2008; Gammeltoft 2007); y (8) la cuantificación de las contribuciones en especies para el caso de la cooperación técnica, que incluye el tiempo de los expertos, voluntarios, las misiones, y el valor de las contrapartidas para proyectos de inversión, entre otros aspectos.

A pesar de que los montos financieros vienen creciendo en importancia en el contexto de la cooperación internacional, se ha señalado en diversos foros (SEGIB 2008, TT-SSC 2010) que el real valor de la CSS reside en sus características intrínsecas y no en cuantos recursos financieros se movilizan. En primer lugar, la CSS *contribuye a solucionar problemas concretos*, para lo cual se vale de experiencias en resolver problemas similares en contextos análogos. Por ejemplo, el programa de cooperación no reembolsable sobre bienes públicos regionales del BID, apoya a los países para crear institucionalidad y mecanismos de gobernanza regional con el fin de producir bienes públicos regionales. Con una inversión modesta (“capital semilla”) y promoviendo la acción colectiva de los países en desarrollo, ha sido posible movilizar recursos adicionales que derivan en proyectos concretos de cooperación Sur-Sur (Bocalandro y Villa 2009).

Segundo, la CSS *puede ser un complemento de otras fuentes de cooperación y amplía el rango de opciones de financiamiento, aunque no es una panacea*. La crisis financiera ha puesto en discusión el potencial de los donantes emergentes y de la cooperación Sur-Sur para canalizar recursos y cooperación —más aún, ante una mayor selectividad de la ODA que proveen los donantes tradicionales y su probable reducción en el futuro. Sin embargo, es preciso reiterar que la cooperación Sur-Sur enfrenta los mismos problemas que han restado efectividad a otras modalidades de cooperación. Por ejemplo, China requiere que el 70 por ciento de su cooperación se canalice a través de empresas de ese país (Financial Times 2009).

Además, en algunos casos se observa la presencia de condicionalidades, criterios de selectividad poco transparentes, énfasis en préstamos concesionales en vez de donaciones (por ejemplo, PetroCaribe de Venezuela y la ayuda concesional de China), poco énfasis en evaluación y monitoreo, y reticencia a trabajar con otros donantes (Reality of Aid 2010; Ellis 2009; Lederman, Olarreaga y Perry 2009).

Tercero, a pesar de los beneficios evidentes en términos de pertinencia y aplicabilidad en contextos análogos *las posibilidades de replicar o ampliar la escala de la ayuda se ven limitadas por la capacidad administrativa y de gestión de la ayuda*. A diferencia de la ayuda oficial de los países OCDE, que cuentan con estándares de operaciones, sistemas de información, mecanismos de evaluación y monitoreo, oficinas en los países receptores, entre otras características de un sistema institucionalizado, la CSS no cuenta con los recursos administrativos para emular estos esquemas de cooperación. Sólo algunos países con alta capacidad de movilización de recursos, tales como China, India, Brasil, Sudáfrica o Venezuela, han sido capaces de utilizar sus oficinas diplomáticas para apoyar sus programas de cooperación. Por esta razón, los mecanismos regionales de cooperación son importantes para la CSS y podrían ser una herramienta clave para replicar y ampliar estas experiencias.

En este contexto, *la cooperación triangular es un mecanismo que permitiría potenciar a la CSS* y uno de los principales medios para mejorar su impacto. Por ejemplo, el trabajo a través de redes de instituciones de los países en desarrollo, apoyadas por donaciones de los países desarrollados, es un mecanismo muy efectivo para la cooperación y el aprendizaje conjunto. La experiencia de 40 años del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC) de Canadá en financiar redes de investigadores en países en desarrollo, en la cual participan frecuentemente otros donantes, es un clásico ejemplo de cooperación triangular y CSS.⁴⁷ Por otra parte, varias experiencias señalan que es posible avanzar hacia una mayor efectividad de la cooperación mediante la transferencia de conocimiento y el trabajo conjunto de múltiples donantes, en conjunción con agencias internacionales con la capacidad de canalizar recursos e implementar proyectos. A medida que las relaciones Sur-Sur se afianzan sobre la base de los intereses concretos de los países, es muy probable que se multipliquen las iniciativas de cooperación triangular (TT-SCC 2010; Betancourt y Schulz 2009).

En forma adicional, considerando que en el mediano plazo los flujos de la AOD de países desarrollados hacia países en desarrollo podrían declinar, y que es muy probable que continúen concentrándose cada vez más en los países de ingresos bajos, queda claro que disminuirían en mayor proporción los flujos hacia los países de ingresos medios. Por lo tanto, con el fin de mantener la relevancia y efectividad de la ayuda en una gama más amplia de países en desarrollo, será necesario vincular otras fuentes de financiamiento, tales como la inversión directa extranjera, los mercados de capitales, las donaciones filantrópicas, las remesas y la creación de mercados con los flujos de cooperación oficial para el desarrollo (Sagasti 2006).

Algunas líneas de acción para responder a los desafíos pendientes de la Cooperación Sur-Sur incluirían las siguientes:

- **Fortalecer la institucionalidad del financiamiento Sur-Sur para el desarrollo**, a través del diseño, la mejora de capacidades para la implementación y de hacer seguimiento al conjunto de acuerdos, dispositivos normativos, principios comunes, sistemas de

⁴⁷ Véase: http://www.idrc.ca/en/ev-1-201-1-DO_TOPIC.html

información y transferencia de conocimientos, sistematización de instrumentos y de mecanismos de control, de registro y de transparencia de la información, así como al establecimiento de metas y de una visión común en función de promover el desarrollo a lo largo del Hemisferio Sur. Además, se deberá ir armando un sistema internacional que integre a las distintas organizaciones que actualmente están articulando a los actores del financiamiento Sur-Sur a nivel subregional.

- ***Promover la complementariedad entre los distintos tipos de países***, tomando en cuenta que además de fortalecer las relaciones Sur-Sur y aprovechar las oportunidades que brinda las vinculaciones horizontales en igualdad de condiciones, es necesario el fortalecimiento de la triangulación con las organizaciones internacionales, y con el financiamiento proveniente de los países del Norte. Además, es necesario tomar en cuenta la diversidad dentro de los países en desarrollo para promover prácticas solidarias e ir acotando la brecha que subdivide a estos países, especialmente entre los países de ingresos medios con respecto a los países menos desarrollados.
- ***Continuar acumulando y compartiendo experiencias entre los países del Sur***, a través de la sistematización de actividades, transferencia y desarrollo de capacidades conjuntas, entrenamiento de recursos humanos, sistematización de instrumentos de cooperación y financiamiento utilizados con éxito, realización de evaluaciones independientes y que sean compartidas por los distintos actores, así como el fortalecimiento de sistemas de registro de cumplimiento de metas cuantitativas como cualitativas dentro de los programas de apoyo.

5. Responsabilidad social corporativa (RSC)

El sector privado corporativo, o sector privado con fines de lucro, tiene varias maneras de apoyar al desarrollo más allá de sus actividades estrictamente empresariales y el uso de criterios de retorno económico para los proyectos de inversión que implementan. En primera instancia, las empresas privadas nacionales y los inversionistas extranjeros aportan al desarrollo comportándose conforme a los marcos legales de los países en que operan (pagando impuestos, respetando las regulaciones laborales y ambientales, y actuando en forma transparente, entre otros), invirtiendo en actividades productivas y de servicio, y generando riqueza.⁴⁸ La magnitud de los recursos que dejarían de aportar las empresas que no se comportan adecuadamente puede ser muy significativa. Por ejemplo, Hollingshead (2010) calculó que las pérdidas fiscales en los países en desarrollo ocasionadas por la manipulación de precios en documentos legales de comercio global (reporte de precios mayores en importaciones o menores en el caso de exportaciones) podrían haber representado entre US\$98-106 mil millones anuales o 4.4 por ciento de la recaudación tributaria total para el período 2002-2006 —cifra comparable al total de la ayuda oficial para el desarrollo.

Por otra parte, las empresas privadas frecuentemente se autoimponen normas de comportamiento como parte de sus esfuerzos para proyectar una imagen corporativa favorable, que les permita gestionar mejor los impactos de su actividad. Las razones para esta conducta son múltiples: adherencia a regulaciones internacionales, presión tácita de los accionistas e inversionistas en los países de origen, acceso a financiamiento de fondos de inversión socialmente responsables (véase sección 3.3 sobre instrumentos de valor combinado), o a través de su adherencia a códigos de conducta promovidos por gremios y asociaciones nacionales e internacionales.⁴⁹ Un caso especial en este grupo de motivaciones se refiere a la obtención de una “licencia social” local, que en algunos casos es requerida por la legislación y las regulaciones nacionales, pero que puede ser también voluntaria con el fin de minimizar el impacto social de las inversiones y generar un entorno menos conflictivo en las relaciones de la empresa con las comunidades. Esto es particularmente importante en el caso de inversiones en la explotación de recursos naturales cuando existen poblaciones adyacentes, sobre todo pueblos indígenas y poblaciones no integradas. La licencia social le da a las poblaciones “derecho a veto” en la concreción de las inversiones, lo que en principio aumenta sus capacidades de negociación para obtener beneficios de las inversiones privadas.

⁴⁸ La literatura académica ha estudiado el papel de la IED en los países en desarrollo, así como los incentivos y motivaciones para la inversión. Entre ellos se señala la cercanía geográfica, la posibilidad de ahorrar por mano de obra e insumos relativamente menos costosos, la abundancia de recursos naturales, la ausencia de regulaciones estrictas como las de los países de las casas matrices, el crecimiento de las economías emergentes que aseguran posibilidades de financiamiento corporativo a niveles comparables a los países de origen, así como la presencia de incentivos de tipo fiscal para el inicio de operaciones en varios países en desarrollo (como en el caso de la explotación de recursos naturales). Sin embargo, varios estudios han señalado el lado negativo de estos incentivos: durante el decenio de 1990, muchos países de similar nivel de desarrollo, compitieron relajando las regulaciones nacionales y creando mecanismos *ad-hoc* con el fin de atraer recursos para sus economías, en lo que se denominó políticas de “*race to the bottom*.” Esto ha hecho que la IED presente un balance que combina aspectos positivos y negativos, ya que el poder y la influencia de algunas empresas transnacionales les han permitido generar retornos rápidos, aun a costa de externalidades negativas como daños ambientales, poca conexión con las economías locales, exenciones tributarias, ganancias extraordinarias, repatriación de ingresos y, finalmente, oposición de la población y generación de conflictos sociales en las zonas donde operan.

⁴⁹ El Grupo de Inversionistas Institucionales para el Cambio Climático (IIGCC 2009), que incorpora a 181 inversionistas que administran US\$13 billones en activos financieros, se ha comprometido a promover metas más ambiciosas que aquellas de Copenhague (reducción de emisiones entre 50 y 85 por ciento para el 2050).

En tercer lugar, las empresas privadas se están involucrando cada vez más en actividades directamente orientadas hacia mejorar las condiciones de vida de la población en sus áreas de influencia. Esto se hace mediante intervenciones que incluyen la provisión de asistencia técnica y de gestión, aportes de tiempo de sus funcionarios, y donaciones en especie y monetarias. En estas actividades las empresas buscan mejorar su imagen, crear un ambiente favorable para sus operaciones, y aumentar el bienestar de las comunidades en las áreas donde operan. Un caso ejemplar, aunque controversial en muchos casos, ha sido la experiencia peruana en el caso de empresas multinacionales relacionadas con la extracción de recursos (recuadro 2.1). Asimismo, el gobierno peruano ha lanzado el programa “impuesto por obras”, mediante el cual algunas empresas pueden obtener exenciones tributarias a cambio de la construcción de infraestructura en sus zonas de influencia, con la idea de dinamizar las economías locales, generar empleo y reforzar los vínculos económicos entre la empresa y sus lugares de operación.

Las prácticas de RSC trascienden la concepción tradicional de relaciones públicas e involucran motivaciones más complejas y sofisticadas vinculadas al papel y la proyección de las actividades empresariales privadas. Además, están dando lugar a nuevas alianzas entre el sector privado, los gobiernos nacionales y locales, y las agencias bilaterales de cooperación en intervenciones conjuntas en las áreas de operación de las empresas, particularmente en el caso de los recursos naturales y la energía. Por lo tanto, está surgiendo la posibilidad de *vincular las iniciativas de RSC con los esfuerzos del sector público y de las agencias bilaterales y multilaterales de cooperación*. De esta manera, la RSC abre la posibilidad de movilizar recursos adicionales (técnicos, financieros, en materiales y equipo, entre otros) para proyectos y programas de desarrollo, y también hace posible experimentar e innovar con nuevos arreglos institucionales.

Recuadro 5.1. El Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo

El Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo se implementa desde hace cuatro años en Perú, donde las exportaciones de mineral metálico representan el seis por ciento del PBI nacional, el 56 por ciento de las divisas por concepto de exportaciones y el 15 por ciento de la inversión extranjera directa. En agosto del 2006, un grupo de empresas del sector minero acordó con el Gobierno Peruano aportar de manera voluntaria el 3.7 por ciento de sus utilidades a programas de desarrollo local por un periodo de 5 años. Aunque sujeto al desempeño de los precios internacionales de minerales como el cobre, el oro, la plata o el zinc, se estimó que este acuerdo podría aportar un promedio anual de 150 a 200 millones de dólares, alrededor del 0.1 por ciento del PBI y aproximadamente 0.5 por ciento del presupuesto público nacional. Esto se hizo, en gran medida, para evitar que el gobierno implemente un impuesto a las “utilidades extraordinarias” (*windfall profits*) que estaba en discusión en el Parlamento ante el gran aumento en los precios de minerales entre el 2004 y el 2007.

El gobierno indicó proporciones específicas a ser invertidas en rubros estratégicos, tales como nutrición, salud y educación, y aportó una contrapartida pública con el fin de alinear estos recursos a los marcos existentes de planeamiento estratégico y territorial con objetivos, ejes, metas, indicadores y líneas de base que permitieran una rápida y eficaz gestión de los recursos. Según el seguimiento que hizo el Ministerio de Energía y Minas a los desembolsos del fondo, a diciembre del 2009 se había ejecutado el 37 por ciento de los recursos programados, superando las exigencias iniciales. Sin embargo, el propio ministerio indica que, al no existir datos sobre los beneficiarios de programas de nutrición o alfabetización, no se ha podido medir el real impacto de este aporte voluntario y menos aún registrar logros concretos expresados como mejoras en la calidad de vida de las poblaciones. Otra limitación ha sido que las regiones beneficiarias están circunscritas al radio de acción de las empresas que explotan los recursos mineros, que no necesariamente están ubicados en las regiones más pobres: 18 de las 26 regiones en las que se divide el país son beneficiarias de este fondo, pero sólo nueve de ellas concentran el 90 por ciento de los recursos disponibles.

La aceptación e implementación voluntaria de políticas de RSC por parte de las empresas involucra, en forma explícita o implícita, un cálculo de costo-beneficio. La opción por la RSC

puede responder a una perspectiva ética de la actividad económica, o a consideraciones prácticas de beneficio empresarial. No obstante, la articulación gradual y cada vez más extendida de esquemas globales de seguimiento de las actividades de empresas transnacionales, especialmente en el caso de los recursos naturales, están generando incentivos de reputación que tiende a orientar a las empresas hacia comportamientos cada vez más responsables (véase el recuadro 5.2 para un ejemplo en Indonesia).

Muchas de las iniciativas de RSC se implementan bajo la modalidad de asociación o convenio con organizaciones públicas o privadas sin fines de lucro, e involucran el intercambio de bienes o servicios intangibles o en especie.⁵⁰ Esto hace difícil distinguir con claridad las magnitudes de lo invertido en tiempo, dinero o recursos humanos por parte de las empresas y sus socios en la ejecución de programas y proyectos de RSC. Por ejemplo, información disponible para Costa Rica a partir de la encuesta global sobre RSC aplicada a presidentes ejecutivos de 1000 compañías a nivel mundial en el año 2003, indica que las principales modalidades de inversión en RSC se implementan, en orden descendente de magnitudes de inversión, a través de: apoyos en especie a proyectos sociales, donaciones a entidades educativas, capacitación a su personal en temas de RSC, apoyo a proyectos ambientales, patrocinio de actividades de RSC, aporte a asociaciones comunitarias, desarrollo de proyectos comunitarios y, finalmente, donaciones a ONGs. La mayoría de estas actividades reporta montos por debajo de los US\$10 mil dólares y apenas entre un 3 al 15 por ciento de los aportes en estas líneas de contribución supone montos mayores a los 40 mil dólares, en promedio.⁵¹

Recuadro 5.2: La operación de APRIL en Indonesia

Indonesia, cuyo importante desarrollo económico ha ido de la mano con fuertes procesos de deforestación y deterioro de suelos, es considerado uno de los primeros emisores mundiales de gases con efecto invernadero. La presión poblacional, la tala ilegal y la quema de bosques para agricultura de roza han devastado más de la mitad de los bosques del país en los últimos decenios. En este contexto, la presencia de una de las mayores firmas globales de pulpa de madera y derivados, *Asia Pacific Resources Internacional Limited* (APRIL), podría considerarse una operación de muy alto riesgo. En efecto, esta compañía ha sido duramente criticada por organizaciones ambientalistas en años anteriores debido a prácticas inadecuadas de extracción forestal.

Sin embargo en los últimos diez años APRIL viene implementando una estrategia de manejo sostenible de bosques que le ha valido el reconocimiento y la cooperación de muchos de sus antiguos críticos, tales como el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWFN), además de ser la única compañía de Indonesia que forma parte del Consejo Mundial de Empresas para el Desarrollo Sostenible (WBCSD por sus siglas en inglés). La zona de concesión de APRIL en la península de Kampar, sustenta a más de 100 mil personas que habitan en cientos de aldeas dispersas en un territorio hasta hace pocos años desintegrado de la infraestructura de servicios y comunicaciones del país. Estos pobladores subsisten precariamente talando ilegalmente, quemando bosques para cultivar pastos, arroz, y eventualmente palma aceitera.

Desde 1999, APRIL inició una estrategia de empoderamiento de las capacidades y capital locales para lograr formas sostenibles de ganarse la vida, así como la construcción de infraestructura de transporte y servicios que catolicen el desarrollo comunitario. Desde el año 2002 a la actualidad, el programa de Sistemas de Cultivo Integrado entrenó a más de 4.000 familias, organizadas por grupos de aldeas, mejorando sus habilidades para la horticultura, ganadería, piscicultura, comportamiento, reciclaje de desperdicios y procesamiento de alimentos, que permitieran actividades de subsistencia con bajo impacto sobre el ecosistema de bosques. El programa incluyó

⁵⁰ Por ejemplo, el Fondo de Inversión de Canadá para África (CIFA por sus siglas en inglés), reúne un fondo público-privado de más de 200 millones de dólares orientado a estimular crecimiento en África a través de inversiones enfocadas en servicios financieros, recursos naturales, logística y agroindustria. El fondo es manejado privadamente, pero el gobierno, a través de su agencia internacional para el desarrollo (CIDA) incidió en que el acuerdo de participación limitada asegure el logro de objetivos en materia de salud, seguridad y manejo socioambiental sostenible como base de la implementación del fondo. Véase: <http://www.international.gc.ca/trade-agreements-accords-commerciaux/ds/csr-strategy-rse-strategie.aspx>

⁵¹ Price Waterhouse Coopers (s.f.) "Responsabilidad Social Corporativa", en: <http://pwc-interamerica.com/RSC/Informe%20resultados%20RSC-CR.pdf>

también un capital básico en ganado, peces, semillas y fertilizantes, además de asesoría permanente para la implantación adecuada de estos sistemas.

Desde el año 2001 el área de entrenamiento y desarrollo de capacidades de la empresa comenzó a fomentar entre los pobladores locales con más habilidades, la formación de pequeñas empresas, con asesoría y apoyo financiero de varios bancos del país.

La iniciativa más ambiciosa de la empresa, que ha tenido un gran impacto en el control de la deforestación local, es la de los Cultivos Comunitarios de Fibra, mediante la cual las comunidades locales se asocian con APRIL para desarrollar sus tierras tradicionales en plantaciones de acacia. La compañía provee el apoyo financiero, semillas y fertilizantes, y apoya a la comunidad local en el mantenimiento de las plantaciones. Luego de seis años, la pulpa de madera es cosechada y los pobladores reciben una participación del 40 por ciento de los ingresos por el procesamiento industrial de los bosques bajo su manejo. Al convertir a los pobladores en socios de la operación, la empresa aprovecha las habilidades de los taladores tradicionales quienes, al operar bajo licencias y permisos y con altos niveles de rentabilidad, han abandonado las prácticas de tala ilegal, que ahora representan para ellos un riesgo.

La empresa, en coordinación con el Estado, ha contribuido a mejorar las vías de acceso, los servicios móviles de salud, la infraestructura educativa y el acceso a energía eléctrica, lo que está permitiendo una integración más rápida del territorio y la superación de las economías de subsistencia en la zona. También en coordinación con el gobierno y ONGs, la empresa impulsa un proyecto para la creación de un anillo de bosques de acacia como una zona de amortiguamiento ambiental que contribuya a dar estabilidad al manejo sostenible de bosques en la península de Kampar.

Como parte de su proyección de desarrollo sostenible para los próximos años, la empresa espera que fondos derivados del programa de reducción de emisiones por deforestación y degradación de bosques (REDD por sus siglas en inglés) puedan ser orientados hacia las poblaciones locales, complementando los ingresos generados por la estrategia de asociación de la empresa.

Fuentes: Wootliff (2009); APRIL (2007); www.aprilasia.com

Un área donde ha sido posible articular la convergencia de intereses empresariales con objetivos de desarrollo social ha sido el de las microfinanzas, en donde fondos de inversión y bancos privados han provisto recursos para apoyar la bancarización en países en desarrollo. En este caso, la búsqueda de retorno económico se complementa con el retorno social, pues la bancarización de las economías tiene externalidades positivas, tales como la formalización de las actividades productivas, el ahorro de costos para programas sociales, —por ejemplo, en las transferencias de efectivo condicionadas (*conditional cash transfers*)—, y el desarrollo de economías en zonas rurales alejadas, entre otras. Por esta razón, los bancos multilaterales han provisto de líneas de financiamiento (*apex funds*) a empresas bancarias, siguiendo la misma lógica con que las fundaciones privadas apoyaron a las ONG para proveer microcréditos en el decenio de 1990, aunque recientemente los fondos de inversión están entrando también a este rubro de negocios.⁵² Ese es un ejemplo de una progresión de fuentes de financiamiento, pues se transita de un esquema de solidaridad hacia un negocio con altos retornos sociales y económicos, en donde el sector privado corporativo puede participar y hacer sostenible el financiamiento.

Como se indicó anteriormente, una forma de involucrar al sector privado en programas de desarrollo es a través de la aceptación de estándares de comportamiento para la implementación de programas de RSC. Nuevamente, los bancos multilaterales han facilitado este proceso. Por ejemplo, las Normas de Desempeño de la Corporación Financiera Internacional (CFI) del Banco Mundial condicionan la cesión de préstamos al sector privado al cumplimiento de estándares socioambientales previos a la evaluación de una inversión.

52 Se calcula que los fondos de pensiones han invertido cerca de US\$3.2 mil millones en microfinanzas a través del apoyo a empresas bancarias en países en desarrollo. Por ejemplo, PGGM de Holanda ha comprometido US\$200 millones a este campo, mientras que el fondo de pensiones TIAA-CREF de Estados Unidos planea invertir US\$180 millones adicionales (Burguess 2009).

Algunos grandes proyectos de inversión han establecido, por ejemplo, montos que deberían destinarse a programas de RSC, los cuales promedian, (y a veces superan) el uno por ciento de las inversiones totales, y algunas corporaciones internacionales han establecido estos ratios como el mínimo aceptable para sus procesos de inversión social. En 2003 se firmaron los Principios de Ecuador, de acuerdo a los cuales diez bancos de siete países utilizan las políticas y directrices socioambientales de la CFI para evaluar la inversión responsable en proyectos de más de US\$50 millones. En la actualidad 26 bancos internacionales exigen este tipo de evaluación, los cuales en conjunto representan más del 60 por ciento del financiamiento disponible para grandes proyectos privados en el ámbito global.

La falta de transparencia y de estándares para proporcionar información hace muy difícil conocer la magnitud real, el impacto y la efectividad de la RSC considerada como una modalidad de cooperación para el desarrollo. Muchas empresas privadas son reticentes a proporcionar información sobre sus actividades de RSC, y a coordinar sus iniciativas con instituciones públicas o de la sociedad civil (Porter y Kramer 2008). Por otro lado, no es posible estimar la capacidad real de la RSC para movilizar recursos adicionales para el desarrollo. Por ejemplo, las empresas de Estados Unidos han reportado que contribuyen US\$6.8 mil millones para programas de ayuda, mientras que otros países de la OECD habrían generado US\$12.2 mil millones durante el 2008 —aunque esta última cifra incluye también las donaciones privadas realizadas por ciudadanos (Hudson Institute 2009).

6. Hacia la integración de los nuevos actores en el marco del sistema internacional de cooperación para el desarrollo y comentarios finales

El sistema internacional de financiamiento y cooperación para el desarrollo está transformándose en forma acelerada, particularmente con el ingreso de nuevos actores y con las innovaciones en modalidades de cooperación e instrumentos financieros. Esto hace necesario reexaminar las justificaciones que sustentan el sistema, las motivaciones de los actores involucrados en él, las modalidades e instrumentos empleados, y la forma en que se hace uso del financiamiento y cooperación internacional en los países receptores. El período de cambio y turbulencia a inicios del siglo 21 ofrece una ventana de oportunidad para avanzar en la dirección de un sistema internacional de financiamiento y cooperación para el desarrollo más justo, equitativo, eficiente y eficaz.

Los nuevos actores en el escenario del financiamiento y la cooperación para el desarrollo pueden contribuir a movilizar recursos adicionales, permiten diversificar las fuentes de financiamiento, proveen capacidades adicionales, y generan presiones para innovar e implementar reformas institucionales.

Al mismo tiempo que irrumpen nuevos actores en el escenario de la cooperación, están surgiendo nuevos temas, muchos de ellos vinculados a la provisión de bienes públicos regionales y globales, que exigen acciones conjuntas en el ámbito internacional y que ejercen presión sobre las fuentes oficiales de financiamiento. Entre ellos se tiene: mitigación y adaptación al cambio climático, prevención y control de pandemias, preservación de la estabilidad financiera, conservación de la biodiversidad, prevención de conflictos violentos, respuesta a desastres humanitarios, regulación financiera, y combate al narcotráfico, lavado de activos y terrorismo internacional. Si bien la multiplicación de actores, fuentes de financiamiento y modalidades puede generar inestabilidad e incertidumbre en el sistema de financiamiento y cooperación para el desarrollo, también puede ayudar en los esfuerzos conjuntos para enfrentar los desafíos que presentan estas áreas temáticas en el mediano y largo plazo.

Por lo tanto, es necesario adoptar una visión integral para la reforma del sistema, establecer nuevos espacios de encuentro y articulación entre los nuevos actores y los tradicionales, adoptar un renovado conjunto de reglas del juego, crear mecanismos para la acción colectiva, y configurar progresivamente un sistema ampliado de financiamiento y cooperación para el desarrollo. Si bien se han adoptado acuerdos marco para mejorar la efectividad de la ayuda, tales como los principios de la Declaración de París y la Agenda de Acción de Accra, estos se aplican sólo a una parte de la amplia gama de instituciones que participan activamente en el financiamiento y la cooperación para el desarrollo.

Todo esto hace necesario reexaminar las motivaciones para la cooperación internacional, revisar la gama de instrumentos financieros para canalizar flujos hacia los países en desarrollo, y tomar en cuenta explícitamente la capacidad de movilización de recursos domésticos y externos de los diferentes grupos de países en desarrollo.

Sin embargo, es preciso destacar que, a pesar de la influencia que van adquiriendo en el nuevo contexto del sistema internacional de financiamiento para el desarrollo, los nuevos actores de la cooperación internacional, incluyendo a los donantes del sector privado y de la cooperación Sur-Sur, no se encuentran todavía en condición de suplir el papel de los donantes tradicionales en términos financieros. Su principal contribución está vinculada a su capacidad de innovación, las sinergias que pueden crear en conjunción con los donantes tradicionales, la capacidad de generar recursos e instrumentos de cooperación adicionales y la capacidad de ejercer presión para generar cambios institucionales que aumenten la efectividad del sistema internacional de cooperación para el desarrollo.

La crisis financiera ha afectado de manera significativa la capacidad de los nuevos donantes del sector privado para movilizar recursos hacia el desarrollo. Tanto los patrimonios de las principales fundaciones como los recursos corporativos para las actividades de RSC han sufrido mermas importantes en los dos últimos años, aunque aún no existe evidencia de que los efectos sean permanentes ya que las grandes corporaciones han empezado a recuperar sus ventas y han mejorado su situación financiera en el primer trimestre de 2010. Por otro lado, la capacidad de movilización de recursos por parte de los donantes individuales y los consumidores parece no haber sido afectada significativamente, tal como puede verse en el caso de las campañas de ayuda humanitaria.

Sobre la base de las consideraciones precedentes, es posible identificar algunas iniciativas para reforzar el impacto positivo de la presencia de los nuevos actores en el escenario de la cooperación internacional:

- Varios de los temas tratados en el presente documento cuentan con información fragmentada, poco homogénea y los esfuerzos para compilarla recién están haciendo su transición desde el mundo académico hacia el terreno de las políticas públicas. Por lo tanto, es necesario apoyar los esfuerzos para hacer un seguimiento sistemático del cambiante contexto de la cooperación internacional, mediante estudios especializados, la compilación de datos y estadísticas sobre los nuevos actores e instrumentos financieros, y la preparación de casos estudio que permitan conocer mejor lo que está sucediendo en la realidad.⁵³
- Las instituciones del sistema internacional de cooperación para el desarrollo tienen varias limitaciones para incorporar efectivamente los planteamientos y actividades de los nuevos actores. Por esta razón, sería necesario establecer un foro de amplia convocatoria, con la participación de una gran diversidad de actores, para intercambiar experiencias y conocimiento sobre las nuevas tendencias y características del sistema de financiamiento y cooperación para el desarrollo, así como las respuestas que vienen articulando las diversas fuentes y los receptores de financiamiento y cooperación. Por ejemplo, la Agenda de Acción de Accra incluyó algunos temas de la nueva arquitectura financiera, entre los cuales se destacó la importancia y el potencial de la cooperación Sur-Sur. Sin embargo, varios países vinculados a las actividades de CSS han expresado dudas sobre el

⁵³ Por ejemplo, en el caso de la cooperación Sur-Sur, varias instituciones como la Organización de Estados Americanos (OEA), la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), el Grupo de Trabajo de Efectividad para el Desarrollo, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC), entre otras, se encuentran compilando estadísticas y casos de estudios de buenas prácticas en el ámbito mundial. Esta diversidad de instituciones no se encuentra en el caso de la RSC, cuya principal fuente de información todavía lo constituyen los informes del mismo sector corporativo.

OCDE / CAD como el foro más adecuado para coordinar políticas públicas sobre estos nuevos temas y actores de la arquitectura financiera para el desarrollo.

- Para concretar la contribución potencial de los nuevos actores privados es necesario emplear un conjunto más amplio de instrumentos y políticas, muchos de los cuales combinan iniciativas públicas, privadas e internacionales, tales como garantías para la inversión, creación y fortalecimiento de mercados domésticos, fondos fiduciarios administrados por organismos multilaterales, asociaciones público-privadas, y emisión de bonos en mercados domésticos de capital, entre otros. No existe una disyuntiva entre movilizar recursos privados y públicos, ambos se complementan y refuerzan mutuamente, tanto en el ámbito doméstico como en el internacional.
- Con anterioridad a la crisis financiera, se estaba ya consolidando una tendencia a direccionar la AOD de los donantes bilaterales y multilaterales hacia los países más pobres, a medida que los países emergentes y de ingreso medio accedían gradualmente a fuentes de financiamiento privado y a los mercados internacionales de capital. Entre estos últimos se puede identificar varios casos exitosos de “gradación”, en el sentido de avanzar progresivamente hacia formas de financiamiento que dependen cada vez menos de la AOD y de los organismos internacionales, pero sin abandonar del todo a estas fuentes. (China, República de Corea, Vietnam, Perú, entre otros). El desafío consiste en aprender de su experiencia y diseñar los mecanismos para que más economías en desarrollo puedan transitar sin obstáculos hacia el uso de una gama más extensa y variada de instrumentos financieros y modalidades de cooperación.
- La CSS se está convirtiendo en el nuevo tema de moda en el ámbito de las discusiones sobre reformas del sistema internacional de cooperación para el desarrollo.⁵⁴ Sin embargo, la CSS debe recorrer un camino muy largo para convertirse en un instrumento efectivo que pueda ampliar los flujos de ayuda internacional para el desarrollo de manera significativa, sin incurrir en las prácticas de la cooperación Norte-Sur que han sido ampliamente criticadas por los países receptores. Por esta razón, se debe buscar *ampliar y fortalecer la cooperación Sur-Sur mediante el intercambio de experiencias*, la creación de fondos para cubrir los costos incrementales de este tipo de cooperación, y la tercerización de la cooperación por parte de los países desarrollados a través de la cooperación triangular.

⁵⁴ Países como Venezuela y Arabia Saudita aducen haber sobrepasado la meta de 0.7 por ciento del INB en sus presupuestos de ayuda internacional. Actualmente los estimados más optimistas la colocan en el rango del 10 por ciento de la ayuda oficial (ECOSOC 2009), pero algunos países con alta capacidad de movilización de recursos están buscando aumentar estos presupuestos, aun en el contexto de la crisis financiera.

Bibliografía

- African Forum and Network on Debt and Development- AFRODAD (2010), “Evaluando el creciente papel e impacto de China en el desarrollo como ‘superpotencia’ y donante en África”, en: *The Reality of Aid, Cooperación Sur-Sur: ¿un desafío al sistema de la ayuda?*, Medellín: Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo A.C.-ALOP.
- Alexander, N. (2010), *Fostering impunity or accountability? Sweeping changes at the World Bank-IDA*, Heinrich Boell Foundation-North America.
- APRIL (2007), “APRIL Fact Sheet: Managing Kampar peatlands for sustainable development”, Forest Landscape Restoration, disponible en: http://www.forestlandscaperestoration.org/media/uploads/File/kampar/managing_kampar_factsheet.pdf (abril, 2010).
- AT Kearney (2008), *New concerns in an uncertain world: The 2007 AT Kearney Foreign Direct Investment Confidence Index*, AT Kearney.
- Ayllon, B. (2010), “El eje Sur-Sur en la política exterior del gobierno de Lula: cooperación e intereses”, en *INFOLATAM*, Jueves 25 de marzo de 2010. (www.infolatam.com).
- Bera, S. y S. Gupta (2009), “South-South FDI vs North-South FDI: A comparative análisis in the context of India”, Working Paper No. 238, July 2009, Indian Council for Research on International Economic Relations.
- Betancourt, M. C. y N. Schulz (2009), *La cooperación Sur-Sur a partir de Accra: América Latina y el Caribe*, Londres: FRIDE.
- Birdsall, N. y K. Vyborny (2008), “A little less talk: six steps to get some action from the Accra agenda”, *Center for Global Development Notes*, agosto.
- Bocalandro, L. y R. Villa (2009), *Regional public goods: Promoting innovative solutions for Latin America and the Caribbean*, Washington D. C.: IADB.
- Bourguignon, F. (2007), “Sustaining and broadening progress toward the MDGs”, Presentation to the 2007 Development Committee Meeting, 15 abril 2007.
- Brautigam, D. (2008), “China’s foreign aid in Africa: What do we know?”, en R. I. Rotberg (ed.), *China into Africa: Trade, aid and influence*, Washington D. C.: Brookings Institution Press.
- Burgess, K. (2009), *Pension funds turn to low-risk microfinance*, 8 octubre 2009.
- CEPAL (2009a), *La reacción de los gobiernos de las Américas frente a la crisis internacional: una presentación sintética de las medidas de política anunciadas hasta el 31 de julio de 2009*, Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (2009b), *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe: crisis y espacios de cooperación regional*, Santiago de Chile: CEPAL.
- Cheng, L. y Z. Ma (2007), “China’s Outward FDI: Past and future”, Working Paper, Remin University of China.
- Dang, H., S. Knack y H. Rogers (2009), “International aid and financial crises in donor countries”, *Policy Research Working Paper 5162*, Washington D. C.: The World Bank.
- ECOSOC (2009), *South-South and triangular cooperation: Improving information and data*, United Nations Economic and Social Council.
- Eichengreen, B. y K. O’Rourke (2009), “A tale of two depressions”. Disponible en: www.voxeu.org
- Ellis, E. (2009), *China in Latin America: The whats and wherefores*, Lynne Rienner Publishers.
- Eswar, Pr. (2009), *IMF Bonds: Details and Implications*, Washington D. C.: The Brookings Institution. Disponible en: http://www.brookings.edu/articles/2009/0504_IMF_bonds_prasad.aspx?p=1
- Feigenbaum, E. (2010), “India’s Rise, America’s Interest: The Fate of the U.S.-Indian Partnership”. *Foreign Affairs*, Marzo/Abril 2010.
- FMI (2009), *World economic outlook: October 2009*, Washington D. C.: Fondo Monetario Internacional.

- Fruttero, A. y V. Gauri (2005), "The strategic choices of NGOs: Location decisions in rural Bangladesh". *Journal of Development Studies*.
- Gammeltoft, P. (2008), "Emerging multinationals: Outward FDI from BRICS countries", *International Journal of Technology and Globalization*, vol. 4, núm. 1, Ginebra: Inderscience Publishers. Disponible en: <http://ir.lib.cbs.dk/download/ISBN/X075239.pdf>
- Girishankar, N. (2009), "Innovating development finance: From financing sources to financial solutions", *CFP Working Paper Series 1*, Washington D. C.: World Bank – Concessional Finance and Global Partnership (CFP) Vice Presidency.
- Gupta, S., R. Powell e Y. Yang (2006), *Macroeconomic challenges of scaling up aid to Africa: A checklist for practitioners*, Washington D. C.: International Monetary Fund.
- Hagan, M. y H. Johanns (2009), *The Investment Dealers' Digest: IDD*. Nueva York: 4 sept. 2009, vol. 75, iss. 33, p. 10.
- Hoeffler A. y V. Outram (2008), "Need, merit or self-interest: what determines the allocation of aid?", *CSAE Working paper 2008-19*, Oxford: Centre for the Study of African Economies Department of Economics, University of Oxford.
- Hollingshead, A. (2010), *The implied tax revenue loss from trade mispricing*, Washington D. C.: Global Financial Integrity, febrero 2010.
- Hall, H. y S. Kean (2009), "Bracing for tough times," *The Chronicle of Philanthropy* 7, febrero.
- Hudson Institute (2009), *The Index of Global Philanthropy and Remittances*, Chicago: Hudson Institute and the Center of Global Philanthropy.
- IBSA (2010), Sitio web, en: <http://www.ibsa-trilateral.org//index.php> (abril, 2010).
- IIGCC (2009), *Investor statement on the urgent need for a global agreement on climate change*.
- International Organization for Migration-IOM (2005), *World Migration Report 2005*, IOM.
- Kharas, H. (2008), "Measuring the cost of aid volatility", *Wolfensohn Center for Development Working Paper 3*, Washington D. C.: Brookings Institution.
- Knack, S. y A. Rahman (2007), "Donor fragmentation and bureaucratic quality in aid recipients", *Journal of Development Economics* 83, pp. 176-197.
- Kumar, N. (2007), *Towards Broader Regional Cooperation in Asia*, UNDP/RCC and RIS Discussion Paper, Colombo: UNDP/RCC.
- Lacey, M. (2009), "Money trickles North as Mexicans help relatives", *New York Times*, 16 noviembre 2009.
- Lan, X. (2010), "China's aid to Africa: challenges or opportunities? To Whom?", Lecture at IDRC, Ottawa March 22, 2010.
- Lane, C. y A. Glassman (2009), *Smooth and predictable aid for health: A role for innovative Financing*, Washington D. C.: Brookings Institution.
- Lederman, D., M. Olarreaga y G. Perry (2009), *China and India's challenge to Latin America: Opportunity or threat?*, Washington D. C.: World Bank.
- Leo, B. (2009), *Will World Bank and IMF lending lead to HIPC IV? Debt déjà-vu all over again*, Washington D. C.: Center for Global Development, November
- Maxwell, S. (2009). "Eliminating world poverty: Building our common future", *Development Policy Review* 27(6): 767-770.
- McGillivray, M. y H. White (1993), "Explanatory studies of aid allocation among developing countries: A critical survey", *Working Paper 148*, La Haya: Institute of Social Studies.
- Metzger, M. (2008), "Regional cooperation and integration in Sub-Saharan Africa", Discussion Papers 189, United Nation Conference on Trade and Development.
- Monge, R., O. Céspedes y J. Vargas (2009), "Remesas Sur-Sur: importancia del corredor Costa Rica-Nicaragua", San José: Academia de Centroamérica.
- Nayyar, D. (2008), "China, India, Brazil and South Africa in the World Economy: Engines of Growth?", Discussion Paper No. 2008/05, UNU-WIDER.

- Nunnenkamp, P. y H. Öhler (2009), “Aid Allocation through Various Official and Private Channels: Need, Merit and Self-Interest as Motives of German Donors”. *Kiel Working Papers* N° 1536 (julio). Bonn: Instituto de Economía Mundial de Kiel. Disponible en: http://www.ifw-members.ifw-kiel.de/publications/aid-allocation-through-various-official-and-private-channels-need-merit-and-self-interest-as-motives-of-german-donors/kwp_1536
- Nunnenkamp, P., J. Weingarh y J. Weisser (2008), “Is NGO Aid Not So Different After All? Comparing the Allocation of Swiss Aid by Private and Official Donors”. *Kiel Working Papers* N° 1405 (marzo). Bonn: Instituto de Economía Mundial de Kiel.
- Ocampo, J. A. (2006), *Regional financial cooperation*, Washington D. C. y Santiago de Chile: Brookings Institution Press and the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC).
- OECD (2007), *Donor practices on forward planning of aid expenditures*, Global Forum on Development - Policy Workshop on the Challenges of Scaling Up at Country Level: Predictable Aid Linked to Results, 11 diciembre 2007, París: OECD.
- OECD (2009a), *Aid for better health: What are we learning about what works and what we still have to do?*, DCD / DAC / EFF(2009)14 – Working Party on Aid Effectiveness, Interim Report Form the Task Force.
- OECD (2009b), “Aid targets slipping out of reach”. Disponible en: <http://www.oecd.org/dataoecd/47/25/41724314.pdf> (último acceso 20 febrero 2009).
- OECD (2010), Portal OECD Stat Extracts en <http://stats.oecd.org/>.
- Porter, M. y M. Kramer (2008), “Strategy and society: The link between competitive advantage and corporate social responsibility”, *Harvard Business Review*, diciembre.
- Prada, F. (2009), *Climate change financing: Developing countries' options and challenges for mitigation and adaptation*, background report for the World Economic and Social Survey (WESS). Disponible en: http://www.un.org/esa/policy/publications/wess_background_papers.htm
- Qasim, M. (s.f), “Foreign Direct Investment among South Asian Countries: Concerns and opportunities”, Asian Institute of Trade & Development, disponible en: <http://aitd.com.pk/publications/FDI%20FINAL.pdf> (abril, 2010).
- Reisen, H. (2008), “Is China actually helping improve debt sustainability in Africa?”, *G24 Policy Brief* 9.
- República Federal de Brasil (2008), “Trends in development cooperation: South-South and triangular cooperation and aid effectiveness: the Brazilian experience”, High-Level Symposium, Cairo, January 19-20, 2008.
- Roodman, D. (2009), “Kiva is not quite what it seems”, *David Roodman's Microfinance Open Book Blog*, 2 octubre 2009. Disponible en: http://blogs.cgdev.org/open_book/2009/10/kiva-is-not-quite-what-it-seems.php
- Sagasti, F. (2006), *Rethinking technical cooperation among developing countries (TCDC) and South-South Cooperation (SSC): An issues paper*, Lima: FORO Nacional / Internacional.
- Sagasti, F. y F. Prada (2004), “La banca multilateral de desarrollo en America Latina”, en José Antonio Ocampo y Andras Uthoff (comps.), *Gobernabilidad e integración financiera: ámbito global y regional*, ECLAC, pp. 251-319.
- Sagasti, F. y F. Prada (2006), “Regional development banks: A comparative perspective”, en José Antonio Ocampo, *Regional financial cooperation*, Brookings Institution Press and the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC).
- Sagasti, F. y G. Alcalde (1999), *Development cooperation in a fractured global order: An arduous transition*, Ottawa: IDRC.
- Sagasti, F., F. Prada y A. Espinoza (2006), “Public finance in a globalizing world: Peruvian case study”, en Kaul, Inge y Pedro Conceição (eds.), *The new public finance: Responding to global challenges*, Nueva York y Oxford: Oxford University Press. Disponible en: http://www.thenewpublicfinance.org/casestudies/ccs_peru.pdf
- Sagasti, F., K. Bezanson y F. Prada (2005), *The future of the financing for development system: Challenges, scenarios and strategic choices*, Oxford: Palgrave.

- Sahoo, P., D. Kumar Rai y R. Kumar (2009), "India-Korea Trade Investment Relations", Working Paper No. 242, December 2009, Indian Council for Research on International Economic Relations.
- Santiso, J. (2008), "The emergence of Latina multinationals", en: *Cepal Review* 95, August 2008, pp. 7-30.
- Saxena, S. y A. Villar (2008), "Hedging instruments in emerging market economies", *BIS Papers* 41, Basilea: Bank of International Settlements.
- SEGIB (2008), "Segundo informe de cooperación Sur-Sur en Iberoamérica", *Estudios SEGIB* 3, Madrid: Secretaría General Iberoamericana (SEGIB).
- Singh, K. (2008), *Frequently asked questions about sovereign wealth funds*, Nueva Delhi: Public Interest Research Centre, octubre 2008.
- Task-Team on South South Cooperation (2010), *Boosting South-South cooperation in the context of aid effectiveness: Telling the story of Partners involved in more than 110 cases of south-south and triangular cooperation*, borrador preliminar.
- The Boston Consulting Group (BCG) (2006), *The New Global Challengers: How 100 top companies from rapidly developing economies are changing the World*, Boston: The Boston Consulting Group.
- Boston Consulting Group (BCG) (2009), *The 2009 BCG 100 New Global Challengers: How companies from rapidly developing economies are contending for global leadership*, Boston: The Boston Consulting Group.
- The Economist (2010), "The world turned upside down", en *The Economist*, Apr 15th 2010. En: http://www.economist.com/specialreports/PrinterFriendly.cfm?story_id=15879369
- The Reality of Aid (2010), *Cooperación Sur-Sur: ¿un desafío al sistema de la ayuda?*, Manila: Reality of Aid.
- The Reality of Aid Management Committee (2008), *The Reality of Aid 2008. An Independent Review of Poverty Reduction and Development Assistance. Aid Effectiveness: Democratic Ownership and Human Rights*. Quezon: IBON Books.
- The South-South Opportunity Case Stories (2010), Sitio web: http://www.impactalliance.org/ev_en.php?ID=48720_201&ID2=DO_TOPIC (abril, 2010)
- UN-DESA (2009), *World economic and social survey 2009: Climate change and development* (WESS 2009), Nueva York: Naciones Unidas.
- UNCTAD (2009), *The least developed countries report 2008: Growth, poverty and the terms of development partnership*, Ginebra: UNCTAD.
- Van Dijk, M. (2009), *The New Presence of China in Africa*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Woolf, J. (2009), "Business has role to play in REDD in Indonesian peatlands", en *AlertNet*, December 19, 2009. <http://www.alertnet.org/db/blogs/62079/2009/11/18-105257-1.htm>
- Wood, B., D. Kabell, F. Sagasti y N. Muwanga (2008), *Synthesis report on the first phase of the evaluation of the implementation of the Paris Declaration*, Copenhagen, julio 2008.
- World Bank (2008), *Aid architecture: An overview of the main trends in Official Development Assistance flows*, Washington D. C.: World Bank.
- World Bank (2009a), *Global development finance 2009*, Washington D. C.: World Bank.
- World Bank (2009b), *Global development finance 2010*, Washington D. C.: World Bank.
- World Bank (2009c), *Migration and development brief*, Washington D. C.: World Bank.

ANEXOS

Anexo 1. Lista de instrumentos financieros de acuerdo a categorías funcionales y actores que los ofrecen

Instrumentos financieros			Actores										
Tipo	Sub-tipo	Instrumentos específicos (ejemplos)	Bilateral		Multilateral			Sector Privado		Mercados de capital	Global		
			CAD	Otros	Naciones Unidas	BM, BRDs	FMI / Regional	BsRDs	Con fines de lucro			Sin fines de lucro	
Préstamos	Proyectos / Programas		X	X		X	X	X	X		X		
	Mixtos con donación para reducir intereses	IBRD-IDA: préstamo <i>blend</i>	X	X		X	X	X		X			
	Microfinanzas	Facilidad: <i>apex fund</i>	X	X		X		X	X	X			
	Líneas de crédito contingente	Desastre: CAT DDO <i>Catastrophe deferred drawdown option</i>				X							
		Liquidez: FMI ESF, FLAR						X					
		General: DDO contra-cíclico		X	X		X						
		Crédito soberano		X	X		X		X				

Instrumentos financieros			Actores										
Tipo	Sub-tipo	Instrumentos específicos (ejemplos)	Bilateral		Multilateral			Sector Privado		Merca dos de capital	Global		
			CAD	Otros	Nacion es Unidas	BM, BRDs	FMI / Region al	BsRDs	Con fines de lucro			Sin fines de lucro	
	Préstamos concesionales		X	X		X	X	X					
	Financiamiento del comercio / Créditos de exportación	US OPIC, UK <i>Export Credit Department</i>	X	X				X					
	Multidonantes: programas de rescate		X	X		X	X	X					
Donacione s	Basadas en los resultados	<i>Cash on delivery, Output-based aid, result-based aid</i>	X		X	X							
		Millenium Challenge Corporation	X										
	Transferencias condicionadas		X	X		X		X					
	Apoyo presupuestario	EU MDG Contrato		X									
		Global Fund, IDA Performance-based		X	X		X		X				
	Donaciones privadas	Filantropía, RSC, individuos, pro-bono								X	X		

Instrumentos financieros			Actores									
Tipo	Sub-tipo	Instrumentos específicos (ejemplos)	Bilateral		Multilateral			Sector Privado		Merca dos de capital	Global	
			CAD	Otros	Nacion es Unidas	BM, BRDs	FMI / Region al	BsRDs	Con fines de lucro			Sin fines de lucro
	Proyecto / Programas / Pre-Inversiones		X	X	X	X	X	X	X	X		
	Cooperación técnica		X	X	X	X	X	X		X		
Bonos	Soberanos, MDBs, corporativo			X		X		X	X			
	Bonos indexados por diversos riesgos	A carbono, PIB, precio materias primas, inflación							X		X	
		Para catástrofes					X		X			X
	Otros tipos	Bonos Diáspora									X	
	Criterio social	Bonos Verdes					X					
Inversión extranjera directa (IED)	Incluye incentivos, así como modalidades (adquisiciones, inversión adicional, inversión en valores de empresas)								X			
Remesas	Para consumo, inversión social									X		
Creación / soporte de mercados	Acuerdos de compra por contrato	AccessRH, PG4Health			X					X		
		Combate de malaria			X					X		
	<i>Buy-out</i>	Compra de patentes			X					X		
	Subasta / Venta de	CERs, límites	X	X						X		X

Instrumentos financieros			Actores										
Tipo	Sub-tipo	Instrumentos específicos (ejemplos)	Bilateral		Multilateral				Sector Privado		Mercados de capital	Global	
			CAD	Otros	Naciones Unidas	BM, BRDs	FMI / Regional	BsRDs	Con fines de lucro	Sin fines de lucro			
	permiso emisiones	para emisión carbono											
	Bonos para mercado doméstico de capital					X		X	X		X		
Fondos de propósito específico / Facilidades	Vía 2% de ventas de CERs	Fondo de adaptación									X		
	Vía 1% de ventas de empresas	Impuesto solidario digital							X				
	Aportes diversos	Fondo de carbono				X			X		X		
	Securitización de flujos de ayuda	FFI global, FFI para inmunización-FFIm											
	Fondos / programas / Inversión			X		X					X		
	Fondos contra-cíclicos				X							X	
	Impuestos y tasas	Impuestos globales	Armas, tickets aéreos, transacciones										X
Pagos por servicios	Tasas a usuarios, contribuciones	Servicios ambiental	X	X					X				
		REDD	X	X					X				
Instrumentos de valor combinad	Con criterio social	Inversión sostenible							X		X		
	Vía consumo	(PRODUCT)R								X			

Instrumentos financieros			Actores										
Tipo	Sub-tipo	Instrumentos específicos (ejemplos)	Bilateral		Multilateral				Sector Privado		Mercados de capital	Global	
			CAD	Otros	Naciones Unidas	BM, BRDs	FMI / Regional	BsRDs	Con fines de lucro	Sin fines de lucro			
o		ED, Visa green card											
		Responsabilidad Social Corporativa (RSC)							X	X			
		Loterías globales para caridad										X	
		Donación persona – persona / créditos	Kiva.org, MyC4, Babyloan, Wokai								X		
		Securitización	Bonos microfinanza fondos de inversión				X			X	X		
Mitigación / gestión del riesgo	Provisión de seguros	Desastres: Index-based insurance	X			X		X	X		X		
		Micro-seguros	X	X		X		X	X				
	Derivados	CAT <i>swap</i>				X		X			X		
		Cool Bonds				X							
	Préstamos	En moneda local	X			X		X					
	Securitización	De flujos de ayuda	X			X			X		X		
	Garantías (parciales, basadas en políticas, regulatoria, entre otros)	crédito, política,	X			X		X	X				

Instrumentos financieros			Actores									
Tipo	Sub-tipo	Instrumentos específicos (ejemplos)	Bilateral		Multilateral				Sector Privado		Mercados de capital	Global
			CAD	Otros	Naciones Unidas	BM, BRDs	FMI / Regional	BsRDs	Con fines de lucro	Sin fines de lucro		
	Inversión de riesgo	<i>Venture funds</i> y valores	X	X		X		X				
	Para <i>default</i>	CACs									X	
Condonación de la deuda	Recompra de deuda	Debt Reduction Facility - IDA	X			X						
		Multilateral Debt Relief Facility				X	X	X				
	Canje de deuda	Debt-for-nature, Debt2Health	X	X		X		X				
	Iniciativa HIPC		X			X	X	X				
	Cancelación unilateral de deuda		X	X		X		X				
	Grupos Consultivos	Brady, Club Paris	X									
Liquidez internacional	Líneas de crédito FED - Bancos Centrales		X									
	Derechos especiales de giro (DEGs)						X					
	Fondos Monetarios (Asian Monetary Fund)			X			X					

Anexo 2. Metodología para la estimación del índice de movilización de recursos doméstico y externo

(con la colaboración de Néstor Aquino)

Para el cálculo de los dos índices de movilización de recursos (doméstico y externo) se ha empleado el análisis de componentes principales (ACP) y de análisis de factores. En resumen, el método econométrico de componentes principales permite integrar la información de un grupo diverso de indicadores, mediante la extracción de sus elementos en común o *componentes principales*. Estos elementos en común son aquellos que explican en mayor medida la varianza combinada del grupo de indicadores. Por lo tanto, este método permite “compactar” la información de varios indicadores en unos pocos—idealmente un solo *factor* que sirva como un índice para establecer un ranking entre un grupo de países, en el caso concreto de este trabajo. En la presente investigación se ha utilizado el programa estadístico STATA para la estimación de los componentes principales (véase la tabla A2.5 para ver el código).

PREPARACIÓN DE LOS DATOS ESTADÍSTICOS Y LAS VARIABLES.

La base de datos utilizada para el análisis se ha construido a partir de indicadores de movilización de recursos internos y externos disponibles en el *World Development Indicators* (WDI) y el *Global Development Finance* (GDF) del Banco Mundial. El análisis se ha realizado con los países en desarrollo según la clasificación proporcionada por el Banco Mundial.⁵⁵ El índice se calculó con información para 130 países en desarrollo, pero 20 de ellos no tenían información en ninguno de los indicadores, por lo que se les excluyó. De los restantes 110 países, cerca del 80 por ciento presentaba información para todos los indicadores, tanto del índice de movilización interna y externa; y el restante 20 por ciento por lo menos información para alguno de los indicadores en cada índice. Con al menos un indicador por índice, es posible calcular su valor; que aunque menos preciso, permite describir la posición relativa de estos países.⁵⁶

Inicialmente se identificaron varios indicadores para este fin. En el caso de la *movilización de recursos internos*, un país tiene mayor capacidad cuando tiene más ahorro doméstico, recaudación tributaria, inversión en capital, crédito doméstico hacia el sector privado, y menor déficit fiscal. En el caso de la *movilización de recursos externos*, un país tiene mayor capacidad cuando puede atraer más inversión extranjera directa, existe un mayor nivel de exportaciones e importaciones, más reservas internacionales y menores niveles de

⁵⁵ Véase: [Grupos de países organizadas por tipo de economías](#) – Banco Mundial.

⁵⁶ Algunos de los países que presentaron limitada información, entre los años 2000 - 2002, para la construcción del índice son las siguientes: i) American Samoa; ii) Kiratibi; iii) Marshall Islands; iv) Montenegro; v) Palao; vi) Saint Kitts and Nevis; vii) Saint Lucia; viii) Saint Vincent and the Grenadines; ix) Sao Tome and Principe; x) Somalia. Para los años 2006 - 2008 los datos fueron limitados en los siguientes países: i) American Samoa; ii) Saint Kitts and Nevis; iii) Saint Lucia; iv) Saint Vincent and the Grenadines; v) Somalia; vi) St. Vincent and the Grenadines; vii) Turkmenistan; viii) Zimbabwe. En general, se debe tomar en cuenta que los países más pobres no cuentan con buena información estadística.

endeudamiento externo, así como cuando recibe un mayor flujo de ayuda oficial para el desarrollo.

Por razones de disponibilidad de información,⁵⁷ especialmente para aquellos países con menor desarrollo relativo en sus estadísticas, se eligió los siguientes indicadores para el cálculo de los dos índices: (1) formación bruta de capital fijo, crédito doméstico al sector privado (ambos como proporción del PBI), e ingreso nacional bruto promedio por habitante para el *índice de movilización de recursos internos*;⁵⁸ y (2) niveles de inversión directa extranjera, volumen de exportaciones de bienes y servicios, y reservas internacionales netas, todas expresadas en logaritmos para reducir su dispersión, para el *índice de movilización de recursos externos*. Las cifras empleadas para cada indicador corresponden al promedio de los años 2006-2008.⁵⁹

Un aspecto a tener en cuenta al emplear el análisis de componentes principales, se está calculando sobre la base de la varianza total de las series, la cual está repartida proporcionalmente entre sus componentes. Esta proporción se calcula a través de la acumulación de las raíces características o *eigenvalues* (ver tablas del cálculo de los componentes principales). Con este análisis se calculan los factores, que representarán cada uno de ambos índices y se calculan para cada uno de los países de la muestra.

ESTIMACIÓN DEL ÍNDICE DE MOVILIZACIÓN DE RECURSOS EXTERNOS

Las tablas A2.1 a A2.4 muestran los criterios para seleccionar los factores que surgen tras el análisis de los componentes principales para cada uno de los grupos de indicadores de movilización externa y doméstica. En el caso de la movilización de recursos externos (tabla A2.1 y A2.2) se observa que sólo uno de los factores presenta raíz característica mayor a la unidad, por lo que se puede calcular un índice único para cada período. Por otro lado, la proporción acumulada que se explica por cada uno de los factores indica que la explicación de la varianza combinada es bastante alta. En el caso del período 2000-2002, el primer factor explica el 61 por ciento de la varianza combinada, mientras que en el período 2006-2008 explica el 60 por ciento.

⁵⁷ El índice se calculó para 110 países acerca de los cuales se cuenta con información. Aproximadamente el 80 por ciento de estos países tiene datos para todos los indicadores, y el restante 20 por ciento tiene por lo menos información para alguno de los indicadores en cada índice. Con al menos un indicador para cada índice es posible calcular, aunque en forma menos precisa, la posición relativa de cada uno de estos países.

⁵⁸ En principio se trató de incluir un indicador de ahorro doméstico (como proporción del PBI). Sin embargo, el uso de este indicador presentó dos problemas: falta de información para muchos países, que redujo el número de países con información disponible para calcular el índice de movilización doméstica; y alta variabilidad de año a año, lo que distorsionaba los cálculos. Por esta razón se utilizó como variable *proxy* el ingreso nacional bruto por habitante, que tiene una correlación muy alta con el ahorro doméstico interno (mayor al 80 por ciento), es más estable y sobre el cual se dispone de información para un número mayor de países.

⁵⁹ Se tomaron promedios de tres años para evitar el efecto de años atípicos o con grandes variaciones que podrían distorsionar el cálculo del índice, y para darle mayor estabilidad (menor varianza interanual). El cálculo del índice mediante componentes principales permite determinar valores absolutos para ordenar a los países de acuerdo a su capacidad de movilización de recursos, y hacer un seguimiento a lo largo del tiempo.

Tabla A2.1. Extracción del factor movilización de recursos externos
(años 2000-2002)

Factor analysis/correlation					Number of obs = 114
Method: principal-component factors					Retained factors = 1
Rotation: (unrotated)					Number of params = 3
Factor	Eigenvalue	Difference	Proportion	Cumulative	
Factor1	1.83464	0.83495	0.6115	0.6115	
Factor2	0.99969	0.83401	0.3332	0.9448	
Factor3	0.16568		0.0552	1.0000	
LR test: independent vs. saturated:					chi2(3) = 133.61
Prob>chi2 = 0.0000					

Tabla A2.2. Extracción del factor movilización de recursos externos
(años 2006-2008)

Factor analysis/correlation					Number of obs = 110
Method: principal-component factors					Retained factors = 1
Rotation: (unrotated)					Number of params = 3
Factor	Eigenvalue	Difference	Proportion	Cumulative	
Factor1	1.78829	0.81305	0.5961	0.5961	
Factor2	0.97524	0.73878	0.3251	0.9212	
Factor3	0.23647		0.0788	1.0000	
LR test: independent vs. saturated:					chi2(3) = 95.81
Prob>chi2 = 0.0000					

En el caso de la movilización de recursos domésticos (tabla A2.3 y A2.4) se observa igualmente que sólo uno de los factores presenta raíz característica mayor a la unidad en cada período. En este caso, la proporción acumulada explica 55 por ciento de la varianza combinada en el período 2000-2002, y 53 por ciento en el período 2006-2008.

Tabla A2.3. Extracción del factor movilización de recursos domésticos
(años 2000-2002)

Factor analysis/correlation					Number of obs = 120
Method: principal-component factors					Retained factors = 1
Rotation: (unrotated)					Number of params = 3
Factor	Eigenvalue	Difference	Proportion	Cumulative	
Factor1	1.65123	0.83315	0.5504	0.5504	
Factor2	0.81808	0.28740	0.2727	0.8231	
Factor3	0.53068	0.0000	0.1769	1.0000	
LR test: independent vs. saturated:					chi2(3) = 39.33
Prob>chi2 = 0.0000					

Tabla A2.4. Extracción del factor movilización de recursos domésticos
(años 2006-2008)

Factor analysis/correlation				Number of obs = 108
Method: principal-component factors				Retained factors = 1
Rotation: (unrotated)				Number of params = 3
Factor	Eigenvalue	Difference	Proportion	Cumulative
Factor1	1.57548	0.70824	0.5252	0.5252
Factor2	0.86724	0.30996	0.2891	0.8142
Factor3	0.55728	0.0000	0.1858	1.0000
LR test: independent vs. saturated:				chi2(3) = 28.94
Prob>chi2 = 0.0000				

El siguiente paso consiste en la rotación de los resultados para linearizarlos y permitir una mayor correlación entre los factores, de modo que los valores de los factores sean más consistentes y comparables en otros casos. Con la estimación del factor rotado, se puede aplicar este factor para calcular el valor de cada país, con lo cual se obtiene cada uno de los índices de movilización de recursos.

CÁLCULO DEL ÍNDICE DE MOVILIZACIÓN DE RECURSOS EXTERNOS Y DOMÉSTICOS

Con los índices de recursos externos y domésticos obtenidos se procede a elaborar un gráfico (*scatter*) que muestra la distribución de los países tomando en cuenta dicho índices para los periodos 2000-2002 y 2006-2008. En el gráfico A2.1 y A2.2 se compara el índice de movilización de recursos externos vs. el índice de recursos internos, con el fin de definir las categorías de los países.

Gráfico A2.1. Distribución de los países en desarrollo según sus índices de movilización de recursos (2000-2002)

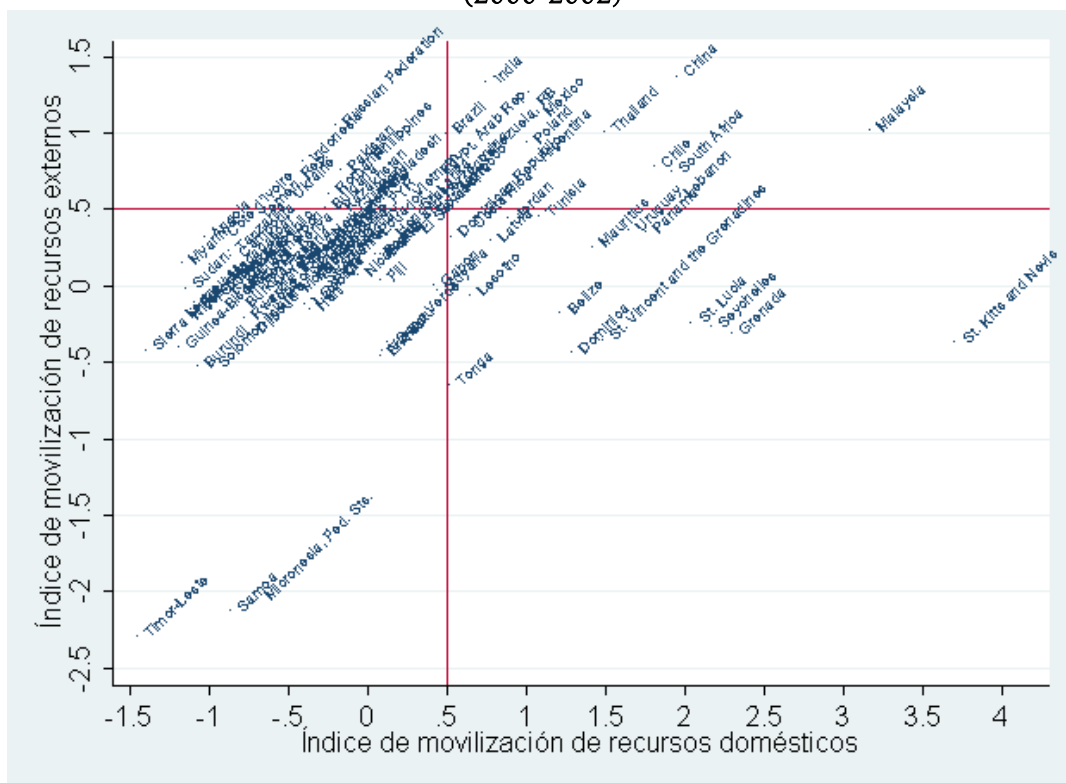
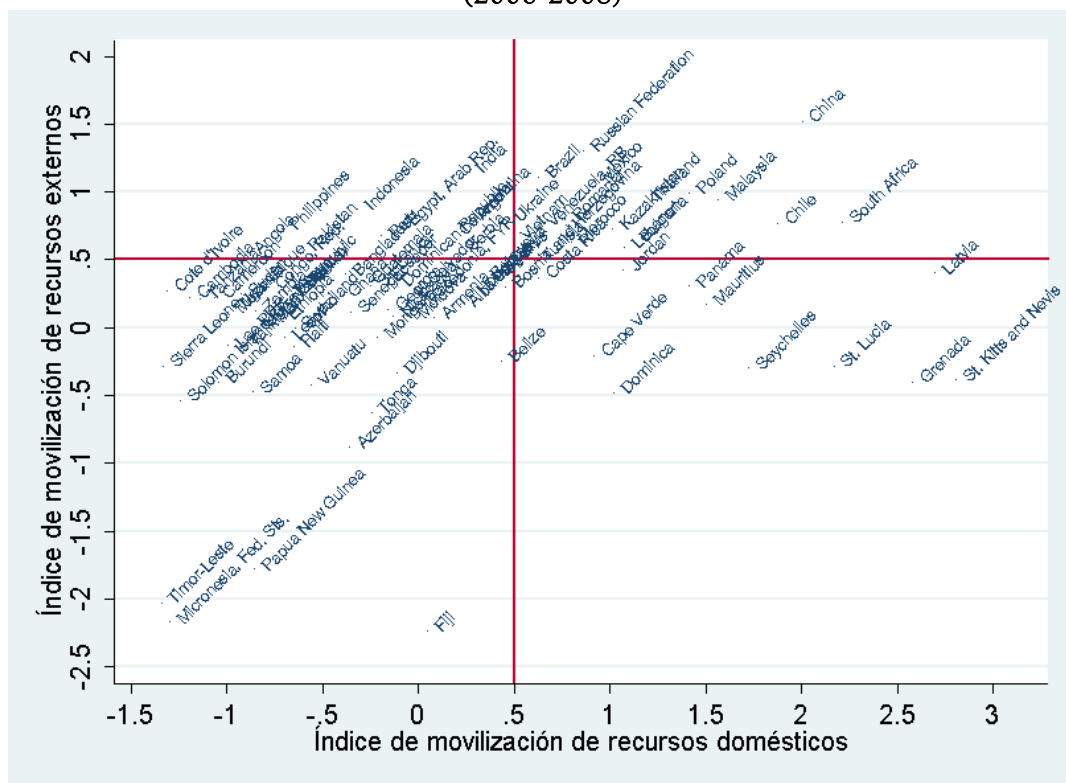


Gráfico A2.2. Distribución de los países en desarrollo según sus índices de movilización de recursos (2006-2008)



Se debe aclarar que, para fines de presentación, en el texto se ha reducido la escala por dos motivos. En primer lugar se busca excluir a aquellos países con valores extremos, especialmente los más pequeños y con datos que varían mucho en el período. En segundo lugar, al reducir la escala, se puede apreciar mejor las cuatro grandes categorías de los países. Además, se debe tener en cuenta que la cota de 0.5 en los gráfico es arbitraria, y sólo corresponde a un número que permite compara las categorías de los países.

A continuación se describe las líneas de comandos empleados en los casos explicados, y los datos pueden ser solicitados a naquino@foro-nacional-internacional.pe El nombre de las variables es la utilizada en los archivos de las bases de datos.

Tabla A2.5. Códigos STATA para obtener los índices de movilización de recursos externos y domésticos

<ul style="list-style-type: none"> • sum IED XBS REN • sum IED • gen IED1 = IED - r(min) + 1 • gen logIED = log(IED1) • gen logXBS = log(XBS + 1) • gen logREN = log(REN + 1) • factor logIED logXBS logREN, pcf • rotate, promax • predict f1 • label variable f1 "Índice de movilización de recursos externos" • sum CDSP FBCF GNI • factor CDSP FBCF GNI, pcf • rotate, promax • predict f2 • label variable f2 "Índice de movilización de recursos domésticos" • graph twoway scatter f1 f2, yline(0.5) xline(0.5) mlabel(CountryName) mlabsz(tiny)

Tabla A2.5. Glosario de términos

IED	Inversión extranjera directa, flujos netos (Balanza de pagos, US\$ corrientes)
XBS	Exportación de bienes y servicios (Balanza de pagos, US\$ corrientes)
REN	Reservas totales (Incluye el oro, US\$ corrientes)
CDSP	Crédito doméstico al sector privado (% del PBI)
FBCF	Formación bruta de capital fijo (% del PBI)
GNI	Ingreso nacional bruto por habitante

