



Desarrollo en transición

Propuesta de concepto y medición para una cooperación renovada en América Latina y el Caribe



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Desarrollo en transición

Propuesta de concepto y medición para una cooperación renovada
en América Latina y el Caribe



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Alicia Bárcena
Secretaria Ejecutiva

Mario Cimoli
Secretario Ejecutivo Adjunto

Raúl García-Buchaca
Secretario Ejecutivo Adjunto para Administración y Análisis de Programas

Luis F. Yáñez
Secretario de la Comisión

Sally Shaw
Oficial a Cargo de la División de Documentos y Publicaciones

Este documento fue elaborado a solicitud del Gobierno de Costa Rica, en su calidad de Presidente de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), para la Reunión Extraordinaria del Comité de Cooperación Sur-Sur de la CEPAL, que se celebrará en forma virtual los días 19 y 20 de agosto de 2021.

El documento fue coordinado por Alicia Bárcena, Secretaria Ejecutiva de la CEPAL, y Mario Cimoli, Secretario Ejecutivo Adjunto. En el grupo de redacción participaron los siguientes funcionarios: Esteban Pérez-Caldentey, Wilson Peres, Sebastián Rovira, Cecilia Plottier, Enrique Oviedo, Zebulun Kreiter y Nunzia Saporito.

Una versión preliminar del documento fue presentada en julio de 2021 en el evento paralelo "Mediciones multidimensionales más precisas del desarrollo: oportunidades para una cooperación renovada", organizado por el Gobierno de Costa Rica y la CEPAL en el marco del Foro Político de Alto Nivel sobre el Desarrollo Sostenible. La presente versión del documento incorpora los comentarios realizados por los países miembros durante el evento.

Publicación de las Naciones Unidas
LC/TS.2021/95
Distribución: L
Copyright © Naciones Unidas, 2021
Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago
S.21-00447

Esta publicación debe citarse como: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Desarrollo en transición: propuesta de concepto y medición para una cooperación renovada en América Latina y el Caribe* (LC/TS.2021/95), Santiago, 2021.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Documentos y Publicaciones, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Índice

Prólogo	7
Introducción	9
I. Los desafíos de los países de ingreso medio	11
A. ¿Qué es el desarrollo en transición?	11
B. Los países de ingreso medio: actores cruciales del desarrollo mundial	14
C. América Latina y el Caribe: ¿una región de ingreso medio?	16
D. El ingreso per cápita: una medida insuficiente para definir el nivel de desarrollo	18
E. El enfoque de brechas estructurales: un instrumento para medir y encontrar mejores indicadores que el PIB per cápita y garantizar la inclusión de los países de ingreso medio en todas las formas de cooperación	20
Bibliografía	22
II. El desarrollo en transición en tiempos de pandemia	23
A. Un mundo en crisis	23
B. América Latina y el Caribe antes de la pandemia	28
C. La pandemia agrava los problemas del desarrollo	37
Bibliografía	44
III. La movilización de recursos para el desarrollo	47
A. Recursos internos: ampliación de los espacios fiscales	47
B. Financiamiento mediante recursos externos	50
C. La crisis de la pandemia y el financiamiento para el desarrollo	54
D. Los PEID del Caribe y su vulnerabilidad ante el proceso de graduación	58
Bibliografía	60
IV. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: una guía para el desarrollo y la cooperación	63
A. La Agenda 2030: una estrategia multidimensional y con múltiples actores	63
B. Los ODS y la medición del desarrollo	64
Bibliografía	70

V. Conclusiones: una nueva cooperación para un mundo en transición.....	71
A. Una nueva visión de la cooperación	71
B. Nuevos actores y modalidades: cooperación Sur-Sur, bilateral y triangular.....	78
C. Cooperación y alianzas estratégicas para una recuperación transformadora	81
Bibliografía	84
Anexo	85
Cuadros	
Cuadro I.1 Países de ingreso medio: indicadores económicos y sociales, 2018 o año más reciente	16
Cuadro I.2 América Latina y el Caribe: ordenamiento de los países según distintas brechas con respecto a un país de referencia	21
Cuadro II.1 Tasas de crecimiento del producto interno bruto proyectadas y estimadas para 2020 por el FMI, precios constantes, octubre de 2019 y julio de 2021	38
Cuadro III.1 América Latina y el Caribe: inversión extranjera directa (IED), flujos de cartera, remesas, flujos de asistencia oficial para el desarrollo (AOD) y otras inversiones, 1980-2020	50
Cuadro III.2 Dominica, Granada, Santa Lucía y países seleccionados: servicio de la deuda por tipo de acreedor, 2020	60
Cuadro V.1 Efectos de la graduación de la asistencia oficial para el desarrollo.....	77
Cuadro V.2 Dimensiones clave de la cooperación con América Latina y el Caribe	78
Cuadro V.3 Órganos subsidiarios y reuniones intergubernamentales de la CEPAL.....	82
Gráficos	
Gráfico I.1 Países de ingreso medio: peso en la economía mundial, 1970-2019.....	15
Gráfico I.2 Relación entre ingreso per cápita y bienestar, por nivel de ingreso, coeficiente de regresión de panel rotativo con efectos fijos de una medida de bienestar compuesta e ingreso per cápita	19
Gráfico II.1 Economías avanzadas (20 países): respuestas fiscales orientadas a contener los impactos de la pandemia de COVID-19	25
Gráfico II.2 América Latina: tasa de crecimiento del PIB y volatilidad del crecimiento, 1950-2019.....	29
Gráfico II.3 América Latina: saldo de la balanza comercial como proporción del PIB y tasa de crecimiento del PIB, 1950-2019	30
Gráfico II.4 América Latina y el Caribe y otras regiones y países: contribución del empleo y la productividad laboral al crecimiento del PIB, promedio 2000-2019	31
Gráfico II.5 China, Estados Unidos y América Latina: productividad laboral y valor agregado.....	32
Gráfico II.6 América Latina (18 países): pobreza y pobreza extrema, 2002-2020.....	33
Gráfico II.7 América Latina y el Caribe (33 países), España, Estados Unidos e Italia: cantidad de camas hospitalarias y de personal médico y de enfermería, último año disponible	35
Gráfico II.8 América Latina y el Caribe: emisiones bajo distintos escenarios, 2010-2030.....	37
Gráfico II.9 América Latina y el Caribe: PIB per cápita	38
Gráfico II.10 América Latina (18 países): población según estratos de ingreso per cápita, 2019 y 2020.....	40
Gráfico II.11 América Latina y el Caribe (26 países): mortalidad por COVID-19 imputable a la exposición a largo plazo a la contaminación atmosférica generada por las emisiones humanas	41
Gráfico II.12 América Latina (16 países): composición del gasto total del gobierno central, por componente, 2018-2020	42

Gráfico III.1	América Latina (16 países): ingresos totales del gobierno central, 2000-2020	48
Gráfico III.2	América Latina y el Caribe (países seleccionados): evasión tributaria del impuesto sobre la renta y el impuesto sobre el valor agregado (IVA), 2018	49
Gráfico III.3	América Latina y el Caribe: flujos ilícitos originados en la manipulación de los precios del comercio internacional, 2000-2016.....	49
Gráfico III.4	América Latina y el Caribe (12 países): asistencia oficial para el desarrollo (AOD) como porcentaje del ingreso nacional bruto, 2019	51
Gráfico III.5	América Latina y el Caribe (6 países): promedio del acervo de deuda internacional en el sector corporativo no financiero, 2009-2020.....	53
Gráfico III.6	América Latina y el Caribe (países seleccionados): emisión acumulada de bonos verdes, 2015-2019.....	53
Gráfico III.7	Regiones en desarrollo: servicio de la deuda externa en términos de las exportaciones de bienes y servicios, 2019 y 2020.....	55
Gráfico III.8	América Latina y el Caribe: grupos de países según clasificación de riesgo crediticio soberano, 24 de mayo de 2021	58
Gráfico IV.1	América Latina y el Caribe: proyección del estado de avance en cinco dimensiones del desarrollo sostenible a 2030	65
Gráfico IV.2	América Latina y el Caribe: gasto en investigación, desarrollo e innovación (I+D+i) como proporción del PIB, 2010, 2015, 2020 y 2030	66
Gráfico IV.3	América Latina y el Caribe: proporción de niños, niñas y adolescentes que al finalizar la enseñanza secundaria inferior han alcanzado al menos un nivel mínimo de competencia en matemáticas, 2010, 2015, 2020 y 2030.....	67
Gráfico IV.4	América Latina y el Caribe: usuarios de Internet, 2010, 2015, 2020 y 2030	67
Gráfico IV.5	América Latina y el Caribe: población urbana residente en barrios marginales, 2010, 2015, 2020 y 2030	68
Gráfico IV.6	América Latina y el Caribe: índice de cobertura de los servicios de salud con cobertura universal, 2010, 2015, 2020 y 2030	68
Gráfico IV.7	América Latina y el Caribe: lesiones ocupacionales letales de personas empleadas, 2010, 2015, 2020 y 2030	69
Gráfico IV.8	América Latina y el Caribe: áreas de biodiversidad terrestre clave protegidas, 2010, 2015, 2020 y 2030	70
Gráfico V.1	Asistencia oficial para el desarrollo (AOD) neta recibida en el mundo, por regiones, 1970-2019.....	73
Gráfico V.2	América Latina y el Caribe: composición de los flujos oficiales para el desarrollo, 2010-2019	74
Recuadros		
Recuadro V.1	El Acuerdo de Cooperación Avanzada entre España y Costa Rica	72
Recuadro V.2	Efectos de la graduación en la asistencia oficial para el desarrollo: las experiencias de Chile y el Uruguay	75
Recuadro V.3	Casos de países del Caribe receptores y oferentes de cooperación Sur-Sur.....	80
Diagramas		
Diagrama I.1	Las cuatro trampas que dificultan el proceso de desarrollo	13
Diagrama I.2	América Latina y el Caribe: clasificación de los países según el nivel de ingreso per cápita del Banco Mundial (método Atlas), 2000-2019.....	17
Diagrama IV.1	La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los Objetivos de Desarrollo Sostenible en el marco del concepto de desarrollo en transición	64

Prólogo

La pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) ha evidenciado las vulnerabilidades económicas y sociales de los países de América Latina y el Caribe, una región de ingreso medio que se encuentra en un proceso de transición al desarrollo, que mantiene importantes brechas estructurales y que ha sido una de las más golpeadas por la crisis sanitaria, desde el punto de vista económico, social y de salud, con más de 1.350.000 muertos por esta enfermedad al 26 de julio de 2021.

Al mismo tiempo que los países de la región han empezado a graduarse de la cooperación y de la asistencia oficial para el desarrollo, presentan persistentes trampas del desarrollo en los ámbitos productivo, de inclusión social, institucional y medioambiental. Estos factores hacen más difícil avanzar en la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Por ello, en el nuevo contexto de graduación, es clave que las agencias de cooperación de los países concebidos tradicionalmente como donantes adapten sus estrategias de cooperación de forma de mantener el vínculo y el trabajo con los países recientemente graduados o que están en proceso de graduación para, de esa manera, mantener y profundizar las alianzas y la integración entre todos los países en favor del desarrollo, independientemente de su nivel de ingreso.

Renovar la cooperación internacional es fundamental para lograr un desarrollo más inclusivo y sostenible para todos los habitantes de nuestra región. De acuerdo con el concepto de desarrollo en transición, elaborado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), junto con la Comisión Europea y el Centro de Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), esta cooperación debe orientarse a las necesidades específicas de los países y a abordar las brechas estructurales del desarrollo, contribuyendo a la generación de bienes públicos regionales y globales. Se trata de una cooperación multilateral y en múltiples niveles que incluya a actores tradicionales y nuevos (cooperación horizontal, regional, Sur-Sur, Norte-Sur, Sur-Norte y triangular) y cuyas modalidades cuenten con una amplia caja de herramientas que incorpore, entre otros, instrumentos de financiamiento, fondos para hacer frente al cambio climático, financiamiento combinado, canje de deuda por medidas de protección ambiental y movilización de recursos nacionales. Esto permitiría apoyar el intercambio de conocimientos, la creación de capacidades y la realización de las transferencias necesarias para escapar de los procesos de bloqueo del desarrollo.

Hoy, los retos nacionales y mundiales convergen en gran medida, en tanto que los vínculos entre las políticas internas y el escenario global siguen en aumento. Ante un contexto cambiante e incierto, en el presente documento se insta a debatir y actuar sobre los procesos de graduación de la cooperación de los países, poniendo en tela de juicio la consideración de indicadores unidimensionales, como el PIB per cápita, para determinar los espacios de cooperación y las alianzas estratégicas de un proceso multidimensional y complejo, resaltando la necesidad de contar con instrumentos más adecuados y efectivos para orientar la cooperación internacional y definir la asignación de recursos. Una visión multidimensional basada en la participación de todos los actores involucrados es el camino para pasar de procesos de graduación a procesos de gradación que permitan que una renovada cooperación internacional alcance todo su potencial.

Alicia Bárcena
Secretaria Ejecutiva
Comisión Económica para América Latina
y el Caribe (CEPAL)

Introducción

La cooperación internacional ha sido y es una fuerza impulsora fundamental para el avance económico y social de los países. Durante décadas se ha ido precisando el enfoque analítico en el que se basa, sus mecanismos operativos y las dimensiones institucionales de su accionar. Así, por ejemplo, a partir de la década de 1970 fue incorporando perspectivas y modalidades que respondían a los cambios que iban experimentando las economías y las sociedades, como se refleja en los conceptos de cooperación Sur-Sur y cooperación triangular. En ese contexto, la cooperación ha conjugado, con diferentes grados de éxito, las necesidades y la soberanía de los países receptores con los intereses y perspectivas de los países donantes. Lograr ese equilibrio no ha sido siempre fácil y ha exigido una permanente actualización de sus métodos e instituciones.

La necesidad de adecuar la cooperación a realidades que se modifican rápidamente ha ganado premura en el contexto de los grandes cambios, de diferentes signos, que ha experimentado el mundo en las últimas décadas, como la marcada reducción de la pobreza y el aumento de la esperanza de vida promedio; la aceleración de la revolución tecnológica, fundamentalmente en el área digital y en la biológica; las crisis, en muchos casos catástrofes ambientales, y la creciente disconformidad, expresada de diversas formas, de amplios grupos de la población ante la persistente, y a menudo creciente, desigualdad en la distribución de la riqueza y de los ingresos.

Una respuesta para adecuar la cooperación a las nuevas realidades es el enfoque de desarrollo en transición. Este concepto considera que el proceso de desarrollo es un continuo evolutivo en el que, a medida que algunos problemas se van solucionando —como la lucha contra el hambre—, surgen otros —como el creciente rezago tecnológico, la desconfianza en las instituciones, el deterioro ambiental o las dificultades para avanzar hacia Estados de bienestar—. En última instancia, ese proceso evolutivo busca superar la trampa de los países de ingreso medio en la que se encuentran muchos países en desarrollo y, en particular, la mayoría de los países de América Latina y el Caribe. Ese entrampamiento (*lock-in*) se manifiesta en un amplio conjunto de brechas estructurales en las dimensiones económicas, sociales, de género y ambientales, entre otras. El enfoque de brechas estructurales sostiene que no existe una clasificación única y uniforme (basada en una sola brecha) que capture adecuadamente los niveles de desarrollo. Distintas brechas darán lugar a diferentes ordenamientos de países. En particular, no se puede equiparar el nivel de ingreso per cápita con el nivel de desarrollo, ya que un aumento de ese ingreso y, por ende, la reducción de la brecha correspondiente, no implica una mejora en los restantes pilares del desarrollo.

La articulación de los aportes de los enfoques de desarrollo en transición, trampa del ingreso medio y brechas estructurales permite contar con un instrumento útil para una reorientación de la cooperación internacional a fin de que aumente su efectividad en las condiciones del presente y del futuro, en el corto y en el largo plazo. Explicitar esa articulación y hacerla operativa es el objetivo del presente documento, que se organiza en cuatro capítulos.

En el primer capítulo se argumenta que la combinación de los enfoques de desarrollo en transición, trampa del ingreso medio y brechas estructurales es un buen instrumento para orientar la cooperación. En particular, permite superar evaluaciones del desarrollo basadas solo en la dinámica del PIB per cápita o considerar adecuados los procesos de graduación de los países basados en esa misma variable. En especial, se resalta el carácter multidimensional del desarrollo y la relevancia de las brechas estructurales, así como la necesidad de contar con perspectivas que incorporen todas sus dimensiones, y la necesidad de que la cooperación internacional evolucione reconociendo que debe sustituirse el proceso de graduación por un proceso de gradación.

En el segundo capítulo se analizan elementos de la dinámica del desarrollo de América Latina y el Caribe en la perspectiva de las actuales crisis internacionales en materia económica, social y ambiental. Sobre esa base, se presentan los elementos que caracterizaban ese proceso en la región antes de la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) y, en particular, el agravamiento de problemas como el desempleo y la pobreza a partir de ella. Se enfatiza que la crisis causada por la pandemia no es solo la mayor que ha experimentado la región en un siglo, sino que sus efectos perdurarán y podrán dar lugar a fenómenos de histéresis de las estructuras productivas y sociales. Esta situación, caracterizada por grandes brechas estructurales y la amenaza de los efectos indeseados de la graduación, constituye el reto que deben enfrentar los países de la región.

El tercer capítulo se centra en un tema crucial en el contexto actual: el del acceso a recursos financieros internos y externos. Los esfuerzos de los países de la región para contrarrestar, al menos en parte, los efectos de la crisis en la pobreza y el desempleo han implicado niveles sin precedentes de expansión del gasto público. Además de la expansión de los espacios fiscales nacionales mediante reformas importantes en la fiscalidad, el financiamiento para el desarrollo adquiere una importancia crucial e implica montos que van más allá de lo que pueden o desean proveer los mercados internacionales de capital. En particular, se ponen de relieve las grandes diferencias en el acceso a los mercados internacionales de capital, espacio donde la cooperación multilateral debe cumplir un importante papel. Si bien el tema del financiamiento afecta a todos los países de la región, en el capítulo se presta especial atención a la situación de los pequeños Estados insulares en desarrollo (PEID) del Caribe y de los países de menor tamaño, en muchos de los cuales la situación solo se puede calificar como crítica.

En el cuarto y el quinto capítulo se analizan algunos avances y retrocesos en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en la región ante la coyuntura actual y se presentan propuestas de nuevas formas de cooperación y asociación internacionales para avanzar en una recuperación transformadora, es decir una recuperación que no refuerce las brechas estructurales, sino que las reduzca o elimine. Se sostiene que una reorientación de la cooperación ayudaría en la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y sus ODS y que la medición de los avances hacia el logro de los Objetivos provee un instrumento de alcance multidimensional para medir el desarrollo. Asimismo, se muestra que los procesos de graduación no necesariamente implican el fin de la cooperación bilateral o la cooperación técnica, y que la asistencia oficial para el desarrollo que los países reciben antes de su graduación puede ser un puente para luego implementar proyectos de cooperación técnica. Por último, se plantea una nueva visión de la cooperación, en que se destaca el papel de los nuevos actores y modalidades de cooperación, así como su articulación con las prácticas de la cooperación Sur-Sur y de la cooperación triangular, y se identifican las alianzas estratégicas para una recuperación transformadora.

Estos elementos permiten alcanzar el objetivo del documento de precisar el enfoque de desarrollo en transición y de hacerlo operativo a fin de superar las brechas estructurales de la región que la mantienen en la trampa del ingreso medio y escapar de las trampas del desarrollo.



I. Los desafíos de los países de ingreso medio

A. ¿Qué es el desarrollo en transición?

El mundo atraviesa un período de grandes transformaciones y amenazas que exigen nuevas respuestas mundiales, regionales y nacionales. El surgimiento de nuevos actores en la arena global, el impacto de la crisis ambiental en el crecimiento de la economía, la revolución tecnológica, el aumento de los flujos migratorios irregulares y el elevado nivel de desigualdad, a los que se suman los efectos de la crisis de la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19), han hecho que los paradigmas económicos y políticos tradicionales resulten inadecuados en muchos aspectos para responder a las necesidades de las personas. En ese contexto, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) son el resultado de un consenso renovado sobre un nuevo modelo de desarrollo y un importante avance político. Restablecen el carácter multidimensional de las necesidades de desarrollo y el principio de las responsabilidades compartidas pero diferenciadas de los países en los ámbitos ambiental, económico y social. Esta Agenda, que no puede aplicarse con éxito de manera aislada ni únicamente mediante el aumento de la asistencia financiera, refleja los compromisos asumidos por toda la comunidad internacional y requiere de acciones de políticas públicas a nivel nacional, regional e internacional.

Los conceptos de desarrollo y de cooperación para el desarrollo no pueden ser ajenos a estas transformaciones. Es fundamental repensar lo que se entiende por desarrollo y rediseñar los elementos claves para una cooperación internacional que no deje a nadie atrás en ninguna de las dimensiones del desarrollo y la inclusión, más aún en el marco actual de la crisis de la pandemia. Esto resulta particularmente relevante en el caso de los países cuyos ingresos per cápita han aumentado en las últimas décadas, pero que todavía presentan vulnerabilidades significativas y en los que, si bien ha mejorado la calidad de vida de una parte importante de la población, esta mejora puede no ser sostenible. En ellos, la pandemia ha vuelto a poner de relieve la fragilidad de los procesos de desarrollo.

Si bien habitualmente se considera que el desarrollo es un fenómeno no lineal y multidimensional, muchas veces este reconocimiento no va acompañado de las acciones necesarias para avanzar hacia estados de mayor bienestar. Una de las áreas en las que este reconocimiento debería incorporarse es

en los procesos de graduación para la cooperación internacional¹. Para transitar hacia una cooperación basada en las necesidades de los países y enfocada en los ODS, es preciso superar los marcos de análisis economicistas y avanzar hacia nuevos marcos analíticos multidimensionales, que permitan identificar los retos disímiles de desarrollo que afrontan los países y, en consecuencia, guiar adecuadamente las políticas de cooperación.

Los criterios de asignación de los recursos, los instrumentos y las modalidades de cooperación internacional han sido cuestionados a medida que muchos países receptores de cooperación han avanzado hacia niveles más elevados de ingreso per cápita. Aunque el aumento de los niveles de ingreso ha conllevado mejoras significativas en otros indicadores económicos, particularmente en la reducción de la pobreza, en los países no se ha dado un proceso de crecimiento sostenible y con mayor bienestar social. En la bibliografía sobre el tema se ha desarrollado el concepto de “trampa del ingreso medio” para referirse a aquellos países que, habiendo llegado a su frontera tecnológica, no pueden competir a nivel mundial sobre la base de salarios bajos y que, al mismo tiempo, no han desarrollado las capacidades necesarias para competir con base en la innovación, el cambio tecnológico y la producción de bienes y servicios intensivos en conocimiento (Milesi, 2016; Tezanos, Vázquez y Sumner, 2013; CEPAL/OCDE, 2018). Dicha trampa constituye una restricción para el desarrollo, pues impide a los países mantener un crecimiento sostenido a largo plazo y obstaculiza su convergencia con las economías más avanzadas. En general, se hace hincapié en que los países pueden caer en la trampa del ingreso medio debido a su incapacidad de llevar a cabo un proceso de cambio estructural orientado a la innovación y a una producción más intensiva en conocimiento.

En consonancia con estas clasificaciones unidimensionales, muchas veces se define a América Latina y el Caribe como una “región de ingreso medio”. Esto implicaría que, en los próximos años, más países de la región se incorporarían al grupo de países de “ingreso alto”. Más allá de esta clasificación, el proceso de graduación y el cese de los flujos de asistencia oficial para el desarrollo (AOD) representan un obstáculo para el desarrollo sostenible, pues no tienen en cuenta la fragilidad de los procesos de desarrollo ni el hecho de que, como se verá más adelante, el PIB per cápita no es una medida adecuada del desarrollo de un país o una región.

En el marco de una eventual graduación de varios países de la región, se ha generado un diálogo entre los países de América Latina y el Caribe, los países miembros de la Unión Europea, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la Comisión Europea y el Centro de Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). Uno de los resultados de este diálogo ha sido una nueva concepción del desarrollo como un proceso continuo y no lineal, más que como una mera superación de etapas. El enfoque de “desarrollo en transición” considera que los procesos de desarrollo apuntan a blancos móviles y que las mediciones basadas en los ingresos son insuficientes para evaluar las realidades de los países. La adopción de este enfoque supone articular una estrategia de cooperación internacional que esté en línea con el espíritu de universalidad de la Agenda 2030 y sus ODS, superar la visión de la cooperación centrada en la pobreza y el crecimiento económico, y avanzar hacia una cooperación internacional más amplia cuyo objetivo sea facilitar la transición de todos los países hacia modelos de desarrollo más sostenibles. En este sentido, las herramientas actuales de cooperación para el desarrollo basadas en el ingreso son insuficientes para la consecución de la Agenda 2030.

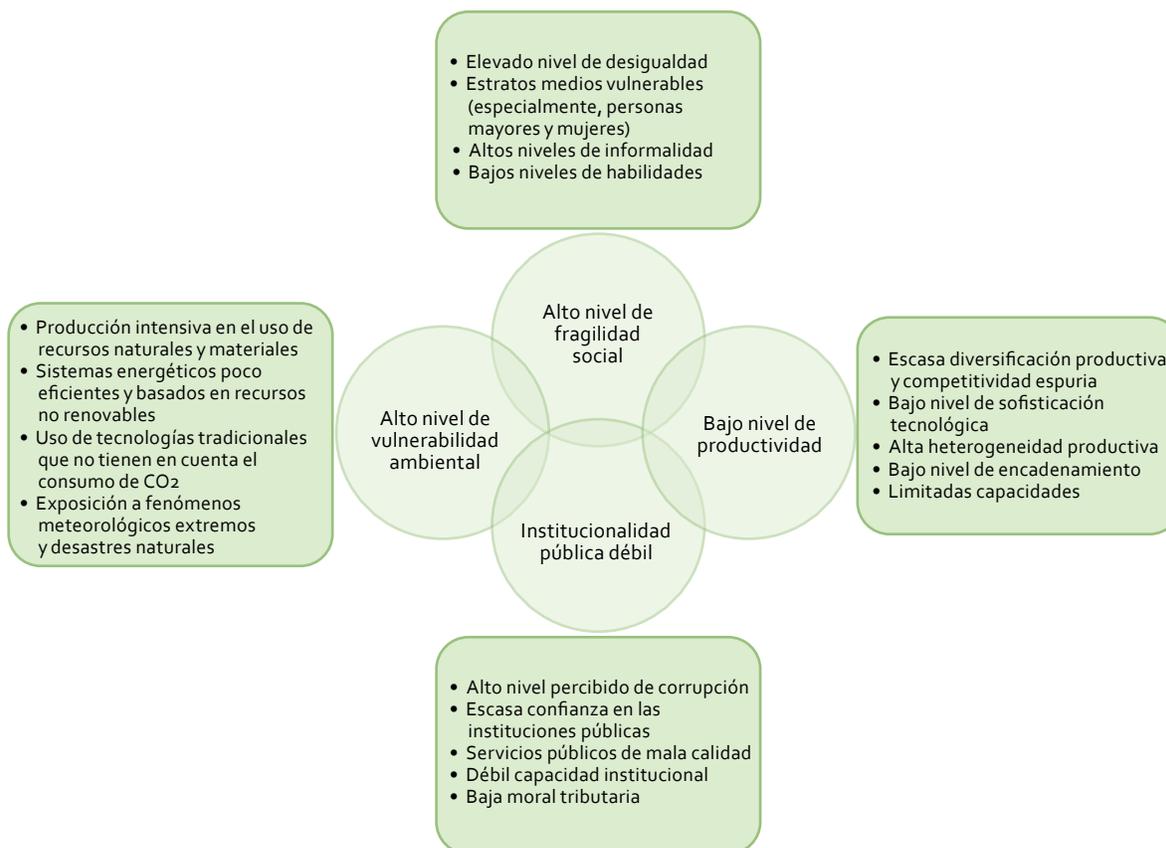
Por ello, en el marco del enfoque de desarrollo en transición, se propone sustituir el proceso de “graduación” por un proceso de “gradación”, con el objetivo de:

¹ Según el criterio del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la OCDE, los países que superan el umbral de renta media definido por el Banco Mundial por un período consecutivo de tres años se “gradúan” y, por ende, dejan de poder optar a fuentes de asistencia oficial para el desarrollo (AOD). La graduación es un proceso mediante el cual un país, en virtud del aumento de su ingreso per cápita u otro tipo de criterios, ya no reúne los requisitos necesarios para recibir AOD (que incluye cooperación técnica, donaciones que no conllevan ni interés ni devolución, y préstamos concesionales, que deben ser reembolsados con un interés inferior al de la banca comercial), ya sea de manera bilateral o a través de un organismo o institución multilateral para el desarrollo. El concepto de graduación y sus efectos se analizan en detalle en el capítulo V.

[...] repensar la cooperación internacional para el desarrollo y redefinir las relaciones entre todos los países del mundo, independientemente de su nivel de desarrollo, para dar una respuesta más innovadora y creativa a los actuales desafíos locales, regionales y mundiales. Se trata de construir un nuevo multilateralismo basado en un enfoque renovado de cooperación internacional que incluya métricas, marcos, instrumentos y alianzas y que se adapte a los países que, tras mejorar sus indicadores de ingresos, quedan atrás en el acceso a los beneficios de las iniciativas tradicionales de cooperación. (CEPAL/OCDE, 2018, pág. 41)

En este sentido, el concepto de desarrollo en transición es un marco de análisis de los procesos de desarrollo que se enfoca en la relación dinámica entre cuatro dimensiones que se refuerzan entre sí y traban el proceso de desarrollo (véase el diagrama I.1). Las trampas descritas en el diagrama se concretan en círculos viciosos de bajo crecimiento y productividad, con concentración en sectores de escasa demanda de conocimiento e intensivos en el uso de recursos naturales, sistemas energéticos poco eficientes, reducida capacidad de innovación y poca generación de empleos de calidad, lo que se traduce en bajos niveles de ingreso, amplios estratos medios vulnerables y un elevado nivel de desigualdad. Además, existe una institucionalidad pública débil, incapaz de captar los recursos necesarios para asegurar el acceso a servicios y bienes esenciales, implementar políticas para aumentar la diversificación productiva y la productividad, desarrollar capacidades, o generar los insumos necesarios para masificar el acceso a bienes y servicios públicos que permitan alcanzar estados de bienestar más resilientes e inclusivos.

Diagrama I.1
Las cuatro trampas que dificultan el proceso de desarrollo



Fuente: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y otros, *Perspectivas económicas de América Latina 2019: desarrollo en transición* (LC/PUB.2019/14), París, OECD Publishing, 2019.

En relación con el enfoque de las trampas del desarrollo, la CEPAL elaboró una metodología para detectar y analizar las brechas estructurales en 11 dimensiones económicas, sociales y ambientales (CEPAL, 2012)². La relevancia de cada brecha difiere de un país a otro, pues sus niveles de pobreza, inclusión social y capacidades productivas, tecnológicas, institucionales y financieras son muy diversos. A partir de este análisis, se reconoció la urgencia de aumentar las capacidades institucionales internas y adoptar nuevas modalidades de cooperación internacional para el desarrollo que permitieran definir acciones para romper los círculos viciosos, superar las trampas del desarrollo y avanzar hacia mayores niveles de productividad, inclusión y sostenibilidad.

Los marcos multidimensionales y la taxonomía de brechas desarrollados en el marco del enfoque de desarrollo en transición son aplicables a todos los países, independientemente de su nivel de ingreso, y evidencian la necesidad de analizar el desarrollo a partir de un enfoque sistémico que lo conciba como un proceso complejo en el que interactúan diversos actores. La cooperación para el desarrollo debe adaptarse a esta complejidad, sobre la base de una mejor determinación y catalogación de las condiciones de los países y de sus potencialidades y limitaciones, a través del diseño de instrumentos y modalidades a la medida de las necesidades específicas de cada país y evitando las imposiciones externas.

B. Los países de ingreso medio: actores cruciales del desarrollo mundial

El sistema de cooperación internacional toma como referencia indicadores elaborados por el Banco Mundial³, institución que, desde 1978, publica anualmente una clasificación de los países en cuatro grupos en función de su ingreso per cápita: i) países de ingreso bajo (producto nacional bruto (PNB) per cápita de 1.035 dólares o menos); ii) países de ingreso medio-bajo (PNB per cápita de entre 1.036 y 4.045 dólares); iii) países de ingreso medio-alto (PNB per cápita de entre 4.046 y 12.535 dólares), y iv) países de ingreso alto (PNB per cápita de 12.536 dólares o más).

De conformidad con esta clasificación, y aunque su PIB per cápita medio no alcanza los 28 dólares diarios (medido en paridad de poder adquisitivo (PPA)) y equivale a solo el 19% del PIB per cápita de los países de ingreso alto, las economías de ingreso medio no pueden ser meras espectadoras de la gobernanza global. Estos países albergan a más del 75% de la población y al 62% de las personas en situación de pobreza, al mismo tiempo que generan alrededor de un tercio del PIB, el 45% de la inversión y el 30% de las exportaciones del mundo (véase el gráfico I.1)⁴. Al ser actores clave para el cumplimiento de la Agenda 2030, deben desempeñar un papel fundamental en la toma de decisiones mundiales en materia de cooperación y estrategias de desarrollo económico, social y ambiental.

Por otra parte, los países de ingreso medio constituyen un grupo muy heterogéneo, en que el PIB per cápita promedio varía entre un mínimo de 1.160 dólares y un máximo de 12.390 dólares, diferencias aún más significativas si se considera esta variable en términos de paridad de poder adquisitivo. Asimismo, presenta situaciones muy diferentes en lo que respecta al desarrollo económico y social. Por ejemplo, la tasa de pobreza varía entre el 0,0% y el 69,8%, en tanto que el índice de Gini presenta una varianza significativa, con un mínimo de 24 y un máximo de 63,4 (véase el cuadro I.1).

Esa heterogeneidad apunta al hecho de que cada país tiene sus propios problemas y necesidades de desarrollo, derivados de sus características estructurales particulares. Pese a los avances que han realizado, los países de ingreso medio siguen siendo económica y socialmente vulnerables debido a

² Ingreso por habitante, desigualdad, pobreza, inversión y ahorro, productividad e innovación, infraestructura, educación, salud, fiscalidad, género y medio ambiente.

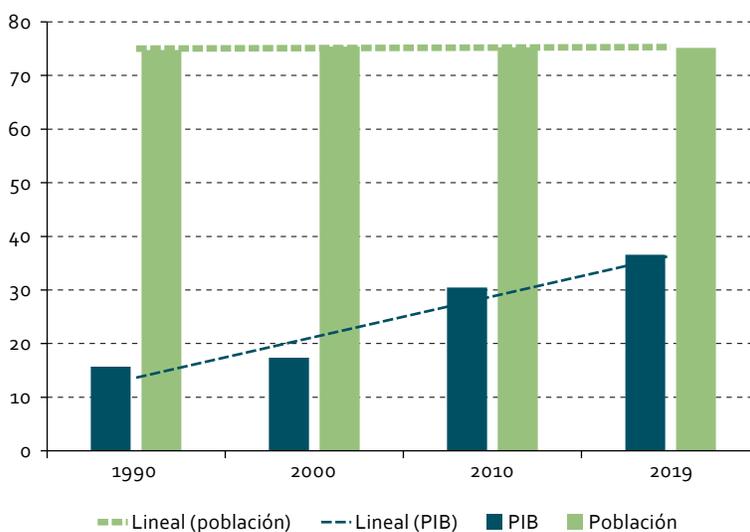
³ El Banco Mundial reconoce la naturaleza multidimensional del desarrollo, pero considera que el producto nacional bruto (PNB) per cápita es el mejor indicador para explicar la capacidad económica y el progreso de los países. En el cálculo del PNB per cápita para la clasificación de los países, el Banco Mundial utiliza el método Atlas (Banco Mundial, 2020).

⁴ Estas magnitudes dependen en gran medida de la dinámica de China y de la India en las últimas décadas.

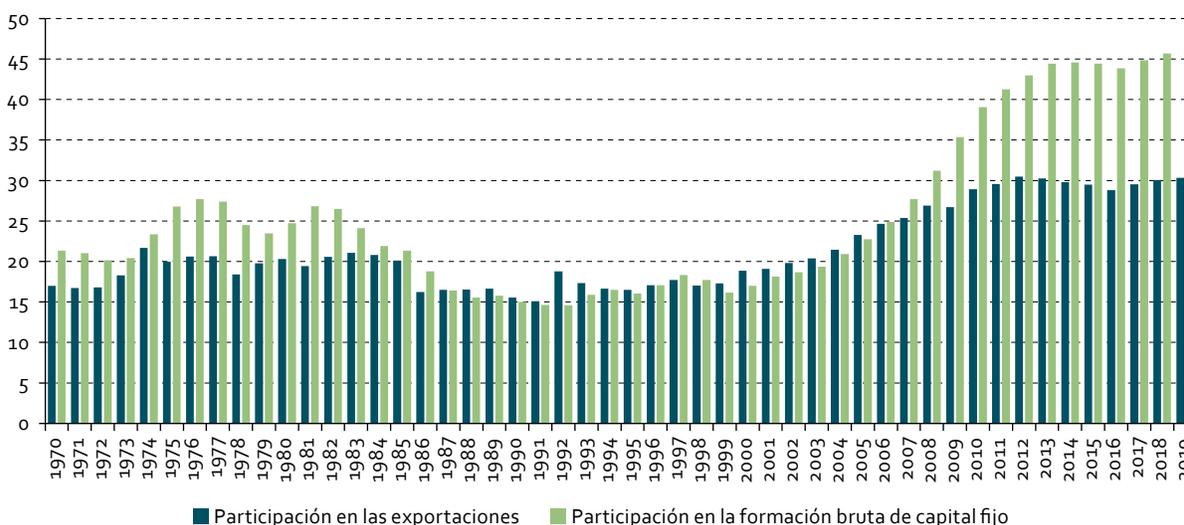
i) la alta frecuencia e intensidad de los choques externos e internos, ii) su limitada capacidad para resistir esos choques y “recuperarse” de sus efectos y iii) el reducido espacio de autonomía para formular e implementar políticas, en particular en las economías más pequeñas, como los pequeños Estados insulares en desarrollo (PEID) del Caribe.

Gráfico I.1
Países de ingreso medio: peso en la economía mundial, 1970-2019
(En porcentajes)

A. Participación en el PIB y en la población con respecto al mundo, 1990-2019



B. Participación en las exportaciones y en la inversión con respecto al mundo, 1970-2019



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos del Banco Mundial.

Cuadro I.1
Países de ingreso medio: indicadores económicos y sociales, 2018 o año más reciente

Indicadores	Países de ingreso medio		
	Mínimo	Máximo	Promedio
PNB per cápita según el método Atlas del Banco Mundial (en dólares)	1 160	12 390	4 888
PIB per cápita (en dólares en paridad de poder adquisitivo)	2 035	28 201	10 187
Tasa de pobreza a 3,2 dólares por día (en porcentajes de la población)	0,0	69,8	10,5
Desempleo juvenil (en porcentajes de la fuerza laboral de 15 a 24 años)	1,28	52,85	18,82
Proporción de jóvenes sin educación, empleo ni capacitación (en porcentajes de la población juvenil)	9,7	43,5	23,9
Cobertura de los programas de seguro social (en porcentajes de la población)	0,7	59,5	22,6
Índice de Gini (0-100)	24,0	63,4	39,4
Índice de capital humano (0-1)	0,3	0,8	0,5
Ahorro interno bruto (en porcentajes del PIB)	-29,9	61,0	17,7
Ingresos tributarios (en porcentajes del PIB)	5,9	30,1	16,6
Formación bruta de capital fijo (en porcentajes del PIB)	11,5	47,7	22,7

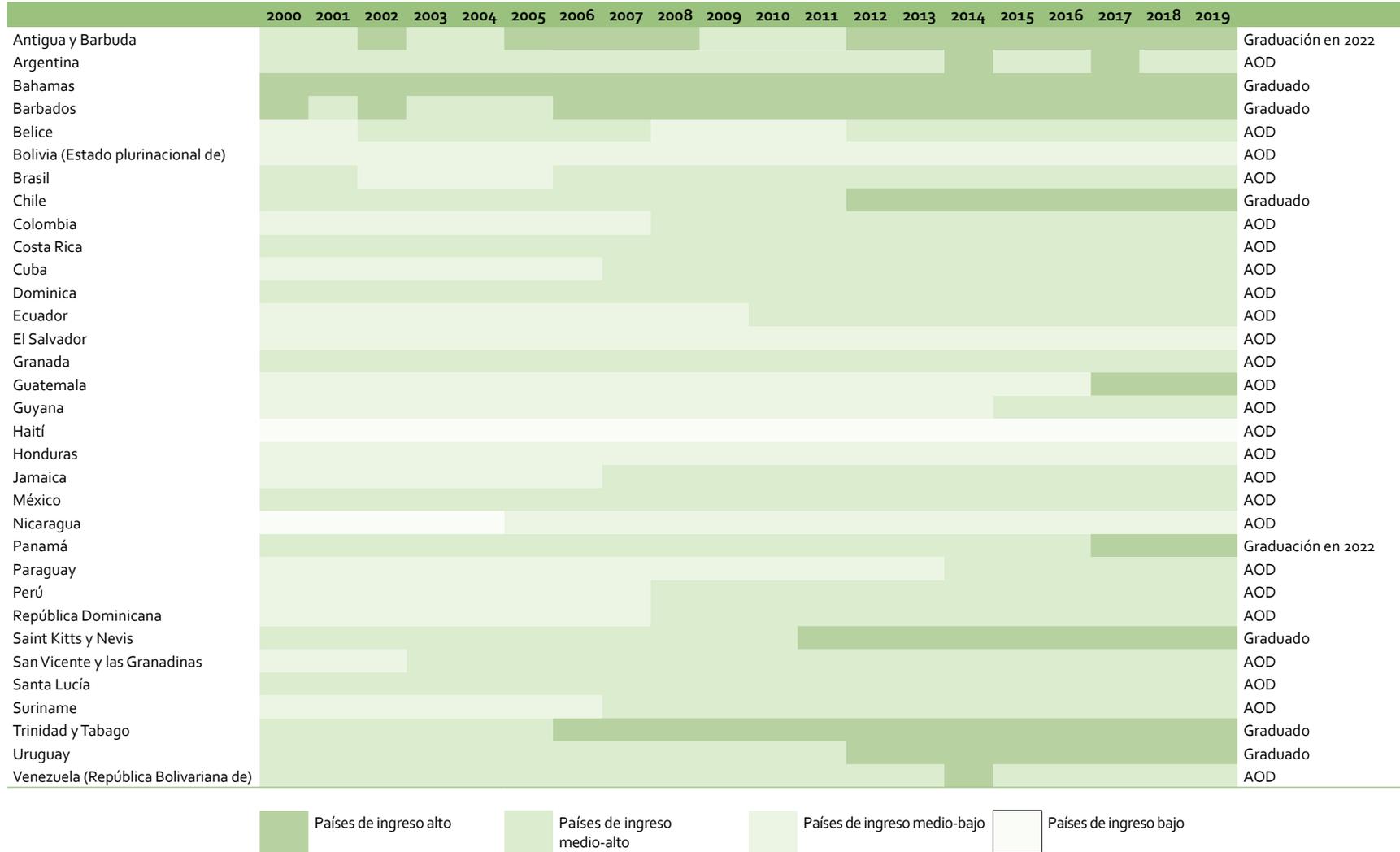
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco Mundial, "World Development Indicators" [en línea] <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>.

C. América Latina y el Caribe: ¿una región de ingreso medio?

En América Latina y el Caribe, 8 países se clasifican en el nivel de ingreso alto, 20 en el nivel de ingreso medio-alto, 4 en el de ingreso medio-bajo y solo 1 en el nivel de ingreso bajo (véase el diagrama I.2). De este modo, 6 países ya han salido de la lista de potenciales receptores de AOD, 2 se graduarán en 2022 y los demás están en proceso de graduación, acercándose al umbral de PNB per cápita de los países de ingreso alto.

Por lo tanto, según las taxonomías basadas en criterios de ingreso, América Latina y el Caribe es una región de ingreso medio y en transición al desarrollo. Sin embargo, tras estas categorizaciones se esconde una variedad de procesos de desarrollo que son difícilmente sintetizables en un único indicador y no existe una clasificación única ni criterios uniformes que permitan evaluar de forma sintética y precisa las necesidades específicas. Existen tantos indicadores como desafíos de desarrollo a los que un país debe hacer frente y la clasificación de los países cambia según la dimensión que se esté considerando. Por ello, el sistema de cooperación internacional debe ir más allá del ingreso per cápita y tener en cuenta las diferentes necesidades del desarrollo.

Diagrama I.2
América Latina y el Caribe: clasificación de los países según el nivel de ingreso per cápita del Banco Mundial (método Atlas), 2000-2019



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos del Banco Mundial.
 Nota: AOD: asistencia oficial para el desarrollo.

D. El ingreso per cápita: una medida insuficiente para definir el nivel de desarrollo

El ingreso per cápita se considera, en el marco del sistema de cooperación internacional —que incluye las instituciones financieras multilaterales—, la variable clave que resume el nivel de desarrollo de los países y, por ende, guía la asignación de los recursos que las economías desarrolladas destinan a las economías emergentes y en desarrollo. El uso del ingreso per cápita como indicador para asignar recursos se sustenta esencialmente en dos argumentos. En primer lugar, se supone que es un fiel reflejo del nivel de desarrollo económico y social de los países. En segundo lugar, se considera que el aumento del ingreso per cápita va acompañado de una mayor capacidad para movilizar recursos internos y externos y, por consiguiente, para financiar las necesidades económicas y sociales. Además, esta visión da por sentado que existe una relación unívoca entre PIB per cápita y desarrollo institucional. Así, a medida que los países transitan de niveles de ingreso bajo y medio-bajo a niveles de ingreso medio-alto y alto, deben volverse menos dependientes de los flujos de asistencia oficial, de los préstamos concesionales y del tratamiento preferencial y diferenciado en términos de normativa comercial y productiva⁵.

Al graduarse, los países de ingreso medio-alto y alto dejan de poder acceder no solo a flujos de AOD, sino también a cualquier otro tipo de financiamiento otorgado en condiciones preferenciales. Esta lógica justifica la decisión de privilegiar a los países de menores ingresos en el otorgamiento de los recursos de cooperación internacional y del financiamiento de las instituciones multilaterales.

La dinámica de los procesos de crecimiento y desarrollo y, más recientemente, la crisis del COVID-19, han puesto en evidencia la necesidad de considerar otras medidas cuantitativas y cualitativas para entender en qué estadio del desarrollo se encuentran los países, dadas las grandes diferencias y brechas estructurales que existen entre personas, empresas, instituciones y regiones.

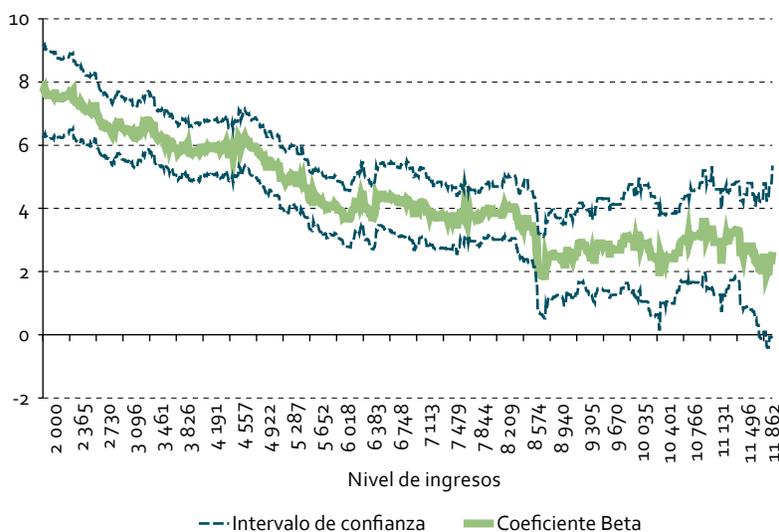
Como señaló la Comisión sobre la Medición del Desempeño Económico y el Progreso Social en 2008, el PIB, al igual que cualquier agregado calculado en términos por habitante, puede proporcionar una evaluación inadecuada de la situación de la mayoría de la población (Stiglitz, Sen y Fitoussi, 2009). Por ejemplo, ante un aumento del crecimiento promedio del ingreso per cápita, si las desigualdades se acentúan, algunas personas pueden encontrarse en una situación mejor que antes y otras en una situación peor: la variable utilizada no capta las mejoras o deterioros en el bienestar dentro de los países. Por otra parte, existen diferentes formas de aumentar el ingreso, cuyos efectos deben ser considerados para entender la sostenibilidad de los procesos de crecimiento y desarrollo. Por ejemplo, aquellas que incrementen el consumo de combustibles fósiles pueden tener efectos negativos en la calidad de vida. Si los ciudadanos están preocupados por la calidad del aire y aumenta la contaminación del aire, las medidas estadísticas que ignoren estas variables se traducirán en estimaciones erróneas del bienestar. Asimismo, la tendencia a medir cambios graduales puede no reflejar los riesgos de un deterioro brusco del medio ambiente, como sucede con la crisis ambiental.

Por otra parte, a medida que aumenta el ingreso per cápita, otras variables comienzan a ser más relevantes para comprender el bienestar (OCDE y otros, 2019). La relación entre el ingreso per cápita y una medida compuesta de variables relevantes para el bienestar se debilita a medida que aumenta la escala del ingreso (véase el gráfico I.2). De hecho, la relación entre esa medida compuesta y el ingreso per cápita es dos veces mayor en el caso de los países de ingreso bajo que en el de los países de ingreso medio-alto, y casi tres veces mayor que en el de las economías de ingreso alto.

⁵ De hecho, con base en las clasificaciones por nivel de ingreso, el Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la OCDE clasifica los países en dos grupos para la recepción de AOD: los "países desarrollados" y los "países en desarrollo", que son los potenciales receptores de AOD. En el criterio del CAD, los países que superan el umbral de renta media definido por el Banco Mundial durante un período consecutivo de tres años se "gradúan" y salen de la lista de potenciales receptores de AOD. En el caso de los países graduados, los flujos de cooperación internacional no se contabilizan más como AOD o fondos concesionales.

Gráfico I.2
Relación entre ingreso per cápita y bienestar, por nivel de ingreso, coeficiente de regresión de panel rotativo con efectos fijos de una medida de bienestar compuesta e ingreso per cápita

(En dólares en paridad de poder adquisitivo (PPA) de 2011)



Fuente: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y otros, *Perspectivas económicas de América Latina 2019: desarrollo en transición* (LC/PUB.2019/14), París, OECD Publishing, 2019.

Nota: La medida compuesta del bienestar desarrollada por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) incluye las siguientes variables relativas a las dimensiones del desarrollo: ingreso, salud, educación, instituciones políticas y estabilidad, seguridad personal y desigualdad.

El PIB per cápita muchas veces no refleja brechas importantes sobre las que es preciso actuar, pues persisten obstáculos estructurales al desarrollo que son tanto o más importantes para el bienestar que el aumento de los niveles de ingreso medio o la promoción de un país de un grupo de ingresos al siguiente. Con el fin de responder a la necesidad de desarrollar nuevas métricas para lograr una mejor aproximación a los procesos de desarrollo, varias organizaciones internacionales y otras instituciones han impulsado una agenda que busca analizar sistemáticamente un conjunto de indicadores de bienestar. Entre estos, destacan el índice de desarrollo humano (IDH) elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el marco de bienestar elaborado por la OCDE, el índice multidimensional de vulnerabilidad del Caribe presentado en Ram y otros (2019), y el enfoque de brechas estructurales desarrollado por la CEPAL, que se analizará en mayor detalle más adelante.

Los procesos de desarrollo no están marcados por una sucesión de etapas caracterizadas por aumentos lineales del PIB per cápita, elementos homogéneos ni políticas similares. El desarrollo, en cuanto proceso que amplía las opciones de las personas al expandir sus capacidades, es intrínsecamente más complejo y abarca muchas dimensiones que el ingreso per cápita no tiene en cuenta (OCDE y otros, 2019). Es necesario desarrollar nuevas métricas, así como pasar de un modelo centrado en la graduación a uno que ponga el foco en la gradación. Mientras que el mecanismo de graduación se basa en que los países pasan de un nivel de ingresos al siguiente y dejan de poder optar a fuentes de AOD, el de la gradación adopta un enfoque gradual y escalonado que combina de manera flexible instrumentos públicos y privados de financiamiento para todos los países, basados en sus capacidades para movilizar recursos internos y externos, su voluntad y capacidad de contribuir a los bienes públicos regionales y mundiales, y un diagnóstico común y priorizado de los problemas que deben abordarse.

Con arreglo a esta perspectiva multidimensional, el enfoque de gobernanza y financiamiento de la cooperación debe desempeñar una función facilitadora y ser de naturaleza multinivel, tomando en consideración la cooperación Sur-Sur, la cooperación triangular y la cooperación horizontal, tanto entre los diferentes niveles de gobierno como entre estos y las organizaciones privadas y de la sociedad civil. Además de nuevas métricas, se requieren nuevas herramientas destinadas a implementar la cooperación para el desarrollo a nivel operativo, que permitan adaptarla a los nuevos contextos mundial y regional, aprovechando, al mismo tiempo, la eficacia de las herramientas existentes.

E. El enfoque de brechas estructurales: un instrumento para medir y encontrar mejores indicadores que el PIB per cápita y garantizar la inclusión de los países de ingreso medio en todas las formas de cooperación

El enfoque de brechas estructurales es, como se señaló anteriormente, una alternativa al PIB per cápita para medir las desigualdades en los procesos de desarrollo y reformular la cooperación internacional de manera de garantizar la inclusión de los países en transición al desarrollo en todas las formas de cooperación. Este enfoque parte de dos premisas. La primera es que resulta necesario medir las distintas dimensiones del desarrollo (económica, social, ambiental, institucional y financiera, entre otras) y la segunda es que no existe una clasificación o criterio único que se adapte a todos los países. Este enfoque permite ordenar, según cada dimensión del desarrollo, una muestra heterogénea de países en unos pocos grupos, cada uno de los cuales es homogéneo —hasta cierto punto— debido a las similitudes entre los países que lo conforman. En resumen, distintas brechas se traducen en distintas clasificaciones, y agrupar los países de acuerdo con el ingreso per cápita es solo una de las distintas posibilidades. La clasificación que se basa en la brecha del ingreso para determinar los grupos de países tiene una ponderación implícita que asigna a esta brecha una importancia fundamental. Por ello, una estrategia de desarrollo que considera como elemento central la brecha de ingreso asigna al resto de las brechas una importancia secundaria.

En general, cada brecha se mide con respecto al valor de la variable correspondiente en el país que se considera que tiene los mejores resultados en cada dimensión del desarrollo a nivel mundial. La gran diversidad de brechas implica que es posible realizar diferentes clasificaciones. La pertinencia de cada brecha varía de un país a otro; mientras que algunas brechas pueden ser muy relevantes para un país, para otros quizás no lo sean tanto. Una estrategia de desarrollo que considera solo la brecha de ingresos subordina todas las otras y las coloca en un nivel secundario, o implícitamente considera que las diferencias de ingreso explican las diferencias en todas las otras dimensiones. Por ello, cada país debe identificar las áreas en las que tiene las mayores necesidades y los principales desafíos, con el objetivo de definir las áreas de acción prioritarias, las políticas públicas correspondientes y el alcance de la cooperación internacional. En este sentido, el enfoque de brechas es más que una perspectiva analítica: es un instrumento para el direccionamiento y la articulación de la cooperación basado en el reconocimiento de la soberanía del país receptor, los intereses de los donantes y el alcance multidimensional del desarrollo. Es un instrumento para la acción.

En el cuadro I.2, se ilustra una aplicación del enfoque de brechas en los países de la región con base en cinco indicadores: el PIB per cápita, la recaudación por el impuesto sobre la renta de las personas físicas como proporción del PIB, el porcentaje de escaños ocupados por mujeres en los parlamentos nacionales como proporción del total de escaños, el porcentaje de suscripciones de banda ancha fija y el índice de Gini.

Cuadro I.2
América Latina y el Caribe: ordenamiento de los países según distintas brechas con respecto a un país de referencia

Variables/ grupos	Brecha de ingreso Producto interno bruto (PIB) per cápita	Brecha fiscal Recaudación del impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF) como porcentaje del PIB	Brecha de género Porcentaje de mujeres en el parlamento	Brecha digital Porcentaje de suscriptores de banda ancha fija	Brecha social Índice de Gini
Grupo I	Bahamas Saint Kitts y Nevis Barbados Trinidad y Tabago Chile Uruguay Antigua y Barbuda	Barbados Trinidad y Tabago Uruguay Cuba México Guyana Jamaica	Cuba Nicaragua México Granada Bolivia (Estado Plurinacional de) Costa Rica Argentina	Saint Kitts y Nevis Barbados Uruguay Bahamas Trinidad y Tabago Granada Dominica	Cuba Uruguay Argentina El Salvador Perú Bolivia (Estado Plurinacional de) República Dominicana
Grupo II	Brasil Panamá Argentina México Costa Rica Santa Lucía Granada	El Salvador Brasil Belice Santa Lucía Argentina Honduras Perú	Ecuador Guyana Honduras Dominica El Salvador Suriname Jamaica	San Vicente y las Granadinas Argentina Santa Lucía Chile Costa Rica Brasil México	Chile Ecuador Paraguay México Honduras Costa Rica Nicaragua
Grupo III	Suriname Colombia República Dominicana San Vicente y las Granadinas Cuba Perú	Panamá Nicaragua Chile Costa Rica República Dominicana Colombia Guatemala	República Dominicana Perú Trinidad y Tabago Uruguay Chile Panamá Venezuela (República Bolivariana de)	Colombia Suriname Panamá Antigua y Barbuda Ecuador Venezuela (República Bolivariana de) Jamaica	Panamá Colombia Guatemala Brasil
Grupo IV	Guyana Ecuador Paraguay Jamaica Belice El Salvador	Paraguay Bolivia (Estado Plurinacional de) Ecuador	Barbados Guatemala Colombia Santa Lucía Brasil Paraguay	República Dominicana Guyana Perú El Salvador Belice Paraguay Bolivia (Estado Plurinacional de)	
Grupo V	Guatemala Bolivia (Estado Plurinacional de) Honduras Nicaragua Haití		Saint Kitts y Nevis San Vicente y las Granadinas Bahamas Belice Antigua y Barbuda Haití	Guatemala Honduras Nicaragua Cuba Haití	

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Nota: Los países del grupo I son los que presentan las menores brechas, en tanto que los del grupo V son los que se encuentran más alejados del país de referencia en la materia considerada. A excepción del índice de Gini, las brechas se computaron como la diferencia entre el valor promedio de cada indicador en el período 2014-2019 de cada país de América Latina y el Caribe (que contaba con información disponible) y el valor promedio en el mismo período del país con el mejor desempeño en cada indicador. En el caso del índice de Gini, se analizaron los datos de 2018 o del último año con información disponible.

Bibliografía

- Banco Mundial (2020), "The World Bank Atlas method - detailed methodology" [en línea] <https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/77933-what-is-the-world-bank-atlas-method>.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2012), *Los países de renta media: un nuevo enfoque basado en brechas estructurales* (LC/G.2532/Rev.1), Santiago.
- CEPAL/OCDE (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2018), *Nuevos desafíos y paradigmas: perspectivas sobre la cooperación internacional para el desarrollo en transición* (LC/PUB.2018/16), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Milesi, C. (2016), "Cooperación internacional con países de renta media: análisis y una aproximación crítica considerando los desafíos de América Latina y el Caribe", Alianza de Organizaciones de la Sociedad Civil por la Eficacia del Desarrollo (AOED) [en línea] https://www.realityofaid.org/wp-content/uploads/2016/02/PaisesdeRentaMedia_LA_AnalisisCritica_CMilesi.pdf.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) y otros (2019), *Perspectivas económicas de América Latina 2019: desarrollo en transición* (LC/PUB.2019/14), París, OECD Publishing.
- Ram, J. y otros (2019), "Measuring vulnerability: a multidimensional vulnerability index for the Caribbean", *CDB Working Paper*, N° 2019/01, Banco de Desarrollo del Caribe (CARIBANK), mayo.
- Stiglitz, J., A. Sen y J. Fitoussi (2009), "Informe de la Comisión sobre la Medición del Desarrollo Económico y del Progreso Social", París, Comisión sobre la Medición del Desempeño Económico y el Progreso Social.
- Tezanos Vázquez, S. y A. Sumner (2013), "Revisiting the meaning of development: a multidimensional taxonomy of developing countries", *The Journal of Development Studies*, vol. 49, N° 12, septiembre.



II. El desarrollo en transición en tiempos de pandemia

A. Un mundo en crisis

1. Sociedades disconformes con los modelos de desarrollo

Los problemas a los que se han enfrentado países de todos los niveles de ingresos en los últimos años ponen de relieve la necesidad de un enfoque multidimensional del desarrollo que evolucione de acuerdo con las necesidades cambiantes. El crecimiento desigual, el estancamiento de los salarios, las tensiones geopolíticas y la incertidumbre cada vez mayor en los últimos años han puesto en tela de juicio los modelos de desarrollo que tanto los países desarrollados como los países en desarrollo siguieron durante décadas.

La recuperación económica de los países desarrollados tras la crisis financiera mundial fue la más endeble en el período posterior a la Segunda Guerra Mundial. Las débiles respuestas de la política fiscal y las medidas de austeridad prematuras en las economías desarrolladas que experimentaron el golpe más contundente de la crisis financiera de 2007-2008 contribuyeron a la lenta recuperación económica. Una década de tasas de interés cercanas a cero con políticas monetarias expansivas no logró impulsar un aumento sustancial de la inversión productiva. Durante la década que va de 2010 a 2019, el crecimiento del producto interno bruto (PIB) en las economías avanzadas promedió apenas un 2,0% (FMI, 2021a). En 2019, antes del impacto causado por el COVID-19, se había arraigado un estancamiento generalizado y el crecimiento del PIB mundial se encontraba en su nivel más bajo desde 2009.

Junto con el bajo crecimiento, los salarios se han estancado en gran parte del mundo desarrollado durante décadas, acompañados de aumentos en la participación del ingreso y la riqueza de los percentiles más ricos. La participación de la masa salarial en 35 economías avanzadas cayó del 54% del PIB en 1980 al 50,5% en 2014, con variaciones significativas de un país a otro (FMI, 2017). Entre 1980 y 2019, la proporción del ingreso nacional antes de impuestos recibida por el 50% inferior de la distribución cayó del 18,7% al 13,3% en América del Norte y del 22,6% al 20,1% en la Unión Europea, mientras que la proporción del percentil más rico creció, respectivamente, del 10,3% al 18,8% y del 7,5% al 11,2% en esas dos regiones (World Inequality Database, 2021).

Las repercusiones estructurales de la globalización, la revolución tecnológica y la erosión del poder de los sindicatos contribuyeron a que el mercado laboral fuese cada vez más precario. La creciente integración internacional de los mercados laborales con la incorporación de China, la India y los países de la antigua Unión Soviética amplió enormemente la oferta laboral a nivel mundial, con la consiguiente presión a la baja sobre los salarios en los países desarrollados, al mismo tiempo que redujo las desigualdades entre países. La internacionalización de la producción mediante la subcontratación y la deslocalización, facilitadas por el despliegue de tecnologías de la información y las comunicaciones, así como la reducción de las restricciones al comercio y los flujos de capital, alteraron profundamente la composición estructural de las economías en todo el mundo.

En paralelo, la automatización de procesos y la digitalización cambiaron la naturaleza de la producción con los consiguientes impactos en los mercados laborales. El peso cada vez mayor en la economía de las industrias en las que el ganador se lleva todo, y el efecto general de la concentración de ese tipo de industrias, también contribuyeron a una reducción de la participación de la masa salarial en la producción.

La confluencia de factores que condujeron al estancamiento del crecimiento y los salarios, el aumento de la desigualdad dentro de los países y la disminución de la cohesión social se manifestó en los ámbitos económico, social y político. Tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo, una clase media cada vez más vulnerable sufrió los efectos negativos de las tendencias en curso y contribuyó al descontento público y la creciente desconfianza hacia las élites (OCDE, 2019; CEPAL, 2021d). Los movimientos populistas de diferente signo desafiaron al mundo político en los años anteriores a la pandemia. Algunos promueven un mayor papel del Estado en la economía, mientras que otros apoyan una estrategia de desarrollo más orientada al mercado.

En parte como reacción a estas tendencias, tras años de rápida globalización, la integración de la economía mundial retrocedió. Las exportaciones de bienes y servicios como porcentaje del PIB mundial, que habían alcanzado un máximo del 31% en 2008, se han mantenido alrededor del 28% desde 2015 (CEPAL, 2021b). Este cambio refleja un colapso del consenso en pro de la globalización en los países desarrollados. También cabe destacar la competencia económica y tecnológica entre los Estados Unidos y China, manifestada en grandes tensiones comerciales a partir de 2018, la menor dependencia de China de las importaciones y exportaciones, y los cambios tecnológicos, incluida la automatización de los procesos industriales y la digitalización, que contribuyeron al aumento de los flujos de productos y servicios digitales en un número cada vez mayor de sectores. Las instituciones comerciales multilaterales se han ido erosionando en forma progresiva y alcanzaron un nadir cuando el órgano de apelación de la Organización Mundial del Comercio (OMC) dejó de funcionar en diciembre de 2019.

Este menor apetito por la cooperación multilateral se afianzó en un momento en que se necesita una mayor cooperación internacional para abordar y revertir las consecuencias ambientales que ha provocado el actual camino de desarrollo. En 2020, el CO₂ atmosférico alcanzó las 415 partes por millón, un nivel sin precedentes (CEPAL, 2021c). Las emisiones de carbono están aumentando a un ritmo que redundaría en un aumento de la temperatura mundial promedio de más de 3 °C durante este siglo. Ello supone el incumplimiento del objetivo establecido en el Acuerdo de París de limitar el aumento de temperatura a muy por debajo de 2 °C y del más ambicioso objetivo de mantener el aumento en menos de 1,5 °C. Además, los ecosistemas y la biodiversidad del planeta se están reduciendo a una velocidad alarmante, y ya hay más de un millón de especies en proceso de extinción (IPBES, 2019).

2. Las crisis y la pandemia motivaron nuevos enfoques del desarrollo

La pandemia de COVID-19 provocó la mayor crisis en el mundo en décadas. Los países de ingresos altos, medianos y bajos se vieron devastados por igual debido al efecto sistémico provocado por el virus y los impactos económicos resultantes de los esfuerzos para contenerlo. La naturaleza no lineal del desarrollo se demostró por la dispar repercusión en la salud que tuvo la pandemia en distintos países de todos los niveles de ingresos. La falta de una relación clara entre el PIB per cápita y los impactos del COVID-19 puso de relieve la importancia de una gama más amplia de factores que permitieran determinar la capacidad

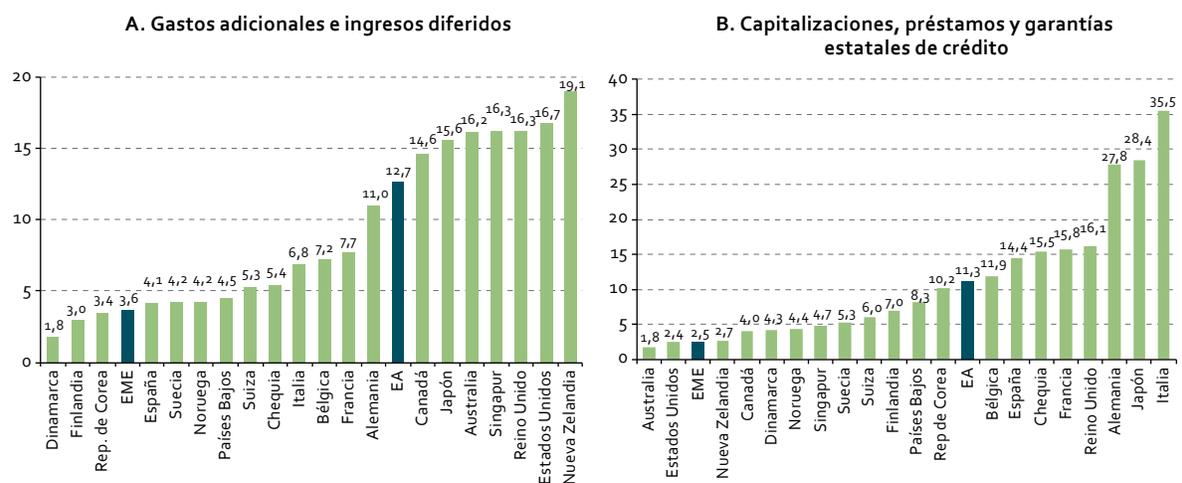
de los países para combatir la pandemia. La incidencia desigual en las comunidades vulnerables en los países reveló con mayor claridad que las brechas estructurales persisten tanto en los países ricos como en los pobres, dentro y fuera de la región.

La economía mundial se contrajo un 3,3% en 2020, con la pérdida del equivalente a 114 millones de puestos de trabajo a tiempo completo en relación con el nivel de 2019, lo que además supuso el primer aumento de la pobreza extrema desde 1998 (FMI, 2021a; OIT, 2021). La pandemia aceleró las tendencias económicas y sociales preexistentes y fortaleció las posiciones contrarias a la ortodoxia prevaleciente en las últimas décadas en lo que se refiere a la formulación de políticas. La crisis ha obligado a los países de todos los niveles de ingresos a repensar sus prioridades y enfoques respecto de las políticas económicas y sociales con el fin de buscar respuestas urgentes a los efectos de la pandemia y a los problemas de desarrollo de largo plazo. Asimismo, el COVID-19 ha mostrado la necesidad de la cooperación internacional.

En respuesta a la pandemia, los países desarrollados implementaron estímulos fiscales masivos para complementar el aumento de la liquidez y las medidas monetarias expansivas. Sin embargo, el contraste entre la escala de la respuesta en los países desarrollados y los países en desarrollo es una demostración de las asimetrías que caracterizan la potencia fiscal. Desde el brote de la pandemia hasta marzo de 2021, las economías avanzadas movilizaron el 16,4% del PIB en gastos adicionales y créditos fiscales y el 11,3% del PIB en préstamos, capital y garantías, en comparación con el 10,7% y el 7,2%, respectivamente, en los mercados emergentes. El margen de respuesta en los países en desarrollo de bajos ingresos fue aún menor, con gastos adicionales y créditos fiscales equivalentes al 1,7% del PIB y al 0,2% del PIB en préstamos, capital social y garantías (FMI, 2021b).

En 2020, las economías avanzadas movilizaron 6,3 billones de dólares en medidas de gasto y desgravación fiscal y 5,2 billones de dólares en instrumentos de liquidez, equivalentes al 12,7% y el 11,3% del PIB en promedio (véase el gráfico II.1) (CEPAL, 2021a). Los recursos movilizados consistieron en apoyo al sector de la salud y mecanismos para ayudar directamente a los hogares y empresas más afectados por la interrupción de la actividad económica.

Gráfico II.1
Economías avanzadas (20 países): respuestas fiscales orientadas a contener los impactos de la pandemia de COVID-19
 (En porcentajes del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Fondo Monetario Internacional (FMI), *Actualización de Monitor Fiscal*, enero de 2021 [en línea] <https://www.imf.org/es/Publications/FM/Issues/2021/01/20/E2%80%9D/-/media/Files/Publications/fiscal-monitor/2021/Update/January/Spanish/texts.ashx>.

Nota: EA se refiere a "economías avanzadas" y EME, a "economías de mercado emergentes".

Muchas medidas se centraron en apoyar a los trabajadores y sus empleadores mediante subsidios al empleo, por ejemplo, a través de programas de empleo parcial y moratorias de los reembolsos de préstamos, supeditadas al mantenimiento de puestos de trabajo. También se ampliaron los plazos y se flexibilizaron las condiciones aplicables a la concesión de las prestaciones por desempleo, sobre todo para incluir a los trabajadores temporales e independientes. Con respecto al apoyo a los ingresos para hogares vulnerables, las medidas incluyeron numerosos programas de transferencias incondicionales dirigidas, por ejemplo, a pacientes con enfermedades crónicas, personas que necesitaran servicios de cuidado de niños y familias de bajos ingresos.

La intervención masiva y directa de los gobiernos en la economía y la rápida expansión del Estado de bienestar durante la emergencia han dado lugar a un debate sobre el contrato social y el futuro de la protección social después que retroceda la pandemia. A medida que los países implementan políticas para impulsar la recuperación, aumenta el debate en torno a las posibilidades, prioridades y consecuencias no deseadas de esas decisiones.

3. La difícil recuperación mediante inversiones en economías verdes

Con el desarrollo y la distribución de múltiples vacunas que han resultado eficaces contra el COVID-19, los países desarrollados están pasando de formular medidas de gasto corriente para enfrentar la emergencia a rediseñar los contornos de las sociedades después del COVID-19. El activismo político durante la pandemia ha dado lugar a una perspectiva expansiva de política fiscal y monetaria a largo plazo que respalda la aplicación de nuevos enfoques respecto del mercado laboral, el bienestar y las políticas productivas.

Las características comunes de las estrategias de desarrollo para la recuperación incluyen orientaciones sectoriales específicas con énfasis en una mayor sostenibilidad, un papel destacado de la política industrial y un impulso hacia una mayor autosuficiencia nacional o regional. Estas estrategias, y los paquetes fiscales que las acompañan, asignan recursos a sectores con el fin de abordar las necesidades de desarrollo nacional, aprovechar las tendencias positivas aceleradas por la pandemia y adaptarse al entorno geopolítico actual.

El marco financiero plurianual de la Unión Europea para 2021-2027 implica casi el doble de recursos que el marco financiero plurianual anterior. Incluye un nuevo mecanismo temporal, denominado NextGenerationUE, que fue concebido para financiar un plan de recuperación económica valorado en unos 750.000 millones de euros y centrado en construir sociedades más sostenibles, más resilientes y mejor preparadas para los desafíos y oportunidades que surgen a partir de las transiciones ecológicas y digitales.

El 14º plan quinquenal de China para el período 2021-2025, ratificado en marzo de 2021, tiene como objetivo aumentar la autosuficiencia. Esa meta se enmarca en el proceso de reequilibrio gradual de ese país hacia un mayor peso del mercado interno. La disminución de la relación entre el comercio exterior y el PIB, del 64% en 2006 a menos del 36% en 2019, es un indicio de este cambio estructural (Banco Mundial, 2021). Al mismo tiempo, la estrategia de “circulación dual” del país implica mejorar las capacidades productivas nacionales mediante políticas industriales, con atención especial a los sectores priorizados por la política de 2015 denominada Made in China 2025 y al propósito de mantener el acceso a los mercados internacionales.

En los Estados Unidos, además de los 4,2 billones de dólares en recursos presupuestarios para apoyar a los hogares, proteger las empresas y fortalecer el sistema de salud desde del brote de la pandemia, se propuso una iniciativa conocida como Plan de Empleo Estadounidense (American Jobs Plan), que contaría con una asignación de casi 2 billones de dólares para gasto en infraestructura de transporte, servicios públicos e infraestructura digital. El plan también favorecería la manufactura y la innovación, con una clara orientación hacia la mitigación del cambio climático. También se ha propuesto un plan para las familias estadounidenses (American Families Plan), en cuyo marco se asignaría una cantidad similar para reforzar el cuidado de los niños, la educación y la atención médica. La aprobación legislativa final y las asignaciones presupuestarias finales correspondientes aún están pendientes.

Un aspecto notable de las estrategias de desarrollo de estos actores globales ha sido el uso de enfoques marcadamente diferentes por sector, sobre todo en aquellos que se consideran relacionados con los intereses de seguridad nacional, con consecuencias desde el punto de vista del multilateralismo y la cooperación internacional. El reciente Comunicado de la Cumbre del Grupo de los Siete (G7, 2021) refleja esto al hacer un llamado a la cooperación con China en temas de cambio climático al tiempo que desafía aspectos de su modelo económico, su historial de derechos humanos y expresa preocupaciones sobre temas de seguridad.

Es probable que el impulso hacia una mayor autosuficiencia tropiece con obstáculos, ya que las cadenas de suministro implican una planificación significativa, inversiones y el establecimiento de relaciones estrechas con los proveedores (McKinsey Global Institute, 2020). Hasta ahora, las exhortaciones a lograr una mayor autosuficiencia y los incentivos fiscales para la relocalización han dado lugar a una reubicación limitada. A pesar de la creciente regionalización de las cadenas de suministro en los últimos años, aún no se ha definido el alcance de estos cambios ni el impacto de la pandemia en ellos. Más que una desglobalización incipiente, el estancamiento del comercio internacional que se ha experimentado desde la crisis financiera mundial de 2008 puede denotar solo la desaceleración de una globalización que no retrocederá y que continuará a un ritmo más mesurado (Antràs, 2020).

Asimismo, a pesar de los cambios en las declaraciones sobre la priorización de sectores que sean más sostenibles desde el punto de vista ambiental, las políticas de recuperación no han supuesto un movimiento unidireccional hacia una mayor sostenibilidad. Desde enero de 2020 hasta el 28 de julio de 2021, los paquetes de estímulo y recuperación en los países del G20 incluyen 296.000 millones de dólares que se han comprometido en apoyo del sector de los combustibles fósiles y las industrias dependientes de esos combustibles. La mayoría de esos paquetes han sido incondicionales. Por otro lado, los compromisos de energía limpia han aumentado a 227.000 millones de dólares, el 76% de los cuales se ha asignado como apoyo condicional (Energy Policy Tracker, 2021).

Las expectativas de mediano plazo respecto de la aplicación de políticas fiscales y monetarias expansivas han sido cuestionadas por quienes sostienen que estas intervenciones podrían estimular la inflación que ha estado latente durante mucho tiempo. Los altos precios de las materias primas y la escasez de insumos de producción críticos en los primeros meses de 2021 podrían augurar un regreso de una inflación subyacente más alta, si el impulso inducido por el estímulo a la demanda mundial supera la oferta de bienes.

A pesar del entorno actual de tasas de interés bajas, el rápido aumento de los niveles de deuda supondría un riesgo desde el punto de vista de la equidad intergeneracional si las tasas de interés suben como reacción a incrementos imprevistos de los precios. El aumento de las demandas fiscales y la relación de deuda a PIB en los países desarrollados y en desarrollo ha dado lugar a debates sobre la necesidad de aumentar los impuestos a las empresas y a las personas. Si los mayores desembolsos fiscales se convierten en una característica permanente, será necesario incrementar la recaudación de impuestos de manera progresiva y eficiente.

Por último, la enorme liquidez inyectada en los mercados financieros por los bancos centrales de los países desarrollados ha creado distorsiones en esos mercados. Si bien esto ha permitido a los países en desarrollo mantener el acceso a los mercados internacionales de capital durante la pandemia, podría tener una repercusión negativa en el sector real debido a los efectos relacionados con las hojas de balance de las entidades privadas que tienen el mayor volumen de pasivos en moneda extranjera.

Si bien el resultado de estos debates sobre políticas depende de lo que ocurra en el período venidero, lo que está claro es que los países que tienen la capacidad de hacerlo están abordando los desafíos de desarrollo de largo plazo directamente y con recursos sin precedentes. El enfoque sectorial que los países adoptan para dar forma a sus políticas de recuperación, que abarcan industrias, mercados laborales, el sector social y los marcos regulatorios, es un reconocimiento implícito de que el PIB per cápita es solo una de las muchas dimensiones que se deben abordar para impulsar el desarrollo sostenible a largo plazo.

B. América Latina y el Caribe antes de la pandemia

Al igual que muchos países desarrollados, América Latina y el Caribe tenía múltiples problemas de desarrollo antes de la pandemia. Sin embargo, las características estructurales de la región hacen que estos desafíos sean más difíciles de superar. Como se describió en el capítulo I, las trampas de desarrollo relacionadas con la baja productividad, la alta fragilidad social, la débil institucionalidad y la alta vulnerabilidad ambiental se refuerzan entre sí y limitan la capacidad de la región para avanzar hacia mejores niveles de desarrollo.

El crecimiento estancado con baja productividad había revertido el progreso respecto de la pobreza y la desigualdad había dejado a una clase media regional recién ascendente en riesgo de volver a caer en la pobreza. La menor confianza en las instituciones y un alto nivel de incumplimiento tributario contribuyeron a crear un círculo vicioso de descontento social y una institucionalidad débil. Además, un modelo de crecimiento intensivo en carbono y que a menudo se basa en las industrias extractivas corría el riesgo de encerrar a la región en una estructura de producción que agravaría aún más las consecuencias del cambio climático y del agotamiento de los recursos naturales.

1. Estancamiento y baja productividad

a) El menor crecimiento en siete décadas

En los años anteriores al brote de la pandemia de COVID-19, América Latina y el Caribe enfrentaba una tendencia recesiva que agravaba sus problemas de desarrollo. El crecimiento económico de la región era anémico. El decenio de 2010 a 2019 registró el crecimiento más bajo en siete décadas, lo que prolongó la senda de disminución tendencial en el crecimiento desde la crisis de la deuda. El crecimiento del PIB promedió solo un 0,3% durante el período 2014-2019 y alcanzó un nadir del 0,1% en 2019. En este contexto, hubo una marcada caída del PIB por habitante.

A medida que el crecimiento se detuvo en 2019, el ritmo de actividad también se desaceleró en un número creciente de sectores: manufactura, construcción y comercio, que se unieron a la minería, la cual ha sufrido un descenso continuo desde el final del auge de los precios de las materias primas en 2014. La desaceleración se reflejó en el aumento del desempleo, que pasó del 6,1% en 2014 al 8,1% en 2019 (CEPAL, 2020a).

Ese período se caracterizó por la persistencia de los choques recesivos que experimentó la economía mundial como efecto de la crisis financiera de 2007 y 2008, de la crisis de la zona del euro de 2011 y del fin del ciclo de auge de los productos básicos, que a su vez tuvo efectos desiguales en los exportadores e importadores de materias primas. El panorama geopolítico reciente y sus consecuencias económicas, como las tensiones comerciales entre China y los Estados Unidos, contribuyeron a la tendencia recesiva. Hacia fines de 2019 se pronosticaba que el crecimiento de la región para 2020 sería ligeramente mejor que el año anterior. Aun así, se esperaba que fuera el más lento de todas las regiones en desarrollo.

Detrás de los problemas de desarrollo recientes de América Latina y el Caribe se encuentra una estructura productiva poco sofisticada desde el punto de vista tecnológico, que está mayormente orientada a la producción de bienes de baja tecnología e intensivos en recursos naturales, y que demanda mano de obra de bajo costo y poco calificada. Esa estructura productiva impide que la región crezca a un ritmo acorde con la plena absorción de la fuerza laboral debido a su incapacidad de generar suficientes divisas. Los bajos niveles de dinamismo y diversificación de la economía debido a su base en sectores de menor intensidad tecnológica limitan el empleo formal y generan empleos de menor calidad, a menudo en el sector informal. Esto, a su vez, tiene un efecto negativo en la masa salarial y la demanda agregada, lo que encierra a la región en un círculo vicioso de crecimiento volátil y baja productividad.

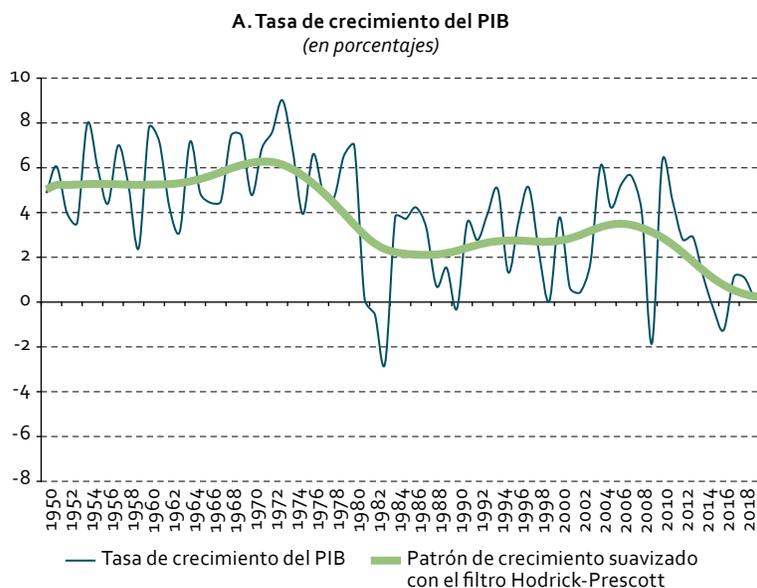
Por otra parte, las características de la estructura productiva de la región limitan las oportunidades y merman los incentivos para el cambio técnico y la diversificación. Su inserción internacional, que se caracteriza por un reducido número de grandes empresas en sectores intensivos en recursos naturales, ofrece pocas oportunidades para una participación amplia en actividades de mayor valor agregado. Con poca competencia internacional y pocos incentivos para invertir en capacidades productivas o tecnológicas, la productividad de las empresas se estanca y la región permanece en la trampa de la baja productividad.

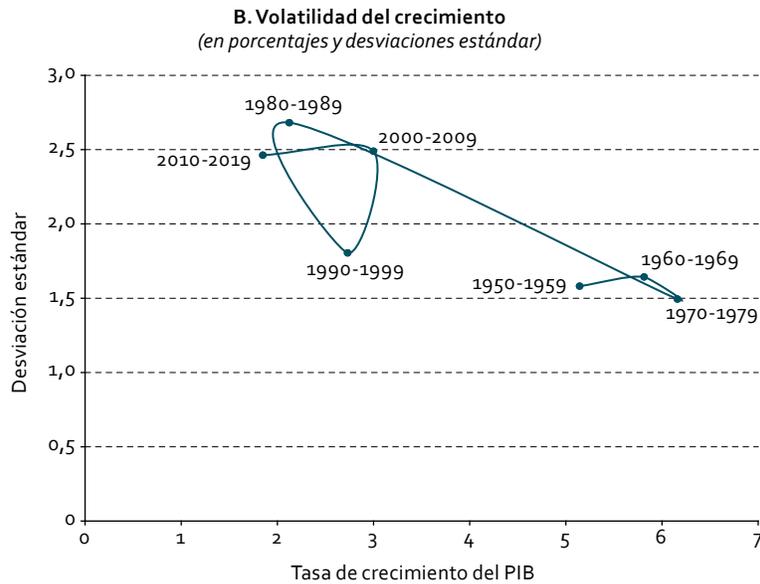
b) Crecimiento volátil a largo plazo sin ganancias de productividad

América Latina ha experimentado una significativa volatilidad en la tasa de crecimiento promedio durante las últimas siete décadas (véase el gráfico II.2A). Los períodos de auge fueron siempre seguidos por períodos de crecimiento más lento, con una relativa persistencia de bajas tasas en períodos de recesión y de reactivación.

Entre 1950 y 1980, la región creció a una tasa promedio del 5,9%. A fines de la década de 1970, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) consideraba al Brasil y a México como parte del conjunto de países de reciente industrialización junto con España, Grecia, Hong Kong (RAE de China), Portugal, Singapur, la República de Corea, Taiwán (Provincia china de) y Yugoslavia (OCDE, 1981). Sin embargo, a partir de la década de 1980, marcada por la crisis de la deuda, la región nunca recuperó el mismo dinamismo y sus tasas de crecimiento han sido menores que las de las economías desarrolladas y otras regiones periféricas. Al ajustar esta tendencia mediante el filtro Hodrick-Prescott, se aprecia la persistente variabilidad real de las economías de la región y la caída de la tasa de crecimiento tendencial a partir de la década de 1980. Al comparar las tasas de crecimiento promedio del PIB de la década con sus desviaciones estándar, una medida de variabilidad, se constata la mayor volatilidad del último período (véase el gráfico II.2B). El crecimiento promedio no solo fue mayor entre 1950 y 1980, sino que también fue más estable que en el período reciente.

Gráfico II.2
América Latina: tasa de crecimiento del PIB y volatilidad del crecimiento, 1950-2019



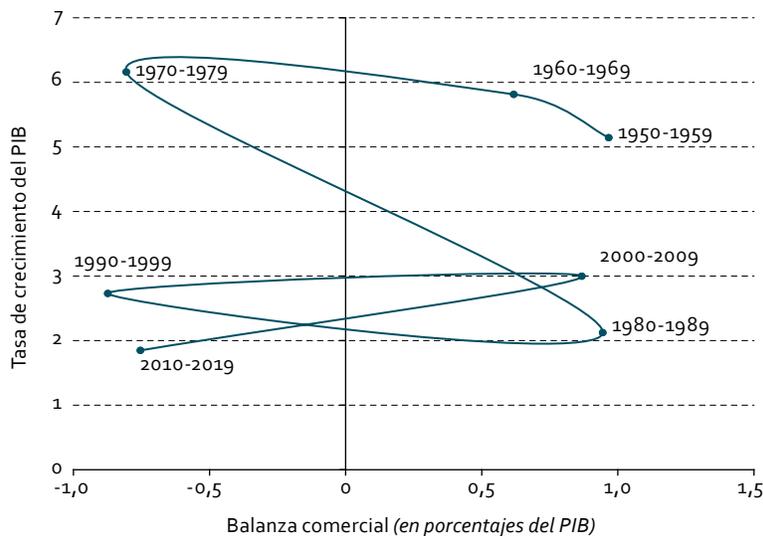


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

La dependencia de varios países de América Latina y el Caribe de los productos primarios y de las industrias basadas en recursos naturales los deja expuestos a las fluctuaciones de los precios de las materias primas y los ciclos de auge y caída. Cuando la demanda externa de las exportaciones de la región es débil, las exportaciones crecen menos que las importaciones requeridas, lo que genera desequilibrios en la cuenta corriente debido a la diferencia entre las elasticidades de ingreso de las importaciones y exportaciones de la región.

Los períodos de alto crecimiento con déficit de la balanza comercial se ven seguidos por períodos de bajo crecimiento, en que las economías de la región deben generar superávits y pagar deuda acumulada. Solo en los años de rápida industrialización anteriores a la década de 1970 se logró un crecimiento alto con superávit de la balanza comercial. Los años del auge de las materias primas también se caracterizaron por un crecimiento con superávit de la balanza comercial, aunque en este último caso el crecimiento fue menor (véase el gráfico II.3).

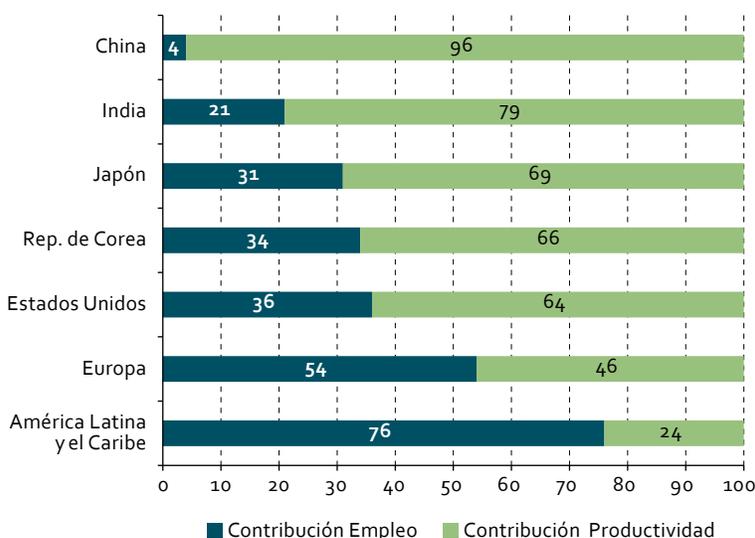
Gráfico II.3
América Latina: saldo de la balanza comercial como proporción del PIB y tasa de crecimiento del PIB, 1950-2019
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Al estar atrapada en un proceso tendiente al estancamiento, América Latina y el Caribe no ha podido lograr ganancias de productividad a largo plazo que le permitan crecer de forma más sostenida. Una descomposición del crecimiento del PIB en las contribuciones del empleo y la productividad laboral en el conjunto de países de la región y otros países y regiones durante el período 2000-2019 muestra que el crecimiento promedio alcanzado por la región en las dos últimas décadas fue generado en un 76% mediante la acumulación de empleo y en un 24%, mediante incrementos de la productividad laboral. Este patrón contrasta con la descomposición del crecimiento de economías como las de China, la India, el Japón y la República de Corea. En el caso de China, la contribución de la productividad fue de un 96% y la del trabajo, de un 4%. En la India, la relación es de casi un 79% y un 21%, respectivamente (véase el gráfico II.4).

Gráfico II.4
América Latina y el Caribe y otras regiones y países: contribución del empleo
y la productividad laboral al crecimiento del PIB, promedio 2000-2019
(En porcentajes)

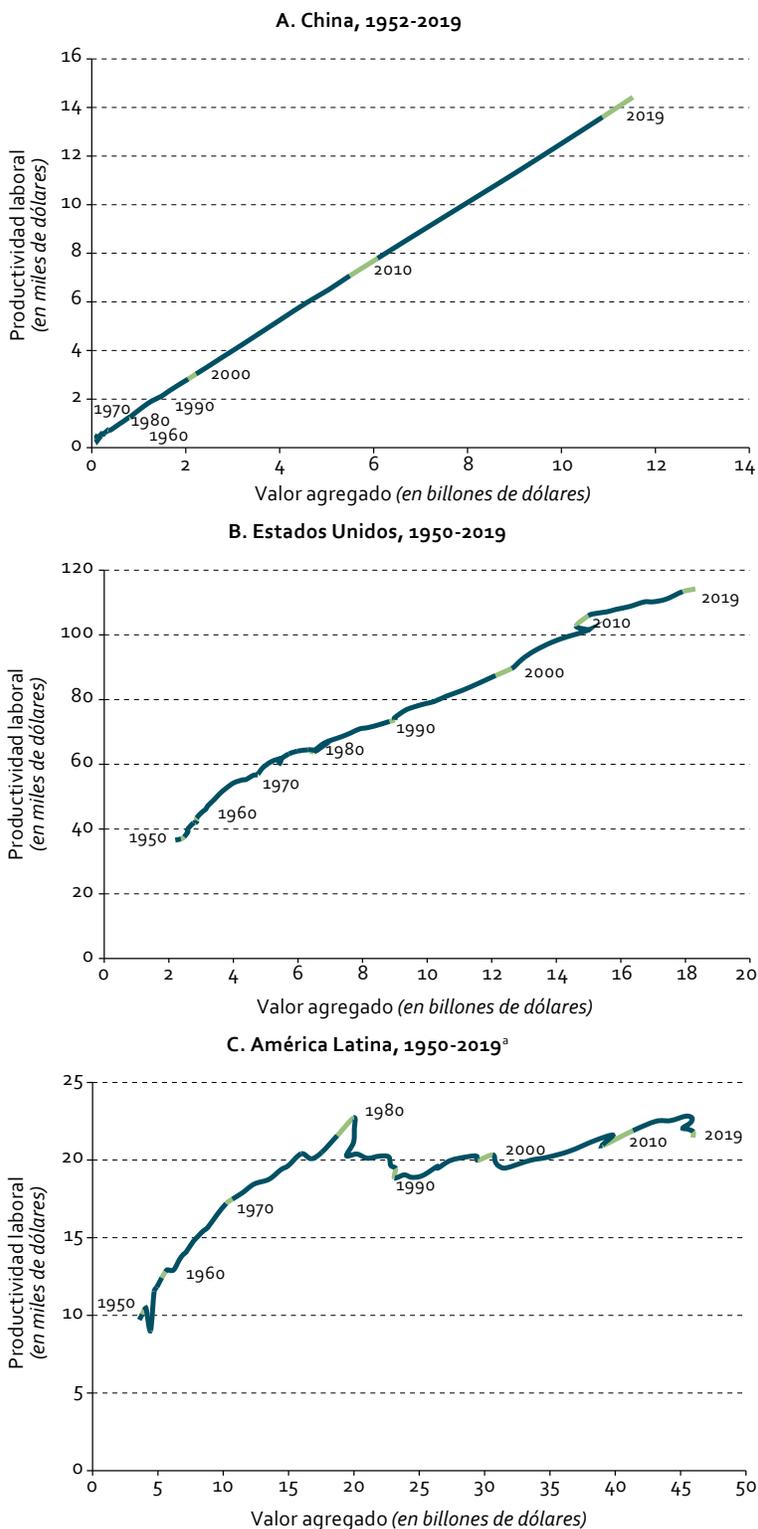


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Construir un nuevo futuro: una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad* (LC/SES.38/3-P/Rev.1), Santiago, 2020.

La relación entre valor agregado y productividad laboral en América Latina, China y los Estados Unidos ilustra las diferentes dinámicas de crecimiento (véase el gráfico II.5). Mientras que China y los Estados Unidos pudieron lograr ganancias simultáneas en materia de empleo y productividad, en el caso latinoamericano, la relación es mucho más débil. La región solo consiguió aumentos de productividad fugaces, que a menudo se revertían durante períodos de bajo crecimiento, particularmente después de 1980.

El gran crecimiento de la productividad que experimentaron países como China, la India y la República de Corea, y que les permitió converger con los países desarrollados, es resultado de importantes inversiones en investigación y desarrollo y de la mejora continua de capacidades. En ausencia de políticas industriales y tecnológicas que impulsen la convergencia con las economías de frontera tecnológica, en América Latina y el Caribe no hubo una construcción notable de nuevas capacidades ni las consiguientes ganancias de productividad. La reprimarización que experimentó la economía de la región durante el ciclo de auge de los precios de los productos básicos, sumada a la debilidad de las políticas industriales, ha entorpecido un proceso de cambio estructural que aumente la productividad laboral mediante las inversiones en industrias de mayor complejidad y más valor agregado.

Gráfico II.5
China, Estados Unidos y América Latina: productividad laboral y valor agregado
(En dólares constantes de 2010)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales; Organización Internacional del Trabajo (OIT) [base de datos en línea] <https://ilostat.ilo.org/es/data/>; Groningen Growth and Development Centre, Penn World Table 10.o [base de datos en línea] <https://febpwt.webhosting.rug.nl/> y Penn World Table 10.o [base de datos en línea] <https://febpwt.webhosting.rug.nl/>.
^a América Latina incluye nueve países seleccionados: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Perú y Venezuela (República Bolivariana de). No se incluyen datos del Perú anteriores a 1959.

2. Sociedades frágiles

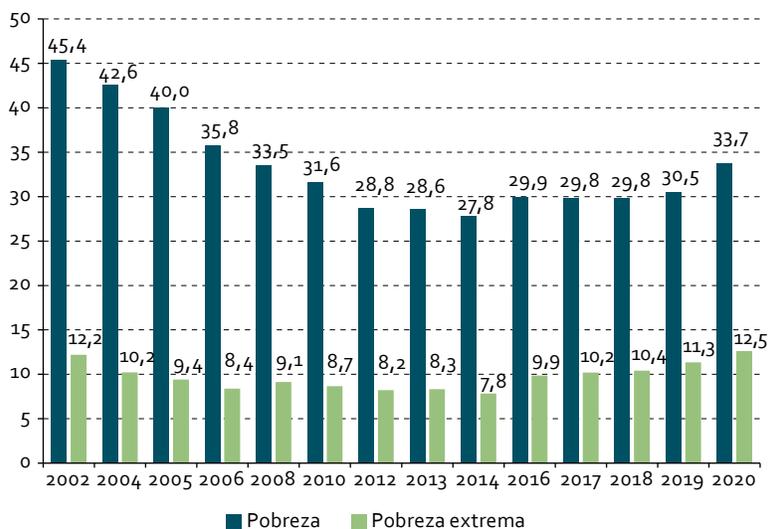
a) Una nueva clase media vulnerable

América Latina y el Caribe también enfrenta una trampa de vulnerabilidad social que ha impedido la consolidación de una nueva clase media. Con el crecimiento de la inversión y la producción durante el auge de las materias primas, la distribución funcional del ingreso en la región mejoró a partir de mediados de la década de 2000, lo que revirtió el declive experimentado desde la década de 1970. La participación de los salarios en el ingreso total creció en 8 de 15 países de la región, sobre todo en América del Sur, que se benefició más que otras subregiones del auge de los productos básicos.

Las políticas públicas también jugaron un papel. Los países en los que la masa salarial creció más experimentaron un sólido crecimiento económico e implementaron un conjunto importante de políticas para promover la creación de empleo, la reducción de la actividad laboral informal, el crecimiento salarial y el fortalecimiento de las instituciones laborales. En este último ámbito cabe destacar la supervisión laboral, la negociación colectiva y los mecanismos de diálogo social (CEPAL, 2019b).

En consonancia con la mejora significativa de la distribución funcional del ingreso y los ingresos familiares per cápita desde principios de la década de 2000, una considerable reducción de la pobreza dio lugar a una clase media en rápida expansión. La tasa de pobreza en América Latina cayó del 45,4% en 2002 al 27,8% en 2014, mientras que la tasa de pobreza extrema cayó del 12,2% al 7,8% durante el mismo período (véase el gráfico II.6).

Gráfico II.6
América Latina (18 países)^a: pobreza y pobreza extrema, 2002-2020
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).
^a Promedio ponderado de los siguientes países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

Además, los segmentos de la población de ingresos medios se volvieron cada vez más importantes, pues aumentaron del 27% de la población en 2002 al 37% en 2008 y al 41% en 2017. A pesar de esta movilidad ascendente, muchos hogares de ingresos medios seguían siendo vulnerables a volver a caer en la pobreza. Su nivel de bienestar seguía dependiendo de los salarios de los miembros en edad de trabajar y el acceso a los sistemas de protección social seguía siendo limitado. En 2017, el 52,0% de la población adulta que pertenecía a los estratos medios no había completado la enseñanza secundaria y solo el 55,3% de las personas económicamente activas estaba afiliada o cotizaba a un sistema de pensiones (CEPAL, 2019a).

Muchos de los miembros de los crecientes sectores de ingresos medios trabajaban en empleos informales. Los trabajadores informales como porcentaje de la fuerza laboral disminuyeron del 50,5% en 2000 al 47,9% en 2010. La brecha salarial se redujo. Durante el mismo período, los salarios del sector informal aumentaron del 40,7% de los salarios del sector formal al 44,9%. Sin embargo, la productividad del sector informal disminuyó en términos absolutos y relativos durante ese período. En 2010, la productividad del sector informal alcanzaba solo el 10,4% de la productividad del sector formal, en comparación con el 11,6% en 2000.

Adquirir más capacidades para conseguir empleo formal de mejor calidad con acceso a la seguridad social es difícil de lograr en condiciones precarias. En primer lugar, dados sus bajos ingresos y su vulnerabilidad, los trabajadores no pueden permitirse pasar largos períodos de desempleo o inactividad. En segundo lugar, la inversión en formación por parte de las empresas donde trabajan es escasa. Por último, los trabajadores del sector informal suelen estar fuera de los canales formales de formación y no tienen acceso a los programas pertinentes. A su vez, estas dificultades dejan a muchos miembros de la nueva clase media en una trampa de vulnerabilidad social que los hace incapaces de invertir en una mayor creación de capacidades o en nuevos emprendimientos.

A medida que el crecimiento económico se desaceleró, más de una década de progreso en la reducción de la pobreza y la pobreza extrema comenzó a revertirse en 2015. A partir de 2014, el aumento del promedio regional de la masa salarial se desaceleró, con amplias diferencias de un país a otro. El proceso de movilidad ascendente se detuvo: los segmentos de población de ingresos medios en el total de la población se mantuvieron en un 41% entre 2017 y 2019. En 2019, el 30,5% de la población de América Latina, aproximadamente 187 millones de personas, vivía en la pobreza. De ese total, 70 millones, que representan el 11,3% de la población, vivían en extrema pobreza.

La tendencia a la reducción de la desigualdad que caracterizó a la región durante varios años también se había revertido. A pesar de los factores estructurales que limitan la posibilidad de generar cambios distributivos profundos en cortos períodos de tiempo, el reciente aumento de indicadores en varios países es notable. A nivel regional, el ritmo de caída del índice de Gini se desaceleró considerablemente entre 2014 y 2019, hasta alrededor del 0,5% anual (CEPAL, 2021d).

En la última década, la brecha de productividad entre los sectores formal e informal creció en forma drástica. En 2018, la productividad laboral del sector informal era solo el 5,6% de la del sector formal. Después de reducirse la brecha con el sector formal en la década anterior, los salarios del sector informal cayeron del 44,9% de los salarios del sector formal en 2010 al 43,9% en 2018.

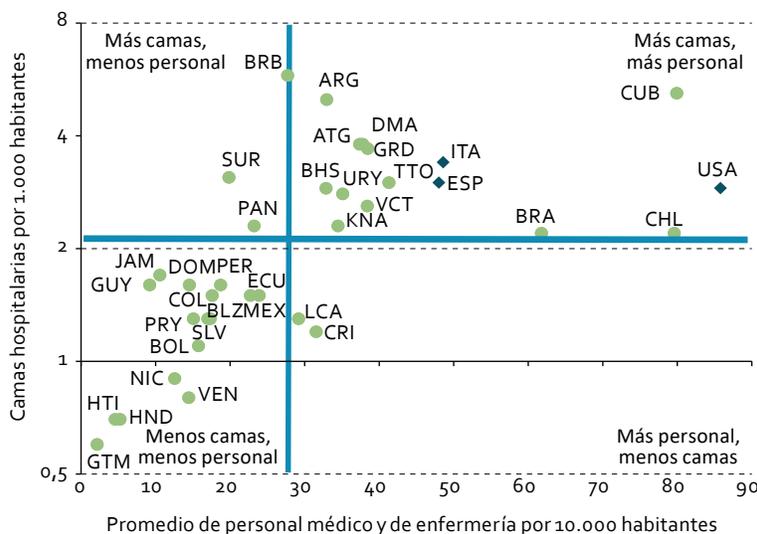
b) Sistemas de salud fragmentados

Además de la precariedad económica, los sistemas de salud de América Latina, que se caracterizan por su debilidad, falta de financiamiento, fragmentación y obstáculos sustanciales a la cobertura, se suman a la vulnerabilidad social. El gasto público en salud de la región se mantiene lejos de la meta del 6% del PIB que recomienda la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y hay problemas en la asignación de los recursos. El financiamiento del primer nivel de atención no alcanza el parámetro recomendado de al menos un 30% del gasto público en salud y, en los países donde sí lo alcanza, los montos absolutos son extremadamente bajos (Cid y otros, 2020).

Los retos que enfrentan los sistemas sanitarios de la región van desde el acceso al agua potable y a equipos de protección personal hasta la disponibilidad de respiradores o camas en las unidades de tratamiento intensivo (CEPAL, 2020b). Todavía hay importantes barreras que dificultan el acceso a los servicios de salud, así como limitaciones en cuanto a la disponibilidad de recursos humanos (OPS, 2017) y de infraestructura de salud. Existen problemas de segmentación que determinan la presencia de varios subsistemas dentro de un mismo país, con resultados disímiles en materia de equidad.

Los países que cuentan con menos camas y personal de salud por habitante tienen menos capacidad para hacer frente a brotes de enfermedades graves y poco espacio para reorganizar sus recursos. Si bien la región muestra una gran heterogeneidad en la capacidad física y humana, los recursos del sistema de salud en su mayoría están por detrás de los disponibles en los países desarrollados (véase el gráfico II.7).

Gráfico II.7
América Latina y el Caribe (33 países), España, Estados Unidos e Italia: cantidad de camas hospitalarias y de personal médico y de enfermería, último año disponible



Fuente: S. Möller, "Intervenciones socio-sanitarias y uso de las tecnologías de la industria 4.0 para enfrentar la enfermedad por coronavirus (COVID-19) en América Latina y el Caribe", serie Políticas Sociales, N° 234 (LC/TS.2020/87), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2020.

Todo esto menoscaba la eficiencia y la calidad. Además, hay una elevada desprotección financiera que empobrece a los hogares que deben hacer grandes pagos directos cuando acceden al sistema de atención (CEPAL/OPS, 2020). En 2019, el 40% de las personas ocupadas en el mercado laboral en 13 de los países de la subregión no estaban aseguradas. Entre 2010 y 2019, la cobertura se expandió en 4 puntos porcentuales, con incrementos en todos los deciles de ingresos. Sin embargo, la brecha entre los deciles de ingresos más bajos y más altos se mantuvo sin cambios durante el período en 47 puntos porcentuales. Solo a partir del cuarto decil de ingresos la cobertura es superior al 50% de las personas ocupadas (CEPAL, 2021d).

La dependencia de América Latina de las importaciones de equipos médicos y medicamentos críticos se suma a la fragilidad de los sistemas de salud. Es cierto que la región tiene focos de producción de alto valor, por ejemplo, dispositivos médicos en México, producción de genéricos a gran escala en el Brasil y un reciente fortalecimiento de la farmabioteología en la Argentina, que se ha insertado en forma incipiente en la producción de imitativos de drogas complejas (biosimilares). Sin embargo, existe una estrategia sumamente dependiente de la importación de productos farmacéuticos y dispositivos médicos. Por ese motivo, incluso en las grandes industrias locales de fabricación de genéricos, los productores dependen de la importación de los insumos químicos orgánicos a granel de los que se componen estos medicamentos.

En la industria farmacéutica, las actividades productivas desarrolladas en el territorio latinoamericano tienden a concentrarse en los eslabones finales de la cadena de valor. Se concentran en las tareas de formulación y mezcla, llenado y terminado, logística y distribución de productos, con principios activos importados. En la región en 2017, la participación del valor agregado de la industria farmacéutica en el PIB era del 0,37%, mientras que en los países miembros de la OCDE la cifra equivalente era del 0,83% del PIB.

3. Debilidad institucional

La expansión de sectores de ingresos medios, compuestos por personas con mayores expectativas y aspiraciones sociales, menos tolerantes a las desigualdades y la corrupción, y decididas a participar en la toma de decisiones, ha generado frustraciones con las instituciones que no han podido atender estas

demandas. La insatisfacción por la persistente desigualdad en la distribución de los ingresos y recursos y la percepción de indefensión frente a los riesgos económicos y laborales provocaron movilizaciones sociales en diferentes países de la región. El descontento con el funcionamiento de los sistemas políticos y una creciente desconfianza en las instituciones y, en algunos casos, en la democracia, se tradujo en demandas de transformaciones sustantivas para construir sociedades más justas e inclusivas.

Los indicadores que reflejan el descontento con los factores políticos e institucionales han aumentado en los últimos años. La proporción de quienes afirman que el gobierno está dirigido por unos pocos grupos poderosos aumentó del 60,9% en 2009 al 78,8% en 2018, lo que indica un aumento en la percepción de falta de representación y la falta de protección de los intereses de los ciudadanos. Si bien la mayor parte de la población de la región aún considera que la democracia es la mejor forma de gobierno, esa preferencia se redujo en todos los países entre 2013 y 2018, y el promedio regional cayó del 79% al 64%. Durante el mismo período, disminuyó la confianza en las fuerzas armadas, la policía, la iglesia, las legislaturas, el gobierno, el poder judicial y los partidos políticos (CEPAL, 2021d).

La creciente desconfianza en las instituciones también puede deteriorar la disposición a pagar los impuestos que las financian. De hecho, después de un período entre 2008 y 2011 durante el cual aumentó la disposición de las personas a pagar impuestos, el 53,4% de la población justificó no pagar impuestos en 2016, frente a un nivel del 46% en 2011 (OCDE y otros, 2019). La falta de voluntad para costear las instituciones públicas las deja mal financiadas y menos capaces de cumplir sus mandatos, lo que crea un círculo vicioso que constituye una trampa institucional.

Como se verá en detalle en el capítulo III, las pérdidas por evasión fiscal en América Latina y el Caribe son sustanciales. El incumplimiento del pago del impuesto sobre la renta es particularmente grave, ya que muchos países recaudan menos de la mitad de los ingresos que sus sistemas deberían generar en teoría (CEPAL, 2020c). La cooperación internacional ha sido insuficiente para compensar una parte importante de estas pérdidas.

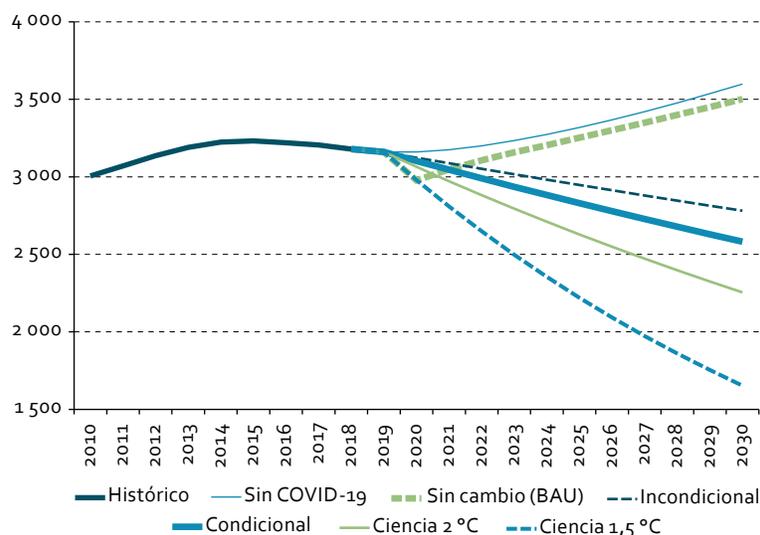
4. Asimetrías en lo ambiental

Los países de América Latina y el Caribe, en general, y los centroamericanos y caribeños, en particular, sufren una doble asimetría en materia ambiental. Por un lado, su participación en la generación de emisiones de gases de efecto invernadero a nivel mundial es mucho menor que el peso relativo de los efectos negativos del cambio climático que experimentan. Esto es particularmente evidente en la creciente frecuencia e intensidad de fenómenos meteorológicos, como los grandes huracanes que golpean a los pequeños Estados insulares en desarrollo del Caribe y a varias naciones centroamericanas. Por otro, los sectores más pobres en cada país, que son los que menos emisiones producen, son los más vulnerables a los impactos de las sequías, los huracanes y la pérdida de bosques y biodiversidad (Bárcena y otros, 2020).

Así pues, la región enfrenta el desafío de desvincularse de una senda de crecimiento intensivo en carbono y un modelo económico basado en recursos naturales para reducir su vulnerabilidad ambiental. Si bien la intensidad de carbono de América Latina y el Caribe (alrededor de 0,7 kg de emisiones por dólar de PIB) es similar a la del resto del mundo, parece importante que la región avance hacia un mayor desacoplamiento de los procesos productivos (CEPAL, 2020d).

Las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero continuaron en una tendencia ascendente. Alcanzaron las 51 gigatoneladas de dióxido de carbono equivalente (Gt CO₂ equivalente) en el mundo en 2019. En América Latina y el Caribe, estas emisiones también siguieron una tendencia ascendente hasta alcanzar las 4,3 Gt CO₂ equivalente en 2019. La región ha mostrado un gran compromiso declarativo en la reducción de emisiones (Samaniego y otros, 2019): las nuevas contribuciones incondicionales apuntan a una reducción de emisiones del 21% (y del 26% las condicionales), con respecto al escenario tendencial, frente a la reducción respectiva del 13% y el 23% de las contribuciones determinadas a nivel nacional originales. No obstante, sin un cambio estructural, el crecimiento económico que se está estimulando hará que la trayectoria de las emisiones se vaya por encima de la que requieren los compromisos declarados en 2023 (véase el gráfico II.8).

Gráfico II.8
América Latina y el Caribe: emisiones bajo distintos escenarios, 2010-2030
 (En MtCO₂eq)



Fuente: Instituto de Recursos Mundiales, Herramienta de Indicadores de Análisis Climático (CAIT), información de emisiones por país para el período 1990-2018 [en línea] www.climatewatch.org.

Nota: Estos datos se basan en información de diversas fuentes y pueden no coincidir con los inventarios oficiales presentados por los países. Las emisiones excluyen aquellas relacionadas con el cambio de uso de suelo. Se utiliza como dato una tasa de crecimiento promedio del PIB del 1,4% entre 2019 y 2030.

Dado que la temperatura media mundial ya ha aumentado 1,1 °C, los desastres como los incendios forestales y los eventos hidrometeorológicos extremos se han vuelto más frecuentes. Entre 1990 y 2020, se registraron 1.412 eventos extremos en América Latina y el Caribe, un 87% de los cuales estuvieron relacionados con el clima, por ejemplo, tormentas, inundaciones, movimientos de masas húmedas, temperaturas extremas, sequías e incendios (CEPAL, 2021c). Se prevé que el cambio climático aumentará la frecuencia y la magnitud de estos fenómenos.

En la región, los ecosistemas se están deteriorando y la biodiversidad está disminuyendo a un ritmo alarmante. Según el Índice Planeta Vivo (IPV) 2020, que rastrea cerca de 21.000 poblaciones de mamíferos, aves, peces, reptiles y anfibios en todo el mundo, entre 1970 y 2016, la disminución en los trópicos de América fue equivalente al 94% de las poblaciones estudiadas. Esta es la mayor disminución registrada en cualquier área biogeográfica del mundo (WWF, 2020). Entre 1990 y 2020, la cubierta forestal se redujo en un 7% en la región. La pérdida de bosques tropicales y subtropicales tiene una repercusión importante en la biodiversidad y la hidrología de las que dependen los sistemas económicos.

C. La pandemia agrava los problemas del desarrollo

1. La peor crisis en un siglo

La pandemia ha tenido efectos catastróficos sobre las sociedades latinoamericanas y caribeñas. Al 28 de junio de 2021 el coronavirus se había cobrado más de 1.260.000 muertos en la región, en un contexto de incipiente avance de la vacunación en muchos de sus países, aunque es difícil que se alcance la llamada "inmunidad de rebaño" durante el año en curso. El impacto de la crisis sanitaria ha amplificado los problemas estructurales en una escala masiva y amenaza con arraigar aún más las trampas económicas, sociales y ambientales que entorpecen el desarrollo de la región.

Los choques de oferta y demanda que se refuerzan mutuamente tuvieron efectos negativos en la estructura de producción, el empleo y la reducción de la pobreza y la desigualdad. Salvo en algunas de las economías pequeñas de la región, los efectos económicos se debieron, sobre todo, a elementos vinculados a la demanda interna. La CEPAL estima que el PIB de la región disminuyó un 6,8% en 2020, lo que representa su peor contracción económica en más de un siglo y la más profunda de todas las regiones del mundo en desarrollo. Ya se proyectaba que América Latina y el Caribe sería la región en desarrollo de más lento crecimiento en 2020. Aun así, sufrió la mayor revisión a la baja en términos de las últimas estimaciones del FMI (véase el cuadro II.1). Ello indica que la región tenía una particular predisposición a sufrir choques negativos debido a las características estructurales discutidas en este capítulo.

Cuadro II.1
Tasas de crecimiento del producto interno bruto proyectadas
y estimadas para 2020 por el FMI, precios constantes, octubre de 2019 y julio de 2021

	Proyección a octubre de 2019	Valor estimado a julio de 2021	Diferencia
Asia emergente y en desarrollo	6,0	-0,9	-6,9
Europa emergente y en desarrollo	2,5	-2,0	-4,5
América Latina y el Caribe	1,8	-7,0	-8,8
Oriente Medio y Asia Central	2,9	-2,6	-5,5
África Subsahariana	3,6	-1,8	-5,4

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

En términos per cápita, la región mantiene una trayectoria que apunta a una década perdida. Aunque se espera que el PIB per cápita comience a recuperarse, para 2022 estaría solo ligeramente por encima de los niveles de 2010 (véase el gráfico II.9). En 2021 se proyecta que el PIB de América Latina aumente un 5,2%. Si la región crece al ritmo promedio registrado en el período 2014-2019, es decir, un 0,3% anual, tardaría muchos años en recuperar el nivel de PIB existente en 2019.

Gráfico II.9
América Latina y el Caribe: PIB per cápita
(En dólares constantes de 2010)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

La crisis provocó un marcado aumento de la tasa de desempleo que, según se estima, pasó del 8,1% en 2019 al 10,5% en 2020. El aumento repentino en la tasa de desempleo estuvo acompañado de una notable caída de 4,5 puntos porcentuales en la tasa de participación en el mercado laboral.

El impacto de la crisis fue mayor en el empleo femenino y en los grupos más vulnerables. Entre 2019 y 2020 el nivel de ocupados se redujo en 24.827.000 personas; de esa cifra, cerca de 13.000.000 son mujeres. Lo anterior se tradujo en una tasa de desempleo femenino del 11,9%, superior al 9,3% de 2019. Entretanto, la tasa de desempleo de los hombres en 2020 fue del 9,3% y del 6,9% en 2019. La tasa de participación femenina pasó del 51% en 2019 al 46,9% en 2020, mientras que la masculina pasó del 74,7% al 69,6%. Esta reducción de la tasa de participación femenina la ubica en niveles similares a los de 2002.

Al primer trimestre del 2021 la región solo ha logrado recuperar un 58% del total de los empleos que se perdieron durante la crisis. Sin embargo, con la reactivación económica en algunos países, la recuperación ha sido mejor. En México, por ejemplo, 93 de cada 100 personas que perdieron su ocupación al inicio de la crisis sanitaria lograron recuperarla, aunque en su mayoría se trata de empleos con baja remuneración (INEGI, 2021).

El severo efecto de la crisis en la estructura productiva y el empleo amenaza con agravar la trampa de la productividad. La importante contracción de la inversión del -20% en términos reales limitará la acumulación futura de capital, así como la capacidad de las economías de la región de generar crecimiento y empleo. El impacto inmediato de la crisis sobre el empleo en el sector informal fue negativo, ya que los sectores en que se concentran estos trabajadores están entre los más afectados por las medidas de contención. Sin embargo, al irse reabriendo las economías, es probable que la proporción de informalidad aumente ya que un sector formal debilitado no puede absorber a los demandantes de empleo. Los indicadores de informalidad volvieron a subir desde el tercer trimestre de 2020 y fueron en gran parte responsables del leve repunte en el empleo y la participación laboral que se observó en la región en ese período.

En los primeros nueve meses de 2020, la variación de la producción acumulada fue decididamente negativa en comparación con el mismo período del año anterior y los sectores de mayor contenido tecnológico quedaron muy afectados. Según la información preliminar, el peso relativo de las actividades intensivas en tecnología se redujo y su recuperación ha avanzado a un ritmo inferior al del promedio de la industria. Asimismo, la caída de la actividad productiva ha ido acompañada del cierre de empresas y plantas, lo que pone en riesgo las capacidades con mayor potencial para diversificar la producción y generar los necesarios incrementos de productividad.

Por otro lado, los cambios provocados por la pandemia podrían dar mayor impulso a los nuevos sectores, como ya es el caso del comercio electrónico, la teleeducación y el teletrabajo. Esto se ha reflejado en un aumento significativo del número de sitios web comerciales en el Brasil, Chile, Colombia y México entre marzo y agosto de 2020 en comparación con el año anterior. En abril, el número de sitios web activos de las empresas creció un 800% en Colombia y México, y alrededor de un 360% en el Brasil y Chile, en comparación con el mismo mes de 2019 (CEPAL, 2021c).

2. Mayor vulnerabilidad social

La pérdida de puestos de trabajo y la disminución de los ingresos familiares resultaron en un aumento de los niveles de pobreza. El número de personas en situación de pobreza pasó de 185,5 millones a 209 millones entre 2019 y 2020 (la tasa de pobreza regional aumentó del 30,5% al 33,7%). Por otra parte, el número de personas en situación de pobreza extrema alcanzó los 78 millones en 2020, 8 millones más que antes, y la tasa de pobreza extrema aumentó del 11,3% al 12,5%.

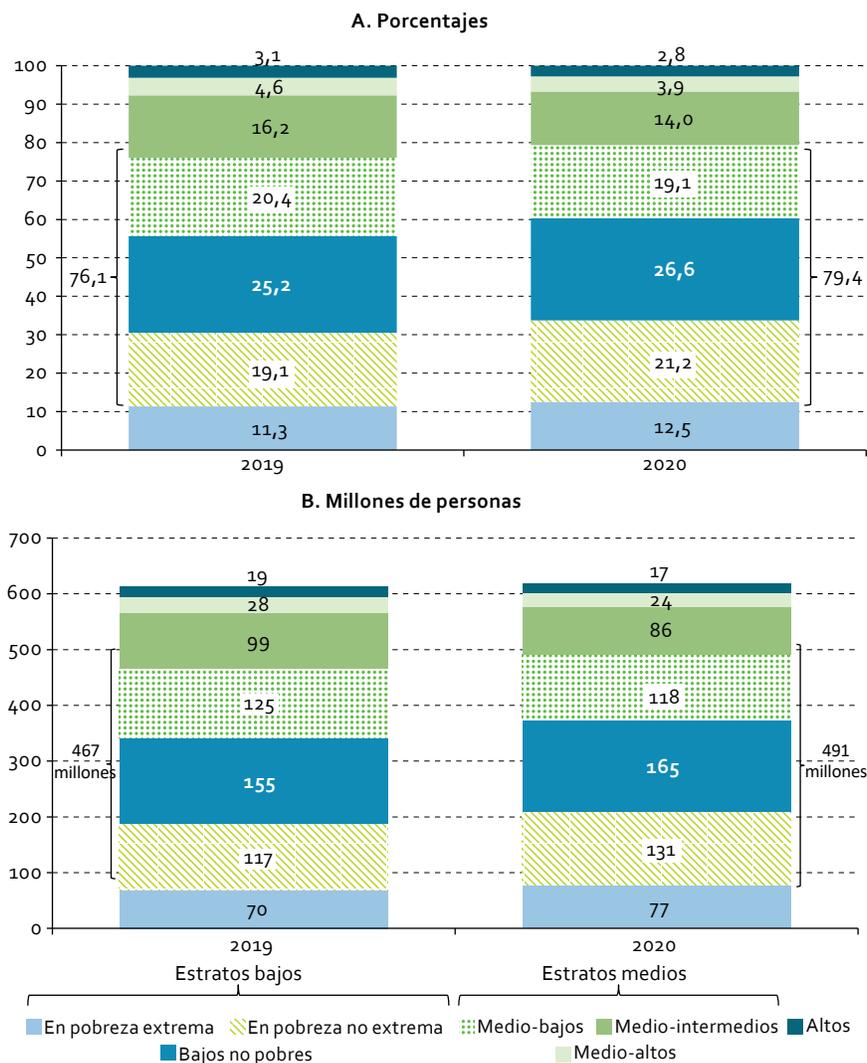
Las repercusiones de la crisis en el mercado laboral se hacen sentir también en la cobertura de las prestaciones de la seguridad social. Sobre la base de datos administrativos, se aprecia una caída del 5,3% de los cotizantes a los sistemas de pensiones en 11 países de América Latina, si se comparan los datos correspondientes al cuarto trimestre de 2019 y de 2020. Dado el impacto de la crisis en la participación laboral y la ocupación, resulta pertinente analizar la cobertura de cotizantes sobre la base de la población en edad de trabajar (CEPAL, 2021d). Para el agregado regional, esta caída habría llegado a 2 puntos porcentuales entre el cuarto trimestre de 2019 y de 2020 (o último dato disponible en ambos años) en los 11 países sobre los que se dispone de información. En los países en los que puede analizarse la variación en los cotizantes según sexo entre el cuarto trimestre de 2019 y de 2020 o con los últimos datos disponibles, se observa que la caída fue mayor entre las cotizantes mujeres que entre los hombres.

Entre 2019 y 2020, se estima que los estratos de ingreso bajo habrían aumentado 4,7 puntos porcentuales (unos 31 millones más de personas) y los estratos de ingreso medio se habrían contraído

en una proporción similar (-4,1 puntos porcentuales o 25 millones de personas menos). De un total de alrededor de 59 millones de personas que en 2019 pertenecían a los estratos medios y que en 2020 estarían viviendo un proceso de movilidad económica descendente, poco más de 25 millones de personas lo habrían hecho sin dejar de pertenecer a los estratos medios. Mientras tanto, algo más de 3 millones habrían caído directamente en la pobreza o pobreza extrema y los restantes habrían pasado al estrato de ingreso bajo que se encuentra fuera de la pobreza.

Aunque las medidas de protección social de emergencia, en general, se destinaron sobre todo a las personas en situación de pobreza o con grandes probabilidades de caer en ella, solo lograron contener en parte la contracción de los estratos de ingreso medio. En definitiva, entre 2019 y 2020, la población vulnerable que vive con ingresos hasta tres veces superiores a la línea de pobreza aumentó 3,3 puntos porcentuales, lo que corresponde a 20 millones de personas (véase el gráfico II.10) (CEPAL, 2021d). El aumento de la proporción de población vulnerable ocurrió en todos los países de la región.

Gráfico II.10
América Latina (18 países)³: población según estratos de ingreso per cápita, 2019 y 2020
(En porcentajes y millones de personas)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG), cifras ajustadas a las proyecciones de población de Naciones Unidas, World Population Prospects 2019, [en línea] <https://population.un.org/wpp/> y estimaciones de evolución de la pobreza de países cuyas mediciones no están disponibles para los años indicados.

³ Los países incluidos son: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

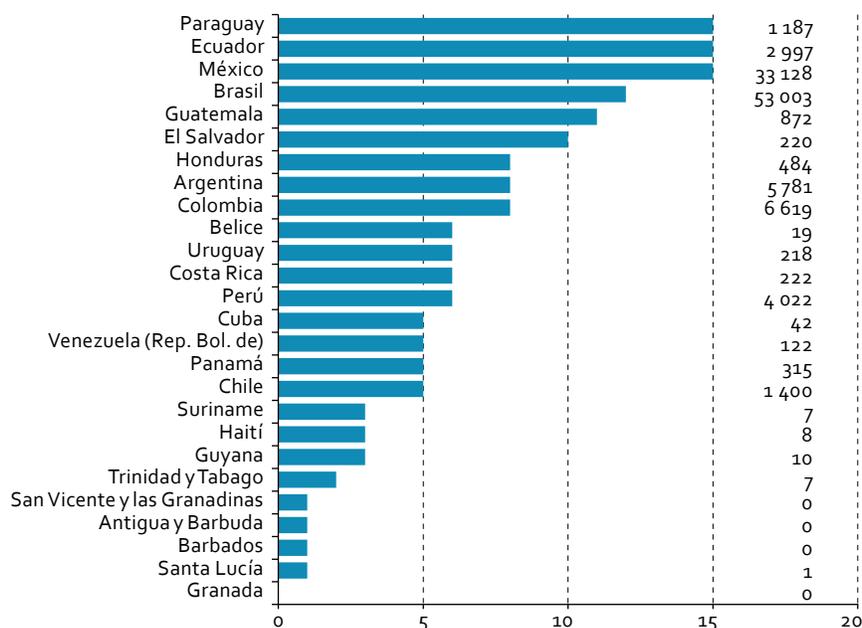
La movilidad descendente se ha visto acompañada de un aumento de la inseguridad alimentaria. Los últimos datos de la FAO indican que en todas las subregiones de América Latina y el Caribe durante 2020 aumentó la subnutrición, si se compara con 2019. En el conjunto de la región la inseguridad alimentaria, definida como grave o moderada, aumentó en 7 puntos porcentuales, hasta alcanzar el 40,4% de la población (Torero, 2021).

El cierre de instituciones educativas para contener la propagación del virus del COVID-19 amenaza con obstaculizar el logro de capacidades que permitirían a la próxima generación superar la trampa de la vulnerabilidad social. Al final de mayo de 2021, la mayor parte de los países de la región mantienen el cierre total o parcial de los centros educativos. Los países de la región llevan en promedio más de un año académico sin clases presenciales o con períodos extensos de interrupción. Si bien se ha impulsado la continuidad de los procesos educativos por vía remota usando medios digitales o tradicionales (como la televisión o la radio), la brecha digital se ha hecho evidente para las poblaciones rurales y de menores ingresos que tienen menor acceso a conectividad y habilidades para aprovechar este tipo de tecnologías. Las pérdidas de aprendizaje debido a la falta de asistencia a las escuelas se estiman en hasta un año de escolaridad (García Jaramillo, 2020).

3. Continúa la crisis ambiental

La insostenible senda de desarrollo de la región la dejó en una situación de mayor vulnerabilidad ante el impacto de la pandemia. La contaminación atmosférica también agudiza la propagación del COVID-19 y exacerba sus efectos en morbilidad y mortalidad (véanse, por ejemplo, Bolaño-Ortiz y otros, 2020; Fattorini y Regoli, 2020; Zhou y otros, 2021), al punto de que podría ser responsable de aproximadamente 110.000 muertes de casi 1 millón de las reportadas en 26 países de la región debido a la pandemia de COVID-19 a diciembre de 2020. En algunos países la contaminación del aire podría explicar hasta un 15% en promedio de las muertes por COVID-19 (véase el gráfico II.11).

Gráfico II.11
América Latina y el Caribe (26 países): mortalidad por COVID-19 imputable a la exposición a largo plazo a la contaminación atmosférica generada por las emisiones humanas
(En porcentajes de las muertes por COVID-19 informadas)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del número de muertes reportadas por E. Dong, H. Du y L. Gardner, "An interactive web-based dashboard to track COVID-19 in real time", *The Lancet*, vol. 20, N° 5, mayo de 2020, y de acuerdo con los coeficientes estimados por A. Pozzer y otros, "Regional and global contributions of air pollution to risk of death from COVID-19", *Cardiovascular Research*, vol. 116, 14, diciembre de 2020.

Nota: En el caso de San Vicente y las Granadinas se utiliza el dato correspondiente a San Vicente.

La desaceleración económica causada por la pandemia resultó en una reducción significativa de las emisiones de CO₂ en la región, aún más que en otras partes debido a la marcada caída de la producción. No obstante, a pesar de que la pandemia le ha dado a América Latina y el Caribe tres o cuatro años más para cumplir sus compromisos condicionales determinados a nivel nacional, el modelo subyacente de uso intensivo de carbono de la región se ha mantenido sin cambios.

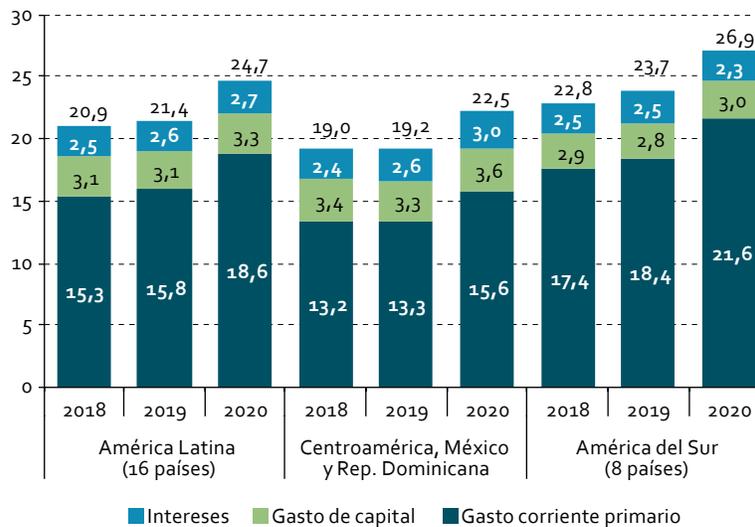
En América Latina, los paquetes de estímulos anunciados suman 318.000 millones de dólares, con 51.000 millones destinados a la recuperación de largo plazo. De estos, solo 1.470 millones se consideran iniciativas verdes, es decir, menos del 0,5% serían compatibles con las metas ambientales y climáticas. Así pues, los paquetes de recuperación mantienen a la región en una senda insostenible y no fomentan el cambio estructural, de modo que persiste la incoherencia entre los Objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y del Acuerdo de París, con sus declaraciones de apoyo, y los objetivos reales de los programas de gasto e inversión. Por otra parte, el presupuesto para cuidar la naturaleza y el medio ambiente se desplomó durante la pandemia, con una caída del 35% en promedio durante el período 2019-2020 en 11 países analizados.

El aumento de los precios de las materias primas después de su descenso al comienzo de la pandemia ha proporcionado un salvavidas a los gobiernos que han tenido problemas de liquidez. No obstante, una mayor proporción de la producción orientada hacia industrias intensivas en recursos naturales entraña el riesgo de encerrar a los países de la región en su estructura de producción orientada a productos primarios.

4. Respuestas gubernamentales sin precedentes

Los paquetes fiscales anunciados en respuesta a la pandemia, que en promedio ascendieron al 4,6% del PIB de la región, además del 2,5% del PIB en garantías de crédito estatales, se realizaron en gran medida. En América Latina, el gasto público alcanzó niveles récord en 2020 y el gasto total del gobierno central alcanzó el 24,7% del PIB (véase el gráfico II.12). El aumento del gasto corriente primario se vio impulsado por el crecimiento de las transferencias en efectivo y de los subsidios, que se utilizaron ampliamente para canalizar recursos directamente a hogares, empresas y gobiernos subnacionales como parte de paquetes fiscales para enfrentar la crisis. Ante la persistencia de la pandemia, la mayoría de los países de América Latina anunciaron, entre enero y junio de 2021, nuevos planes fiscales de emergencia equivalentes al 2,2% del PIB.

Gráfico II.12
América Latina (16 países)^a: composición del gasto total del gobierno central, por componente, 2018-2020^b
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

Nota: Debido al redondeo, la suma de las cifras puede no coincidir con el total.

^a Los países incluidos son: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

^b Promedios simples. En los casos de la Argentina, México y el Perú, las cifras corresponden a la administración pública nacional, al sector público federal y al gobierno general, respectivamente.

Durante 2020, en 32 países se adoptaron 263 medidas no contributivas de protección social, entre las que se incluyen las transferencias monetarias, la entrega de alimentos y medicamentos y el aseguramiento del suministro de servicios básicos. Se estima que las transferencias monetarias y en especie llegaron, en promedio, al 49,4% de la población de los países de la región (CEPAL, 2021d). Estos programas, cuyo grado de cobertura y eficacia es diverso, se destinaron a mantener el consumo y garantizar condiciones de vida básicas, mediante la adaptación y extensión de las transferencias monetarias y en especie ya existentes y la creación de nuevos instrumentos. De no haberse implementado las transferencias monetarias de emergencia, la tasa de pobreza habría sido mayor en 3,5 puntos porcentuales y la tasa de pobreza extrema, en 2,3 puntos porcentuales.

Según una estimación preliminar, durante los primeros cuatro meses de 2021, en 20 países de América Latina se han anunciado (o se extendieron) medidas de transferencias de emergencia equivalentes a cerca de 10.000 millones de dólares. Estas medidas benefician a cerca de 60 millones de hogares, en los que viven alrededor de 231 millones de personas (el 29% de la población de los países de la región).

A pesar de las respuestas de gasto corriente sin precedentes aplicadas por los Gobiernos de la región para enfrentar la crisis sanitaria a corto plazo, la implementación de políticas de recuperación transformadora para los países de América Latina y el Caribe requerirá ampliar el espacio fiscal existente. Una mirada estratégica del gasto público hace indispensable dinamizar la inversión, que muestra su menor tasa desde mediados de los años ochenta comparada con otras regiones y en 2020 alcanzó su nivel más bajo en las últimas tres décadas.

A diferencia de las políticas recientes que reflejan las nuevas estrategias de desarrollo de las mayores economías del mundo, los países de América Latina y el Caribe no poseen el mismo grado de flexibilidad monetaria y fiscal, lo que les permitiría ejecutar planes ambiciosos en la misma escala. En un contexto en que la destrucción de capital y capacidades debido al cierre de empresas y al desempleo podría afectar las perspectivas de oferta de la región, serán insuficientes las políticas expansivas que estimulen la demanda. Para que la región salga de las trampas del desarrollo, se necesitarán nuevas formas de financiamiento y cooperación para el desarrollo que rompan los círculos viciosos que han asolado a América Latina y el Caribe durante años, de modo que se pueda lograr un desarrollo sostenible a largo plazo.

5. Instituciones en riesgo

Dado que la pandemia está en curso, solo se dispone de datos parciales sobre las percepciones de las respuestas de los gobiernos a la crisis, y las evidencias existentes sobre las percepciones del desempeño varían ampliamente. Sin embargo, entre abril y agosto de 2020, en todos los países sobre los que se dispone de datos, con la excepción de México, hubo una tendencia a la baja en los niveles de aprobación reportados, aunque algunos países se destacaron por sus niveles de aprobación inicialmente altos (CEPAL, 2021d). Queda por ver cómo afecta esto a la caída de la confianza en las instituciones que se había observado antes de la pandemia.

Más allá de las percepciones públicas, los mayores déficits fiscales de la región podrían representar un riesgo para la capacidad institucional, en un contexto de mayores niveles de endeudamiento y limitadas fuentes de financiamiento concesional. En América Latina, el déficit global promedio fue del 6,9% del PIB en 2020, en gran parte debido al aumento del gasto público (3,3 puntos porcentuales del PIB), aunque contribuyó la reducción de los ingresos (0,5 puntos porcentuales del PIB) (CEPAL, 2021a). Si bien el entorno de tasas de interés bajas ha permitido que muchos de los gobiernos de la región accedan a los mercados de capital internacionales, las preocupaciones sobre la deuda a largo plazo podrían afectar las perspectivas presupuestales de los gobiernos.

Bibliografía

- Antràs, P. (2020), "De-globalisation? global value chains in the post-COVID-19 age", *NBER Working Paper*, N° 28115, Cambridge, Oficina Nacional de Investigaciones Económicas (NBER).
- Banco Mundial (2021), "Comercio (% del PIB) – China" [en línea] <https://data.worldbank.org/indicator/NE.TRD.GNFS.ZS?locations=CN>.
- Bárcena, A. y otros (2020), "La emergencia del cambio climático en América Latina y el Caribe: ¿seguimos esperando la catástrofe o pasamos a la acción?", *Libros de la CEPAL*, N° 160 (LC/PUB.2019/23-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Bolaño-Ortiz, T. R. y otros (2020) "Spread of SARS-CoV-2 through Latin America and the Caribbean region: a look from its economic conditions, climate and air pollution indicators", *Environmental Research*, vol. 191, julio.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2021a), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2021* (LC/PUB.2021/5-P), Santiago.
- _____ (2021b), *Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe, 2020* (LC/PUB.2020/21-P), Santiago.
- _____ (2021c), *Construir un futuro mejor: acciones para fortalecer la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* (LC/FDS.4/3), Santiago.
- _____ (2021d), *Panorama Social de América Latina, 2020* (LC/PUB.2021/2-P), Santiago.
- _____ (2020a), *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2020* (LC/PUB.2020/17-P), Santiago.
- _____ (2020b), "Día Mundial de la Población 2020: las huellas de la pandemia en las tendencias demográficas en la región", 10 de julio [en línea] <https://www.cepal.org/es/notas/dia-mundial-la-poblacion-2020-huellas-la-pandemia-tendencias-demograficas-la-region>.
- _____ (2020c), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2020* (LC/PUB.2020/6-P), Santiago.
- _____ (2020d), *Construir un nuevo futuro: una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad* (LC/SES.38/3-P), Santiago.
- _____ (2019a), *Panorama Social de América Latina, 2019* (LC/PUB.2019/22-P/Rev.1), Santiago.
- _____ (2019b), *Panorama Social de América Latina, 2018* (LC/PUB.2019/3-P), Santiago.
- CEPAL/OPS (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Panamericana de la Salud) (2020), "Salud y economía: una convergencia necesaria para enfrentar el COVID-19 y retomar la senda hacia el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe", *Informe Especial COVID-19 CEPAL-OPS*, Santiago, 30 de julio.
- Cid, C. y otros (2020), "How much do countries spend on primary care in the Americas?", *Tracking Resources for Primary Health Care: A Framework and Practices in Low- and Middle-Income Countries*, vol. 8, H. Wang y P. Berman (eds.), World Scientific Series in Global Health Economics and Public Policy, Hackensack, World Scientific Publishing.
- Dong, E., H. Du y L. Gardner (2020), "An interactive web-based dashboard to track COVID-19 in real time", *The Lancet*, vol. 20, N° 5, mayo.
- Energy Policy Tracker (2021), "G20 countries" [en línea] <https://www.energypolicytracker.org/region/g20/>.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2021a), World Economic Outlook Database [en línea] <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2021/April>.
- _____ (2021b), "Database of Fiscal Responses to COVID-19" [en línea] <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Fiscal-Policies-Database-in-Response-to-COVID-19>.
- _____ (2017), *World Economic Outlook, April 2017: Gaining Momentum?*, Washington, D.C.
- Fattorini, D. y F. Regoli (2020), "Role of the chronic air pollution levels in the Covid-19 outbreak risk in Italy", *Environmental Pollution*, vol. 264, septiembre.
- G7 (Grupo de los Siete) (2021), "Our Shared Agenda for Global Action to Build Back Better" [en línea] <https://www.g7uk.org/wp-content/uploads/2021/06/Carbis-Bay-G7-Summit-Communique-PDF-430KB-25-pages-3-1.pdf>.
- García Jaramillo, S. (2020), "COVID-19 y educación primaria y secundaria: repercusiones de la crisis e implicaciones de política pública para América Latina y el Caribe", *PNUD LAC C19 PDS*, N° 20 [en línea] <https://www.unicef.org/lac/media/16851/file/CD19-PDS-Number19-UNICEF-Educacion-ES.pdf>.

- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2021), "Indicadores de ocupación y empleo: cifras oportunas durante abril de 2021", *Comunicado de Prensa*, N° 324/21, 27 de mayo.
- IPBES (Plataforma Intergubernamental Científico-Normativa sobre Diversidad Biológica y Servicios de los Ecosistemas) (2019), *Global Assessment Report on Biodiversity and Ecosystem Services*, Bonn.
- McKinsey Global Institute (2021), "Will productivity and growth return after the COVID-19 crisis?", 30 de marzo.
- _____ (2020), "Risk, resilience and rebalancing in the global value chains", 6 de agosto.
- Möller, S. (2020), "Intervenciones sociosanitarias y uso de las tecnologías de la industria 4.0 para enfrentar la enfermedad por coronavirus (COVID-19) en América Latina y el Caribe", *serie Políticas Sociales*, N° 234 (LC/TS.2020/87), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2019), *Under Pressure: The Squeezed Middle Class*, París, OECD Publishing.
- _____ (1981), "OECD and the NICs: the current trade pattern", *The OECD Observer*, N° 113, noviembre.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económico) y otros (2019), *Perspectivas económicas de América Latina 2019: desarrollo en transición*, París, OECD Publishing, marzo.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2021), *Observatorio de la OIT: la COVID-19 y el mundo del trabajo. Séptima edición: estimaciones actualizadas y análisis*, 25 de enero.
- OPS (Organización Panamericana de la Salud) (2017), *Salud en las Américas+, edición del 2017. Resumen: panorama regional y perfiles de país*, Washington, D.C.
- Pozzer, A. y otros (2020), "Regional and global contributions of air pollution to risk of death from COVID-19", *Cardiovascular Research*, vol. 116, N° 14, diciembre.
- Samaniego, J. y otros (2019), *Panorama de las contribuciones determinadas a nivel nacional en América Latina y el Caribe, 2019: avances para el cumplimiento del Acuerdo de París* (LC/TS.2019/89-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Torero, M. (2021), "Presentación", Tercera Reunión Hemisférica de Ministros/as y Secretarios/as de Agricultura de las Américas, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), 15 de abril.
- World Inequality Database (2021), [en línea] <https://wid.world/data/>.
- WWF (World Wide Fund for Nature) (2020), *Informe planeta vivo 2020: revertir la curva de la pérdida de biodiversidad. Resumen*, R.E. A. Almond, M. Grooten y T. Petersen (eds.), Gland.
- Zhou, J. y otros (2021), "The interactive effects of ambient air pollutants-meteorological factors on confirmed cases of COVID-19 in 120 Chinese cities", *Environmental Science and Pollution Research International*, enero.



III. La movilización de recursos para el desarrollo

El nivel de ingreso de los países no refleja su capacidad para movilizar recursos internos y externos. Uno de los mayores desafíos para implementar la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que enfrentan los países que superan el umbral del ingreso medio es acceder a financiamiento para el desarrollo y movilizar recursos internos, en particular ante el cese de los flujos concesionales tras su graduación. Además, las medidas de emergencia que han debido tomar ante la pandemia han agudizado la necesidad de movilizar recursos adicionales. En este escenario, resulta prioritario desarrollar modalidades de cooperación y de financiamiento que permitan alinear los recursos para el desarrollo con las necesidades nacionales. La cooperación internacional desempeña un papel fundamental a la hora de apoyar el desarrollo de capacidades para la movilización de recursos internos, diseñar nuevos mecanismos que combinen la asistencia para el desarrollo tradicional con otras fuentes de financiamiento para el desarrollo y consolidar instrumentos internacionales que faciliten la movilización de recursos privados para el desarrollo. En este capítulo se analizan tres dimensiones del financiamiento para el desarrollo: la movilización de recursos internos, los recursos externos y la relevancia de los flujos de cooperación para los países vulnerables.

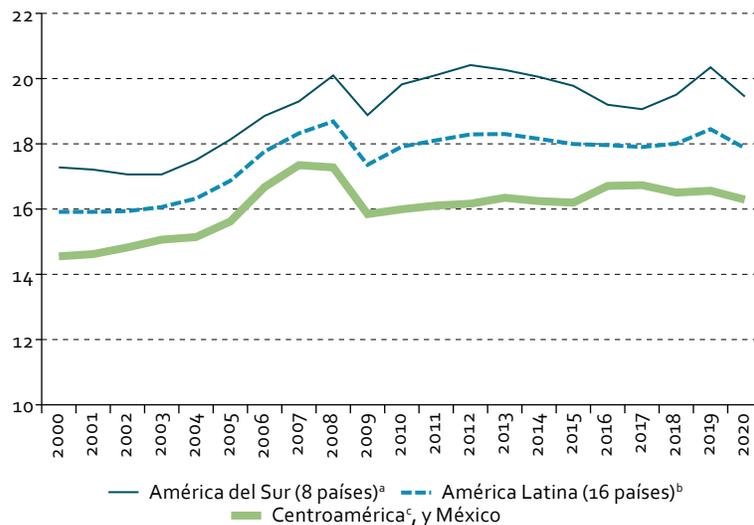
A. Recursos internos: ampliación de los espacios fiscales

En la región, el comportamiento de los ingresos fiscales está ligado a los cambios de las condiciones externas (el ciclo económico internacional) y la volatilidad del crecimiento económico. Entre 2000 y 2008, los ingresos de los gobiernos centrales como porcentaje del PIB aumentaron significativamente, fenómeno que estuvo asociado al auge de las materias primas. Entre 2008 y 2009, esos ingresos se redujeron como consecuencia de la crisis financiera mundial. A partir de 2009 volvieron a una tendencia al alza, pero más lenta que en el período 2000-2008, en consonancia con una fase de bajo crecimiento y, eventualmente, de estancamiento. Finalmente, como se aprecia en el gráfico III.1, en 2020 los ingresos fiscales volvieron a disminuir a raíz de la crisis de COVID-19 (CEPAL, 2020b y 2021a).

Por otra parte, la evolución de los ingresos fiscales responde también a características vinculadas a la composición e importancia de los impuestos directos e indirectos y, de manera más específica, a la exigüidad de la tributación directa de la región y al excesivo peso de su tributación indirecta. La tributación sobre la renta personal es una de las principales brechas fiscales entre la región y los países de la Organización

de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). En 2019, la recaudación del impuesto sobre la renta de las personas físicas representó el 2,2% del PIB en América Latina y el Caribe, mientras que en la OCDE se situó en el 8,1% del PIB (OCDE y otros, 2021). Este bajo nivel recaudatorio del impuesto sobre la renta de las personas físicas en América Latina y el Caribe se debe en gran parte a deficiencias estructurales: por ejemplo, una base imponible estrecha ligada a un alto nivel de ingresos básicos exentos y generosos tratamientos tributarios preferenciales, así como bajas tasas impositivas marginales (CEPAL, 2021a). Además, en todos los países de América Latina la recaudación directa del impuesto sobre la renta personal se encuentra muy concentrada en el último decil de mayores ingresos. Esto debilita no solo el potencial recaudatorio del tributo, sino también su capacidad para modificar la distribución del ingreso. El peso de la tributación recae en los impuestos indirectos sobre bienes y servicios, que tienden a ser regresivos. En la región estos impuestos tienen un nivel muy cercano al que se observa en los países desarrollados (el 10,9% del PIB frente al 11,4% del PIB, respectivamente).

Gráfico III.1
América Latina (16 países): ingresos totales del gobierno central, 2000-2020
 (En porcentajes del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2020* (LC/PUB.2020/6-P), Santiago, 2020, y *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2021* (LC/PUB.2021/5-P), Santiago, 2021.

^a Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay.

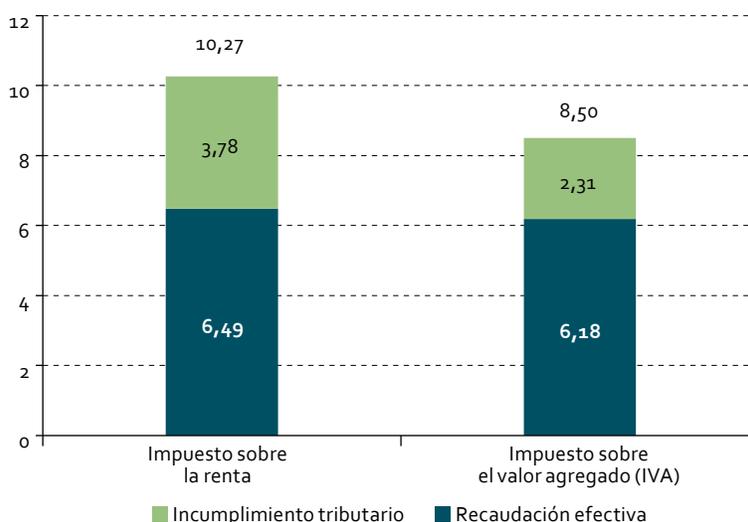
^b Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

^c Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana.

A esos factores se añade la evasión fiscal, que es la base de muchos de los desafíos que enfrenta la movilización de recursos internos en la región. En 2018, la evasión del impuesto sobre la renta y del impuesto sobre el valor agregado (IVA) dio como resultado una pérdida de 325.000 millones de dólares (6,1% del PIB). La evasión del impuesto sobre la renta representa una parte significativa de ese monto, equivalente al 3,8% del PIB, por lo que la evasión estimada del IVA correspondería a un 2,3% del PIB (véase el gráfico III.2). El incumplimiento del pago del impuesto sobre la renta es especialmente grave; en muchos países se recauda menos de la mitad de los ingresos que deberían generar sus sistemas (CEPAL, 2020b).

Los flujos ilícitos constituyen uno de los factores que más limitan la capacidad para movilizar recursos internos. En el gráfico III.3 puede verse una estimación realizada por la CEPAL de las salidas financieras ilícitas que se originan en la manipulación de los precios del comercio. El monto estimado de las salidas de recursos de la región por concepto de flujos financieros ilícitos estaría cerca de los 85.000 millones de dólares anuales (CEPAL, 2021a).

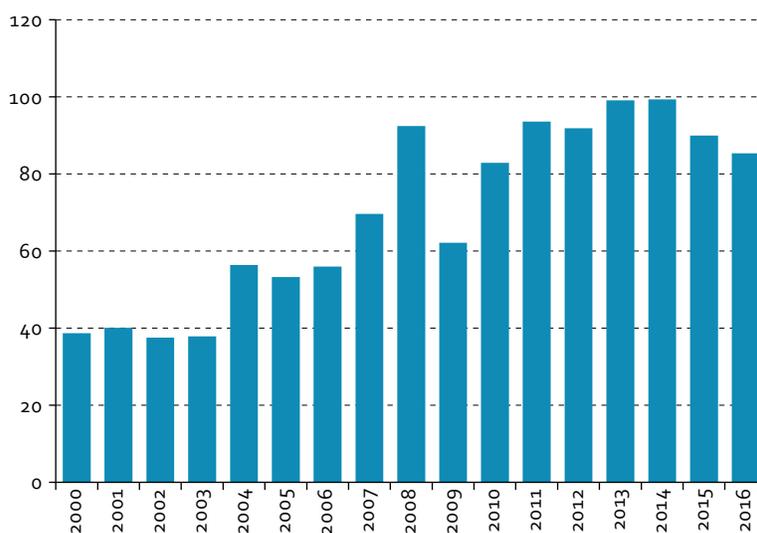
Gráfico III.2
América Latina y el Caribe (países seleccionados): evasión tributaria del impuesto sobre la renta y el impuesto sobre el valor agregado (IVA), 2018
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2020* (LC/PUB.2020/6-P), Santiago, 2020.

Nota: Las estimaciones se basan en estudios nacionales sobre el incumplimiento tributario del impuesto sobre la renta y el IVA. Las cifras corresponden a un promedio ponderado basado en el PIB a precios corrientes en dólares. Los países incluidos en el caso del impuesto sobre la renta son: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Panamá, Perú, República Dominicana y Uruguay. Los países incluidos en el caso del IVA son: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. Las cifras de incumplimiento tributario se refieren a la brecha entre los ingresos que debería generar el sistema tributario y lo que realmente recibe el Gobierno. Conceptualmente, los ingresos fiscales teóricos se calculan como los ingresos tributarios que surgirían del cumplimiento total de las regulaciones fiscales vigentes, incluidos los tratamientos fiscales especiales y otros gastos fiscales.

Gráfico III.3
América Latina y el Caribe: flujos ilícitos originados en la manipulación de los precios del comercio internacional, 2000-2016
(En miles de millones de dólares)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2020* (LC/PUB.2020/6-P), Santiago, 2020.

Para enfrentar estos factores limitantes son necesarios cambios en la administración y la capacidad de monitoreo de la recaudación, y se requiere abordar la dimensión internacional de la evasión tributaria ante la evidencia de que se transfieren enormes flujos de capital de sus países de origen hacia otras jurisdicciones donde son acumulados para sacar provecho de ventajas tributarias y legales. Estas acciones involucran tanto a empresas multinacionales, que buscan reducir al máximo posible la carga impositiva efectiva como entidades de escala global, como a individuos de ingresos muy elevados que, además de tener mecanismos de planificación tributaria para pagar menores tasas impositivas, pueden ocultar sus patrimonios en países extranjeros, fuera del control de las administraciones tributarias nacionales.

Un factor adicional que limita la capacidad de movilizar recursos internos es la importancia de los gastos tributarios, que son tratamientos fiscales preferenciales utilizados ampliamente en la región. Suponen una cantidad significativa de ingresos no percibidos, que en el período 2013-2017 representaron en promedio un 3,7% del PIB de América Latina (CEPAL, 2019). Resulta importante destacar que estos ingresos no percibidos equivalen, en promedio, a más del 15% del gasto presupuestario de los gobiernos centrales de la región —en algunos países superan el 25%— y, sin embargo, no está claro que den lugar a los beneficios para los que fueron creados. En este sentido, resulta fundamental que los países tomen medidas para fortalecer la gobernanza de los gastos tributarios, con el fin de maximizar su impacto y limitar las pérdidas, a veces innecesarias, asociadas con su uso (CEPAL/Oxfam Internacional, 2019).

B. Financiamiento mediante recursos externos

La dinámica de los flujos financieros hacia América Latina y el Caribe muestra que la participación de los flujos privados en el total de los flujos financieros que recibe la región ha aumentado en detrimento de los flujos de asistencia oficial para el desarrollo (AOD), que han registrado una disminución tendencial. En el período 1980-2020, los flujos de AOD pasaron de representar en promedio el 16% de los flujos totales netos entre 1980 y 1989, al 10% entre 1990 y 1999 y el 4% entre 2010 y 2020 (véase el cuadro III.1)¹.

Cuadro III.1
América Latina y el Caribe: inversión extranjera directa (IED), flujos de cartera, remesas,
flujos de asistencia oficial para el desarrollo (AOD) y otras inversiones, 1980-2020
(En millones de dólares y porcentajes)

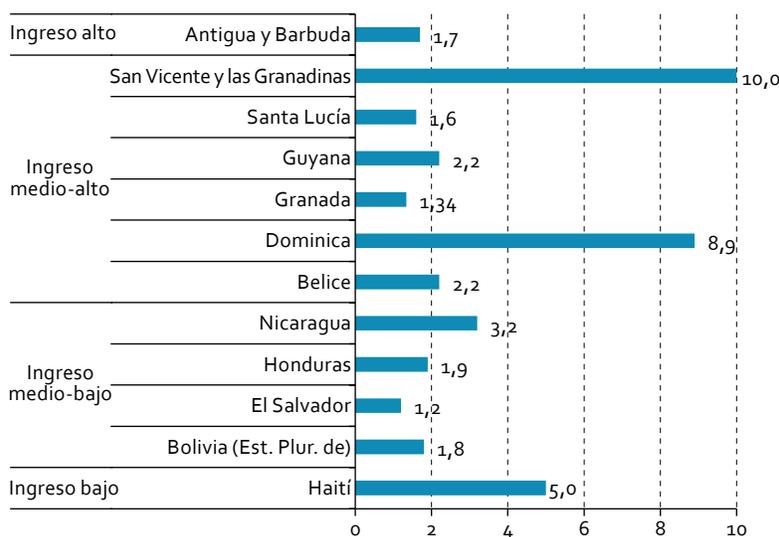
	1980-1989	1990-1999	2000-2007	2008-2009	2010-2020	2000-2020
	(en millones de dólares)					
Inversión extranjera directa (IED)	6 057	34 247	23 459	90 047	130 986	99 604
Flujos de cartera	-363	31 379	15 372	17 991	59 263	32 524
Otra inversión neta	3 821	-10 795	-5 280	-19 591	-31 484	-27 772
Remesas	2 049	9 883	6 826	55 339	66 880	54 713
Asistencia oficial para el desarrollo (AOD)	2 974	5 549	4 405	8 795	8 985	7 816
Total	14 539	70 264	44 782	152 581	234 630	166 885
	(en porcentajes)					
Inversión extranjera directa (IED)	40	48	48	59	58	69
Flujos de cartera	12	47	29	12	22	9
Otra inversión neta	24	-21	-3	-13	-17	-27
Remesas	8	16	13	36	33	43
Asistencia oficial para el desarrollo (AOD)	16	10	13	6	4	6

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco Mundial, "World Development Indicators" [en línea] <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators> y Fondo Monetario Internacional (FMI), "International Financial Statistics (IFS)" [en línea] <https://data.imf.org/?sk=4c514d48-b6ba-49ed-8ab9-52boc1a0179b>.

¹ La participación de la región en los flujos mundiales de AOD ha disminuido del 15% en las décadas de 1980 y 1990 a aproximadamente el 8% en la década de 2000.

Pese a la pérdida de importancia de la AOD en América Latina y el Caribe, esta sigue siendo una fuente de financiamiento importante no solo para el único país de ingreso bajo de la región (Haití) o los países de ingreso medio-bajo (Bolivia (Estado Plurinacional de), El Salvador, Honduras y Nicaragua), sino también para algunos países de ingreso medio-alto o alto del Caribe (Antigua y Barbuda, Belice, Dominica, Granada, Guyana, San Vicente y las Granadinas y Santa Lucía)². En el conjunto de las economías del Caribe, la AOD representó el 34% de los flujos financieros recibidos en 2019. Además, la importancia de la AOD no guarda una correspondencia unívoca con los niveles de ingreso per cápita, como se puede constatar en el gráfico III.4.

Gráfico III.4
América Latina y el Caribe (12 países): asistencia oficial para el desarrollo (AOD) como porcentaje del ingreso nacional bruto, 2019



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco Mundial, "Ayuda Oficial al Desarrollo (ODA) neta recibida (% del INB)", 2020 [en línea] <https://datos.bancomundial.org/indicador/DT.ODA.ODAT.GN.ZS>.

La contrapartida de la disminución de la AOD a nivel regional es la creciente importancia del financiamiento privado. La inversión extranjera directa (IED) ha sido tradicionalmente el componente más importante de todos los flujos financieros, incluidas las remesas y la AOD. En términos absolutos, los flujos netos de IED a la región promediaron los 6.057 millones de dólares en la década de 1980, los 34.247 millones de dólares en la década de 1990 y los 130.986 millones de dólares en la década de 2010. En relación con los flujos totales, la IED alcanzó el 40% durante el período 1980-1989, el 48% en los períodos 1990-1999 y 2000-2009, y el 58% en el período 2010-2020. En 2020 la IED representó el 2,1% del PIB regional.

La IED está directamente relacionada con los patrones de especialización comercial y ventaja comparativa de la región. Tiene una alta concentración sectorial, principalmente en las industrias extractivas, la fabricación basada en recursos naturales, algunas industrias manufactureras (como la automotriz) y los servicios, incluidas las actividades financieras, la electricidad, el gas, el agua, el transporte, el almacenamiento, las comunicaciones y las tecnologías digitales. No hay una relación lineal entre la IED y el PIB per cápita: un mayor —o menor— nivel de PIB per cápita no va acompañado de un mayor —o menor— acceso a la IED.

² Como se señaló en el capítulo I, el umbral que separa los países que no reciben AOD (países de ingreso alto) de los países que reciben AOD se estableció en 12.055 dólares per cápita anuales. Una vez que un país supera este umbral de ingreso inicia el proceso de transición hacia su graduación de la AOD. Un país deja de pertenecer a la lista de países susceptibles de recibir AOD elaborada por el Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la OCDE cuando su ingreso nacional se sitúa por encima del umbral de los 12.055 dólares per cápita anuales durante tres años consecutivos.

De forma similar al caso de la IED, la importancia de las remesas es heterogénea entre los países y tiene una alta concentración a nivel nacional. Las remesas representan una fuente clave de financiamiento externo y de liquidez en la balanza de pagos para muchas economías pequeñas, incluidas las de los países de Centroamérica y el Caribe, donde en algunos casos ascienden a más del 10% del PIB. Este porcentaje se multiplica a nivel subnacional, como en algunos estados de México que son una fuente significativa de emigración.

Las remesas hacia América Latina y el Caribe crecieron un 8% en 2020³, un ritmo similar al del 2019, pese a que se había proyectado una caída cercana al 20% a causa de la crisis. De hecho, en el primer trimestre de 2021 aumentaron un 21%, debido a su fuerte incremento en México y Centroamérica. En varios países de la región estos ingresos ayudaron a mitigar la contracción económica. Se han manejado varias hipótesis respecto de la resiliencia mostrada por las remesas durante la crisis actual: por un lado, los programas de apoyo de los gobiernos también beneficiaron a los migrantes en los países de origen de las remesas y, por otro lado, los migrantes contaban con mayores ahorros tras las lecciones aprendidas de la crisis financiera mundial de 2008 y 2009. Además, se observó la adopción de formas digitales y más económicas como sustituto de los servicios de transferencias presenciales.

La tercera fuente más importante de financiamiento exterior para la región son los flujos de cartera, que representaron aproximadamente el 18% de los flujos totales en el período 1990-2020. Los flujos de cartera a corto plazo tienen una alta volatilidad, y es conocida su contribución a episodios repentinos de fugas de capital y crisis de balanza de pagos, algo que la región ha experimentado de manera traumática.

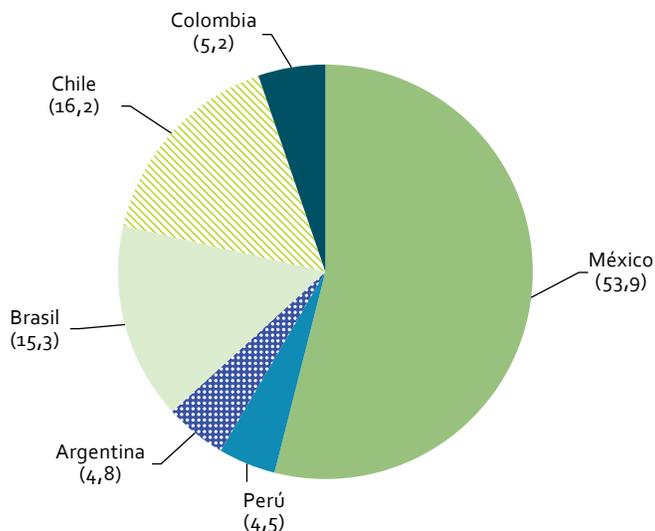
Hasta la crisis financiera mundial de 2008 y 2009, los flujos de capital a corto plazo habían tomado principalmente la forma de préstamos bancarios transfronterizos, que era el tipo de intermediación financiera internacional más importante. Tras dicha crisis, la tasa de crecimiento de los préstamos bancarios transfronterizos disminuyó considerablemente, y su primacía fue asumida por el mercado de bonos. Desde el comienzo de las políticas de expansión cuantitativa de la Reserva Federal de los Estados Unidos, el Banco Central Europeo (BCE) y el Banco del Japón, la participación de los mercados internacionales de bonos en los préstamos totales ha aumentado constantemente del 40% al 48% del crédito mundial a los no residentes.

En América Latina, el mercado internacional de bonos se ha convertido en una importante fuente de financiamiento para los gobiernos y el sector corporativo no financiero, incluido el sector privado. El acceso a los mercados de capitales para la emisión de deuda soberana depende de las necesidades fiscales de los países, de su calificación crediticia y percepciones de riesgo y de las condiciones externas. En el período 2007-2020, en promedio solo 11 economías de América Latina y el Caribe accedieron a los mercados internacionales para la emisión de deuda soberana. El acceso a los mercados internacionales privados en el caso del sector corporativo no financiero es aún más restringido y se limita a las grandes economías de la región (véase el gráfico III.5).

El acceso a los fondos para el cambio climático plantea desafíos similares. A pesar de su condición de países de ingreso medio, algunas de las economías más pequeñas de América Latina y el Caribe han tenido dificultades para acceder a estos fondos. Los países más pequeños no pueden generar las economías de escala suficientes y tienen dificultades para dedicar la inversión necesaria en capital humano a adquirir los conocimientos especializados para acceder a estos fondos. La emisión de bonos verdes se situó en 1.000 millones de dólares en 2015, 1.500 millones de dólares en 2016, 4.000 millones de dólares en 2017, 800 millones de dólares en 2018 y 1.800 millones de dólares en 2019. Existe un elevado nivel de concentración a nivel de los países; el Brasil es el mayor emisor de bonos verdes (51% del total), seguido de Chile (15%) y México (12%) (véase el gráfico III.6).

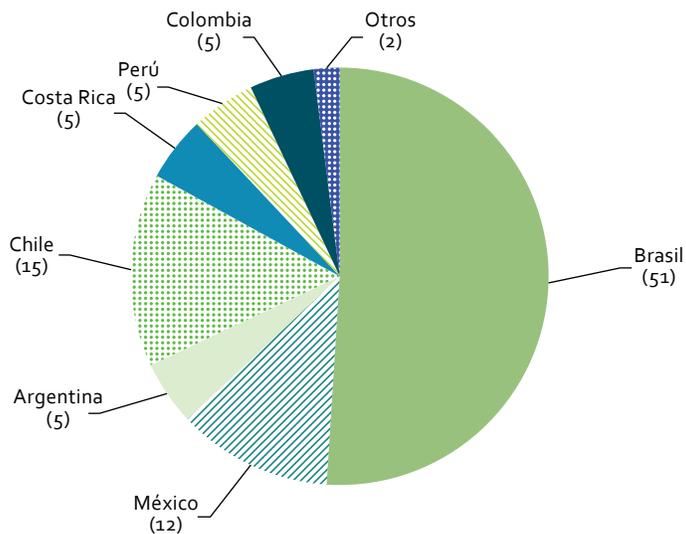
³ Total de los siguientes países: Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Paraguay, Perú y República Dominicana.

Gráfico III.5
América Latina y el Caribe (6 países): promedio del acervo de deuda internacional en el sector corporativo no financiero, 2009-2020
(En porcentajes del total)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Pagos Internacionales (BPI), "FRED Economic Data", Banco de la Reserva Federal de St. Louis, 2021 [en línea] <https://fred.stlouisfed.org/tags/series?t=bis%3Bdebt%3Bnon-financial%3Bnsaen-BIS> (2021).

Gráfico III.6
América Latina y el Caribe (países seleccionados): emisión acumulada de bonos verdes, 2015-2019
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de S&P Global Market Intelligence, "Latin America's green bond market sprouting again after a sluggish 2018", 8 de mayo de 2019 [en línea] https://www.capitaliq.com/CIQDotNet/CreditResearch/RenderArticle.aspx?articleId=2229003&SctArtId=470779&from=CM&ns_l_code=LIME&sourceObjectId=10977024&sourceRevid=3&fee_ind=N&exp_date=20290508-18:37:20.

La creciente importancia de los flujos privados plantea un reto clave: encontrar la forma de movilizar y canalizar esos recursos de la arquitectura financiera hacia los ODS de modo de cumplir con la Agenda 2030.

Más que por preocupaciones relativas al desarrollo, los flujos de capital privado se mueven principalmente por el beneficio económico; la inversión puede ser insuficiente en áreas cruciales para el desarrollo sostenible si el rendimiento esperado es insatisfactorio en comparación con otras oportunidades de inversión. En este contexto, el sector público desempeña un papel cada vez más relevante en lo que respecta a incluir criterios de rentabilidad social en el análisis costo-beneficio, pues puede proporcionar financiamiento público a actividades que no atraen suficientes flujos privados, así como incentivos adecuados para que el capital privado se dirija hacia los objetivos de desarrollo.

Un avance positivo han sido los mecanismos de financiamiento combinado (*blending*), como el Instrumento para Inversiones en América Latina (LAIF) y el Instrumento para Inversiones en el Caribe (CIF) de la Unión Europea, cuyo objetivo es movilizar inversiones privadas que se correspondan con los objetivos de desarrollo de la región. Es necesario alinear la cooperación de instituciones internacionales con los planes de inversión pública de los países para asegurar que las inversiones se orienten hacia sectores y actividades claves para el cumplimiento de los ODS.

Además de facilitar la movilización de recursos privados para el desarrollo, la cooperación deberá diseñar nuevas herramientas. El reto de obtener un volumen adecuado de fondos públicos y privados combinados resulta más complejo si se tienen en cuenta los cambios significativos que han ocurrido en el mapa del financiamiento para el desarrollo en las últimas décadas, entre los que se encuentra la aparición de nuevos actores, mecanismos y fuentes, como los nuevos donantes que no son países miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD), los mecanismos de financiamiento innovadores y los fondos para el clima. Todos ellos desempeñan un papel más relevante y visible en lo que respecta a financiar el desarrollo.

Con estos cambios del panorama financiero se ha ampliado la gama de opciones de financiamiento para el desarrollo, y se ha incrementado la complejidad de coordinar y combinar la variedad de actores, fondos, mecanismos e instrumentos en una arquitectura de financiamiento coherente. Esta complejidad resulta particularmente marcada en el caso de los mecanismos de financiamiento innovadores y los fondos para el clima, que necesitan una mayor claridad en lo referente a los objetivos de desarrollo, las fuentes de financiamiento y las condiciones de uso y acceso. Por otro lado, lograr un financiamiento eficaz y eficiente que acelere el progreso hacia un desarrollo sostenible en países con distintos niveles de ingreso no debería distraer la atención de la necesidad de evitar que algunos países, como los pequeños Estados insulares en desarrollo (PEID) del Caribe, queden excluidos de los flujos de la asistencia oficial por criterios basados en su nivel de ingreso per cápita. Por último, para conseguir que los países adopten un enfoque estratégico relativo al financiamiento para el desarrollo no resulta suficiente establecer el mapa de su arquitectura; la actual multiplicidad de opciones financieras no equivale a un acceso efectivo.

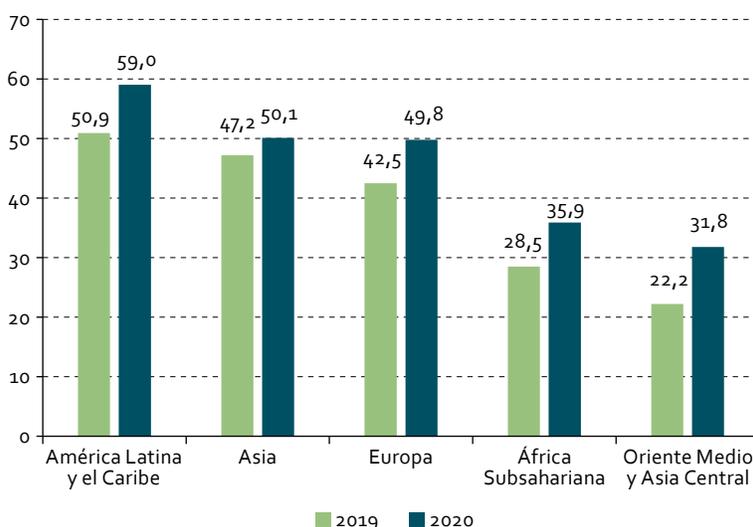
La capacidad de acceder de forma efectiva al financiamiento privado varía ampliamente en los distintos países de América Latina y el Caribe. Ese financiamiento está sujeto a múltiples requisitos de acceso y condicionalidades, lo que hace difícil que los países adopten un enfoque estratégico para financiar sus prioridades de desarrollo y evaluar el impacto y la eficacia de las fuentes de financiamiento. Además, los proveedores de financiamiento privado no exigen las mismas condiciones ni imponen los mismos criterios de acceso que las fuentes de financiamiento público.

C. La crisis de la pandemia y el financiamiento para el desarrollo

Los efectos económicos y sociales del COVID-19, así como las medidas de política para enfrentarlos, han aumentado significativamente las necesidades de financiamiento de la región. Por una parte, entre 2019 y 2020 el gasto fiscal total aumentó del 21,4% al 24,7% del PIB, dinámica que se explica por la fuerte expansión de los subsidios y transferencias corrientes a los hogares y al sector productivo para afrontar las necesidades de liquidez inmediata y paliar la urgencia. Por otra parte, los ingresos fiscales cayeron del 18,4% al 17,9% del PIB como consecuencia de la fuerte contracción económica del 7,7% del PIB que sufrió la región (CEPAL, 2021a).

El consecuente aumento del déficit fiscal global, que se situó en un -3,0% del PIB en 2019 y en un -6,9% del PIB en 2020, abultó la deuda pública más de 10 puntos porcentuales: en 2019 fue del 45,6% del PIB y en 2020, del 56,3% del PIB. América Latina y el Caribe no solo tiene un endeudamiento promedio simple mayor que el de las regiones de ingreso bajo, sino que es la región en desarrollo más endeudada del mundo. En Barbados, Belice, Jamaica y Suriname, los niveles de deuda se acercan al 100% del PIB o incluso lo superan. América Latina y el Caribe también es la región que dedica al servicio de la deuda externa la mayor proporción de sus exportaciones de bienes y servicios; en 2020, esta cifra fue del 59% (CEPAL, 2021c) (véase el gráfico III.7).

Gráfico III.7
Regiones en desarrollo: servicio de la deuda externa en términos
de las exportaciones de bienes y servicios, 2019 y 2020
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Fondo Monetario Internacional (FMI), "World Economic Outlook Database", abril de 2021 [en línea] <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2021/03/23/world-economic-outlook-april-2021>.

Esta situación agudiza la restricción presupuestaria y limita la capacidad de la política fiscal para seguir respondiendo a las demandas económicas y sociales surgidas de la pandemia, así como para enfrentar a mediano y más largo plazo las brechas estructurales agravadas por esta. Los países de la región podrán mantener políticas fiscales expansivas si logran estabilizar los niveles de endeudamiento, y esto exige un fuerte aumento de los ingresos fiscales por medio de un mayor crecimiento económico. De lo contrario, se podrían ver abocados a una reducción de los déficits primarios, una opción poco viable en las circunstancias actuales.

Por el lado del gasto, los países enfrentan una tendencia al alza en los pagos del servicio de la deuda que se ha acentuado con la pandemia. En el período 2012-2020, los pagos de interés de los gobiernos centrales de la región aumentaron del 1,7% al 2,7% del PIB. En consecuencia, recursos que se podían haber destinado a enfrentar los efectos de la pandemia y la provisión de bienes públicos se desviaron hacia el pago del servicio de la deuda. Además, como es posible observar, la estabilización de los niveles de deuda en proporción al PIB no garantiza la correspondiente estabilización del servicio de la deuda (CEPAL, 2021a).

Las restricciones de liquidez y financiamiento también afectan al sector productivo. La deuda del sector corporativo no financiero en la región aumentó de un 38,7% a un 43,7% del PIB entre el último trimestre de 2019 y el último trimestre de 2020 (IIF, 2021a). Además, se ha producido una caída de la rentabilidad, restricciones de liquidez y una disminución de la capacidad de repago del sector corporativo

no financiero (FMI, 2020)⁴. En 2019 el porcentaje de empresas de la región cuya tasa de cobertura de intereses se encontraba por debajo de 1 era cercano al 30% del total, y más del 30% de la deuda de dichas empresas se asocia a una tasa de cobertura de intereses por debajo de 1. Estos índices de fragilidad financiera podrían empeorar con la pandemia.

Por una parte, las iniciativas de cooperación y respuesta de las instituciones financieras multilaterales no han sido acordes con las necesidades de financiamiento de los países de la región. Las líneas de financiamiento otorgadas por el Fondo Monetario Internacional (FMI) a los países de América Latina y el Caribe para enfrentar los efectos de la pandemia abarcan, en promedio, solo entre el 23,1% y el 32,3% de las necesidades de financiamiento de los países que solicitaron apoyo. Por su parte, el financiamiento comprometido por parte del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), equivalente a 8.000 y 7.700 millones de dólares, respectivamente, ha sido inferior al otorgado por la banca de desarrollo subregional —el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y el Banco de Desarrollo del Caribe (CARIBANK)—, que se estima en 12.300 millones de dólares (CEPAL 2021b; Bárcena, 2021).

Por otra parte, pese a que los efectos del COVID-19 no distinguen entre los niveles de ingreso, la arquitectura de la cooperación internacional ha hecho que las iniciativas multilaterales se concentren en responder a las necesidades de financiamiento de los países de ingreso bajo. La mayor parte del incremento del financiamiento otorgado por el Banco Mundial en 2020 se canalizó a través de la Asociación Internacional de Fomento (AIF), que es la entidad del Banco Mundial que brinda asistencia a los países de menores ingresos mediante financiamiento concesional. La AIF canalizó el 65% del financiamiento otorgado por el Banco Mundial para enfrentar los efectos de la pandemia (Bárcena, 2021).

En el caso de América Latina y el Caribe, solo siete países (Bolivia (Estado Plurinacional de), Dominica, Granada, Haití, Honduras, San Vicente y las Granadinas y Santa Lucía) recibieron financiamiento concesional del Banco Mundial a través de la AIF, lo que representó el 14% del total del financiamiento concesional y no concesional recibido por la región. El resto de los países no pueden optar al financiamiento concesional, dada su clasificación de países de ingreso medio. De la misma manera, el BID otorga préstamos concesionales a solo cuatro economías de la región: Bolivia (Estado Plurinacional de), Guyana, Honduras y Nicaragua, que —a excepción de Guyana— son economías de ingreso medio-bajo.

La mayor parte de los países de la región tampoco pueden acceder a la Iniciativa de Suspensión del Servicio de la Deuda lanzada por el Grupo de los 20 (G20) en abril de 2020, que consiste en una suspensión temporal del reembolso de los préstamos de acreedores bilaterales oficiales y que se enfoca hacia los países de ingreso bajo o los países de ingreso medio calificados como vulnerables. Entre los países de América Latina y el Caribe que reúnen las condiciones requeridas por esta iniciativa se incluyen algunas de las economías del Caribe (Dominica, Granada, Guyana, Haití, San Vicente y las Granadinas y Santa Lucía) y de Centroamérica (Honduras y Nicaragua). Hasta la fecha, de los países de la región solo participan cuatro economías del Caribe: Dominica, Granada, San Vicente y las Granadinas y Santa Lucía (CEPAL 2021b).

La idea de que la cooperación internacional debería guiarse por el ingreso per cápita también permea las iniciativas relativas a la expansión de la liquidez y a la redistribución de la liquidez de los países desarrollados a los países en desarrollo. En respuesta a la fuerte demanda de liquidez por parte de los países en desarrollo, el G20 ha dado su apoyo al FMI para una nueva emisión de derechos especiales de giro (DEG) cuyas estimaciones iniciales la situarían en el equivalente a 650.000 millones de dólares, lo que constituye la mayor emisión de su historia. Debido al sistema existente de cuotas, los países desarrollados recibirían el 64% de dicha emisión (419.000 millones de dólares) y los países en desarrollo recibirían el resto (232.000 millones de dólares, o el 36% del total).

En América Latina y el Caribe, una nueva asignación de DEG beneficiaría a algunas de las economías más pequeñas (incluidos los PEID del Caribe), que también son las más vulnerables debido a su pequeño tamaño, sus limitaciones estructurales y su exposición a los peligros naturales. Las economías más

⁴ Desde finales de 2019, la agencia de riesgo crediticia Standard & Poor's ha bajado la calificación crediticia para la deuda de largo plazo en moneda extranjera de aproximadamente un tercio de todas las empresas de la región (FMI, 2020).

beneficiadas serían la República Bolivariana de Venezuela, Guyana y Suriname, con participaciones totales de DEG que representarían, respectivamente, el 79%, el 37% y el 30% del total de sus reservas internacionales. Otras economías pequeñas que también se beneficiarían de una nueva asignación de DEG son las Bahamas, Belice, Ecuador, El Salvador, Haití, Jamaica y Santa Lucía. Algunas de estas economías, como Belice, Jamaica y Suriname, se encuentran también entre las economías más endeudadas de la región. En 2020, la deuda pública del gobierno central se situó en el 130,7%, el 103,3% y el 94,8% del PIB en Belice, Jamaica y Suriname, respectivamente. El aumento de las reservas internacionales en estas economías proporcionaría un importante colchón financiero por efecto de la reducción del riesgo y el fortalecimiento de la posición de la balanza de pagos (Bárcena, 2021).

Consecuentemente, se ha propuesto acompañar esta nueva emisión de DEG con una reasignación hacia los países en desarrollo de los DEG que los países desarrollados no utilicen. La mayor parte de las propuestas se han centrado en reasignar los DEG hacia los países de menores ingresos a través del fortalecimiento del Fondo Fiduciario para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza, cuyo objetivo es canalizar préstamos a los países más pobres. En América Latina y el Caribe la reasignación de los DEG reforzaría la capacidad financiera de los acuerdos financieros regionales y de otras instituciones financieras de la región, como los bancos regionales de desarrollo.

La redistribución de la liquidez también puede llevarse a cabo mediante la creación de fondos multilaterales, como el Fondo para Aliviar la Economía COVID-19 (FACE) que propuso el Gobierno de Costa Rica, y mediante el fortalecimiento de la cooperación regional, aumentando la capacidad de préstamo y respuesta de los bancos de desarrollo regionales, subregionales y nacionales y de otras instituciones regionales. El acceso a un mayor financiamiento debe complementarse con medidas de política destinadas a reformar la arquitectura de la deuda internacional. Esto supondría crear un mecanismo multilateral de reestructuración de la deuda y una agencia multilateral de calificación crediticia. También se debe ampliar el alcance de la Iniciativa de Suspensión del Servicio de la Deuda promovida por el G20, de modo que abarque a todas las partes interesadas pertinentes (el sector privado y las instituciones multilaterales) y a los países vulnerables de ingreso medio. Además, la iniciativa debe prolongarse más allá de 2021. Esto debería ir acompañado de un mayor uso de diferentes instrumentos innovadores destinados a evitar el endeudamiento excesivo y a aumentar la capacidad de los países para afrontar el pago y servicio de la deuda.

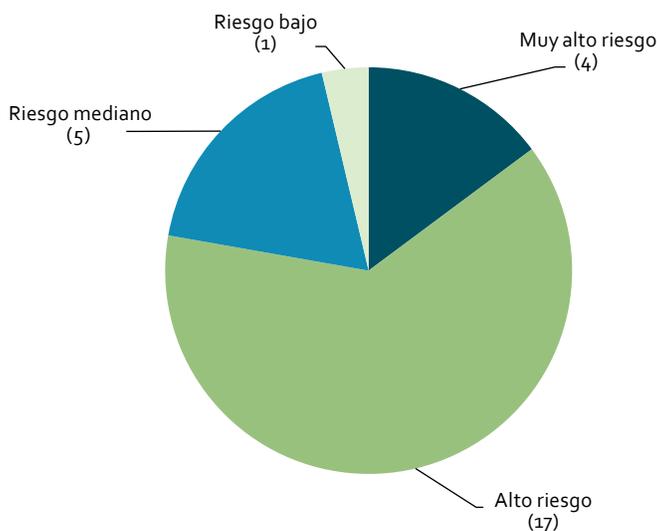
En vista de la baja respuesta en el ámbito de la cooperación internacional y de los límites que enfrentan los países de ingreso medio para obtener el financiamiento necesario, los países de la región han financiado su endeudamiento en gran medida acudiendo al mercado de capitales privado. Las emisiones totales en 2020 llegaron a representar 122.000 millones de dólares, por encima de los 118.000 millones de dólares registrados en 2019. No obstante, no todos los países tienen acceso a los mercados de capitales, y no todos los que tienen acceso disfrutan de las mismas condiciones. Las economías que con mayor frecuencia utilizan el mercado de capitales para la emisión de bonos soberanos son las economías de mayor tamaño. Varias de las economías más pequeñas, en particular las del Caribe, han hecho escaso uso del mercado de capitales privado. Además, por lo general, el costo de emisión de deuda soberana es más alto para las economías pequeñas de la región.

Finalmente, los mercados de capitales son altamente sensibles a las condiciones financieras internacionales y a las percepciones de riesgo de los países emisores, lo que los hace extremadamente volátiles y los expone a reversiones súbitas. En el contexto actual, la política expansiva monetaria por parte de los bancos centrales de las economías desarrolladas, en particular la de la Reserva Federal de los Estados Unidos, ha alentado la búsqueda de rendimiento en las economías emergentes por parte de los inversores privados.

Los datos disponibles con respecto al período 2017-2020 muestran que la rentabilidad aumentó en el transcurso de 2020 (es decir, durante la pandemia). La rentabilidad se determina de forma indirecta calculando la diferencia entre la tasa de interés que se aplica a las emisiones de deuda en el mercado internacional de capitales y la tasa de interés libre de riesgo de los bonos a diez años del Departamento del Tesoro de los Estados Unidos (CEPAL, 2021b).

No obstante, la tendencia al alza de las tasas de interés de largo plazo que se observa desde principios de 2021 podría reducir el incentivo a invertir en las economías emergentes. Un factor agravante es el hecho de que la mayor parte de los países de la región se encuentran clasificados como de alto riesgo para el inversor privado y, por lo tanto, sujetos a potenciales rebajas en la clasificación crediticia. De una muestra de 27 países de la región, 17 países (el 63% del total) tienen una clasificación crediticia de alto riesgo y 4 países, una clasificación de muy alto riesgo (véase el gráfico III.8).

Gráfico III.8
América Latina y el Caribe: grupos de países según clasificación de riesgo crediticio soberano, 24 de mayo de 2021
(En número de países)



Fuente: CountryRisk.io, "Sovereign Risk", 2021 [en línea] <https://www.countryrisk.io/platform>.

D. Los PEID del Caribe y su vulnerabilidad ante el proceso de graduación

Debido al reducido tamaño de sus economías y a las restricciones y desafíos particulares que enfrentan, los pequeños Estados insulares en desarrollo (PEID) del Caribe pueden verse gravemente afectados por la graduación y la consecuente pérdida de acceso al financiamiento concesional.

El tamaño de las economías del Caribe limita en gran medida su capacidad para beneficiarse de las economías de escala y alcance, así como para aumentar su productividad. La ausencia de economías de escala conduce a mayores costos unitarios, como resultado del tamaño subóptimo de las empresas, la falta de complementariedad en las actividades productivas y en la producción de insumos y una jerarquía productiva espacial ineficiente.

Como consecuencia de su insularidad, los costos de transporte por unidad de los bienes comercializados son mayores que en otros países. Estos elevados costos de transporte limitan el desarrollo innovador en los sectores productivos que dependen de insumos importados. Además, los productores más pequeños son considerados como una inversión de alto riesgo, lo que restringe las posibilidades de financiamiento.

Asimismo, los países pequeños tienen una dotación limitada de capital físico y humano. A esto hay que agregar que los pequeños Estados insulares en desarrollo del Caribe se caracterizan por tener una de las tasas de emigración más elevadas de la región, y esta se concentra en el capital humano cualificado (que cuenta con educación terciaria). En parte como consecuencia de este fenómeno, los países del Caribe enfrentan un proceso de envejecimiento de su población.

Finalmente, la ubicación geográfica de estos países agudiza estas limitaciones, ya que los pequeños Estados insulares en desarrollo del Caribe se encuentran en una zona geográfica propensa a un número y una intensidad crecientes de desastres naturales. Entre 1950 y 2016 el costo económico de los desastres naturales fue de más de 22.000 millones de dólares en el Caribe, en comparación con los 58.000 millones de dólares en todo el mundo. En algunos países el daño estimado supera el tamaño de su economía. Así, se estima que el costo del huracán María en Dominica fue equivalente al 226% de su PIB, y el daño causado por el huracán Iván en Granada en 2004 fue del orden del 200% de su PIB (FMI, 2018).

Los países de Centroamérica enfrentan retos similares ante la continua reducción de la cooperación internacional. A pesar de ser considerados países de ingreso medio, existen diferencias importantes entre ellos, y están marcados por desigualdades internas significativas. En 2020, el PIB por habitante de la subregión se ubicó entre los 1.721,8 dólares en Nicaragua y los 9.664,9 dólares en Costa Rica (en dólares constantes de 2010). De acuerdo con los datos disponibles más recientes, en cinco países centroamericanos (Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá) el índice de Gini, que marca la distribución del ingreso, era superior al promedio simple de América Latina. Este dato es particularmente importante, dado que América Latina es la región más desigual del mundo⁵.

Centroamérica enfrenta una creciente presión fiscal, que se ha visto fuertemente exacerbada por las consecuencias económicas de la pandemia de COVID-19. Entre 2019 y 2020 la deuda del sector público de estos países aumentó, en promedio, de un 49,0% del PIB a un 58,6% del PIB. Los mayores niveles se observan en El Salvador (88,4% del PIB) y Costa Rica (80,2% del PIB). Esto ha incrementado aún más el porcentaje de los recursos públicos que se destina al pago del servicio de la deuda. Cada vez resulta más necesario para la subregión tener acceso a fuentes de recursos externos diversificadas, de largo plazo y a tasas bajas.

Los países centroamericanos son también particularmente vulnerables a los fenómenos climatológicos extremos. El índice de riesgo climático global de la organización Germanwatch para el período 1998-2017 indica que Honduras fue el segundo país con mayores efectos climáticos registrados en el mundo; Guatemala, el decimocuarto, y El Salvador, el decimosexto (CEPAL, 2020c).

Dados sus efectos destructivos en los sectores productivos, los desastres naturales generan importantes interrupciones en la productividad. También se traducen en mayores niveles de deuda, por lo que reducen la capacidad de los gobiernos para mejorar la productividad a través del gasto en educación, salud e infraestructura. En 2013, 5 de los 20 países más endeudados del mundo (en términos de la relación entre su deuda pública y su PIB) se encontraban en el Caribe: Antigua y Barbuda, Barbados, Granada, Jamaica y San Kitts y Nevis. La deuda total combinada del Caribe ascendió a 46.000 millones de dólares, es decir, el 71 % del PIB subregional.

Las iniciativas para abordar la problemática del financiamiento de los pequeños Estados insulares en desarrollo del Caribe son escasas. El Banco Mundial, por medio de la AIF, otorga financiamiento concesional que contempla préstamos para pequeñas islas que tengan una población inferior a 1,5 millones de habitantes, que demuestren una elevada vulnerabilidad debido a su tamaño y ubicación geográfica y que cuenten con pocas posibilidades de obtener crédito debido a su elevado riesgo; este instrumento beneficia solo a tres islas del Caribe: Dominica, San Vicente y las Granadinas y Santa Lucía. En el caso del BID, los países beneficiarios incluyen solo a Guyana y Haití. Las islas más pequeñas del Caribe, pertenecientes a la Organización de Estados del Caribe Oriental (OECS), no pueden optar a financiamiento concesional, ya que al tratarse de territorios no son miembros del BID.

En 2020, los acreedores bilaterales oficiales representaban aproximadamente el 44,4% de todo el servicio de la deuda de los países participantes en la Iniciativa de Suspensión del Servicio de la Deuda, lo que supone un gran avance. No obstante, la mayor parte de dicho servicio corresponde a los acreedores privados (25,5%) y a los multilaterales (30,1%), que no participan en la iniciativa. En los casos de Dominica, Granada y Santa Lucía, los acreedores multilaterales y privados también representan la mayor parte del servicio de la deuda (véase el cuadro III.2), y el ahorro que se obtuvo al participar en la mencionada iniciativa es limitado (un 0,70%, un 0,72% y un 0,27% del PIB en 2020, respectivamente).

⁵ Véase CEPAL (2021e).

Cuadro III.2
Dominica, Granada, Santa Lucía y países seleccionados^a: servicio de la deuda por tipo de acreedor, 2020
(En porcentajes del total)

Tipo de acreedores	Todos los países participantes	Dominica	Granada	Santa Lucía
Privados	25,5	18,0	25,0	1,0
Oficiales multilaterales	30,1	49,0	58,0	74,0
Oficiales bilaterales	44,4	25,0	17,0	25,0
No oficiales	...	8,0	0,0	-

Fuente: Banco Mundial, "COVID-19 (coronavirus): Iniciativa de Suspensión del Servicio de la Deuda", 18 de junio de 2021 [en línea] <https://www.bancomundial.org/es/topic/debt/brief/covid-19-debt-service-suspension-initiative>, e I. Fresnillo, "La Iniciativa de Suspensión del Servicio de la Deuda del G20: ¿drenar el Titanic con un balde?", Red Europea sobre Deuda y Desarrollo (EURODAD), octubre de 2020 [en línea] https://d3n8a8pro7vhmx.cloudfront.net/eurodad/pages/768/attachments/original/1612270524/DSSI_Spanish.pdf?1612270524.

^a Países del mundo que participan en la Iniciativa de Suspensión del Servicio de la Deuda del Grupo de los 20 (G20).

A la falta de acceso a financiamiento concesional se suma la incertidumbre sobre la continuidad de las preferencias comerciales que los países del Caribe reciben para exportar a los Estados Unidos en el marco de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe, que son claves para su desarrollo económico y social⁶. Estas preferencias están sujetas al cumplimiento de diversos criterios por parte de los países beneficiarios, y estos criterios son evaluados cada dos años por el Congreso de los Estados Unidos. Entre ellos se incluyen las condiciones económicas del país beneficiario y criterios relativos a sus políticas en materia comercial, laboral, de inversión extranjera y de propiedad intelectual, entre otras políticas (USTR, 2019).

Bibliografía

- Banco Mundial (2021a), "World Development Indicators" [en línea] <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>.
- ____ (2021b), "COVID-19 (coronavirus): Iniciativa de Suspensión del Servicio de la Deuda", 18 de junio [en línea] <https://www.bancomundial.org/es/topic/debt/brief/covid-19-debt-service-suspension-initiative>.
- Bárcena, A. (2021), "Retos de financiación para sostener una política fiscal expansiva y ampliar el espacio fiscal para una recuperación transformadora en los países de ingresos medios", 23 de abril [en línea] https://www.cepal.org/sites/default/files/presentations/webinar_3-_210423_final_alicia_barcelona_ffd._viernes_23_de_abril.pdf.
- BIP (Banco de Pagos Internacionales) (2021), "FRED Economic Data", Banco de la Reserva Federal de St. Louis [en línea] <https://fred.stlouisfed.org/tags/series?t=bis%3Bdebt%3Bnonfinancial%3Bnsa>.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2021a), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2021* (LC/PUB.2021/5-P), Santiago.
- ____ (2021b), "Financiamiento para el desarrollo en la era de la pandemia de COVID-19 y después: prioridades de América Latina y el Caribe en la agenda de políticas mundial en materia de financiamiento para el desarrollo", *Informe Especial COVID-19*, N° 10, Santiago, marzo.
- ____ (2021c), "Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2021: los desafíos de la política fiscal en la recuperación transformadora pos-COVID-19", 21 de abril [en línea] https://www.cepal.org/sites/default/files/presentation/files/210421_esp_pan_fiscal_post_lanzamiento.pdf.
- ____ (2021d), *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2020* (LC/PUB.2020/17-P/Rev.1), Santiago.
- ____ (2021e), CEPALSTAT [en línea] <https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/portada.html>.
- ____ (2020a), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2020* (LC/PUB.2020/12-P), Santiago.
- ____ (2020b), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2020* (LC/PUB.2020/6-P), Santiago.

⁶ Las exportaciones de los países del Caribe a los Estados Unidos pueden beneficiarse tanto del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) como de las preferencias establecidas en el marco de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe, cuyo uso es mucho más frecuente. En 2018, solo el 0,5% de las importaciones de los Estados Unidos desde los países beneficiarios de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe ingresó a través del SGP (USTR, 2019, pág. 9).

- _____ (2020c), "Plan de Desarrollo Integral para El Salvador, Guatemala, Honduras y el sur-sureste de México", Santiago.
- _____ (2019), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2019* (LC/PUB.2019/8-P), Santiago.
- CEPAL/Oxfam Internacional (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Oxfam Internacional) (2019), "Los incentivos fiscales a las empresas en América Latina y el Caribe", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2019/50), Santiago.
- CountryRisk.io (2021), "Sovereign Risk" [en línea] <https://www.countryrisk.io/platform>.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2021), "World Economic Outlook Database", abril [en línea] <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2021/03/23/world-economic-outlook-april-2021>.
- _____ (2020), *Global Financial Stability Report: Bridge to Recovery*, Washington, D.C., octubre.
- _____ (2018), "Dominica: 2018 Article IV Consultation-Press Release and Staff Report", *IMF Country Report*, N° 18/265, agosto.
- _____ (s/f), "International Financial Statistics (IFS)" [en línea] <https://data.imf.org/?sk=4c514d48-b6ba-49ed-8ab9-52b0c1a0179b>.
- Fresnillo, I. (2020), "La Iniciativa de Suspensión del Servicio de la Deuda del G20: ¿drenar el Titanic con un balde?", Red Europea sobre Deuda y Desarrollo (EURODAD), octubre [en línea] https://d3n8a8pro7vhmx.cloudfront.net/eurodad/pages/768/attachments/original/1612270524/DSSI_Spanish.pdf?1612270524.
- IIF (Instituto de Finanzas Internacionales) (2021a), "Global Debt Monitor: COVID drives debt surge—Stabilization ahead?", 17 de febrero [en línea] https://www.iif.com/Portals/0/Files/content/Global%20Debt%20Monitor_Feb2021_vf.pdf.
- _____ (2021b), "Global Debt Monitor: chipping away at the mountain?", 13 de mayo [en línea] https://www.iif.com/Portals/0/Files/content/Global%20Debt%20Monitor_May2021_vf.pdf.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) y otros (2021), *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 1990-2019*, París, OECD Publishing.
- S&P Global Market Intelligence (2019), "Latin America's green bond market sprouting again after a sluggish 2018", 8 de mayo [en línea] https://www.capitaliq.com/CIQDotNet/CreditResearch/RenderArticle.aspx?articleId=2229003&SctArtId=470779&from=CM&nsl_code=LIME&sourceObjectId=10977024&sourceRevId=3&fee_ind=N&exp_date=20290508-18:37:20.
- USTR (Oficina del Representante de los Estados Unidos para Asuntos Comerciales) (2019), *Thirteenth Report to Congress on the Operation of the Caribbean Basin Economic Recovery Act*, diciembre [en línea] https://ustr.gov/sites/default/files/CBI_Report_2019.pdf.



IV. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: una guía para el desarrollo y la cooperación

A. La Agenda 2030: una estrategia multidimensional y con múltiples actores

En la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas se destaca la importancia de promover nuevas medidas de desarrollo que vayan más allá del producto interno bruto (PIB). La Agenda 2030, con sus 17 Objetivos y 169 metas y los 232 indicadores para su seguimiento, representa un consenso político alrededor de una visión sistémica del desarrollo. Sus principios rectores (la universalidad, la indivisibilidad, la participación, la rendición de cuentas y el compromiso de que nadie se quede atrás) resaltan la relevancia de abordar los desafíos estructurales de manera integral, evitando que el progreso hacia un objetivo obstaculice el progreso hacia otros y tomando en cuenta las diferentes capacidades y prioridades nacionales.

Para implementar la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) no solo hay que ir más allá del predominio de los indicadores basados en el PIB per cápita al asignar los recursos concesionales, sino que también es necesario cambiar las formas y las modalidades de la cooperación internacional. Para lograr los ODS se deben superar las divisiones entre países graduados y no graduados y avanzar hacia un enfoque basado en desafíos y soluciones compartidas. Los ODS 10 y 17 especifican algunas de las metas que deben alcanzarse para que la gobernanza económica mundial y la cooperación internacional se ajusten a lo plasmado en la Agenda 2030. En este contexto, el enfoque de desarrollo en transición es complementario a la implementación de la Agenda 2030, por cuanto propone avanzar hacia una cooperación facilitadora y catalizadora de los procesos de desarrollo que atienda las necesidades de los países según sus desafíos estructurales (véase el diagrama IV.1).

Diagrama IV.1
La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los Objetivos de Desarrollo Sostenible
en el marco del concepto de desarrollo en transición



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

B. Los ODS y la medición del desarrollo

A la hora de clasificar los procesos de desarrollo es necesario definir claramente las dimensiones que se quieren medir. Según el enfoque de brechas estructurales, la selección y el orden de las prioridades de desarrollo dependen de las condiciones individuales de los países de la región. Los países deben determinar, medir y cuantificar las dimensiones de desarrollo en las que se encuentran las mayores necesidades y desafíos y, al mismo tiempo, definir qué áreas y carencias quieren priorizar y enfrentar. Sin embargo, las agendas de desarrollo mundiales marcan los objetivos prioritarios de la comunidad internacional y, por ello, podrían considerarse un marco de referencia para la orientación de la cooperación internacional.

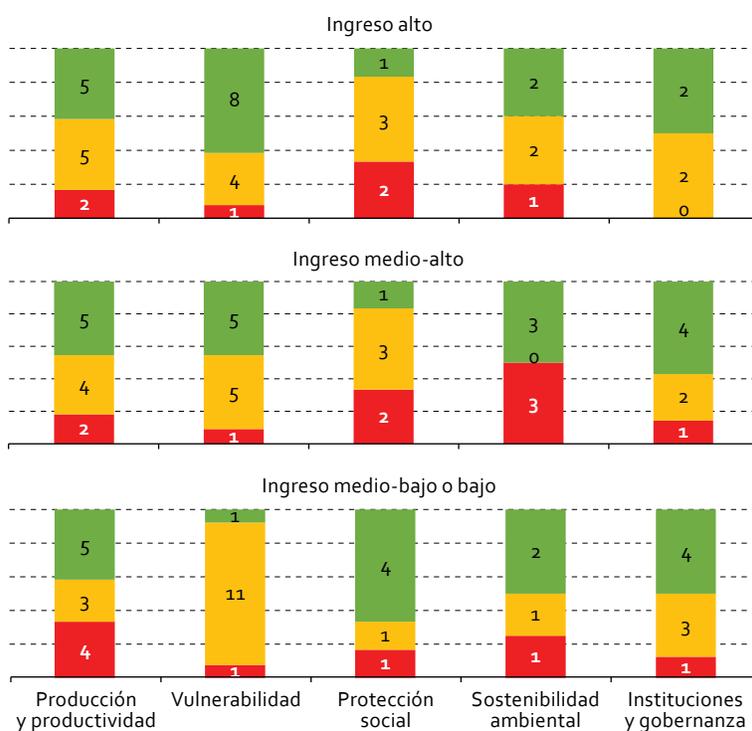
El análisis de los indicadores propuestos en el marco de las metas para alcanzar los ODS evidencia que los países de la región están en una posición de vulnerabilidad en varias áreas clave para su desarrollo, incluso en el caso de los países con niveles de ingreso alto y medio-alto.

En un ejercicio de simulación de escenarios y proyecciones de tendencias a 2030 sobre la base de un conjunto seleccionado de 177 indicadores, que representan el 53% de los indicadores del marco regional de indicadores para el seguimiento de los ODS en América Latina y el Caribe, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2021a) encontró una dinámica heterogénea en el cumplimiento de las metas de la Agenda 2030: en un 32% de las series se alcanzarían las metas, en otro 32% sería imprescindible implementar acciones de política so pena de no alcanzar las metas y en un 36% la tendencia sería de estancamiento o retroceso de no llevarse a cabo acciones correctivas.

En este documento se analizan cinco dimensiones de desarrollo, con el objetivo de mostrar la relevancia de contar con una metodología de clasificación de desarrollo sistémica y multidimensional. La selección de las dimensiones se basa en las trampas estructurales que afectan a los países de América Latina y el Caribe, según se recoge en *Perspectivas económicas de América Latina 2019: desarrollo en transición* de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE y otros, 2019): i) productividad y producción, ii) vulnerabilidad, iii) protección social, iv) sostenibilidad ambiental y v) instituciones y gobernanza. Uno de los mayores desafíos para la construcción de una clasificación multidimensional no basada en umbrales es la falta de disponibilidad de datos de todos los países. Para subsanar esta limitación, en las cinco dimensiones seleccionadas se escogen 41 indicadores vinculados a las metas de los ODS analizados por la CEPAL (2021a) (véase el cuadro A1 del anexo 1).

Los indicadores escogidos se analizan agrupando los países de la región según los umbrales de ingreso definidos por el Banco Mundial. Tomando las proyecciones de la CEPAL (2021a) se clasifican las series en tres grupos: i) en el grupo verde, aquellas series en que se alcanzaron las metas propuestas para el indicador o se alcanzarían en 2030 si se mantiene la tendencia actual; ii) en el grupo amarillo, aquellas en que no se lograría cumplir con las metas a 2030 sin una intervención de políticas, y iii) en el grupo rojo, aquellas en que se revertiría la tendencia observada de no llevarse a cabo acciones de política. El análisis del cumplimiento a 2030 de los indicadores agrupados en estas categorías evidencia que todos los países de la región—independientemente de su nivel de ingreso— comparten desafíos, lo que apoya la idea de que, pese a la graduación, muchos de los países de ingreso medio de América Latina y el Caribe aún enfrentan dificultades (véase el gráfico IV.1).

Gráfico IV.1
América Latina y el Caribe: proyección del estado de avance en cinco dimensiones del desarrollo sostenible a 2030
(En porcentajes de los indicadores que se alcanzarían a 2030)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

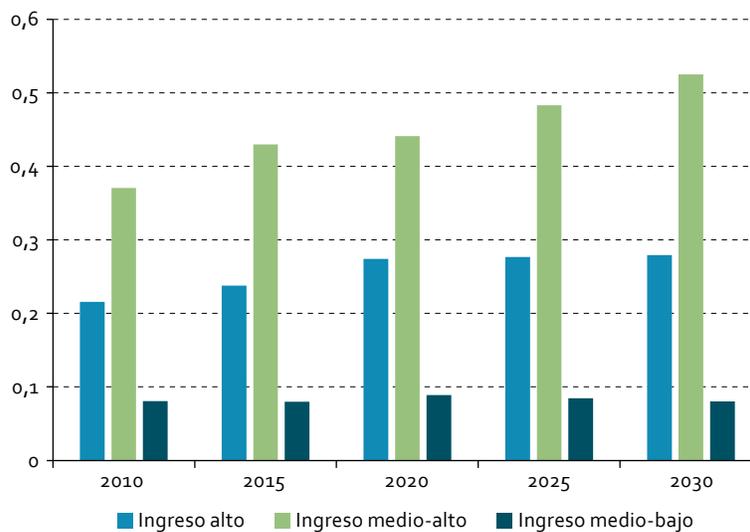
Nota: En verde se indica la proporción de las series en que se alcanzaron las metas o se alcanzarían en 2030 manteniendo la tendencia actual; en amarillo, aquellas en que no se lograría cumplir con las metas a 2030 sin una intervención de políticas, y en rojo, aquellas en que se revertiría la tendencia observada de no llevarse a cabo acciones de política.

En materia de producción y productividad, la débil estructura productiva de los países de la región se traslada al alcance de las metas a 2030. En este sentido existe cierta independencia entre el nivel de ingresos y el cumplimiento de las metas: en los tres grupos de países según ingresos, más del 60% de las metas de producción y productividad no se alcanzarán a 2030 o retrocederán si no se produce un cambio en la tendencia (CEPAL, 2021a). La diferencia entre países de ingreso alto y medio-alto también es muy pequeña en cuanto a los indicadores de vulnerabilidad: los países de ingreso alto no alcanzarían 5 indicadores de 15 (o retrocederían en dichos indicadores), y lo mismo sucedería con 6 de los indicadores en el caso de los países de ingreso medio-alto. En las cinco categorías analizadas queda claro que la posibilidad de alcanzar los ODS no es homogénea dentro de los grupos de países por ingreso, por lo que se deben buscar nuevos mecanismos para la cooperación internacional en la región que vayan más allá del PIB y tomen en cuenta las características estructurales de los países.

Dando una mirada más específica a los indicadores que componen cada una de estas dimensiones, en la dimensión de producción y productividad se analizaron tres series que revelan las dificultades estructurales que enfrentan los países de la región: el gasto en investigación, desarrollo e innovación; la educación de los niños, niñas y adolescentes, y el acceso a las tecnologías digitales. Estas han sido centrales en diversas iniciativas de cooperación y deberían ser atendidas incluso una vez que los países alcancen un nivel de ingreso medio-alto o alto.

En la región, el gasto en investigación, desarrollo e innovación (I+D+i) como proporción del PIB se encuentra estancado en un nivel muy bajo, y de mantenerse la tendencia actual no se alcanzarán mejoras sustantivas a 2030 (véase el gráfico IV.2). Esta baja inversión en I+D+i repercute en las posibilidades de los países de avanzar en la sofisticación tecnológica de su producción y en la construcción de capacidades.

Gráfico IV.2
América Latina y el Caribe: gasto en investigación, desarrollo e innovación (I+D+i)
como proporción del PIB, 2010, 2015, 2020 y 2030
(En porcentajes)

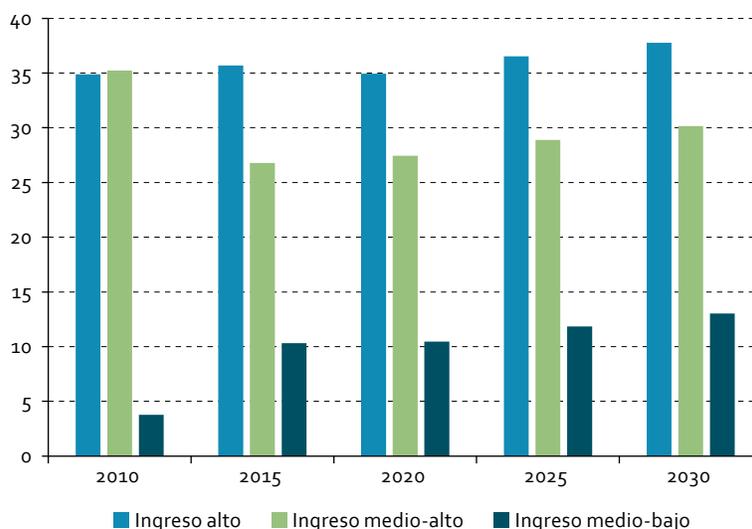


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Otro aspecto central para la construcción de capacidades y para alcanzar un desarrollo inclusivo y sostenible es la educación de los niños, niñas y adolescentes. En este plano, la situación de los países de la región es preocupante, si se considera el porcentaje de niños, niñas y adolescentes que al finalizar la secundaria inferior han alcanzado un nivel mínimo de competencia en matemáticas. En los países de ingreso bajo este porcentaje es del 10% a 2020, y será similar a 2030 si se mantiene la tendencia. Si bien en los países de mayores ingresos la situación es mejor, el porcentaje sigue siendo insuficiente en valores absolutos (véase el gráfico IV.3).

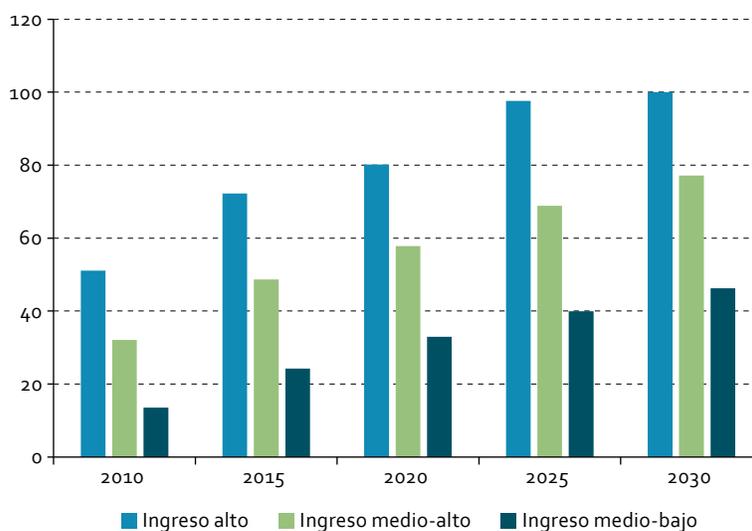
Finalmente, el acceso a las tecnologías digitales es un elemento central para el desarrollo y, aunque ha habido mejoras sustantivas en la región y la tendencia es creciente, la universalización del acceso a Internet sigue siendo un desafío para los países de ingreso medio (véase el gráfico IV.4). La pandemia ha tenido un claro impacto en este punto. Ante el cierre de las actividades presenciales y el establecimiento de cuarentenas, el hecho de contar con acceso a servicios a través de Internet, incluso en ámbitos muy sensibles como la educación y la salud, supuso una diferencia en el bienestar de las personas. De acuerdo con la información analizada, en los países de ingreso medio aún queda trabajo pendiente para alcanzar indicadores de acceso universal.

Gráfico IV.3
América Latina y el Caribe: proporción de niños, niñas y adolescentes que al finalizar la enseñanza secundaria inferior han alcanzado al menos un nivel mínimo de competencia en matemáticas, 2010, 2015, 2020 y 2030
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

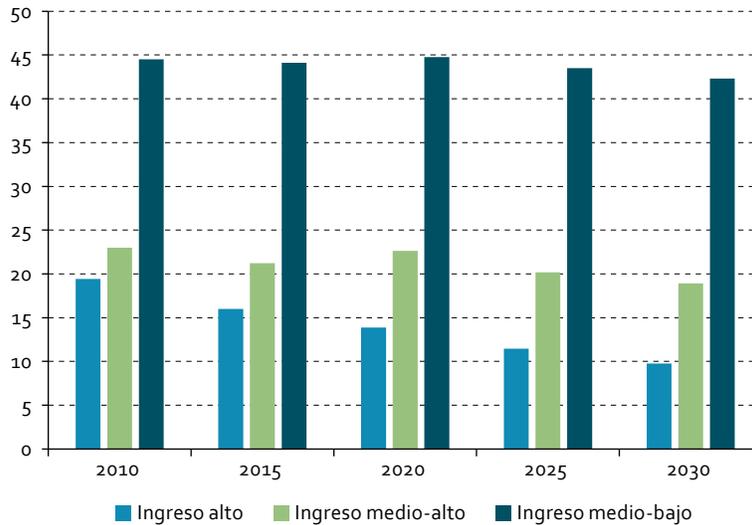
Gráfico IV.4
América Latina y el Caribe: usuarios de Internet, 2010, 2015, 2020 y 2030
(Por cada 100 habitantes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Dentro de la categoría de la trampa estructural de la vulnerabilidad, un indicador que da cuenta de las dificultades que enfrentan los países en su transición al desarrollo para asegurar el bienestar y la inclusión de sus habitantes es la persistente tasa de población urbana que vive en barrios marginales. En los países de ingreso medio-bajo, más del 40% de la población se encuentra en esta situación y, según las proyecciones a 2030, la situación casi no mejorará (véase el gráfico IV.5). La brecha con los países de ingreso medio-alto y alto es elevada, pero en los países de ingreso medio-alto podría observarse un retroceso de este indicador a 2030 de no llevarse a cabo acciones de política.

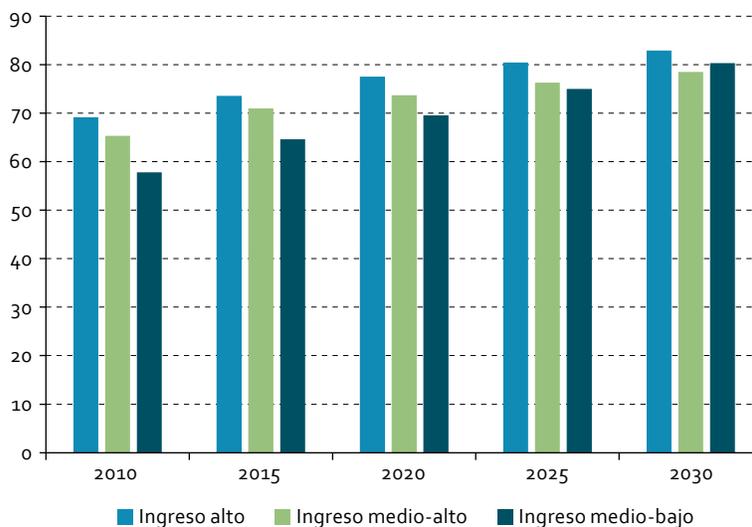
Gráfico IV.5
América Latina y el Caribe: población urbana residente en barrios marginales, 2010, 2015, 2020 y 2030
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

En materia de salud, en cambio, no existe una brecha elevada entre los países según su nivel de ingreso. De acuerdo con las proyecciones realizadas, habría una evolución positiva a 2030 en todos los grupos de países, que alcanzarían una cobertura de en torno al 80% (véase el gráfico IV.6). Pese a esto, la pandemia ha dejado claro que, ante el surgimiento de nuevas enfermedades, la cobertura de salud no es suficiente para proteger a la población; es necesario contar con capacidades tecnológicas y productivas que permitan resolver los problemas con celeridad, ya sean de fabricación o de acceso a insumos (equipos de protección personal, medicamentos, vacunas u otros.). En este sentido, es crucial para todos los países de la región —independientemente de su nivel de ingreso per cápita— contar con mecanismos de cooperación con los países desarrollados.

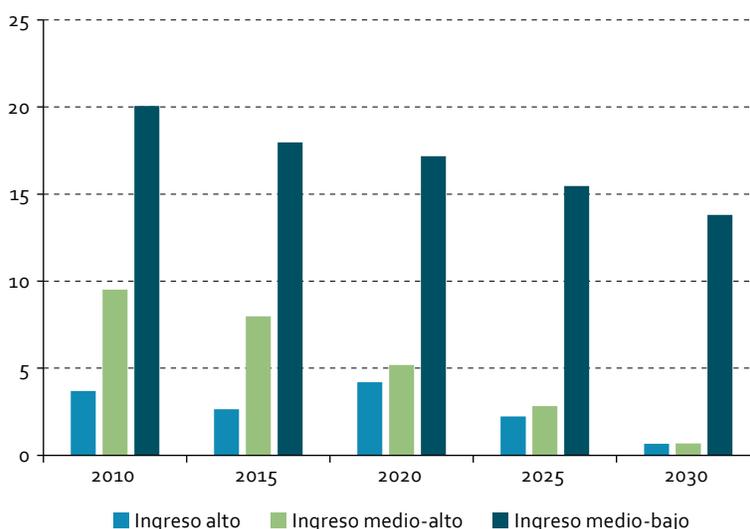
Gráfico IV.6
América Latina y el Caribe: índice de cobertura de los servicios de salud con cobertura universal, 2010, 2015, 2020 y 2030
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

En el ámbito de la protección social, existe una amplia brecha entre los países de ingreso medio-bajo y los demás en la cantidad de lesiones ocupacionales letales de personas empleadas que se producen al año (véase el gráfico IV.7). Este indicador evolucionará favorablemente en los tres grupos de países según su ingreso, pero a 2030 se mantendrá aún en niveles elevados en el caso de los países de ingreso medio-bajo. La cooperación puede contribuir a mejoras en el ámbito institucional, aportando buenas prácticas en temas regulatorios, y en la difusión de tecnologías y herramientas para la reducción de accidentes. La vulnerabilidad ante los riesgos laborales es un aspecto que los países de la región deben resolver en su transición al desarrollo.

Gráfico IV.7
América Latina y el Caribe: lesiones ocupacionales letales de personas empleadas, 2010, 2015, 2020 y 2030
(Por cada 100.000 empleados)



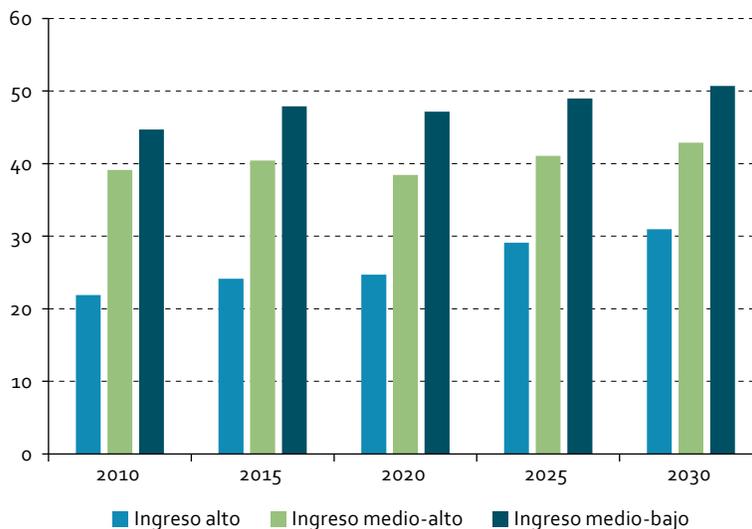
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Por último, uno de los patrimonios de América Latina y el Caribe es su biodiversidad, pero la explotación de los recursos naturales puede atentar contra esta riqueza si no se realiza siguiendo los más altos estándares de cuidado del medio ambiente. La protección de las áreas de biodiversidad es una de las herramientas de los países de la región en la búsqueda de equilibrio entre las actividades productivas de uso intensivo de recursos naturales y el cuidado de la naturaleza. En este sentido, el indicador del porcentaje de áreas de biodiversidad terrestre clave protegidas muestra una relación inversa con el nivel de ingreso y una tendencia al estancamiento (véase el gráfico IV.8). En la búsqueda de un modelo de desarrollo sostenible, el apoyo de la comunidad internacional para mejorar estos indicadores es fundamental.

Como se mencionó inicialmente, el análisis del cumplimiento a 2030 de determinados indicadores agrupados en cinco categorías de trampas estructurales evidencia que los países de la región comparten desafíos estructurales que persisten incluso a pesar de los aumentos del ingreso. En este escenario, la categorización de América Latina y el Caribe como una región de ingreso medio y cercana a la graduación es insuficiente e incompleta para analizar los procesos de desarrollo de la región. Es más, dicha graduación podría poner a los países en una situación más compleja que la actual para alcanzar los Objetivos de la Agenda 2030.

América Latina y el Caribe es una región diversa, con un proceso de desarrollo incompleto y con numerosos desafíos pendientes. El ejercicio de análisis de los indicadores realizado demuestra que, si se utiliza un criterio de cooperación basado en las categorías de ingreso, se podría erróneamente concluir que la región no es prioritaria para la cooperación internacional, ya que muchos de sus países están en proceso de graduación.

Gráfico IV.8
América Latina y el Caribe: áreas de biodiversidad terrestre clave protegidas, 2010, 2015, 2020 y 2030
 (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Bibliografía

- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2021a), *Construir un futuro mejor: acciones para fortalecer la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* (LC/FDS.4/3/Rev.1), Santiago.
- ____ (2021b), *Valoración de la cooperación Sur-Sur en seis países seleccionados de América Latina y el Caribe: desafíos compartidos en la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, E. Oviedo (coord.), Santiago, en prensa.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económico) y otros (2019), *Perspectivas económicas de América Latina 2019: desarrollo en transición* (LC/PUB.2019/14), París, OECD Publishing, marzo.



V. Conclusiones: una nueva cooperación para un mundo en transición

A. Una nueva visión de la cooperación

Como se ha analizado en los capítulos anteriores, América Latina y el Caribe ha vivido un proceso de desarrollo truncado, caracterizado por baja productividad y dificultades para sostener un cambio tecnológico y productivo que permita transitar de sectores intensivos en recursos naturales y trabajo no cualificado a sectores más dinámicos que generen empleos de calidad y permitan reducir las desigualdades. Los países de la región siguen siendo vulnerables a las dinámicas de los mercados internacionales y ello no les permite preservar el equilibrio macroeconómico, lo que se vincula con un espacio fiscal limitado y un acceso a los mercados de capitales nacionales insuficiente. Al mismo tiempo, en la región persisten importantes desafíos en materia de inclusión social, reducción de las desigualdades y sostenibilidad. El proceso de graduación y sus consecuencias podrían exponer a los países a retrocesos en algunas de las dimensiones fundamentales del desarrollo. La graduación, en efecto, no implica solo salir del marco de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD), sino que modifica también los espacios de diálogo y las formas de relacionamiento con los países más desarrollados y limita el acceso a otras fuentes de financiamiento y modalidades de cooperación. Una vez graduados, los países pierden automáticamente los fondos de cooperación concesionales vinculados a los objetivos de desarrollo y no tienen suficientes capacidades para vincular los flujos privados, que responden a criterios de rentabilidad, a los objetivos de desarrollo. Además, muchos de los países graduados no tienen acceso a otras fuentes de financiamiento para el desarrollo. El actual proceso de graduación, basado en umbrales de ingreso per cápita, expone a los países y sus vulnerabilidades y no los acompaña en la consolidación de sus procesos de desarrollo. El impacto del COVID-19 en la región ha mostrado que los logros de desarrollo de los países no son sostenibles y que los países enfrentan desafíos persistentes que no pueden ser atendidos con los flujos de financiamiento privado.

En el nuevo contexto de graduación, las agencias de cooperación de los países tradicionalmente donantes han adaptado sus estrategias de cooperación para llegar a los países graduados mediante programas de cooperación regional para el desarrollo y cooperación triangular, que permiten que los países graduados apoyen el desarrollo de los países vecinos y profundicen la integración y, a la vez, se

mantengan las relaciones entre los donantes tradicionales y los países graduados (véase el recuadro V.1). Algunos donantes bilaterales, sin embargo, mantienen sus programas de desarrollo, incluso si el país no reúne las condiciones necesarias para la AOD, cuando estiman que existen asociaciones estratégicas en temas o sectores específicos¹.

Recuadro V.1
El Acuerdo de Cooperación Avanzada entre España y Costa Rica

Al haber sido calificado como país de ingreso medio-alto por las instituciones financieras internacionales y el Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), Costa Rica ha tenido menos acceso a los recursos de cooperación no reembolsables, al mismo tiempo que se ha incrementado significativamente la recepción de fondos reembolsables.

Costa Rica y España mantienen un programa de cooperación para el desarrollo desde 1990. En junio de 2021, firmaron un Acuerdo de Cooperación Avanzada (ACA), que fijará el marco de las relaciones bilaterales en materia de cooperación para el desarrollo en el período comprendido entre 2021 y 2029. En este acuerdo se presenta un modelo horizontal de cooperación, de diálogo bilateral para la identificación de acciones innovadoras de cooperación determinadas por las capacidades de ambos países, de rendición mutua de cuentas entre las partes y de retroalimentación permanente. Propone modalidades de cooperación (bilateral, regional, multilateral, fronteriza, triangular y delegada) e instrumentos como programas y proyectos, el Fondo de Promoción del Desarrollo (FONPRODE), las alianzas público-privadas y la ayuda humanitaria.

Mediante el Acuerdo de Cooperación Avanzada se busca contar con una proyección regional en que el desarrollo fronterizo sea uno de los ámbitos de trabajo, así como enfatizar la cooperación técnica y la cooperación Sur-Sur y triangular e implementar modalidades de cooperación innovadoras, como el apalancamiento de nuevos fondos de cooperación delegada y el trabajo coordinado con la Unión Europea y los organismos de las Naciones Unidas para generar alianzas estratégicas destinadas a movilizar e intercambiar conocimientos, especialización, tecnología y recursos financieros.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y otros, *Acuerdo de Cooperación Avanzada España – Costa Rica (ACA – ESCR)* [en línea] <http://www.aecid.otc.cr/wp-content/uploads/2021/07/Acuerdo-de-Cooperacion-Avanzada-Espana-CR-2021-2029-VB.pdf>.

En la última década, la necesidad de repensar la cooperación internacional para el desarrollo ha sido parte importante del debate sobre el futuro del sistema multilateral. Desde la aprobación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible se ha evidenciado la necesidad de repensar las modalidades de cooperación internacional. Para alcanzar las metas de la Agenda 2030 se requiere canalizar los esfuerzos de movilización de recursos públicos y privados, nacionales e internacionales para el desarrollo hacia el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). En este contexto, la cooperación internacional desempeña un papel clave. En primer lugar, para los países en desarrollo la AOD representa una fuente de financiamiento significativa y fiable. Al mismo tiempo, para los países con mayores niveles de ingresos la asistencia oficial para el desarrollo asegura recursos para atender los desafíos estructurales que limitan las potencialidades de desarrollo y contribuye al fortalecimiento institucional y a la transferencia de capacidades. En segundo lugar, la cooperación internacional genera espacios de diálogo entre los países desarrollados y los países en desarrollo para el intercambio de experiencias y la gestión conjunta de los desafíos globales.

En el sistema vigente, la graduación de la asistencia oficial para el desarrollo perjudica el acceso de los países en etapa de desarrollo en transición no solo a los recursos financieros no concesionales, sino también a la transferencia de conocimientos, buenas prácticas y normas técnicas, y reduce los espacios de diálogo y concertación de políticas. Los países que se gradúan enfrentan entonces crecientes desafíos para cumplir con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y responder a las necesidades de sus ciudadanías. El contexto actual ofrece una oportunidad para reflexionar sobre los criterios utilizados

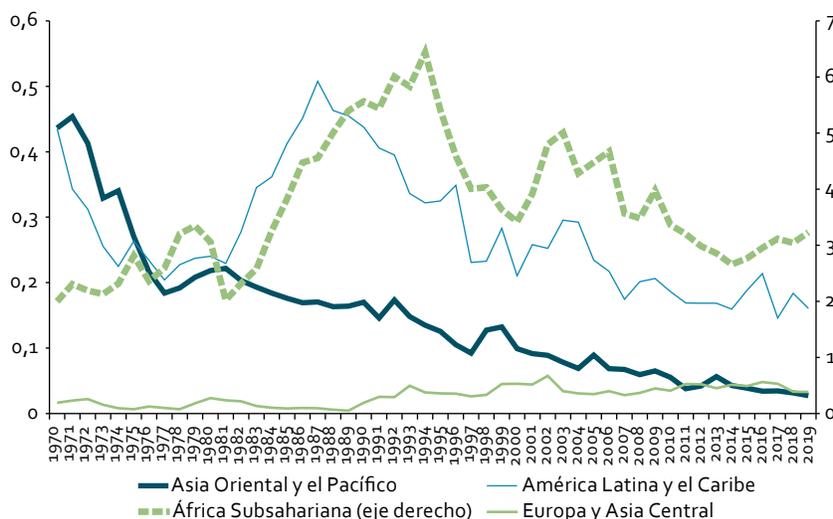
¹ Un ejemplo es la continuidad de las operaciones de la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA) en Chile (Calleja y Prizzon, 2019).

para la asignación de la AOD y afinar la mirada para determinar dónde están los mayores desafíos del desarrollo en cada caso y cómo la cooperación internacional puede ayudar a los países a impulsar procesos de desarrollo virtuosos. La cooperación para el desarrollo debe repensarse como un instrumento integral para acompañar a los países en sus procesos de desarrollo, tomando en cuenta sus características estructurales. Por ello, el enfoque de desarrollo en transición considera el desarrollo como un proceso multidimensional e ininterrumpido, que no termina cuando los países alcanzan un determinado nivel de ingreso per cápita y que continúa en las varias dimensiones hasta que los logros sean sostenibles. La cooperación, desde esta perspectiva, es facilitadora del desarrollo y responde a las necesidades de los países. En particular, de acuerdo con el concepto de desarrollo en transición, la cooperación internacional debe tener un enfoque que vaya más allá de la reducción de la pobreza. Los países en etapa de desarrollo en transición necesitan de una cooperación catalizadora de los procesos de desarrollo que apoye sus esfuerzos por poner en marcha los cambios estructurales necesarios para salir de la dinámica de desarrollo truncado, o en histéresis.

En América Latina y el Caribe, los siguientes países fueron eliminados de la lista de receptores de AOD del Comité de Asistencia para el Desarrollo por haber sido clasificados durante tres años consecutivos como países de ingreso alto por el Banco Mundial: Bahamas (1996), Bermudas (1997), Barbados y Trinidad y Tabago (2011) y Chile y Uruguay (2018). Está programado que Antigua y Barbuda y Panamá sean eliminados de esa lista en 2022.

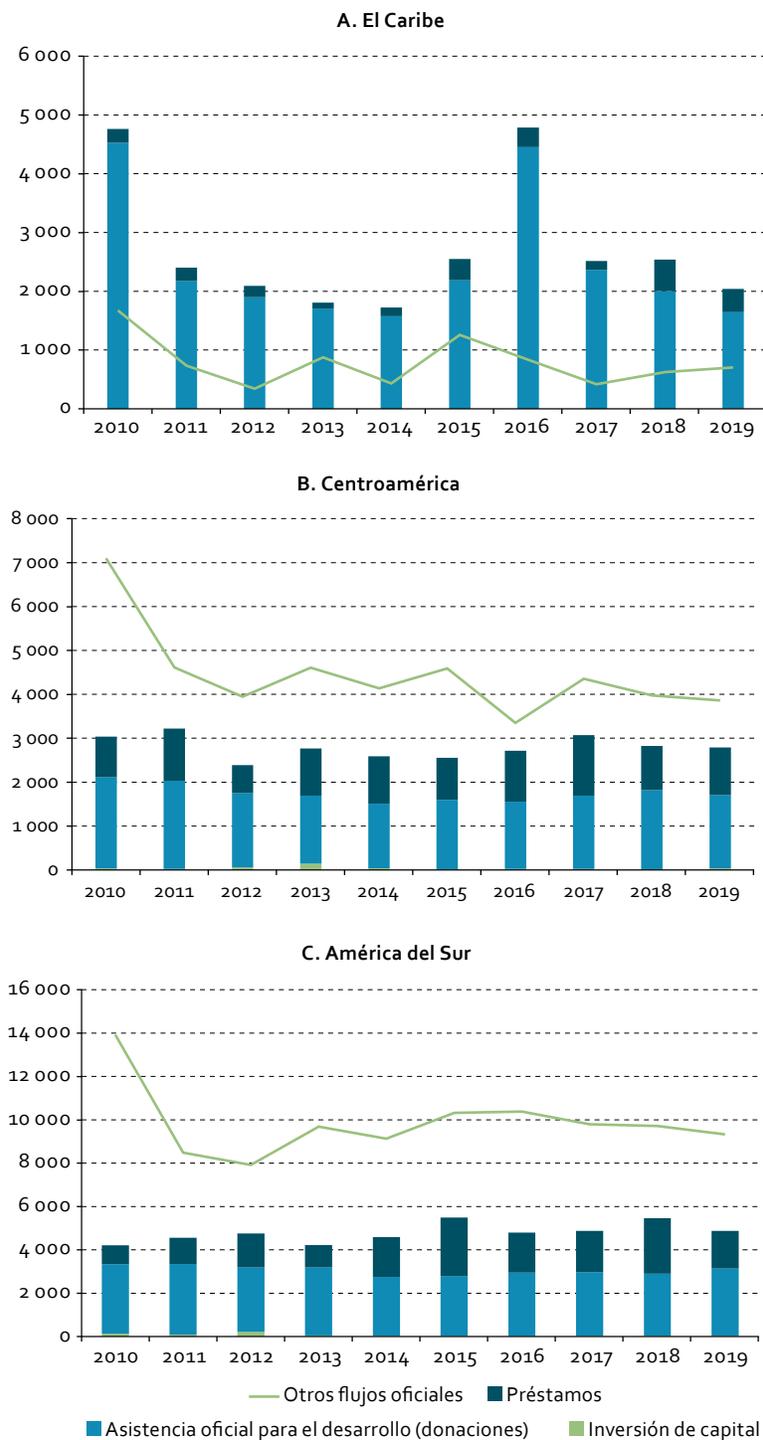
Desde la década de 1970, a medida que el PIB per cápita de la región ha aumentado, la contribución de la asistencia oficial para el desarrollo como porcentaje del PIB ha disminuido (véase el gráfico V.1). En cuanto a las subregiones, la importancia de la AOD es evidente sobre todo en los países del Caribe, donde dicha asistencia sigue siendo el componente mayoritario de los flujos oficiales (véase el gráfico V.2). El análisis de los flujos de AOD demuestra que el desarrollo de la región no depende de ella. Sin embargo, la AOD sigue siendo esencial para atender algunos de los desafíos de desarrollo que permanecen en la región.

Gráfico V.1
Asistencia oficial para el desarrollo (AOD) neta recibida en el mundo, por regiones, 1970-2019
(En porcentajes del ingreso nacional bruto)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco Mundial, World Development Indicators [base de datos en línea] <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>.

Gráfico V.2
América Latina y el Caribe: composición de los flujos oficiales para el desarrollo, 2010-2019
(En miles de millones de dólares de 2019)



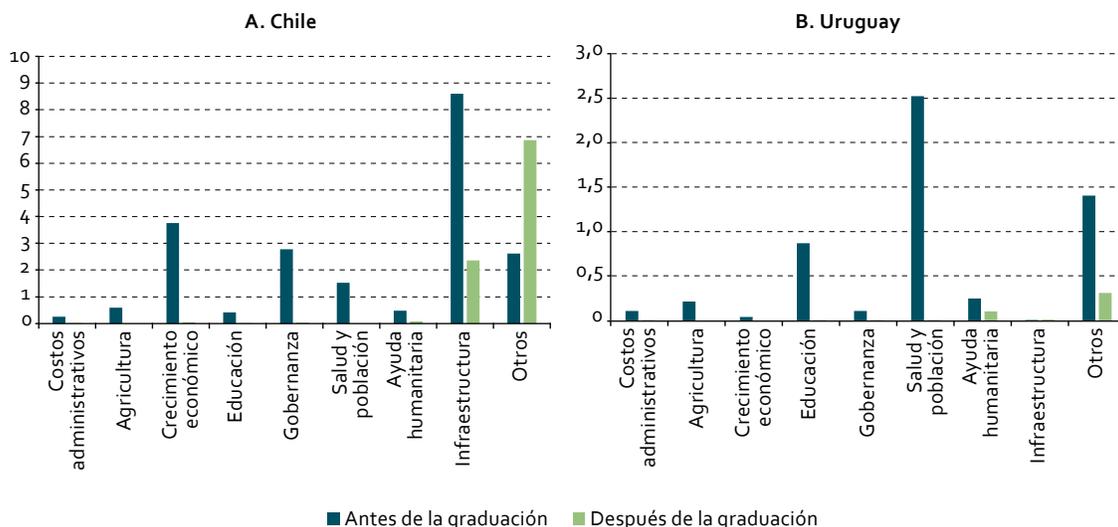
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

De acuerdo con la experiencia observada en los países recientemente graduados de la región, además de haberse reducido los flujos, ha cambiado la asignación sectorial de los recursos concesionales en los años anteriores a la graduación, así como los términos y las condiciones del financiamiento para el desarrollo no concesional (préstamos y otros instrumentos financieros). Los efectos de la graduación han sido evidentes también en términos no financieros, en el sentido de que los países han encontrado crecientes dificultades para la movilización de recursos para el desarrollo, la cooperación triangular y el acceso a algunos fondos globales. Los países han informado sobre mayores dificultades en el apalancamiento de recursos para la investigación, el desarrollo y la innovación tecnológicos (véase el recuadro V.2). Una de las consecuencias de la graduación es el aumento de las cuotas al sistema multilateral; los países graduados participan en este como países desarrollados, lo que se traduce en una reducción de los recursos disponibles para atender las brechas internas. Además, la graduación ha implicado el fin de las preferencias comerciales unilaterales², la disminución de los recursos para la formación académica y profesional y la disminución de los recursos a disposición de las organizaciones de la sociedad civil, así como dificultades adicionales para que las pequeñas y medianas empresas incursionen con éxito en mercados internacionales (véase el cuadro V.1).

Recuadro V.2
Efectos de la graduación en la asistencia oficial para el desarrollo: las experiencias de Chile y el Uruguay

Si bien no existe un análisis exhaustivo de los efectos de la graduación en los procesos de desarrollo de los países graduados, los casos de Chile y el Uruguay permiten identificar algunos efectos inmediatos de la misma. Entre los efectos directos, se destaca la contracción de los flujos de préstamos concesionales y donaciones (véase el gráfico 1). En ambos países, la graduación ha implicado una reducción de los recursos de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) en todos los sectores, incluso en algunos en que los países siguen enfrentando problemas para movilizar otros recursos, por ejemplo, los vinculados a la competitividad, el crecimiento económico y la generación de capacidades.

Gráfico 1
Chile y Uruguay: asistencia oficial para el desarrollo, total de montos recibidos por área de financiamiento, antes y después de la graduación, promedio anual simple, 1990-2020
(En millones de dólares)



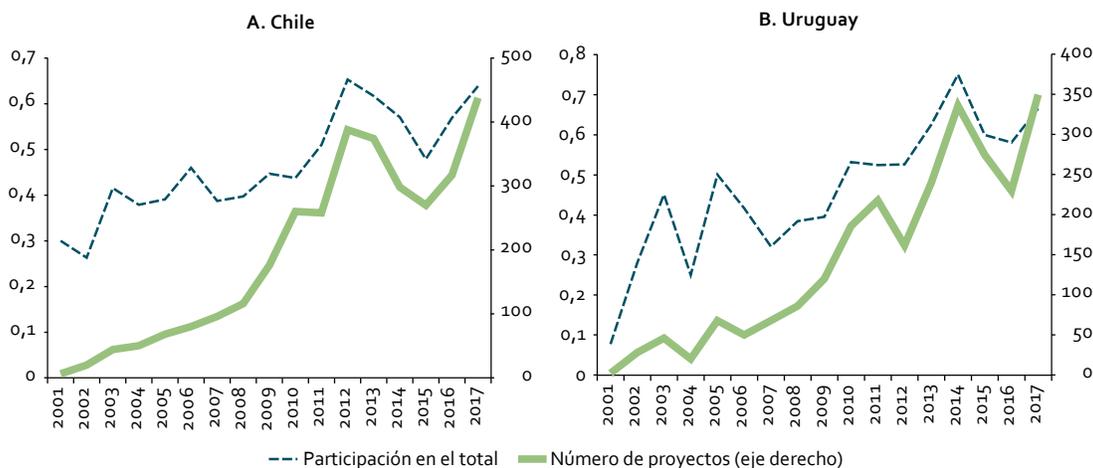
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de International Aid Transparency Initiative (IATI) [en línea] <https://iatistandard.org/en/about/>.

² En varios países de la región, las preferencias no recíprocas han sido reemplazadas por preferencias recíprocas en el marco de acuerdos de libre comercio suscritos con los Estados Unidos y la Unión Europea. Este es el caso tanto de países que no han sido graduados de la AOD como de un país graduado (Chile).

A pesar de la reducción del total de recursos desembolsados, la cooperación internacional oficial ha evolucionado en su alcance sectorial, desplazándose hacia actividades vinculadas a los nuevos desafíos que surgen a medida que los países avanzan en sus procesos de desarrollo. Así, por ejemplo, en Chile y el Uruguay, la AOD se dirigió más a la generación de capacidades en innovación, ciencia y tecnología (véase el gráfico 2) y el establecimiento de alianzas estratégicas destinadas a movilizar e intercambiar conocimientos, especialización, tecnología y recursos financieros.

Gráfico 2
Chile y Uruguay: número de proyectos de asistencia oficial para el desarrollo con impacto en la innovación y su participación en el total de proyectos, 2001-2017

(En unidades y porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Agencia para la Cooperación Internacional/ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (AGCI/PNUD), *Primer análisis de impacto de la graduación de Chile*, Santiago, 2017, y de datos de la Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AGCID).

Una vez graduado, Chile ha mantenido relaciones con donantes multilaterales y considera que este espacio es propicio para interactuar en materia de asuntos relevantes y desafíos regionales y globales. La finalización de los programas bilaterales vinculados a la AOD no puso fin a la cooperación para el desarrollo. Aunque con montos menores, Alemania, España y el Reino Unido mantuvieron su apoyo con nuevas modalidades de cooperación, por ejemplo, con enfoques regionales e impulso a la cooperación triangular. Algunos donantes bilaterales continuaron con sus programas de apoyo al desarrollo; tal es el caso de la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA), que siguió operando en el país mediante programas de investigación en ciencia y tecnología, medio ambiente y desastres, y reducción de riesgos.

Por su parte, en el Uruguay —que solía recibir cooperación internacional en temas sociales, de salud y medio ambiente— en los últimos años de la AOD los préstamos concesionales estuvieron fundamentalmente ligados a la reconversión de su matriz energética y a las energías renovables. En 2018, primer año de alejamiento de la cooperación tradicional, los montos de la cooperación entre China y el Uruguay aumentaron significativamente, un fenómeno similar al que sucedió entre Chile y algunos socios de fuera de la Unión Europea.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y C. Alemany y R. Herrera, "Valoración de la cooperación Sur-Sur: el caso del Uruguay", *Valoración de la cooperación Sur-Sur en seis países seleccionados de América Latina y el Caribe: desafíos compartidos en la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, E. Oviedo (coord.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en prensa, 2021.

Cuadro V.1
Efectos de la graduación de la asistencia oficial para el desarrollo

Efectos directos	
Financieros	No financieros
Contracción de los flujos de préstamos concesionales y las donaciones	Aumento de la cuota de contribución al sistema multilateral
Reducción del financiamiento de becas y flujos para formación académica	Dificultades para movilizar recursos para la cooperación triangular y Sur-Sur
Contracción y desplazamiento de flujos sectoriales	Dificultades en el apalancamiento de fondos para la ciencia y la tecnología
Cambio de los términos y las condiciones del financiamiento para el desarrollo no concesional	Fin de las preferencias comerciales unilaterales
	Fin de las preferencias para formación académica y profesional
	Debilitamiento del apoyo a organizaciones de la sociedad civil
Efectos indirectos	
Financieros	No financieros
Potencial reducción de los recursos concesionales y no concesionales vinculados a desafíos de desarrollo	Potencial cierre del canal del diálogo formal con los países donantes
Dificultad para apalancar otros recursos	Baja participación en espacios de diálogo con países graduados
	Pérdida de oportunidades de negocios por las pequeñas y medianas empresas

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Agencia para la Cooperación Internacional/ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (AGCI/PNUD), *Primer análisis de impacto de la graduación de Chile*, Santiago, 2017, y A. Vignolo y K. Van Rompaey, "Uruguay: una respuesta política a la graduación y a la Agenda 2030", *Documentos de Trabajo*, N° 27/2020, Madrid, Fundación Carolina, 2020.

La graduación tiene también efectos indirectos de mediano y largo plazo sobre las capacidades de los países de apalancar recursos para el desarrollo. Los recursos de cooperación internacional y la existencia de un canal de diálogo oficial entre países tienen un impacto positivo en la posibilidad de apalancar otros recursos en el ámbito nacional e internacional, como ya lo demostraron Rosenstein-Rodan (1969) y Kharas, Makino y Jung (2011). Los recursos de cooperación internacional pueden tener un efecto positivo sobre la posibilidad de apalancar otros recursos presupuestarios y otros flujos internacionales una vez que la cooperación internacional se implementa en ciertos sectores. Por ello, la interrupción de los canales de cooperación formal podría implicar la contracción de los recursos destinados a atender los desafíos de desarrollo.

Como efecto de la pandemia, se ha visto limitada la capacidad de los países de movilizar recursos para objetivos de largo plazo. Contar con recursos suficientes que trasciendan la cooperación será esencial para que los países graduados y los que se acercan a la graduación puedan alcanzar los ODS.

Por ello, la recuperación de la pandemia representa una oportunidad para repensar las modalidades y los instrumentos de la cooperación internacional en relación con los países de ingresos medios y altos. El enfoque de desarrollo en transición propone avanzar hacia una cooperación más flexible, que sea facilitadora de los procesos de desarrollo. En particular, la cooperación con América Latina y el Caribe debe articularse alrededor de tres dimensiones clave: mayor inclusividad de los mecanismos, capacidad de los mecanismos de responder a las necesidades de los países para enfrentar los desafíos de desarrollo nacionales, regionales y globales, e innovación e incorporación de múltiples actores (véase el cuadro V.2). En el contexto de la pandemia, los países necesitarán una cooperación reorientada hacia un papel facilitador y catalizador de las estrategias de recuperación, que considere una variedad de actores e instrumentos que se adapten a sus necesidades, incluidos, por ejemplo, los flujos concesionales y la asistencia oficial para el desarrollo, nuevas fuentes de financiamiento para los países de ingresos medios y altos, nuevos mecanismos para los países vulnerables del Caribe, nuevos fondos sectoriales para alcanzar los ODS, asistencias técnicas, transferencia tecnológica y de capacidades y creación de redes internacionales en torno a desafíos globales. En particular, atender los desafíos de la pandemia podría beneficiar la creación de facilidades de financiamiento combinado que favorezcan la movilización de inversiones con alto impacto en el desarrollo y en la recuperación en la región.

Cuadro V.2
Dimensiones clave de la cooperación con América Latina y el Caribe

Dimensión	Descripción
Incluyente	Los mecanismos de cooperación deben involucrar a países de todos los niveles de desarrollo en igualdad de condiciones, como pares, para desarrollar y participar en alianzas multilaterales y con multiplicidad de actores.
Basada en las necesidades de los países	Los instrumentos de cooperación deben tener en cuenta las prioridades de desarrollo de los países, fortalecer las capacidades de los países para elaborar, poner en marcha y evaluar sus propios planes y prioridades de política en materia de desarrollo, fomentar la armonización de las prioridades nacionales e internacionales, y procurar enfoques integrados para los retos más complejos e interconectados.
Innovadora y con múltiples actores	Se deben ampliar los instrumentos para una mayor cooperación internacional, incluidos el intercambio de conocimientos, diálogos de políticas públicas, desarrollo de capacidades y transferencias de tecnología, e incorporar a más actores, incluso públicos, en un enfoque de país.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y otros, *Perspectivas económicas de América Latina 2019: desarrollo en transición* (LC/PUB.2019/14), París, OECD Publishing, marzo, 2019.

B. Nuevos actores y modalidades: cooperación Sur-Sur, bilateral y triangular

Como se mostró en el capítulo III, una vez graduados, los países en etapa de desarrollo en transición seguirán demandando cooperación técnica, conocimiento y experticia, con mayores grados de cualificación y profundidad, tanto en lo referente a las ideas, los diseños, las estrategias y la planificación de los ciclos de los proyectos como en la ejecución, el seguimiento y la evaluación de estos.

La experiencia de un país graduado de la región (Chile) muestra la necesidad de la búsqueda creativa de apoyos para los países en proceso de graduación y de la adecuación de los actores de la cooperación internacional. Entre otros elementos relevantes en este sentido, destacan la generación de planes de mediano y largo plazo por parte de los socios para el desarrollo, antes de terminada la relación bilateral, para una buena transición que considere incluso el futuro después de la AOD, y la expansión de la asistencia técnica en la transición, aprovechando este tiempo como una etapa esencial para el aprendizaje, la instalación de capacidades (en el Estado y las organizaciones no gubernamentales) y el acercamiento entre los países. Asimismo, el alejamiento de la OAD no significa que toda la asistencia financiera se detenga. En ciertos casos, la identificación de los países como socios estratégicos para el desarrollo será fundamental para mantener lazos de asistencia financiera, como ha sucedido en la relación entre Chile y el Japón (Calleja y Prizzon, 2021).

En el ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo, la cooperación Sur-Sur, triangular y regional, así como el sistema multilateral, abren espacios para incorporar modalidades innovadoras de cooperación, que complementan la cooperación Norte-Sur. La cooperación Sur-Sur es una manifestación de solidaridad entre pueblos y países del Sur —basada en principios como la horizontalidad, el respeto a la soberanía, la complementariedad, el beneficio mutuo, la equidad, la transparencia y la rendición de cuentas— cuyo fin es contribuir al logro de los objetivos de desarrollo. En América Latina y el Caribe, la cooperación Sur-Sur muestra al menos cuatro décadas de progreso.

La década de 1970 fue la de mayor actividad en la definición y el impulso de la cooperación Sur-Sur y tuvo como hito la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo, convocada en 1978, en la que se aprobó el Plan de Acción de Buenos Aires para Promover y Realizar la Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo (PABA). Ese plan trazó los lineamientos generales de la cooperación técnica entre los países en desarrollo y se convirtió en el documento de referencia más importante para la cooperación Sur-Sur hasta 2020³. Ese año, se celebró la Segunda

³ Entre los objetivos básicos de la cooperación Sur-Sur considerados en el PABA, destacan fomentar la independencia de los países en desarrollo para que encuentren soluciones a sus problemas de acuerdo con sus aspiraciones, valores y necesidades; intercambiar experiencias y favorecer la complementación de los países en el desarrollo de sus capacidades; fortalecer las capacidades identificadas por los mismos países, analizar sus prioridades de desarrollo y formular las estrategias necesarias para abordarlas;

Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur (PABA+40), de la que surgieron las orientaciones para este tipo de cooperación hacia el futuro. Desde una perspectiva institucional, la década de 1990 fue un período de aumento de los recursos financieros, técnicos y humanos, además de los propiamente institucionales, dirigidos a la cooperación para el desarrollo⁴. En 2015, en el marco de la aprobación y el inicio de la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, se consolidaron los documentos de política de cooperación internacional para el desarrollo que consideran el apoyo al carácter multidimensional del desarrollo expresado en los ODS. Adicionalmente, en la década de 1990, los mecanismos de integración regional y subregional comenzaron a ser reconocidos como instrumentos importantes para la cooperación Sur-Sur; dichos mecanismos alcanzaron pleno desarrollo después de 2000, cuando los países del Sur comenzaron a participar activamente en la discusión y los acuerdos en torno a la construcción de una arquitectura más justa y eficaz para desarrollo.

Entre las modalidades innovadoras de la cooperación Sur-Sur destacan el aumento de recursos para acercar los medios a los objetivos de los países respecto de su política de cooperación Sur-Sur, así como la creación de numerosos programas, fondos bilaterales como los fondos Chile-México y México-Uruguay y fondos manejados por los países con organismos de las Naciones Unidas, como el de Chile con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), entre otros. Se han aprovechado programas regionales de integración para fomentar la cooperación Sur-Sur y triangular con fondos y modalidades de cooperación propias como sucede, entre otras, en las experiencias del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), la Comunidad del Caribe (CARICOM), la Alianza del Pacífico y la Alianza Bolivariana para los pueblos de Nuestra América (ALBA). Los países participan en organizaciones internacionales y foros que fortalecen las relaciones entre las naciones del Sur y fomentan el diálogo Norte-Sur en temas de cooperación, como es el caso del Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible. En estas instancias, la región ha hecho evidente la necesidad de nuevos criterios y modalidades de cooperación, la refundación del multilateralismo mediante una cooperación multilateral en varios niveles que incluya a actores nuevos y tradicionales, nuevas fuentes de financiamiento, asistencia técnica, reducción de deuda, transferencia tecnológica y nuevas alianzas estratégicas.

En América Latina y el Caribe, existen numerosas experiencias de cooperación Sur-Sur, bilateral y triangular, así como modalidades regionales orientadas a la creación y el fortalecimiento de capacidades que contribuyen a la integración y el desarrollo de los países⁵. En particular, destaca la importancia de ese tipo de cooperación en los países del Caribe, como se ejemplifica en el recuadro V.3. Por otra parte,

incrementar la cantidad y la calidad de la cooperación internacional para el desarrollo; crear capacidades tecnológicas en los países en desarrollo, así como fortalecer las existentes; aumentar y mejorar las comunicaciones entre los países en desarrollo para crear conciencia acerca de sus problemas comunes; reconocer los problemas y las necesidades de los países menos desarrollados, los países en desarrollo sin litoral, los pequeños Estados insulares en desarrollo y los países más afectados por los desastres naturales y otras crisis, y aumentar la participación de los países en desarrollo en la actividad económica internacional.

⁴ En América Latina, las primeras agencias de cooperación fueron la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC) (1987) y la Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AGCID) (1990). Luego se crearon la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI) (2002), la Agencia Ecuatoriana de Cooperación Internacional (AGECI) (2007), la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC-Colombia) (2011), la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID) (2011), la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI) (2011) (véase Rivero y Xalma (2019)) y la Agencia de El Salvador para la Cooperación Internacional (ESCO) (2020). En general, en los restantes países de la región, la política, los programas y las actividades de la cooperación para el desarrollo se han conducido mediante oficinas o direcciones en una o más carteras ministeriales.

⁵ Ejemplos de iniciativas de cooperación triangular de Chile son los proyectos "Programa de capacitación en recursos humanos de América Latina y el Caribe en reducción del riesgo de desastres (RRD)" y "Apoyo al Sistema Surinamés de Sanidad Agropecuaria e Inocuidad Alimentaria". El primero tiene como objetivo general fortalecer las capacidades de los recursos humanos y las redes de reducción del riesgo de desastres en América Latina y el Caribe e involucra, en Chile, a la Oficina Nacional de Emergencia (ONEMI), la Universidad de Chile, la Pontificia Universidad Católica de Chile, la Universidad de Valparaíso, la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, la Academia Nacional de Bomberos, la Corporación Nacional Forestal (CONAF), el Ministerio de Salud y la Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AGCID); en el Japón, a la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA), y a 4.000 funcionarios de gobierno e investigadores en reducción del riesgo de desastres de países de América Latina y el Caribe. El segundo proyecto se lleva a cabo mediante la implementación de un sistema preventivo para la identificación de alimentos contaminados y la interrupción de su distribución a la población, y aborda la normativa que deben cumplir las instalaciones de producción, la conexión de los modos de producción y gestión de la producción con normas fiables y la inspección correcta para monitorear el cumplimiento de los requisitos legales. El proyecto involucra, en Chile, al Servicio Agrícola y Ganadero (SAG), la Agencia Chilena para la Inocuidad y Calidad Alimentaria (ACHIPIA) y la AGCID; en el Brasil, al Ministerio de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento, y a la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC), y en Suriname, al Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca. Véase más información [en línea] <https://www.agci.cl/que-es-la-cooperacion/triangular>.

pese a los avances, existen déficits en materia de cooperación Sur-Sur en la región, por ejemplo, la falta de sistematización y valoración monetaria y no monetaria de la cooperación, así como la ausencia de evaluaciones de impacto. Sin embargo, se han logrado progresos, principalmente en el Brasil, Colombia y México, que pueden contribuir a avanzar rápidamente en esa dirección.

Recuadro V.3 Casos de países del Caribe receptores y oferentes de cooperación Sur-Sur

Barbados ha tenido experiencias significativas de cooperación Sur-Sur con el Brasil, Cuba, México y Venezuela (República Bolivariana de) desde la década de 1970. Los programas involucrados han incluido el desarrollo de capacidades en salud y educación, desarrollo deportivo, agricultura y seguridad alimentaria, energía y cooperación cultural. También ha participado en iniciativas de cooperación recientes, por ejemplo, con Cuba, el Brasil, China, diversos pequeños Estados insulares en desarrollo del Pacífico y miembros del Commonwealth, como Ghana y Kenya. El énfasis de la cooperación se ha puesto en la creación de capacidades para la gestión del riesgo de desastres y el desarrollo de una economía verde. Barbados se destaca como beneficiario y contribuyente en proyectos de intercambio de conocimientos y capacitación.

Cuba es uno de los actores con mayor trayectoria en cooperación Sur-Sur en América Latina y el Caribe. Su apoyo es demandado, fundamentalmente, por su experiencia en las áreas de la salud, la educación y la prevención del riesgo de desastres (véase el cuadro). Asimismo, al igual que otros países de ingreso medio, ejerce un doble rol de oferente y receptor de asistencia oficial para el desarrollo, lo que en la práctica supone la aceptación de los principios y metodologías de la cooperación tradicional, a la vez que adhiere a la promoción de un marco de cooperación Sur-Sur basado en principios como el de solidaridad. Desde sus primeras misiones internacionales, Cuba ha puesto énfasis en la transferencia de conocimientos, mediante el envío de profesionales a los países receptores.

Programas sociales destacados de la cooperación Sur-Sur cubana, 1998-2018

Programa	Contenido
Programa de cooperación entre Nicaragua y la Federación de Rusia apoyado por la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y Cuba	Transferencia tecnológica para la creación de una planta de producción de vacunas contra la gripe (virus de la influenza).
Programa "Más Médicos"	Asistencia médica a las poblaciones de menores ingresos y más alejadas de los centros urbanos en el Brasil, entre ellas las poblaciones indígenas de la Amazonía.
Plan Integral de Salud	Envío de profesionales de la salud, por un período máximo de dos años, que capacitan, forman y facilitan la transferencia de tecnología.
Operación Milagro	Atención oftalmológica y cirugía a pacientes sin acceso a estos servicios.
Programa de cooperación triangular entre Nigeria, Libia y Cuba	Provisión de atención médica primaria. Cuba proporciona la capacidad técnica, en tanto que otros países aportan los recursos financieros. El programa se ha extendido a otros países africanos.
Programa de cooperación triangular entre el Brasil, Cuba y la Organización Mundial de la Salud (OMS) para la elaboración de vacunas contra la meningitis	Producción a bajo costo de la vacuna vax-Men-AC contra la meningitis A y C con destino a 23 países africanos.
Escuela Latinoamericana de Medicina	Formación de médicos generalistas básicos orientados a la atención primaria de salud.
Programa cubano de alfabetización "Yo sí puedo"	Aplicación de un método de enseñanza diseñado para facilitar el proceso de aprendizaje de la lectoescritura. Se basa en el uso de una cartilla que combina números y letras para enseñar a leer y escribir a personas adultas.
Escuela Internacional de Educación Física y Deporte	Formación de estudiantes extranjeros para que impulsen el deporte en sus países de origen.

Fuente: L. Guerra, "Valoración de la cooperación Sur-Sur: el caso de Cuba", *Valoración de la cooperación Sur-Sur en seis países seleccionados de América Latina y el Caribe: desafíos compartidos en la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, E. Oviedo (coord.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en prensa, 2021.

Jamaica tiene un historial de cooperación Sur-Sur con América Latina y el Caribe que se ha expandido desde la década de 1990. Uno de los mecanismos de gobernanza más eficaces de estos procesos es la existencia de comisiones conjuntas bilaterales entre Jamaica y muchos de sus países socios. Los organismos multilaterales y los países socios que trabajan mediante acuerdos de cooperación triangular han apoyado al país en la creación de las capacidades necesarias para la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. El liderazgo local de los organismos del sector público, así como los actores de la sociedad civil han sido fundamentales en la implementación de los programas de cooperación Sur-Sur.

La extensa red de socios de Jamaica se encuentra en África, Asia y el Pacífico y América Latina y el Caribe. Destacan Cuba y los Estados miembros de la Comunidad del Caribe (CARICOM). El impacto de la cooperación Sur-Sur ha sido más visible en los sectores de la salud, la educación, la energía, la protección social y otras áreas de la política social. Jamaica tiene un perfil emergente como contribuyente a la cooperación Sur-Sur en ciertas áreas de especialización, que incluyen el desarrollo deportivo, la supervisión electoral, el desarrollo turístico, la creación de capacidad en materia de programas de protección social, la realización de encuestas sobre las condiciones de vida y el acceso al financiamiento para hacer frente al cambio climático.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de J. Byron y J. Laguardia Martínez, "Valoración de la cooperación Sur-Sur: el caso de Barbados", *Valoración de la cooperación Sur-Sur en seis países seleccionados de América Latina y el Caribe: desafíos compartidos en la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, E. Oviedo (coord.), Santiago, CEPAL, en prensa, 2021; L. Guerra, "Valoración de la cooperación Sur-Sur: el caso de Cuba", *Valoración de la cooperación Sur-Sur en seis países seleccionados de América Latina y el Caribe: desafíos compartidos en la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, E. Oviedo (coord.), CEPAL, en prensa, 2021; y J. Byron y J. Laguardia Martínez, "Valoración de la cooperación Sur-Sur: el caso de Jamaica", *Valoración de la cooperación Sur-Sur en seis países seleccionados de América Latina y el Caribe: desafíos compartidos en la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, E. Oviedo (coord.), Santiago, CEPAL, en prensa, 2021.

C. Cooperación y alianzas estratégicas para una recuperación transformadora

Como ha quedado en evidencia a lo largo del presente análisis, a pesar de las mejoras en los niveles de ingreso per cápita que han experimentado los países de la región en las últimas décadas, persisten brechas estructurales que producen procesos de bloqueo del desarrollo. La variedad y la heterogeneidad de las necesidades que enfrentan los países que están en proceso de transición al desarrollo muestran que no puede haber una jerarquización única basada en un indicador inadecuado como el PIB per cápita y que, de hecho, la identificación y el ordenamiento de las prioridades radican en las decisiones de cada país.

Por consiguiente, los países receptores deben asumir un papel activo en el establecimiento de sus objetivos de desarrollo. En concordancia con la visión sobre desarrollo en transición, les corresponde identificar las áreas prioritarias en las que requieren un mayor apoyo para reducir sus brechas estructurales; ello les permitiría implementar las estrategias, políticas e instrumentos necesarios para avanzar hacia un mayor nivel de desarrollo. Este es un primer paso clave para lograr que el sistema de cooperación internacional apoye a todos los países. El papel más activo debe sustentarse en el establecimiento de espacios de diálogo y de generación de consensos y acuerdos en distintos niveles del sistema de cooperación internacional, para que los flujos de cooperación se canalicen de manera eficiente y respondan a las necesidades reales de los países. Dichos espacios de diálogo deben tener lugar en varios niveles, tanto políticos como técnicos, y deben involucrar a todos los actores e instituciones, públicos y privados, de la sociedad civil y el sector académico, y abordar temas sociales, económicos y productivos, culturales, institucionales, ambientales y de desarrollo territorial. Particular atención se debe prestar a las condiciones para impulsar el desarrollo de alianzas público-privadas, pues son mecanismos esenciales para la construcción de confianza mutua y la identificación de sinergias entre los actores públicos, privados y de la sociedad civil, y la formulación e implementación de visiones comunes y estrategias de mediano y largo plazo.

Se requiere fortalecer las formas de cooperación subsidiarias, menos asimétricas, que permitan garantizar el compromiso y la participación plena de los países en etapa de desarrollo en transición. En tal sentido, el reforzamiento de la cooperación Sur-Sur y triangular permite una menor exclusión y una mayor apropiación por parte de los países destinatarios. En ese contexto, cobra mayor relevancia la existencia de una responsabilidad compartida que genere una doble utilidad, para el donante y el receptor, mediante el estímulo al desarrollo de capacidades técnicas entre ambos. Este tipo de asociaciones contribuyen al fortalecimiento de capacidades, instituciones y políticas para el desarrollo sostenible, el cuidado del medio ambiente, la justicia social y la inclusión, el ejercicio pleno de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales de todas las personas, sin distinción, y la reducción de las desigualdades estructurales entre personas, territorios y países.

Para avanzar en este esfuerzo, los países de la región cuentan, a través de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), con una robusta plataforma intergubernamental para hacer frente a los desafíos de la cooperación internacional para el desarrollo (véase el cuadro V.3). En esa plataforma se fomenta el diálogo abierto con las autoridades sectoriales mediante una participación amplia y activa, se examinan políticas públicas y se facilitan la cooperación y el aprendizaje entre pares a partir de las experiencias comparadas, se aprueban acuerdos regionales y se generan mandatos para la Comisión. Entre las personas convocadas a compartir aprendizajes, intercambiar experiencias e identificar áreas de asistencia técnica mutua y de cooperación internacional en temas y aspectos urgentes definidos por los Gobiernos, se encuentran altas autoridades, delegados de los países de la región, representantes de los fondos, programas y organismos especializados de las Naciones Unidas, los coordinadores residentes de las Naciones Unidas, expertos internacionales, académicos y representantes del sector privado y de la sociedad civil, entre otras.

Cuadro V.3
Órganos subsidiarios y reuniones intergubernamentales de la CEPAL

Órganos subsidiarios y Comité Plenario
Comité Plenario
Comité de Cooperación Sur-Sur
Comité de Desarrollo y Cooperación del Caribe (CDCC)
Conferencia de Ciencia, Innovación y Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
Conferencia Estadística de las Américas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe
Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe
Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe
Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe
Consejo Regional de Planificación del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES)
Reuniones intergubernamentales
Conferencia Ministerial sobre la Sociedad de la Información de América Latina y el Caribe
Conferencia Regional Intergubernamental sobre Envejecimiento y Derechos de las Personas Mayores en América Latina y el Caribe
Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible
Reuniones del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú)

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Uno de los factores fundamentales para tener éxito en el proceso de desarrollo y la conformación de sociedades más igualitarias y con mayor bienestar es el impulso a transformaciones estructurales que permitan avanzar hacia estrategias competitivas basadas en el conocimiento y la innovación, así como generar más y mejores puestos de trabajo. Ese tipo de competitividad, acompañada de planes de apoyo para las personas con mayores necesidades, supone que el patrón de especialización cambie y se incline hacia sectores más dinámicos en los que la demanda nacional e internacional permita aumentar los niveles de productividad y empleo, lo que tiene que ser complementado con cambios en los patrones de consumo energético y con una adecuada protección del medio ambiente.

La transformación de los modelos de crecimiento y desarrollo implica tanto componentes transversales como sectoriales específicos, en los que la cooperación internacional está llamada a desempeñar un papel fundamental, no solo a través del financiamiento sino también mediante la facilitación del acceso al conocimiento, la transferencia tecnológica y de buenas prácticas y la cooperación técnica.

Los elementos transversales se relacionan con el fortalecimiento de capacidades de gestión para el desarrollo y la implementación de políticas públicas en diversos campos de acción (político, económico, social e institucional) y con la generación de bienes públicos regionales y globales, incluido el acceso al conocimiento y a la tecnología.

Con respecto a los componentes sectoriales específicos que debe considerar la cooperación para el desarrollo, la CEPAL ha identificado un conjunto no exhaustivo de sectores dinamizadores para un gran impulso ambiental que permitirían avanzar hacia un desarrollo más inclusivo y sostenible, y en los que la generación de espacios de coordinación, trabajo conjunto, financiamiento, inversión e intercambio de experiencias y buenas prácticas es esencial. Entre estos, destacan: las energías renovables no convencionales, la electromovilidad urbana, la universalización de la digitalización, la industria manufacturera de la salud, la bioeconomía, la sociedad del cuidado, la economía circular y el turismo sostenible. En estos sectores existen espacios para la generación de empleos de calidad, la innovación y la incorporación de avances tecnológicos, la diversificación de exportaciones, las acciones de adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático, así como el desarrollo de esfuerzos de cooperación regional y con otros países y regiones (CEPAL, 2020).

Para avanzar en el desarrollo de estos sectores, la integración regional comercial y productiva permitiría aprovechar economías de escala y de alcance. La integración es crucial para apoyar la recuperación en el corto plazo y para transitar hacia un nuevo estilo de desarrollo más inclusivo y sostenible, generar motores endógenos de crecimiento y reducir la vulnerabilidad ante choques externos. Una estrategia dirigida hacia la integración es aún más urgente a la luz de ciertas tendencias mundiales, aceleradas por la pandemia, que apuntan a una intensificación de los procesos de regionalización del comercio y la producción.

En definitiva, en este documento se ha fundamentado que una cooperación que ayude a una recuperación transformadora de los países que se encuentran en transición al desarrollo es una cooperación que se adapta a sus estrategias nacionales, a sus desafíos y oportunidades de desarrollo específicos y a su contribución a la generación de bienes públicos regionales y mundiales; que se asienta sobre las bases de un multilateralismo refundado, con una cooperación multinivel y multilateral que incluya a actores tradicionales y nuevos (cooperación horizontal, regional, Sur-Sur, Norte-Sur, Sur-Norte y triangular) y cuyas modalidades incluyan una amplia caja de herramientas (en la que se incorporan instrumentos de financiamiento, fondos para hacer frente al cambio climático, financiamiento combinado, canje de deuda por medidas de protección ambiental y movilización de recursos nacionales) y modalidades innovadoras de cooperación (como el intercambio de conocimientos, la creación de capacidad y las transferencias tecnológicas); que permite escapar de los procesos de bloqueo del desarrollo, y que no se basa más en el ingreso per cápita, sino en medidas multidimensionales del desarrollo y el bienestar.

Bibliografía

- AGCI/PNUD (Agencia para la Cooperación Internacional/Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo) (2017), *Primer análisis de impacto de la graduación de Chile*, Santiago.
- Calleja, R. y A. Prizzon (2021), *Moving away from aid: the experience of Chile*, Overseas Development Institute.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2020), *Construir un nuevo futuro: una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad* (LC/SES.38/3-P/Rev.1), Santiago.
- Kharas, H., K. Makino y W. Jung (2011), *Catalyzing Development: A New Vision for Aid*, Brookings Institution Press.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) y otros (2019), *Perspectivas económicas de América Latina 2019: desarrollo en transición* (LC/PUB.2019/14), París, OECD Publishing, marzo.
- Rivero, M. y C. Xalma (2019), "Iberoamérica y la Cooperación Sur-Sur frente a las encrucijadas de la agenda internacional para el desarrollo", *Documentos de Trabajo*, N° 16/2019, Madrid, Fundación Carolina.
- Rosenstein-Rodan, P. (1969), "Criteria for evaluation of national development effort", *Journal of Development Planning*, vol. 1.
- Vignolo, A. y K. Van Rompaey (2020), "Uruguay: una respuesta política a la graduación y a la Agenda 2030", *Documentos de Trabajo*, N° 27/2020, Madrid, Fundación Carolina.

Anexo

Cuadro A1
Indicadores seleccionados de avance en el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)

Dimensión	Indicador	
Producción y productividad	8.2.1	Tasa de crecimiento anual del PIB real por persona ocupada (porcentaje).
	8.3.1	Proporción de empleo informal en el sector no agrícola, por sexo y sector (porcentaje). Total. Todos los sectores.
	9.2.1	Valor agregado manufacturero como proporción del PIB (porcentaje).
	9.2.2	Empleo del sector manufacturero en proporción al empleo total (porcentaje).
	9.5.1	Gastos en investigación y desarrollo como proporción del PIB (porcentaje).
	9.5.2	Número de investigadores (en equivalente a tiempo completo) (por cada millón de habitantes).
	9.b.1	Proporción del valor añadido por la industria de tecnología mediana y alta en el valor añadido total (porcentaje).
	4.1.1	Proporción de niños, niñas y adolescentes que al final de la enseñanza secundaria inferior han alcanzado al menos un nivel mínimo de competencia en matemáticas (porcentaje).
	C-4.3	Tasa bruta de matrícula de nivel terciario, por sexo (porcentaje). Total.
	10.4.1	Participación del empleo en el PIB (porcentaje).
	17.8.1	Usuarios de internet por cada 100 habitantes (número).

Dimensión	Indicador	
Vulnerabilidad	11.1.1	Proporción de población urbana que vive en barrios marginales (porcentaje).
	10.c.1	Costo de las remesas en proporción a las sumas remitidas (porcentaje).
	1.4.1.(a)_t	Proporción de la población que utiliza servicios básicos de agua potable, por locación (porcentaje). Total.
	1.4.1.(b)_t	Proporción de la población que utiliza servicios sanitarios, por locación (porcentaje). Total.
	7.1.1	Proporción de la población que tiene acceso a la electricidad, por urbano/rural (porcentaje). Total.
	2.2.1	Proporción de niños con retraso del crecimiento moderado o grave (porcentaje).
	2.2.2.(a)	Proporción de niños con sobrepeso moderado o grave (porcentaje).
	3.1.1	Razón de mortalidad materna (muertes maternas por 100.000 nacidos vivos).
	3.1.2	Proporción de partos atendidos por personal sanitario especializado (porcentaje).
	3.7.2	Tasa de partos adolescentes (por cada 1.000 mujeres entre 15 y 19 años).
	3.3.1_t	Número de nuevas infecciones por el VIH, por sexo y edad (por cada 1.000 habitantes no infectados). Total.
	3.4.1_t	Tasa de mortalidad atribuida a las enfermedades cardiovasculares, el cáncer, la diabetes o las enfermedades respiratorias crónicas (porcentaje).
	C-4.6(a)	Tasa de alfabetización de las personas de 15 años y más de edad, por sexo (porcentaje). Total.
	Protección social	1.3.1.
3.7.1		Proporción de mujeres en edad de procrear (entre 15 y 49 años) que cubren sus necesidades de planificación familiar con métodos modernos (porcentaje).
3.8.1		Índice de cobertura de servicios de salud con cobertura universal.
3.8.2		Proporción de la población con grandes gastos sanitarios en el hogar (mayor a 10%) como porcentaje del total de gastos o ingresos de los hogares (porcentaje).
8.8.1.(a)		Lesiones ocupacionales fatales de los empleados, por sexo y situación migratoria (por cada 100.000 empleados). Total.
1.a.2		Proporción del gasto público total en servicios esenciales, educación (porcentaje).
Sostenibilidad ambiental	9.4.1.(a)	Emisiones de dióxido de carbono de la combustión de combustibles fósiles (millones de toneladas).
	6.4.2	Nivel de estrés hídrico: extracción de agua dulce en proporción a los recursos de agua dulce disponibles (porcentaje).
	7.2.1	Proporción de energía renovable en el consumo final total de energía (porcentaje).
	12.5.1	Reciclaje de desperdicios electrónicos (toneladas).
	15.1.2.(a)	Proporción promedio de áreas de biodiversidad terrestre claves cubiertas por áreas protegidas (porcentaje).
Instituciones y gobernanza	5.5.2.(b)	Proporción de mujeres en puestos gerenciales altos y medios (porcentaje).
	8.10.2	Proporción de adultos (a partir de 15 años de edad) que tienen una cuenta en un banco u otra institución financiera. o un proveedor de servicios de dinero móvil, por sexo (porcentaje). Total.
	10.5.1.(a)	Préstamos no rentables como proporción de los préstamos brutos totales (porcentaje).
	16.1.1	Número de víctimas de homicidio intencional, por sexo (víctimas por 100.000 habitantes).
	16.2.2	Víctimas detectadas de trata de personas, por edad y sexo (número). Total. Ambos sexos.
	C-5.2	Tasa de femicidio o feminicidio (por cada 100.000 mujeres).

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Construir un futuro mejor: acciones para fortalecer la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* (LC/FDS.4/3/Rev.1), Santiago, 2021.



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



LC/TS.2021/95