

Distr.
GENERAL
LC/G.2532(SES.34/11)
23 de julio de 2012
ORIGINAL: ESPAÑOL
2012-490



2012

*Trigésimo cuarto
período de sesiones
de la CEPAL*

*San Salvador,
27 a 31 de agosto*

LOS PAÍSES DE RENTA MEDIA: UN NUEVO ENFOQUE BASADO EN BRECHAS ESTRUCTURALES

Nota de la Secretaría



NACIONES UNIDAS

CEPAL



*Trigésimo cuarto período
de sesiones de la CEPAL*

San Salvador, 27 a 31 de agosto

Distr.
GENERAL

LC/G.2532(SES.34/11)
23 de julio de 2012

ORIGINAL: ESPAÑOL

2012-490

**LOS PAÍSES DE RENTA MEDIA: UN NUEVO ENFOQUE
BASADO EN BRECHAS ESTRUCTURALES**

Nota de la Secretaría



NACIONES UNIDAS

CEPAL

ÍNDICE

	<i>Página</i>
Prólogo.....	3
I. INTRODUCCIÓN.....	5
A. El nivel de ingreso per cápita y los países de renta media	7
B. La evolución de la asistencia oficial para el desarrollo otorgada a América Latina y el Caribe.....	9
C. Caracterización de los flujos de asistencia oficial para el desarrollo (AOD) hacia los países de la región	11
D. Argumentos para la cooperación con países de renta media: El desarrollo como concepto amplio.....	14
E. Afinar la mirada: Un nuevo enfoque para determinar vulnerabilidades a partir de brechas.....	16
F. Clasificaciones de los países de renta media de América Latina y el Caribe sobre la base de las brechas del desarrollo.....	18
1. Distintas brechas implican distintas clasificaciones: Un criterio uniforme es insuficiente para evaluar las necesidades del desarrollo	18
2. Metodología para la generación de las clasificaciones de países según brechas	21
3. Resultados de las clasificaciones de países según brechas	21
G. La necesidad de un diálogo político en varios niveles	23
II. CONCLUSIONES.....	28
Bibliografía	30

Prólogo

En el trigésimo tercer período de sesiones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), que tuvo lugar en Brasilia en 2010, los países miembros de la CEPAL aprobaron la resolución 647(XXXIII), en virtud de la cual encomendaron un nuevo mandato a la Secretaría para que: i) en colaboración con otros organismos intergubernamentales, internacionales y regionales, continúe el análisis de nuevas alternativas que aporten el volumen de recursos necesario para financiar el desarrollo de los países de América Latina y el Caribe, y ii) en colaboración con otros organismos internacionales y regionales, elabore un conjunto más amplio de indicadores que reflejen la realidad propia de cada país y permitan detectar las principales necesidades de cada uno, a fin de que el criterio de renta media deje de ser un impedimento a priori para participar en la asistencia oficial para el desarrollo.

En cumplimiento de este mandato, la Secretaría ha elaborado el informe *Los países de renta media: Un nuevo enfoque basado en brechas estructurales. Nota de la Secretaría*, en que se argumenta que no se deben asimilar de manera lineal las restricciones y desafíos del desarrollo con el nivel de ingreso per cápita de los países.

La asignación de la asistencia oficial para el desarrollo sobre la base del ingreso per cápita adolece de dos problemas centrales. En primer lugar, la superación de la pobreza es a la vez causa y efecto del proceso de desarrollo, que es multifacético y requiere que los países salven una gran variedad de brechas estructurales que limitan o impiden procesos de crecimiento inclusivos mediante los cuales sea posible abordar los problemas de pobreza y desigualdad. En segundo lugar, presupone que en las categorías de países de renta media, baja o alta están agrupados países relativamente homogéneos en sus necesidades económicas y sociales, lo que dista mucho de la realidad.

Por ello, en este documento se propone afinar la mirada y complementar el criterio de ingreso per cápita con un nuevo enfoque basado en brechas estructurales que limitan el desarrollo de los países de renta media (en materia de desigualdad y pobreza, inversión y ahorro, productividad e innovación, infraestructura, educación, salud, fiscalidad, género y medio ambiente) y se recomienda abrir un proceso de diálogo político entre los países, que se oriente a identificar la priorización de las brechas estructurales con el fin de analizar los mecanismos de política más adecuados y las modalidades de trabajo más estratégicas.

Esto supone revisar el concepto de desarrollo que se está aplicando para canalizar los recursos de la cooperación, a fin de adoptar uno más amplio y multifacético, que incluya no solo mejorar los estándares de vida de las personas, sino también lograr procesos de crecimiento sostenibles e inclusivos que se hagan cargo de la desigualdad social y la heterogeneidad productiva que caracteriza a los países de América Latina y el Caribe y en general a los de renta media.

En el informe se presentan, para la consideración de los países miembros, los resultados en cuanto a grupos y tipologías de países de acuerdo con la priorización de las diferentes brechas. Se plantea que al ampliar el concepto de desarrollo y reconocer la gran heterogeneidad existente entre los países denominados de renta media, e incluso dentro de ellos mismos, se develan las falencias metodológicas que conducen a la clasificación de la gran mayoría de los países de la región, y de más de la mitad de los países del mundo, en una sola categoría. Ello hace evidente la insuficiencia de utilizar el ingreso per cápita como principal criterio para la asignación de la asistencia oficial para el desarrollo en el marco de la cooperación internacional.

La CEPAL pone este documento a disposición de los países de América Latina y el Caribe como un aporte a la discusión de una renovada agenda para el financiamiento del desarrollo a nivel nacional, regional y global, acorde con las necesidades de los países.

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

I. INTRODUCCIÓN

El nivel de ingreso per cápita constituye el principal criterio utilizado para asignar los recursos financieros de cooperación para el desarrollo. La conjunción de este criterio con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), que han dominado la agenda de cooperación a partir del nuevo siglo, se ha traducido en una canalización de los recursos hacia países de menores ingresos, en detrimento de los países de renta media.

En efecto, en el caso de América Latina y el Caribe, una región predominantemente de renta media, se observa un descenso, en términos relativos, de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD), tanto respecto del promedio del ingreso nacional bruto (INB) como en comparación con otras regiones en desarrollo. Este descenso se ha visto acentuado a partir de la década de 2000.

Tal comportamiento refleja, por una parte, la decisión de concentrar los recursos de cooperación internacional en el combate de la pobreza y en sus efectos más inmediatos, privilegiando a los países de menores ingresos, pese a que más del 70% de la población mundial en condiciones de pobreza vive en países de renta media. Por otra parte, la canalización de recursos hacia los países de menores ingresos responde al supuesto de que, en la medida en que los países avanzan en su nivel de ingreso per cápita, disponen de más recursos y herramientas para combatir la pobreza y financiar su desarrollo. Por ende, los países de renta media necesitarían un menor apoyo del sistema de cooperación internacional; este fenómeno es lo que algunos autores han llamado el “proceso de graduación”.

Esta lógica de asignación de recursos adolece de dos grandes problemas. En primer lugar, la superación de la pobreza es a la vez causa y efecto del proceso de desarrollo, dado que se trata de un proceso multifacético que no solo supone mejorar los estándares de vida, sino que además requiere hacerse cargo de una gran variedad de brechas estructurales que limitan y entorpecen un crecimiento inclusivo capaz de abordar los problemas de pobreza y desigualdad.

En segundo lugar, esta lógica da por sentado que las categorías de países de renta media baja o alta reflejan una realidad relativamente homogénea. No obstante, esta realidad se caracteriza más bien por una gran heterogeneidad en las condiciones de pobreza, inclusión social, capacidad productiva, institucional y financiera. Por ello en este documento se plantea la necesidad de revitalizar la participación de los países de América Latina y el Caribe (y, en general, de los países de renta media) en el sistema de cooperación internacional, para lo cual se requiere no asimilar de manera lineal las restricciones al desarrollo con el nivel de ingreso per cápita, sino “afinar la mirada” y evaluar las necesidades del desarrollo sobre la base de las brechas estructurales que lo limitan.

En el contexto de los países de la región, se parte de un conjunto de brechas estructurales (ingreso per cápita, pobreza, desigualdad, inversión y ahorro, productividad e innovación, infraestructura, educación, salud, fiscalidad, género y medio ambiente) identificadas en el documento *La hora de la igualdad: Brechas por cerrar, caminos por abrir* (CEPAL, 2010).

Se plantea así un enfoque a la vez alternativo y complementario al criterio de ingreso per cápita, que implica incorporar explícitamente, en la agenda de cooperación para el desarrollo, la evaluación de necesidades y carencias que no están representadas por indicadores de ingresos sino que reflejan otro tipo de brechas.

En el análisis empírico de las brechas se muestra que es posible agrupar a los países de distintas maneras, según el tipo de brecha que se incorpore. Asimismo, queda en evidencia que una clasificación de países que anteponga la brecha del ingreso per cápita a las demás no refleja forzosamente, de manera adecuada, las necesidades y vulnerabilidades de los países de la región. De acuerdo a una lógica similar, en el documento se señala que un aumento del nivel de ingreso per cápita —y por ende una reducción de la brecha de ingresos— no implica ineludiblemente una mejora en el resto de las brechas.

En el análisis de la asignación de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) en la región se observa que esta se ha destinado fundamentalmente a los sectores de servicios sociales e infraestructura social. Si bien la ayuda dirigida a los sectores sociales y, en general, a los sectores vinculados a los Objetivos de Desarrollo del Milenio cumple un importante papel, en el análisis de brechas se comprueba que los obstáculos para el desarrollo con que tropiezan los países de renta media son mayores y heterogéneos y que difieren según su capacidad de enfrentarlos.

Para que las brechas estructurales permitan establecer criterios que guíen la distribución de recursos del sistema de cooperación internacional es preciso crear nuevas instancias de diálogo para debatir una agenda de desarrollo global. Estas instancias deben facilitar la identificación y priorización de las brechas de desarrollo y generar propuestas para la elaboración de las políticas y los mecanismos que debiera adoptar la cooperación internacional, complementando los mecanismos de diálogo existentes, que están más enfocados a examinar la eficiencia y los aspectos relacionados con la rendición de cuentas del sistema. El diálogo político también supone identificar y establecer las modalidades de cooperación según las brechas que se decida priorizar. A título de ejemplo, la Facilidad de Inversión en América Latina (*Latin American Investment Facility* (LAIF)) constituye un mecanismo emblemático para que los países de la región hagan frente a la brecha de infraestructura. Este mecanismo utiliza como base recursos limitados que aporta la Comisión Europea para atraer préstamos muy considerables del Banco Europeo de Inversiones, del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y de fuentes bilaterales, que se canalizan luego hacia obras de infraestructura —física o energética, entre otras— en la región.

La mejor caracterización de los obstáculos para el desarrollo en el ámbito de cada país, junto con un diálogo sistemático entre donante y receptor en el que se decidan en conjunto las áreas a privilegiar, contribuiría así, sin duda, a una orientación más certera de la asistencia para el desarrollo y, en general, a una mayor eficacia de las políticas de cooperación. En definitiva, se trata de un enfoque que permita abrir espacios de mejora para la canalización y la asignación de la asistencia oficial e incorporar de manera activa a todos los países de renta media en el sistema de cooperación internacional.

Por último, se argumenta que la mayor participación de los países de renta media en el sistema de cooperación, ya sea como donantes o receptores, tiene implicancias positivas en el crecimiento y el desarrollo global, por su importancia económica y social en la economía mundial y, por consiguiente, por las enormes externalidades positivas en el crecimiento y bienestar global que surgen de la cooperación con estos.

A. EL NIVEL DE INGRESO PER CÁPITA Y LOS PAÍSES DE RENTA MEDIA

El nivel de ingreso per cápita constituye el principal criterio para agrupar países según su nivel de desarrollo y, por ende, para la asignación de los flujos de cooperación internacional¹. Por ejemplo, el Banco Mundial, pese a reconocer que el desarrollo no es una cuestión exclusivamente de ingresos, utiliza el ingreso nacional bruto (INB) per cápita para generar umbrales de ingreso y clasificar a los países en cuatro grupos: los países de ingreso bajo, los países de ingreso medio-bajo, los países de ingreso medio-alto y los países de ingreso alto².

Por su parte, el Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la OCDE distingue, sobre la base del mismo indicador, dos grandes grupos de países para establecer un criterio objetivo que permita asignar la asistencia oficial para el desarrollo (AOD): los países desarrollados (que corresponden, básicamente, a los países de ingreso alto de la clasificación del Banco Mundial) y los países en desarrollo (países menos desarrollados (PMD), países de ingreso bajo, medio-bajo y medio-alto).

Si se aplican los criterios del Banco Mundial y del CAD al contexto de América Latina y el Caribe se comprueba un alto grado de coincidencia entre ambos. Del total de los países de la región solamente tres son desarrollados según el CAD o de ingreso alto según el Banco Mundial (Bahamas, Barbados y Trinidad y Tabago). De los restantes 30 países en desarrollo solo uno se clasifica como país de ingreso bajo según el Banco Mundial (país menos desarrollado según el CAD), 8 se clasifican como países de ingreso medio-bajo según ambos criterios y 21 se clasifican como de ingreso medio-alto según ambos criterios (véase el cuadro 1).

Por lo tanto, de acuerdo con el criterio del ingreso per cápita, América Latina y el Caribe es una región predominantemente de renta media. Esto ha implicado que, tal como se verá en el próximo apartado, la asistencia oficial para el desarrollo que recibe la región ha ido en franco descenso, tanto en términos relativos al ingreso nacional bruto (INB) regional como en comparación con otras regiones en desarrollo. Este descenso se ha acentuado en la década de 2000 a partir de la aprobación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) como principal agenda para el desarrollo de los países.

¹ Existen organismos que utilizan criterios alternativos, como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que se basa en el índice de desarrollo humano para evaluar el nivel de desarrollo de los países. Este índice se sustenta en tres indicadores: la esperanza de vida, el nivel educativo (medido en función de una combinación de la tasa de alfabetización de adultos y la tasa bruta de matrícula combinada de educación primaria, secundaria y superior) y el PIB per cápita (véase [en línea] <http://www.pnud.org.co/sitio.shtml?apc=aBa020081--&volver=1>).

² Los límites para definir los grupos en 2011 se basan en el ingreso nacional bruto (INB) per cápita, calculado mediante el método Atlas del Banco Mundial, del año 2010. Así, los países de ingreso bajo son aquellos con menos de 1.005 dólares de INB per cápita en 2010, los países de ingreso medio-bajo son aquellos con ingresos comprendidos entre los 1.006 dólares y los 3.975 dólares per cápita, los países de ingreso medio-alto son aquellos con un INB per cápita de entre 3.976 dólares y 12.275 dólares y por último los países de ingreso alto son aquellos con un INB per cápita mayor a los 12.276 dólares (véase [en línea] <http://data.worldbank.org/about/country-classifications>).

Cuadro 1
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: CLASIFICACIÓN DE PAÍSES SEGÚN EL BANCO MUNDIAL
 Y EL COMITÉ DE ASISTENCIA PARA EL DESARROLLO (CAD) DE LA OCDE**

	Banco Mundial	CAD	Subregión
1 Bahamas	Ingreso alto	País desarrollado	El Caribe
2 Barbados	Ingreso alto	País desarrollado	El Caribe
3 Trinidad y Tabago	Ingreso alto	País desarrollado	El Caribe
4 Antigua y Barbuda	Ingreso medio-alto	País en desarrollo, ingreso medio-alto	El Caribe
5 Argentina	Ingreso medio-alto	País en desarrollo, ingreso medio-alto	América Latina
6 Brasil	Ingreso medio-alto	País en desarrollo, ingreso medio-alto	América Latina
7 Chile	Ingreso medio-alto	País en desarrollo, ingreso medio-alto	América Latina
8 Colombia	Ingreso medio-alto	País en desarrollo, ingreso medio-alto	América Latina
9 Costa Rica	Ingreso medio-alto	País en desarrollo, ingreso medio-alto	América Latina
10 Cuba	Ingreso medio-alto	País en desarrollo, ingreso medio-alto	América Latina
11 Dominica	Ingreso medio-alto	País en desarrollo, ingreso medio-alto	El Caribe
12 Ecuador	Ingreso medio-alto	País en desarrollo, ingreso medio-alto	América Latina
13 Granada	Ingreso medio-alto	País en desarrollo, ingreso medio-alto	El Caribe
14 Jamaica	Ingreso medio-alto	País en desarrollo, ingreso medio-alto	El Caribe
15 México	Ingreso medio-alto	País en desarrollo, ingreso medio-alto	América Latina
16 Panamá	Ingreso medio-alto	País en desarrollo, ingreso medio-alto	América Latina
17 Perú	Ingreso medio-alto	País en desarrollo, ingreso medio-alto	América Latina
18 República Dominicana	Ingreso medio-alto	País en desarrollo, ingreso medio-alto	América Latina
19 San Vicente y las Granadinas	Ingreso medio-alto	País en desarrollo, ingreso medio-alto	El Caribe
20 Saint Kitts y Nevis	Ingreso medio-alto	País en desarrollo, ingreso medio-alto	El Caribe
21 Santa Lucía	Ingreso medio-alto	País en desarrollo, ingreso medio-alto	El Caribe
22 Suriname	Ingreso medio-alto	País en desarrollo, ingreso medio-alto	El Caribe
23 Uruguay	Ingreso medio-alto	País en desarrollo, ingreso medio-alto	América Latina
24 Venezuela (República Bolivariana de)	Ingreso medio-alto	País en desarrollo, ingreso medio-alto	América Latina
25 Belice	Ingreso medio-bajo	País en desarrollo, ingreso medio-bajo	El Caribe
26 Bolivia (Estado Plurinacional de)	Ingreso medio-bajo	País en desarrollo, ingreso medio-bajo	América Latina
27 El Salvador	Ingreso medio-bajo	País en desarrollo, ingreso medio-bajo	América Latina
28 Guatemala	Ingreso medio-bajo	País en desarrollo, ingreso medio-bajo	América Latina
29 Guyana	Ingreso medio-bajo	País en desarrollo, ingreso medio-bajo	El Caribe
30 Honduras	Ingreso medio-bajo	País en desarrollo, ingreso medio-bajo	América Latina
31 Nicaragua	Ingreso medio-bajo	País en desarrollo, ingreso medio-bajo	América Latina
32 Paraguay	Ingreso medio-bajo	País en desarrollo, ingreso medio-bajo	América Latina
33 Haití	Ingreso bajo	País menos desarrollado	América Latina

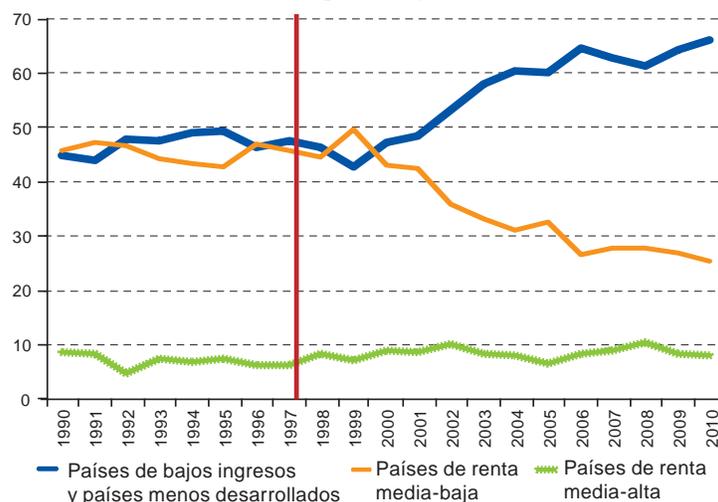
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de S. Tezanos Vázquez, “Conglomerados de desarrollo en América Latina y el Caribe: Una aplicación al análisis de la distribución de la ayuda oficial al desarrollo”, *serie Financiamiento del desarrollo*, Santiago de Chile, 2012, en prensa; y Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD), “DAC List of ODA Recipients”, 2011 [en línea] <http://www.oecd.org/dac/stats/daclist>.

B. LA EVOLUCIÓN DE LA ASISTENCIA OFICIAL PARA EL DESARROLLO OTORGADA A AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

A partir de la evolución de los flujos de asistencia oficial para el desarrollo observada durante el período 1990-2010, de acuerdo con la clasificación de los países por nivel de ingreso, se comprueba que esta se concentra de manera creciente en la categoría de menores ingresos. En 1990 cerca de la mitad de los flujos de AOD se destinaron a países de bajos ingresos y países menos desarrollados. Dos décadas después, en la de 2010, este grupo aumentó su participación en los flujos de AOD y concentró más del 65% de la asistencia.

La consecuencia del aumento de la canalización de estos flujos a los países de menores ingresos es la persistente pérdida de participación e importancia de los de renta media como receptores de la AOD. En 1990, los países de renta media recibían en promedio una mayor porción de la asistencia oficial que los países de menores ingresos (55% y 45% del total de los flujos de AOD respectivamente). En 2010, la participación de los países de renta media se redujo significativamente, ya que recibieron la mitad de la AOD destinada a los países de bajos ingresos y menos desarrollados (véase el gráfico 1).

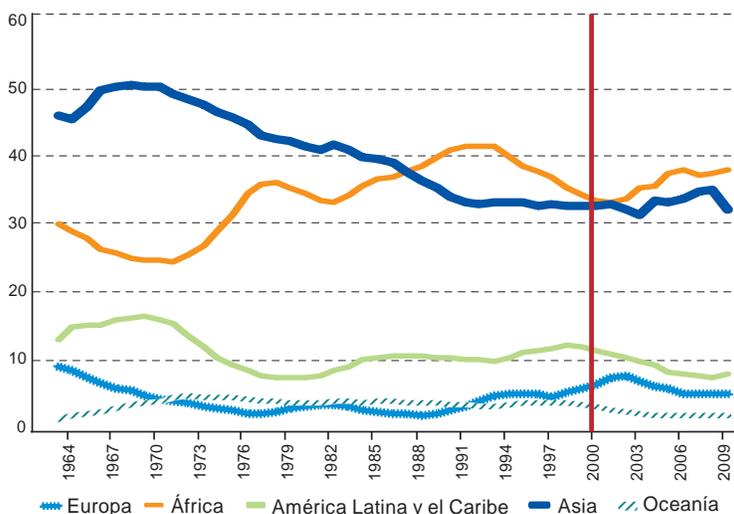
Gráfico 1
PARTICIPACIÓN DE LOS PAÍSES EN EL TOTAL DE LOS FLUJOS DE ASISTENCIA OFICIAL PARA EL DESARROLLO (AOD), SEGÚN CATEGORÍA DE INGRESO, 1990-2010
(En porcentajes)



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

Al igual que las otras regiones de renta media, América Latina y el Caribe también ha registrado una caída significativa como receptora de AOD. Durante la década de 1960 la región recibía en promedio alrededor de un 14% del total de la AOD destinada a los países en desarrollo, mientras que en la actualidad la cifra ronda el 8% (véase el gráfico 2). De los 131.000 millones de dólares desembolsados a los países en desarrollo en 2010, la región obtuvo solamente 10.800 millones de dólares.

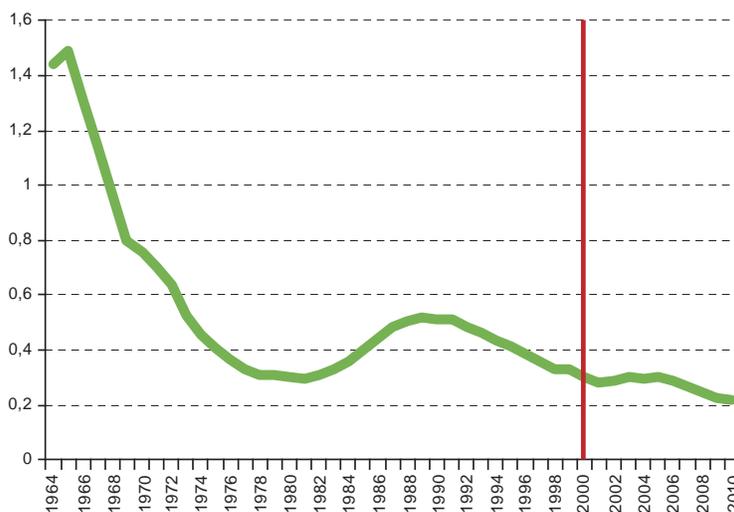
Gráfico 2
**PARTICIPACIÓN DE LAS REGIONES EN LOS DESEMBOLOSOS DE ASISTENCIA OFICIAL
 PARA EL DESARROLLO, 1964-2009**
(Promedios móviles de 5 años en porcentajes)



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

En términos de INB regional, la AOD dirigida a América Latina y el Caribe pasó de representar más del 1% en la década de 1960 a representar un 0,4% en la década de 1990 y un 0,22% en la actualidad (véase el gráfico 3).

Gráfico 3
**DESEMBOLOSOS NETOS DE ASISTENCIA OFICIAL PARA EL DESARROLLO (AOD) OTORGADA
 A AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE EN PORCENTAJE DEL INB, 1964-2010**
(Promedios móviles de 5 años en porcentajes)



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

Este patrón de asignación de la asistencia oficial para el desarrollo basado en el nivel de ingreso y sesgado hacia los países de menores ingresos se ha visto en parte reforzado por el impulso otorgado por el sistema de cooperación internacional a la consecución de los llamados Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), en tanto que muchas veces el ingreso per cápita y los indicadores de ODM muestran una estrecha relación³. Así, a partir del año 2000 se ha hecho patente un marcado sesgo de la asignación de AOD a nivel mundial a favor de los países de ingreso bajo y los países menos desarrollados. Este sesgo, tal como se ha visto, ha ido en detrimento de los países clasificados como de renta media, que cada vez reciben una proporción menor de la asistencia.

C. CARACTERIZACIÓN DE LOS FLUJOS DE ASISTENCIA OFICIAL PARA EL DESARROLLO (AOD) HACIA LOS PAÍSES DE LA REGIÓN

Entre 2003 y 2010 los países de América Latina y el Caribe recibieron en conjunto un volumen medio anual de desembolsos netos de AOD de poco más de 7.000 millones de dólares, equivalentes al 0,22% del INB regional. Estas cifras agregadas encubren disparidades de un país a otro tanto en términos del INB como en términos de la asistencia recibida per cápita. Por ejemplo, en términos del INB, la aportación de AOD fue muy relevante en este período en Haití y Nicaragua (por encima del 15% del INB), seguidos de Dominica y Bolivia (Estado Plurinacional de) (por encima del 5% en ambos casos). En cambio, la aportación resultó muy modesta para el resto de los países (en 16 de los 30 países no alcanzó al 1% del PIB). Estas disímiles percepciones de AOD son aún más marcadas en términos poblacionales: siete países (la mayoría de ellos con poblaciones reducidas) reciben aportaciones superiores a los 150 dólares por persona (Dominica, Granada, Guyana, Nicaragua, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas y Suriname). En cambio, la aportación a los dos países más poblados de la región (Brasil y México) no alcanza al dólar y medio per cápita (Tezanos, 2012) (véase el cuadro 2)⁴.

En cuanto a los sectores donde se ha concentrado la AOD, ha continuado la tendencia —que habría comenzado en la década de 1990— a redireccionar las asignaciones de AOD desde los objetivos de infraestructura económica y de desarrollo general (que incluyen, por ejemplo, los programas de asistencia al ajuste estructural) hacia los sectores de servicios sociales y de infraestructura social (véase Naciones Unidas, 2005). Estos últimos ya recibían a mediados de la década de 1990 alrededor del 34% de los nuevos compromisos de AOD con los países de la región y para el promedio de los años 2003 a 2010 esta cifra se elevó al 49% de los compromisos y al 42% de los desembolsos brutos (véase el gráfico 4).

³ En la denominada Cumbre del Milenio, 189 países se comprometieron a hacer el máximo esfuerzo para avanzar en la erradicación de la pobreza y el hambre y en la promoción de la educación, la salud, la equidad de género y la sostenibilidad ambiental. Estos propósitos quedaron reflejados en la Declaración del Milenio y dieron lugar a ocho desafíos en torno a los que se debían concentrar los esfuerzos de la comunidad internacional: los llamados Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Por su parte, las Naciones Unidas elaboraron un documento donde se establecía la relación completa de las metas y de los indicadores para el seguimiento de los ODM. Así, los ocho ODM se tradujeron en 18 metas, con alrededor de 48 indicadores para su seguimiento (Alonso, 2007).

⁴ Se confirma aquí el denominado “sesgo a favor de los países pequeños” que caracteriza el mapa de distribución de la AOD global (véase Tezanos, 2008).

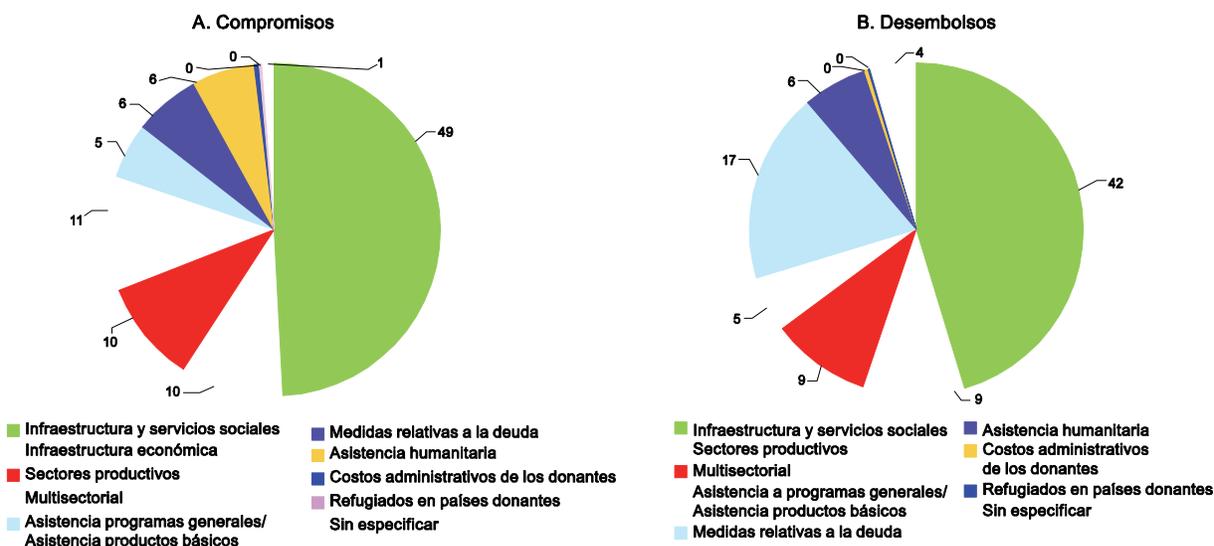
Cuadro 2
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: PRINCIPALES CIFRAS DE AOD,
 PROMEDIOS DE 2003-2010**

	AOD/INB (en porcentajes)	AOD per cápita (en dólares)	AOD promedio anual (en millones de dólares)
Antigua y Barbuda	0,80	92	8
Argentina	0,05	3	128
Belice	1,57	59	18
Bolivia (Estado Plurinacional de)	5,68	85	794
Brasil	0,03	2	332
Chile	0,09	7	123
Colombia	0,46	20	878
Costa Rica	0,22	13	58
Cuba	0,29	10	113
Dominica	7,76	373	26
República Dominicana	0,30	13	120
Ecuador	0,44	16	214
El Salvador	1,13	38	231
Granada	5,72	309	32
Guatemala	1,19	30	401
Guyana	9,24	211	158
Haití	19,29	98	937
Honduras	4,88	85	602
Jamaica	0,63	28	74
México	0,02	2	211
Nicaragua	15,67	165	913
Panamá	0,14	9	31
Paraguay	0,74	15	90
Perú	0,37	15	408
Saint Kitts y Nevis	2,08	188	9
Santa Lucía	2,17	115	19
San Vicente y las Granadinas	4,42	206	23
Suriname	4,30	170	86
Uruguay	0,14	10	35
Venezuela (República Bolivariana de)	0,03	3	69
Total América Latina y el Caribe	0,22	14	7 141

Fuente: S. Tezanos Vázquez, “Conglomerados de desarrollo en América Latina y el Caribe: Una aplicación al análisis de la distribución de la ayuda oficial al desarrollo”, *serie Financiamiento del desarrollo*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2012, en prensa.

Nota: AOD/INB: relación entre la AOD (desembolsos netos) agregada en el período (dólares corrientes) y el INB agregado en el período (dólares corrientes). AOD per cápita: relación entre la AOD (desembolsos netos) agregada en el período (dólares constantes 2009) y la población agregada en el período. AOD promedio anual: promedio anual de los desembolsos netos de AOD en el período 2003-2010 (dólares constantes de 2009). Total América Latina y el Caribe incluye los 29 países de renta media de América Latina y el Caribe y Haití.

Gráfico 4
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (30 PAÍSES): COMPROMISOS Y DESEMBOLSOS DE AOD POR SECTOR, PROMEDIO DEL PERÍODO 2003-2010
(Total de donantes, sobre la base de dólares constantes de 2009, en porcentajes)



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

Así, para la región en su conjunto, el rubro de Infraestructura y servicios sociales es el que ha recibido mayor volumen de AOD. Entre los servicios sociales e infraestructura social predominaron en los últimos años los subsectores Gobierno y sociedad civil y Otros y este último incluye las políticas de empleo y vivienda así como el control de estupefacientes, entre otros asuntos⁵. Se ha reducido ligeramente la proporción de los recursos asignados a los servicios sociales básicos, específicos de los indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (educación básica, salud básica, nutrición, agua y saneamiento). A mediados de la década de 1990 estos subsectores concentraban el 38% de las asignaciones totales a los sectores sociales y en el período 2003-2010 esa cifra se situó en torno al 30%.

Si bien, como es natural, la AOD dirigida a los sectores sociales y aquella dirigida directamente a los sectores vinculados a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) es altamente relevante, quedará de manifiesto a continuación que los desafíos para el desarrollo de los países de renta media de América Latina y el Caribe no terminan allí. En efecto, tal como se comprueba en varios estudios de caso de cooperación con países de renta media de América Latina y el Caribe presentados en Freres, Martínez y Angulo (2010), los gobiernos de la región —si bien no se despreocupan de la consecución de los ODM— los sitúan en un contexto más amplio de retos dentro del proceso de desarrollo. Precisamente, ese conjunto más amplio de retos es el que aquí se sostiene que debe apoyar la cooperación internacional en sus distintas formas y bajo sus distintas modalidades.

⁵ La cooperación para el control de estupefacientes es especialmente relevante en Colombia, financiada sobre todo por los Estados Unidos, en el marco de la Iniciativa andina contra las drogas (Tezanos, 2012).

D. ARGUMENTOS PARA LA COOPERACIÓN CON PAÍSES DE RENTA MEDIA: EL DESARROLLO COMO CONCEPTO AMPLIO

Tal como se ha visto, el sistema de cooperación internacional, que funciona guiado por la lógica de niveles de ingreso per cápita como variable representativa (*proxy*) del desarrollo, no incorpora a los países de renta media como los de América Latina y el Caribe.

Sin embargo, el nivel de desarrollo no puede identificarse solo con el nivel de ingreso. El concepto de desarrollo se extiende más allá del aumento del ingreso medio por habitante. Es un concepto amplio y multifacético, que supone no solo mejorar los niveles de vida, sino también lograr procesos de crecimiento sostenibles e inclusivos, que aborden la desigualdad social y productiva que caracteriza a los países de América Latina y el Caribe y, en general, a los de renta media. También implica propiciar las condiciones para crear y establecer sistemas políticos, económicos y sociales que promuevan el respeto, la diversidad, la dignidad humana y la igualdad.

Desde esta óptica, utilizar el nivel de ingreso como criterio de clasificación de países constituye un enfoque limitado y, en ciertos aspectos, reduccionista, ya que dentro de los grupos se uniformizan países cuyas realidades económicas y sociales son muy —y en ocasiones radicalmente— distintas y marcadamente heterogéneas en cuanto a los retos del desarrollo.

Es lo que sucede con un amplísimo grupo de países que, con este criterio, se incluyen en la categoría de renta media.

Actualmente, más de la mitad de los países del mundo pertenecen a la categoría de renta media y este grupo es el hogar de más del 70% de la población mundial⁶. Naturalmente, en un grupo tan amplio se conjugan realidades muy distintas, tanto en materia de necesidades y vulnerabilidades como de capacidades y potencialidades. En efecto, los países clasificados como de renta media son muy diferentes no solo por su tamaño y sus condiciones sociales, sino también por sus condiciones económico-estructurales vinculadas al potencial de desarrollo y al desempeño productivo⁷. Al agruparlos según el nivel de ingreso no se tienen en cuenta estas diferencias ni la gran similitud que hay entre muchos de sus problemas y los de los países clasificados como de renta baja (CEPAL, 2010b, 2011).

Los países de América Latina y el Caribe son un claro ejemplo de esto último, ya que el rótulo de países de renta media-alta o países de renta media-baja no aclara ni subraya las profundas diferencias que existen no solo entre ambos subgrupos sino dentro de ellos. En efecto, si se consideran variables socioeconómicas tales como el nivel de ingreso per cápita, el nivel de desigualdad en la distribución de ingresos o el nivel de pobreza, las diferencias entre los países son evidentes dada la amplitud de sus intervalos de variación. Como se observa en el cuadro 3, el ingreso per cápita de los países de la región clasificados como de renta media-baja oscila entre un mínimo de 2.329 dólares y un máximo de 6.250 dólares, mientras que el intervalo es aún más amplio para los clasificados como de renta media-alta, con un mínimo de 6.077 dólares y un máximo de 16.407 dólares. En términos del índice de Gini —indicador de la desigualdad de los ingresos—, también se observan intervalos de variación importantes, con un mínimo de 44,5 y un máximo de 57,7 para los países de renta media-baja y un mínimo de 42,4 y

⁶ Los países de renta media se encuentran en todas las regiones en desarrollo del mundo, entre las que América Latina y el Caribe tiene la proporción más alta a nivel mundial (un 28% del total) (véase CEPAL, 2011).

⁷ Lo anterior no debiera llamar la atención si se tiene en cuenta que el grupo de países de renta media se extiende desde los 1.006 dólares hasta los 12.275 dólares de ingreso per cápita, un intervalo con una amplitud tal que naturalmente conjuga en su interior realidades muy distintas.

un máximo de 58,4 para los países de renta media-alta. Por último, el índice de pobreza, medida con el umbral de 2 dólares diarios, oscila entre un mínimo de 13,2 y un máximo de 35,4 en los países de renta media-baja y un mínimo de 0 y un máximo de 40,6 en los países de renta media-alta.

Cuadro 3
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (29 PAÍSES DE RENTA MEDIA): ESTADÍSTICAS
DESCRIPTIVAS DE ALGUNAS VARIABLES SOCIOECONÓMICAS**
(En dólares y porcentajes)

Variable	Número de observaciones	Mínimo	Máximo	Media	Desviación estándar
Países de renta media-baja					
PIB per cápita (en dólares PPA)	8	2 329	6 250	4 006	1 390
Índice de Gini (0-100)	8	44,5	57,7	52,3	4,7
Tasa de pobreza (en porcentajes)	8	13,2	35,4	23,3	7,8
Países de renta media-alta					
PIB per cápita (en dólares PPA)	20	6 077	16 407	9 125	2 654
Índice de Gini (0-100)	15	42,4	58,4	49,2	4,6
Tasa de pobreza (en porcentajes)	15	0	40,6	12,7	11,3

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://devdata.worldbank.org/dataonline/>.

Nota: Las cifras del PIB per cápita están medidas en términos de paridad del poder adquisitivo (PPA) y son promedios del período 2003-2007, de forma de que no se hubieran visto afectadas por la crisis global iniciada en 2008. La tasa de pobreza es la que surge de emplear el umbral de 2 dólares diarios y corresponde al último dato disponible, ya que solo se cuenta con información de algunos años. El índice de Gini se utiliza para medir la desigualdad de los ingresos y abarca desde un mínimo de 0 (la desigualdad más baja) hasta un máximo de 100 (la desigualdad más alta); también corresponde al último dato disponible. La clasificación de países por grupo de ingresos es la más reciente del Banco Mundial.

Las diferencias entre los países también son importantes al considerar características estructurales relacionadas con el desempeño en materia de productividad, inserción en el comercio mundial y otras muchas características. Esto se aplica no solo para la categoría de países de renta media de América Latina y el Caribe sino también para la de los países de renta media a escala mundial (véase CEPAL, 2011).

Actualmente hay un gran número de países que han ido avanzando hacia niveles de ingreso per cápita superiores —y por ende se clasifican como de renta media—, pero a los que aún aqueja una cantidad de problemas de desarrollo que no se logran reflejar mediante el criterio del ingreso per cápita.

El sistema de cooperación internacional debe hacerse cargo de las diversas vulnerabilidades y necesidades sin cubrir en los países excluidos.

Por este motivo, la CEPAL ha planteado que es preciso revisar la lógica que rige la agenda de cooperación internacional actual y ha sostenido que un paso crucial en esta dirección sería aplicar un nuevo enfoque que permita afinar la mirada para determinar dónde están los mayores desafíos del desarrollo en cada caso. Este nuevo enfoque, a su vez, sería la base para generar consensos en cuanto a una nueva agenda de cooperación para el desarrollo inclusivo, que incorpore los desafíos de todos los países, sin excluir a aquellos que se clasifican como de renta media.

E. AFINAR LA MIRADA: UN NUEVO ENFOQUE PARA DETERMINAR VULNERABILIDADES A PARTIR DE BRECHAS

El enfoque de las brechas de ingresos y la agenda de desarrollo asociada a este concepto, cuyo eje es el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, no sirve para reflejar la naturaleza multifacética del desarrollo señalada por la CEPAL ni los verdaderos desafíos estructurales que encaran los países de renta media como los de América Latina y el Caribe.

En este documento se plantea un enfoque alternativo, inclusivo e integrado para evaluar los desafíos de largo plazo y las áreas de mayor vulnerabilidad que presentan los países de la región.

Según la propuesta de la CEPAL (2010a), para lograr el desarrollo es preciso superar los rezagos productivos endémicos mediante la innovación y la inversión en capital físico y, fundamentalmente, humano, a fin de aumentar la productividad y la competitividad sistémicas, además de fortalecer las instituciones y consolidar las democracias. En definitiva, es preciso superar una cantidad de obstáculos —o, de manera más precisa, brechas estructurales del desarrollo— que todavía persisten y que no solo dificultan el crecimiento económico dinámico y sostenible de los países de la región, sino que también limitan la posibilidad de transitar hacia economías y sociedades más inclusivas.

Estas brechas incluyen, entre otras, las de i) el ingreso por habitante, ii) la desigualdad, iii) la pobreza, iv) la inversión y el ahorro, v) la productividad y la innovación, vi) la infraestructura, vii) la educación, viii) la salud, ix) la fiscalidad, x) el género y xi) el medio ambiente (véase el recuadro 1). En efecto, este enfoque de brechas no solo incluye la brecha del ingreso y otras preocupaciones de la agenda de desarrollo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, sino que además incorpora muchas otras áreas que caracterizan algunos de los principales problemas del desarrollo de la región.

Recuadro 1

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: ALGUNAS DE LAS BRECHAS DE DESARROLLO DEFINIDAS EN LA HORA DE LA IGUALDAD: BRECHAS POR CERRAR, CAMINOS POR ABRIR

Brecha del ingreso por habitante

El PIB per cápita de la región, en el período comprendido entre 1990 y 2008, año en que comenzó la crisis mundial, muestra un crecimiento acotado del 1,7%, muy por debajo del registrado en Asia oriental —4,1%— y al mismo nivel que el de los Estados Unidos, que tienen un ingreso per cápita que casi quintuplica el de la región. Lo anterior significa que la brecha del PIB por habitante entre los países de la región y los países desarrollados, en lugar de irse reduciendo, se ha ampliado.

Brecha de la desigualdad

Si bien se han alcanzado mejoras en años recientes, la mayoría de las sociedades latinoamericanas y caribeñas aún sufren una profunda desigualdad social que, a la vez, refleja altos grados de concentración de la propiedad y una marcada heterogeneidad productiva. El nivel de desigualdad en la distribución de ingresos que caracteriza a los países de la región puede observarse por ejemplo al comparar la relación de ingresos entre el decil más rico y el decil más pobre; el ingreso medio por persona de los hogares ubicados en el décimo decil supera alrededor de 34 veces al de los hogares del decil más pobre. A modo de comparación, para los países del G-7 esa relación es de 12 a 1.

Brecha de pobreza

Al cabo de algunos años de evolución positiva en materia de reducción de la pobreza, la región no ha visto superado este flagelo, que se ve agravado por la mala distribución del ingreso, producto de las grandes desigualdades de origen, la baja carga impositiva, la pobre capacidad redistributiva de los Estados y los mercados laborales precarios, que tienden a profundizar las desigualdades de origen, sean de clase, género, edad o etnia.

Recuadro 1 (continuación)

Brecha de la inversión y el ahorro

La tasa de formación de capital, elemento fundamental para el crecimiento sostenido, ha sido muy baja en la región, respecto de la registrada en otras economías emergentes exitosas. Asimismo, el ahorro nacional, que debiera ser clave en su financiamiento, también se ha estancado, con valores muy inferiores a los de otras regiones en desarrollo, como porcentaje del producto interno bruto. Si bien el capital extranjero (ahorro externo) puede contribuir muchísimo al ahorro nacional en el financiamiento de la inversión, es crucial que se oriente al largo plazo y no presente comportamientos erráticos y desestabilizadores.

Brecha de productividad e innovación

Las brechas sociales no pueden explicarse sin entender la desigualdad de la calidad y productividad de los puestos de trabajo en los distintos sectores de la actividad económica y entre ellos, la que se proyecta en rendimientos muy desiguales entre los trabajadores, el capital y el trabajo. Las brechas de productividad reflejan, y a la vez refuerzan, las brechas de capacidades, de incorporación de progreso técnico, de acceso a redes de protección social y de opciones de movilidad ocupacional ascendente a lo largo de la vida laboral. En la medida en que los sectores de baja productividad tengan enormes dificultades para innovar, adoptar tecnología e impulsar procesos de aprendizaje, la heterogeneidad interna agudiza los problemas de competitividad sistémica, de modo que se generan círculos viciosos no solo de pobreza y bajo crecimiento, sino también de aprendizaje lento y cambio estructural débil.

Los aumentos de la productividad guardan un estrecho nexo con la mayor inversión productiva y con la mayor capacidad de cerrar la brecha tecnológica y de innovación con los países más avanzados. Sin embargo, en este sentido las políticas para la innovación de la región se enfrentan a un gran desafío. Junto a otras políticas (industriales, educacionales y macroeconómicas), deben contribuir a generar un ambiente de rápido aprendizaje y de cambio estructural en favor de sectores tecnológicamente más dinámicos. Hasta el momento, las tendencias no han sido favorables. En materia de inversión en investigación y desarrollo, ni siquiera los países más avanzados de la región han logrado alcanzar el nivel de los países europeos, los Estados Unidos o el Japón, donde esta se sitúa entre el 2% y el 3,6% del PIB. En muchos países de América Latina y el Caribe, el gasto en investigación y desarrollo no supera el 0,5% del PIB.

Brecha de infraestructura

En la región persisten grandes brechas de infraestructura y necesidades urgentes de mayor capital físico. En varios países los ajustes fiscales realizados en las últimas décadas perjudicaron la inversión pública e hicieron más notoria la ampliación de la brecha con países que no descuidaron este tipo de inversiones. Para dar impulso a una economía basada en el desarrollo productivo, hay que evitar el sesgo de la inversión pública en los presupuestos generales del Estado, para que la inversión en infraestructura no se resienta.

Brecha de educación

La educación constituye un eslabón múltiple en el desarrollo. Una sociedad con niveles altos de educación tiene una mejor base para incorporar oportunamente el progreso técnico, la innovación y los aumentos en materia de competitividad y productividad. En el ámbito de la igualdad, la educación cumple un papel decisivo. Una menor segmentación del aprendizaje y los logros por niveles socioeconómicos, género, territorio y etnia permite reducir las brechas de desigualdad de una generación a la siguiente. Una estrategia en pro de la igualdad en materia de educación debe tener como prioridad ampliar la cobertura de la educación preescolar y la jornada escolar en la educación pública, promover la enseñanza secundaria entre los integrantes de sectores socioeconómicos con menores logros y reducir las brechas en el aprendizaje y los conocimientos adquiridos durante el ciclo educativo. En este ámbito todavía persisten grandes brechas entre los países, ya que si bien en promedio la región está muy cerca de la cobertura universal y el egreso mayoritario en la enseñanza primaria, la conclusión de la enseñanza secundaria y el acceso y conclusión de la educación terciaria presentan todavía serias deficiencias además de una marcada estratificación. Por ejemplo, el promedio de egreso de los estudios secundarios es muy bajo (51%), sobre todo para el quintil de ingresos más bajos (22%). Asimismo, persisten profundas brechas en los aprendizajes efectivos de los estudiantes latinoamericanos, que quedan a la vista al comparar los resultados que obtienen en pruebas estandarizadas en comparación, por ejemplo, con estudiantes de países desarrollados.

Brecha de salud

Una sociedad que universaliza el acceso oportuno a la salud reduce los costos asociados a la enfermedad, desde las mermas de la productividad hasta los gastos debidos a la morbilidad. Sin embargo, en la región persiste un acceso muy segmentado a mecanismos de aseguramiento frente al riesgo y la vulnerabilidad, lo que incluye por ejemplo el acceso muy desigual a las prestaciones de salud. Esta segmentación, a su vez, constituye un factor crucial que exacerba la brecha de la desigualdad.

Recuadro 1 (conclusión)

Brecha de la fiscalidad

La reducción de la pobreza y la distribución del ingreso en América Latina y el Caribe no verán una mejora significativa y sostenida sin políticas fiscales activas que incidan en la calidad y el potencial distributivo de los mercados. En la mayoría de los países es evidente que la actual carga impositiva y la estructura tributaria no son adecuadas para lograr modernizar las estructuras productivas y alcanzar una mayor igualdad social.

Brecha de género

Las desigualdades en materia de educación, protección social y productividad se nutren de brechas históricas por razones de raza, etnia, género y territorialidad y las alimentan. Las desigualdades de género se expresan, por una parte, en formas diversas de discriminación en el mundo laboral (menos ingresos, más desempleo y empleo menos protegido) y, por otra, en la falta de remuneración y el poco reconocimiento de la economía del cuidado, clave en la reproducción social y a cargo sobre todo de las mujeres.

Brecha medioambiental

En los países de la región queda mucho camino por recorrer para lograr que en su patrón de desarrollo se conjugue una convergencia productiva que sea a la vez sostenible en el tiempo, para lo cual es esencial preservar la llamada sostenibilidad medioambiental, mediante un proceso de cambio estructural que permita reducir las diferencias de productividad con los países más desarrollados. Ese escenario, que se define como de convergencia sostenible, requiere que los países hagan esfuerzos conscientes por dar al medio ambiente un lugar central en la estrategia de desarrollo.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *La hora de la igualdad: Brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago de Chile, 2010.

Por lo tanto, la identificación y cuantificación de la magnitud relativa de estas distintas brechas a nivel de los países es un primer paso para determinar dónde radican los mayores desafíos de las economías de la región y cuáles son las áreas que deben incorporarse en una nueva agenda de cooperación para el desarrollo que las incluya de forma plena.

F. CLASIFICACIONES DE LOS PAÍSES DE RENTA MEDIA DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE SOBRE LA BASE DE LAS BRECHAS DEL DESARROLLO

1. Distintas brechas implican distintas clasificaciones: Un criterio uniforme es insuficiente para evaluar las necesidades del desarrollo

Para evaluar las necesidades de desarrollo de los países se seleccionó una serie de indicadores que —en la medida de lo posible— sirven de variable representativa (*proxy*) de cada una de las brechas descritas (véase el cuadro 4) y se valoró la magnitud de cada una para cada país⁸.

Del análisis se desprende, en primer lugar, que el ordenamiento y la clasificación de los países por brecha de ingreso no coincide con la clasificación que se puede obtener a partir de las otras brechas (véase el cuadro 5)⁹. Esto confirma el hecho de que una clasificación de países que solamente tenga en cuenta la brecha del ingreso per cápita refleja de manera muy limitada y subjetiva las verdaderas

⁸ Además de seleccionarse con el criterio de que reflejaran lo mejor posible la brecha en cuestión, también se aplicó el criterio de que estuvieran disponibles para el mayor número posible de países de renta media de la región.

⁹ En este análisis se incluyeron 21 de los 29 países de renta media de la región y se excluyeron otros 8 debido a que no se disponía de la información necesaria. Se trata de Cuba, Suriname y 6 pequeños Estados insulares del Caribe (Antigua y Barbuda, Dominica, Granada, San Vicente y las Granadinas, Saint Kitts y Nevis y Santa Lucía). De todas formas los 21 incluidos representan el 72,4% de los países objetivo de este análisis y el 97,9% de la población objetivo (Tezanos, 2012).

necesidades y vulnerabilidades de los países. En otras palabras, se demuestra que no se puede equiparar el nivel de ingreso con el nivel de desarrollo ya que un aumento del nivel de ingreso y, por ende, una reducción de la brecha de ingreso no implican necesariamente una mejora del resto de las brechas.

Cuadro 4
**INDICADORES UTILIZADOS COMO VARIABLE REPRESENTATIVA (PROXY)
DE LAS BRECHAS DEL DESARROLLO**

Brechas del desarrollo	Indicador utilizado como proxy	Fuente	Método de elaboración	Período
1. Brecha del ingreso por habitante	1.1 PIB per cápita (PPA en dólares)	Banco Mundial	Promedio	2003-2007
2. Brecha de desigualdad	2.1 Índice de Gini	Banco Mundial	Último año disponible	
3. Brecha de pobreza	3.1 Tasa de pobreza (2 dólares diarios, PPA) (porcentaje de la población)	Banco Mundial	Último año disponible	
4. Brecha de inversión y ahorro	4.1 Formación bruta de capital per cápita (dólares constantes 2000)	Banco Mundial	Promedio	2003-2007
	4.2 Ahorro nacional bruto (porcentaje del PIB)	FMI	Promedio	2003-2007
5. Brecha de productividad e innovación	5.1 PIB por trabajador (PPA en dólares)	Heston y otros (2011)	Promedio	2003-2007
	5.2 Artículos en revistas académicas (por millón de habitantes)	Banco Mundial	Promedio	2003-2007
6. Brecha de infraestructura	6.1 Índice global de rendimiento logístico (1=bajo; 5=alto)	Banco Mundial		2006
7. Brecha en educación	7.1 Promedio de años de estudios (personas mayores de 25 años)	Banco Mundial	Promedio	2005
8. Brecha en salud	8.1 Partos atendidos por personal sanitario (porcentaje del total)	Banco Mundial	Último año disponible	
9. Brecha de fiscalidad	9.1 Capacidad/necesidad neta de financiación del Estado (porcentaje del PIB)	FMI	Promedio	2003-2007
	9.2 Ingresos públicos (porcentaje del PIB)	FMI	Promedio	2003-2007
10. Brecha de género	10.1 Índice de desigualdad de género	PNUD	Último año disponible	
11. Brecha medioambiental	11.1 Tasa de variación del área forestal	Banco Mundial	Tasa de variación simple	1990-2010

Fuente: S. Tezanos Vázquez, “Conglomerados de desarrollo en América Latina y el Caribe: Una aplicación al análisis de la distribución de la ayuda oficial al desarrollo”, serie Financiamiento del desarrollo, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2012, en prensa.

Nota: PPA: paridad del poder adquisitivo.

En segundo lugar, se muestra que no existe un orden preestablecido claro por el cual algunos países tienen las menores o las mayores brechas en el conjunto de los indicadores considerados. Esto implica que el peso relativo de las distintas brechas es distinto para cada país y que algunas son muy relevantes en uno pero menos relevantes en otro y viceversa. Es decir, que no existe una única clasificación “correcta” de los países de renta media de la región sino que existen tantas clasificaciones como criterios para determinar cuáles son los principales obstáculos para el desarrollo en cada caso y, en consecuencia, cuáles de las brechas específicas se desea tener en consideración y ponderar en mayor medida.

Por lo tanto, y dado que la relevancia de las brechas para los distintos países puede diferir según las prioridades y objetivos, se deberá fortalecer el diálogo entre los países donantes y los países receptores y estos últimos deberán tener un papel proactivo en la determinación de las áreas a privilegiar y de las formas de canalización de la asistencia oficial.

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (21 PAÍSES): UBICACIÓN DE LOS PAÍSES DE RENTA MEDIA SEGÚN LAS DISTINTAS BRECHAS
Cuadro 5

Mayor brecha	Brecha de ingreso por habitante	Brecha de desigualdad	Brecha de pobreza	Brecha de inversión y ahorro		Brecha de productividad e innovación		Brecha de infraestructura	Brecha de educación	Brecha de salud	Brecha de fiscalidad	Brecha de género	Brecha medioambiental
				Inversión	Ahorro	Productividad	Innovación						
	NIC	COL	HND	BOL	GUY	NIC	DOM	GUY	GTM	GTM	GTM	GTM	HND
	GUY	HND	NIC	GUY	BOL	BOL	SLV	NIC	NIC	HND	CRI	GUY	NIC
	HND	BOL	COL	NIC	SLV	PRY	HND	JAM	VEN	BOL	DOM	HND	SLV
	BOL	BLZ	BOL	PRY	NIC	GUY	PRY	BOL	HND	NIC	SLV	NIC	GTM
	PRY	BRA	BLZ	PAN	HND	HND	GTM	DOM	DOM	PRY	PER	BLZ	ECU
	GTM	GTM	GTM	HND	GTM	PER	NIC	COL	BRA	PER	MEX	PAN	PRY
	SLV	PAN	GUY	DOM	ECU	ECU	ECU	HND	SLV	PAN	PRY	SLV	ARG
	BLZ	CHL	SLV	JAM	SLV	SLV	BOL	URY	COL	GUY	PAN	COL	PAN
	PER	NIC	PER	URY	GTM	GTM	PER	GTM	PRY	MEX	HND	DOM	BLZ
	ECU	PRY	DOM	BRA	BRA	BRA	BLZ	BLZ	ECU	JAM	BLZ	BOL	VEN
	DOM	MEX	ECU	BLZ	COL	COL	GUY	CRI	MEX	ARG	CHL	PRY	BRA
	JAM	CRI	PRY	JAM	COL	PAN	COL	PRY	CRI	BLZ	COL	ECU	BOL
	COL	ECU	VEN	COL	PER	URY	JAM	ECU	URY	VEN	ECU	JAM	MEX
	BRA	DOM	BRA	BOL	BOL	DOM	PAN	VEN	GUY	SLV	JAM	BRA	COL
	CRI	PER	PAN	URY	PRY	VEN	VEN	SLV	BOL	COL	GUY	MEX	PER
	PAN	SLV	MEX	PAN	HND	JAM	CRI	BRA	ARG	BRA	ARG	VEN	JAM
	URY	ARG	JAM	CRI	CHL	ARG	MEX	PER	BLZ	DOM	BOL	PER	DOM
	VEN	JAM	CRI	ARG	ARG	CRI	BRA	MEX	PAN	ECU	NIC	CHL	GUY
	ARG	GUY	ARG	VEN	MEX	BLZ	URY	PAN	JAM	CRI	URY	ARG	CRI
	CHL	VEN	URY	CHL	CHL	CHL	ARG	ARG	PER	URY	VEN	CRI	CHL
	MEX	URY	CHL	ARG	VEN	MEX	CHL	CHL	CHL	CHL	BRA	URY	URY

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://devdata.worldbank.org/dataonline/>.

Nota: ARG: Argentina; BOL: Bolivia (Estado Plurinacional de); BRA: Brasil; CRI: Costa Rica; CH: Chile; DOM: República Dominicana; ECU: Ecuador; GTM: Guatemala; GUY: Guyana; HND: Honduras; JAM: Jamaica; MEX: México; NIC: Nicaragua; PAN: Panamá; PER: Perú; PRY: Paraguay; SLV: El Salvador; URY: Uruguay; VEN: Venezuela (República Bolivariana de). Los indicadores especificados en el cuadro 4 fueron variables representativas (*proxy*) de cada una de las brechas. En el caso de la brecha de fiscalidad, el ordenamiento se realizó considerando únicamente el indicador de ingresos públicos.

A continuación se presentan agrupaciones de los países de renta media de la región según las distintas brechas. Se pretende mostrar que —más allá del método estadístico concreto que se esté utilizando para generar los grupos— la ponderación relativa que se da a cada una de las brechas es la que determina en gran medida las agrupaciones.

Como una primera aproximación al análisis se generaron tres grupos de países utilizando solamente las brechas de capital humano y físico. Como una segunda aproximación se generaron los grupos solamente a partir de la brecha de desigualdad, luego a partir de la brecha de pobreza, luego a partir de la brecha de fiscalidad y, para terminar, se generó una clasificación utilizando todas las brechas aquí consideradas¹⁰.

2. Metodología para la generación de las clasificaciones de países según brechas

La metodología utilizada para categorizar y agrupar países fue la llamada técnica de análisis de conglomerados o *clusters* (véase el recuadro 2). Se trata de una técnica numérica que permite clasificar un conjunto de países heterogéneos en un número determinado de grupos (conglomerados) a partir de ciertas características dadas —en nuestro caso a partir de los indicadores utilizados como *proxy* de las brechas.

Recuadro 2

TÉCNICA DE CONGLOMERADOS O *CLUSTERS*

La técnica de análisis de conglomerados o *clusters* permite clasificar un conjunto de países heterogéneos en un número determinado de grupos (conglomerados) a partir de ciertas características dadas —en nuestro caso a partir de los indicadores utilizados como variables sustitutivas de las brechas. La técnica se basa en utilizar algún tipo de medida de similitud o distancia entre los valores que adoptan los indicadores para cada país, lo cual permite discernir qué países son más similares entre sí y de esa forma construir las agrupaciones.

En nuestro caso la técnica concreta utilizada fue un análisis de conglomerados jerárquicos mediante el llamado método de Ward, estandarizando previamente las variables analizadas para corregir sus diferencias de escala.

En el método de Ward se comienza suponiendo que cada elemento (en nuestro caso cada país) constituye un conglomerado. En la siguiente etapa se unen entre sí dos elementos en un conglomerado de tamaño 2 y el resto de los conglomerados queda de tamaño 1. Esta unión se hace de modo de que la suma de las distancias, al cuadrado, de los países respecto al centroide multifactorial —vector de medias de todas las variables— del conglomerado al que pertenecen sea mínima.

La fórmula general de la distancia de Ward (W) que se minimiza se expresa como:

$$W = \sum_g \sum_{i \in g} (x_{ig} - \bar{x}_g)'(x_{ig} - \bar{x}_g)$$

Donde x_g es la media del grupo g e i es un país integrante de dicho grupo.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de S. Tezanos Vázquez, “Conglomerados de desarrollo en América Latina y el Caribe: Una aplicación al análisis de la distribución de la ayuda oficial al desarrollo”, serie Financiamiento del desarrollo, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2012, en prensa.

3. Resultados de las clasificaciones de países según brechas

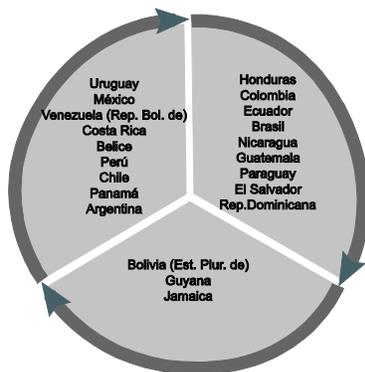
En el gráfico 5 se presentan los resultados de las clasificaciones de países en tres grupos según las siguientes brechas de desarrollo: brechas de capital humano y físico, brecha de desigualdad, brecha de pobreza y brecha de fiscalidad. Como se evidencia en el gráfico, las agrupaciones que surgen son distintas según las brechas que se priorizan en cada caso. Por ejemplo, en el caso en que se considera la brecha de capital humano y físico

¹⁰ En esta última clasificación, junto a los indicadores de brechas, se incluyó el tamaño poblacional como indicador adicional para ponderar las dimensiones dispares de los países. Esta ponderación se hizo ya que el tamaño de la economía —por diversos motivos que se han documentado ampliamente en la literatura— puede tener también una importante incidencia en cuestiones vinculadas al desarrollo (véanse por ejemplo Escaith (2001) y Pérez-Caldentey (2005)).

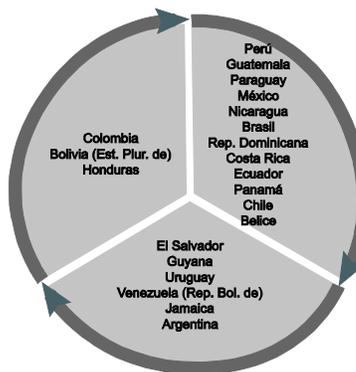
(véase el gráfico 5A), se obtienen dos grupos de 9 países cada uno y un grupo de 3 países donde este último incluye a Bolivia (Estado Plurinacional de), Guyana y Jamaica. Sin embargo, al considerar la brecha de desigualdad (véase el gráfico 5B), los países cambian de agrupación; en este caso se obtiene un grupo de 12 países, otro de 6 países y otro de 3 países —que ahora incluye a Colombia, Bolivia (Estado Plurinacional de) y Honduras. Lo mismo sucede con las demás clasificaciones obtenidas; los países cambian de agrupación según las brechas concretas que se estén considerando (véanse los gráficos 5C, 5D y 5E).

Gráfico 5
CLASIFICACIONES DE PAÍSES DE RENTA MEDIA BASADAS EN BRECHAS

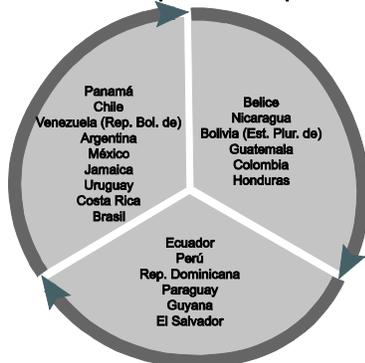
A. Clasificación por brechas de capital humano y físico



B. Clasificación por brecha de desigualdad



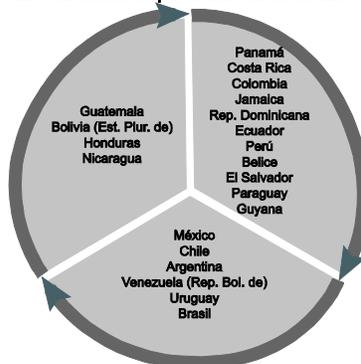
C. Clasificación por brecha de pobreza



D. Clasificación por brecha de fiscalidad



E. Clasificación por todas las brechas



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y S. Tezanos Vázquez, “Conglomerados de desarrollo en América Latina y el Caribe: Una aplicación al análisis de la distribución de la ayuda oficial al desarrollo”, *serie Financiamiento del desarrollo*, Santiago de Chile, CEPAL, 2012, en prensa.

En definitiva lo anterior da cuenta del importante rol que juegan los indicadores sobre las brechas de desarrollo que se estén incorporando en el análisis en tanto estos, en última instancia, determinan las distintas agrupaciones de países que se obtienen.

La clasificación que predomina actualmente en la lógica del sistema de cooperación —al utilizar la brecha del ingreso para determinar los grupos de países— tiene una ponderación implícita que asigna a esta brecha una importancia fundamental. Asimismo, y como consecuencia de lo anterior, un sistema de cooperación internacional que considera como elemento central dicha brecha no necesariamente refleja los desafíos del desarrollo de un conjunto amplio de países que pueden tener un desempeño relativo mejor en términos de ingreso pero que de todas formas tienen amplios caminos por recorrer en términos del desarrollo.

Por lo tanto, para que el sistema de cooperación sea capaz de dar una respuesta integral al problema del desarrollo, que no excluya a los países clasificados como de renta media por el mero hecho de pertenecer a esta categoría, es necesario pasar del enfoque de la renta per cápita a otro enfoque más amplio e integral. En este documento se plantea el enfoque de brechas.

En la medida en que la relevancia y la magnitud de las brechas para los distintos países sean diferentes, se deberán fortalecer los espacios de diálogo entre los donantes y los receptores y estos últimos deben ser quienes jueguen un papel activo en la orientación de las áreas a privilegiar y en la determinación de las formas de canalización de los flujos de cooperación. En este sentido, los organismos de cooperación que existan en los países —o las oficinas que tengan a cargo la cuestión de la cooperación— son agentes fundamentales en su calidad de interlocutores con los donantes. Solo a través del diálogo político y de la generación de consensos en torno a una agenda de cooperación para el desarrollo global que incorpore los desafíos específicos que cada país pueda identificar será posible lograr que el sistema de cooperación internacional sea verdaderamente inclusivo y orientado al desarrollo en sentido amplio.

En definitiva, podrían existir muchos espacios para mejorar el direccionamiento de la cooperación internacional con los países de renta media de la región y el enfoque de evaluación de las brechas estructurales del desarrollo es un instrumento que puede resultar de mucha utilidad para permitir la identificación concreta de dónde están las mayores vulnerabilidades y los mayores desafíos en cada caso.

Sin embargo, cabe resaltar aquí que este es solo un primer paso; luego es fundamental propiciar espacios de diálogo político y de generación de acuerdos entre países donantes y países socios-receptores en cuanto a las áreas que se vayan a privilegiar y las formas que adoptará la cooperación.

G. LA NECESIDAD DE UN DIÁLOGO POLÍTICO EN VARIOS NIVELES

El enfoque de brechas propuesto por la CEPAL refleja la variedad y heterogeneidad de las necesidades de desarrollo de América Latina y el Caribe. A la vez, destaca que no hay una jerarquización única y que, de hecho, la identificación y el ordenamiento de las prioridades radican en las decisiones individuales de los países de la región.

Por consiguiente, los países receptores deben asumir un papel activo en el establecimiento de sus objetivos de desarrollo. Les corresponde a ellos identificar cuáles son las áreas en las cuales se encuentran las mayores necesidades y los mayores desafíos del desarrollo en el ámbito de cada país y constituye un primer paso clave para lograr que el sistema de cooperación internacional apoye a todos los países en su camino hacia el desarrollo. Este papel más activo debe sustentarse en el establecimiento de espacios de

diálogo político 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 de los países mediante acuerdos. El diálogo debe tener lugar en varios niveles.

En primer lugar debe haber un diálogo político a nivel de toda la comunidad internacional que establezca el marco general para debatir una agenda de desarrollo global que, lejos de uniformizar los problemas del desarrollo de los países, recoja su diversidad y especificidades concretas. Se trata de generar una agenda de desarrollo que incluya los desafíos de todos los países y que constituya la base sobre la cual el sistema de cooperación internacional organice su apoyo.

En la actualidad existen foros internacionales donde el diálogo político ocupa una posición importante. Sin embargo, estos foros han estado dominados por el llamado Programa para aumentar la eficacia de la ayuda, que se ha ido consolidando con el correr de los años y —como su nombre lo indica— ha puesto a la eficacia de la ayuda como eje central de la discusión¹¹.

En segundo lugar, debe haber un diálogo político a nivel de donantes y receptores donde se haga un detalle pormenorizado de los retos con que tropieza el desarrollo y sobre esa base se generen acuerdos que determinen las áreas a privilegiar y las formas que adoptará la cooperación. En este segundo nivel de diálogo es necesario que los donantes adopten la visión del desarrollo como concepto amplio y sean capaces de articular, junto con los países socios receptores de la cooperación, las estrategias que mejor se adapten a cada realidad. Desde la óptica de los países que reciben la cooperación, una buena estrategia sería que fueran estos mismos los que en primera instancia propongan las brechas a las que pretendan dar prioridad y que a partir de ellas elaboren propuestas concretas de política y formas en que la cooperación internacional podría brindar apoyo.

Este segundo nivel de diálogo debe combinar el principio de apropiación, que implica que los países receptores toman el liderazgo para establecer sus propios planes y políticas de desarrollo nacional, con el de alineación, por el que se insta a los donantes a que el apoyo que brinden basándose en las estrategias de desarrollo nacionales de los propios países socios-receptores se vuelva una realidad concreta mediante la existencia de acuerdos políticos que vuelvan operativos estos principios.

También es importante, en un tercer nivel, establecer las modalidades mediante las cuales se canaliza la cooperación entre donantes y receptores. Por ejemplo, es natural que, en los países donde la AOD es de una magnitud muy reducida como porcentaje del ingreso bruto nacional, esta se canalice de manera directa y se concentre en problemas muy concretos, lo que evita su dispersión en un abanico amplio de necesidades. En cambio, en los países donde la AOD es de una magnitud más apreciable como porcentaje del ingreso, la cooperación sí puede contribuir a apoyar objetivos más amplios dentro de la agenda de desarrollo de los países receptores. En estos casos, la forma de cooperación del tipo programático —que incluye entre otros mecanismos los apoyos directos al presupuesto público (*budget support*)— cobran más sentido (véase el recuadro 3).

¹¹ El Programa para aumentar la eficacia de la ayuda tiene su origen a mediados de la década de 1990 con la publicación del documento estratégico del Comité de Asistencia para el Desarrollo *El papel de la cooperación para el desarrollo en los albores del siglo XXI* y se ha ido consolidando con el correr de los años a través de una multiplicidad de foros internacionales (Tezanos, 2010 cap. VIII). En el año 2002 tuvo lugar el primer Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda en Roma pero fue en 2005, en el segundo Foro de Alto Nivel, cuando se produjo el gran avance mediante la llamada Declaración de París y la aprobación de cinco principios que hasta la actualidad constituyen el marco central del programa de eficacia: apropiación inclusiva, alineación, mutua responsabilidad, armonización y gestión orientada a resultados (OCDE, 2008). Luego vino el tercer Foro de Alto Nivel en 2008 —el Programa de Acción de Accra— y por último el cuarto Foro, celebrado en Busan (República de Corea) en el pasado año 2011.

Recuadro 3
AYUDA PROGRAMÁTICA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

La reflexión sobre la manera de aumentar el impacto y la eficacia de la AOD ha propiciado cambios sobre sus modalidades e instrumentos. Los enfoques basados en proyectos (*project-aid*) se han visto cuestionados en algunas oportunidades debido a que a menudo tendían a reflejar más las prioridades del donante que las del receptor. En consecuencia, se están privilegiando modalidades de ayuda basadas en programas (*program-aid*) (Sanahuja, 2008).

De acuerdo con White y Dijkstra (2003), la característica distintiva de la “ayuda programática” es que consiste en recursos no destinados a financiar proyectos específicos de desarrollo, sino que pretende sufragar intervenciones más amplias y ambiciosas de los países socios. Si bien existe un abanico relativamente amplio de modalidades de ayuda programática, las más importantes son los *programas de seguridad alimentaria*, los programas de apoyo a las importaciones, los programas de alivio de la deuda externa, los apoyos directos al presupuesto público (*budget support*), los enfoques sectoriales amplios (*sector wide approach* o SWAP, que financian políticas nacionales en sectores clave) y los fondos comunes (o cestas de financiación de múltiples donantes). Originalmente, la ayuda programática llevaba aparejada condiciones de reforma política que debían cumplir los países receptores para beneficiarse de estos recursos (este era el caso, por ejemplo, de los programas de ajuste estructural del FMI y el Banco Mundial); no obstante, las modalidades más actuales de ayuda programática, como el apoyo directo al presupuesto y los enfoques sectoriales, descansan sobre el principio de asociación entre donante y receptor —tal y como defiende el Programa para aumentar la eficacia de la ayuda—, lo que implica sustituir la “condicionalidad” por la “corresponsabilidad”.

El uso de ayuda programática ha estado generalmente vinculado a los documentos de estrategia para la reducción de la pobreza (DERP). Los DERP nacen al amparo de la Iniciativa ampliada en favor de los países pobres muy endeudados (PPME) de 1999; constituyen planes trienales que detallan, por una parte, las políticas macroeconómicas y sociales para promover un proceso de crecimiento sostenido que reduzca la pobreza y, por otra, las principales fuentes de financiación disponibles en el país y las necesidades de recursos externos. La definición de los DERP está liderada —en principio— por los propios países en desarrollo, con la participación de la sociedad civil y con asesoramiento del FMI, el Banco Mundial y otros donantes. En los últimos años, muchos países en desarrollo han elaborado sus planes estratégicos de reducción de la pobreza, que constituyen las bases de asociación sobre las que se deben alinear los donantes. En concreto, en América Latina y el Caribe prácticamente la totalidad de los países cuenta con estrategias nacionales de desarrollo, aunque formalmente solo siete países disponen de DERP asociados a la iniciativa ampliada a favor de los PPME (Bolivia (Estado Plurinacional de), Dominica, Granada, Guyana, Honduras, Nicaragua y Haití), de los cuales cinco participan también en la Iniciativa multilateral de alivio de la deuda del Banco Interamericano de Desarrollo: Bolivia (Estado Plurinacional de), Guyana, Honduras, Nicaragua y Haití (véase un resumen de las estrategias de reducción de la pobreza de los países de América Latina y el Caribe en el anexo 1 de Tezanos (2010, págs. 251-250)).

En el caso de los países de la región, el uso de la AOD programática es aún bastante limitado ya que alcanza a solo el 6% de los compromisos totales en el período 2003-2010. Su participación es bastante más destacada en los pequeños Estados del Caribe, donde este tipo de asistencia alcanza a poco menos de un quinto del total. Más concretamente, dentro de la ayuda programática el apoyo presupuestario ha sido la modalidad más común en la mayoría de los países de la región con la excepción de los países latinoamericanos más pobres, en los cuales ha estado más vinculada a situaciones de emergencia alimentaria.

Una característica intrínseca de la ayuda programática actual es la profundización en la relación de corresponsabilidad entre donante y receptor (sobre todo en los casos del apoyo presupuestario y los enfoques sectoriales), que debe sustituir a la vieja condicionalidad de los programas de ayuda. De este modo, la ayuda programática debe aprovechar las capacidades y estructuras institucionales existentes en los países en desarrollo y no generar estructuras paralelas, redundantes e ineficientes. Por eso, uno de los determinantes para la eficacia de este tipo de ayudas es la capacidad institucional y de gestión de quienes las reciben. En este sentido, los países de renta media de América Latina y el Caribe se posicionan como firmes candidatos para la profundización de esta modalidad de ayuda —en especial aquellos países con mejores indicadores de gobernabilidad—, lo que podría generar un triple beneficio para la cooperación en la región: contribuir a reforzar la estrategia de apropiación de los países socios, reducir los costos de transacción de la ayuda (aminorando así los problemas de fragmentación) y fortalecer los sistemas nacionales de administración pública.

Fuente: S. Tezanos Vázquez, “Conglomerados de desarrollo en América Latina y el Caribe: Una aplicación al análisis de la distribución de la ayuda oficial al desarrollo”, *serie Financiamiento del desarrollo*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2012, en prensa.

La asistencia oficial para el desarrollo que se dedica al comercio —la llamada ayuda para el comercio (*aid-for-trade*)— es por su parte un tipo de ayuda que apunta a reducir brechas de tipo estructural y que podría, por lo tanto, tener cabida en los países de la región. La ayuda para el comercio trata de potenciar las capacidades propias de los países para que puedan sacar el mayor provecho de los fondos disponibles e incluye la AOD dirigida a varias de las brechas estructurales identificadas en *La hora de la igualdad* (CEPAL, 2010a) —entre ellas las brechas de infraestructura y de capacidades productivas—. Sin embargo, en el caso de los países de la región esta forma de cooperación todavía no ha tomado vuelo y de ahí que sea un área que también puede potenciarse, sobre todo en aquellos países donde estas brechas sean de mayor magnitud (véase el recuadro 4).

Recuadro 4
AYUDA PARA EL COMERCIO

La Iniciativa de Ayuda para el Comercio (*aid-for-trade*) no es un fondo específico nuevo para el comercio ni una categoría específica de AOD, sino que simplemente provee a los países receptores y donantes de un marco para conectar una gama de actividades de desarrollo dentro de una estrategia coherente de desarrollo comercial (OCDE/OMC, 2009). El concepto de ayuda para el comercio incluye la AOD destinada principalmente a: i) la provisión de asistencia técnica para la política y la regulación comercial (por ejemplo, colaborar con los países en el desarrollo de estrategias comerciales, la negociación de acuerdos de comercio, entre otros), ii) la creación de infraestructura vinculada al comercio (por ejemplo, carreteras, puertos, telecomunicaciones para comunicar el mercado interno con los mercados globales, entre otros), iii) la creación de capacidad productiva (por ejemplo, ayudando al sector privado a explotar algunas ventajas comparativas y diversificar sus exportaciones), iv) la ayuda a los países con los costos provenientes de ajustes vinculados a la integración comercial (por ejemplo, costos de reducción de tarifas, entre otros) y v) otras necesidades vinculadas al comercio (OCDE/OMC, 2009).

Los fondos de la ayuda para el comercio destinados al total de los países en desarrollo han registrado una tendencia creciente en los últimos años y en 2009 los compromisos alcanzaron a los 40.000 millones de dólares. Sin embargo, de ese total, América Latina y el Caribe recibió solamente un 8% (OCDE/OMC, 2011).

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

En general —y más allá de las características concretas de los países receptores—, un elemento relevante al momento de canalizar de manera eficiente la asistencia para el desarrollo es concebir instrumentos para el apalancamiento de los recursos, que los multipliquen y que permitan así potenciar las posibilidades que brinda la cooperación.

Esto se aplica sobre todo con relación a casos en que las brechas que se decida privilegiar mediante la cooperación requieran cuantiosos volúmenes de financiamiento. En los países de América Latina y el Caribe, y en concreto para la brecha de infraestructura, una experiencia que ya existe en este sentido es la llamada Facilidad de Inversión en América Latina (LAIF). Este mecanismo utiliza como base recursos limitados que aporta la Comisión Europea para atraer préstamos muy considerables del Banco Europeo de Inversiones, del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y de fuentes bilaterales¹². Se trata, por lo tanto, no solo de AOD sino de cooperación en un sentido más amplio; los recursos iniciales proporcionados por la Comisión Europea se apalancan y terminan generando cuantiosos volúmenes de financiamiento, que luego se canalizan hacia obras de infraestructura —físicas o energéticas, entre otras— de mayor envergadura que de otra forma no habrían podido llevarse a cabo (Freres, Martínez y Angulo, 2010).

¹² La Facilidad de Inversión en América Latina fue lanzada en mayo de 2010 en el marco de la sexta Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina y el Caribe y la Unión Europea, celebrada en Madrid en mayo de 2010.

En una línea similar a la anterior, otra forma de que la asistencia para el desarrollo sea más fructífera es a través del apoyo —por parte de donantes tradicionales— a los esfuerzos de cooperación Sur-Sur en la región, la llamada cooperación triangular. En la medida en que se detecten por un lado ámbitos concretos de necesidad de los países —las brechas mayores— y, por el otro, ámbitos en los cuales otros países presenten fortalezas relativas en términos de sus capacidades —las brechas menores—, se habrán detectado espacios importantes para la cooperación Sur-Sur. Muchas veces, sin embargo, para que estos espacios cobren materialidad es necesario un volumen de financiamiento que los propios países de la región no pueden procurar y de ahí la relevancia del apoyo de donantes tradicionales a estas formas de cooperación.

Cabe mencionar que los mecanismos innovadores de financiamiento son otros mecanismos de cooperación que revisten una relevancia fundamental, dado que podrían cumplir un rol específico para hacer frente a varias de las brechas estructurales que presentan los países de la región.

Existe una gran variedad de mecanismos innovadores de financiamiento (véase una discusión detallada al respecto en CEPAL, 2011) pero solamente a modo de ejemplo se podrían mencionar los denominados compromisos anticipados de mercado (*Advanced Market Commitments*), que podrían constituir un instrumento útil para hacer frente a la brecha sanitaria en algunos países. Se trata de un mecanismo que evita que la industria farmacéutica emprenda investigaciones sobre enfermedades de ciertos países de menores ingresos relativos por el hecho de que la demanda en estos es más imprevisible y existe un mayor riesgo de insolvencia. Así, se establece una alianza entre donantes y compañías farmacéuticas, por la cual estas últimas se comprometen a realizar las investigaciones necesarias y a vender los medicamentos o las vacunas a un precio accesible, cuando estén listas, mientras que los donantes, por su parte, garantizan que, una vez concluida la investigación, la demanda será previsible y solvente (CEPAL, 2011).

Otro ejemplo también vinculado al cierre de la brecha en salud sería un mecanismo innovador del tipo de la iniciativa de canje de deuda por salud: la iniciativa Debt2Health. Se trata de una iniciativa financiera que el Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria (FMSTM) puso en marcha en 2007 y por la cual acreedores de deuda de los países aceptan condonar una parte con la condición de que los gobiernos de los países beneficiarios inviertan un determinado porcentaje en programas de salud a través del Fondo Mundial. Existen asimismo mecanismos innovadores de canje de deuda por naturaleza (*debt-for-nature swaps*) que podrían concebirse como mecanismos útiles en los países donde la brecha medioambiental tenga cierta relevancia (véase Titelman, Pérez-Caldentey y Vera, 2011).

Pero más allá de estos mecanismos que permiten hacer frente a brechas específicas, existen mecanismos innovadores cuyo propósito más general es el de recaudar recursos para el financiamiento del desarrollo de modo que sean adicionales y complementarios —de ninguna forma sustitutos— de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD).

Entre estos mecanismos, los que más atención han recibido en los últimos tiempos —en particular por el potencial recaudatorio que podrían tener— son los impuestos globales y en especial los impuestos globales a las transacciones financieras. En reiteradas ocasiones la CEPAL ha afirmado que la comunidad internacional debería debatir seriamente las posibilidades de aplicar algún tipo de impuesto a las transacciones financieras coordinado a escala mundial. Los recursos que podrían llegar a la región con un impuesto de este tipo son considerables —aunque se apliquen tasas muy bajas. Por ejemplo, existen estimaciones que indican que un impuesto global sobre todas las transacciones financieras a una tasa de 5 puntos básicos podría aportar unos 46.300 millones de dólares (un 1,2% del PIB regional) (véanse Schulmeister, 2010; Titelman y otros, 2011).

En definitiva, el diálogo político que incluye la identificación de las prioridades del desarrollo y las brechas más acuciantes es un elemento crucial del enfoque que aquí se ha presentado, así como lo es el diálogo político que incluye la identificación de las modalidades más adecuadas y convenientes que pueda tomar la cooperación.

En efecto, por mejor que sea el proceso de detección de necesidades y retos, si no hay un diálogo político es probable que no se aproveche plenamente el potencial que brinda la cooperación en sus distintas formas y modalidades, dado que puede haber fallas de coordinación que hagan que los donantes terminen atendiendo brechas que no son las más urgentes para el país receptor.

II. CONCLUSIONES

Desde los años sesenta América Latina y el Caribe, al igual que otras regiones de renta media, ha perdido participación en los flujos de asistencia oficial para el desarrollo (AOD). De manera más precisa, la proporción relativa de la AOD recibida por la región ha ido en franco descenso, tanto en términos comparativos en relación con la participación de otras regiones en desarrollo como en términos de su ingreso nacional bruto (INB) medio. Esta tendencia se ha acentuado en la década de 2000 con la aprobación del programa de desarrollo centrado en los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

La participación de América Latina y el Caribe, que en los años sesenta se situaba en el 14% del total de la AOD, representa en la actualidad el 8% del total. De la misma manera, en términos del INB regional, la AOD dirigida a América Latina y el Caribe pasó de representar más del 1% en los años sesenta a un 0,4% en los años noventa y un 0,22% en la actualidad.

Este comportamiento refleja la lógica con la cual opera el sistema de cooperación internacional basado en el ingreso per cápita como variable que resume el nivel de desarrollo de los países y, por ende, que guía la asignación de los flujos de ayuda oficial. Como consecuencia de esta lógica, los países de bajos ingresos y los países menos desarrollados concentran el grueso de los flujos (más del 65% del total actualmente).

Este documento plantea un enfoque alternativo al del ingreso per cápita, sobre la base de una serie de brechas estructurales (pobreza, desigualdad, inversión y ahorro, productividad e innovación, infraestructura, educación y salud, fiscalidad, género y medio ambiente) que dificultan el crecimiento sostenido, igualitario e inclusivo de América Latina. Estas brechas constituyen un punto de partida para medir necesidades y evaluar dónde radican los mayores desafíos de las economías de la región para poder sentar las bases de una agenda de cooperación inclusiva.

En el análisis empírico de categorización de países se demuestra que es posible formar distintas agrupaciones según las brechas que se incorporen en el estudio. Las clasificaciones presentadas en el documento sobre la base de la brecha de la desigualdad no generan la misma agrupación de países que la clasificación por brechas de capital humano y físico o por pobreza. Asimismo, la clasificación basada en la brecha de ingreso, que predomina en la lógica de cooperación internacional, genera una agrupación de países distinta ordenada en torno al ingreso per cápita.

En este análisis se corrobora una de las hipótesis centrales del documento, a saber, que no existe una clasificación única, uniforme y objetiva para todos los países. Así pues, una clasificación de países basada solamente en la brecha de ingresos refleja de manera muy limitada sus restricciones al desarrollo.

En cambio, una visión inclusiva del desarrollo exige que se tomen en consideración las distintas brechas que enfrentan los países y estos deben establecer sus prioridades de desarrollo y ponderar las distintas brechas. En el ámbito de cada país, el peso relativo de las distintas brechas es distinto, ya que algunas son relevantes en un país pero menos relevantes en otros.

Esto implica no solo que los países tienen que tener iniciativa para actuar en la determinación de sus necesidades de desarrollo sino que, además, deben participar y propiciar un diálogo político que se lleve a cabo en varios niveles para dar preferencia a las áreas de cooperación e identificar las modalidades adecuadas para su puesta en práctica.

Por una parte, debe haber un diálogo político amplio que englobe a la comunidad internacional para debatir una agenda de desarrollo mundial que recoja la diversidad de las necesidades y especificidades de los países y que guíe y oriente las acciones del sistema de cooperación internacional. En la actualidad los foros internacionales en los cuales se llevan a cabo los diálogos políticos se centran en demasía en la eficiencia como eje central de la discusión.

Por otra parte, este diálogo a nivel global debe proveer el marco para un diálogo que se sitúe a nivel de donantes y receptores y que permita identificar y dar prioridad a las brechas de desarrollo correspondientes y las propuestas para la elaboración de las políticas y de las formas que debería adoptar la cooperación internacional.

En el caso particular de los países de América Latina, esto significa perfeccionar las modalidades de cooperación vigentes orientadas a hacer frente a algunas de las brechas sociales que concentran el grueso de la ayuda oficial destinada a la región. A su vez, se trata de abrir nuevos espacios de cooperación y establecer y asentar el uso de nuevas modalidades tales como la ayuda programática, la cooperación triangular y la ayuda para el comercio.

Este enfoque alternativo busca ante todo reincorporar a los países de renta media en el sistema de cooperación internacional. Por su relevancia económica y social creciente —representan más del 70% de la población mundial y también más del 70% del total global de pobres—, la inclusión y apoyo a los países de renta media tiene una importancia sistémica en varias áreas clave, como el crecimiento económico mundial, la estabilidad económica y financiera, la protección del medio ambiente y el aumento del bienestar social.

El enfoque de brechas no se despreocupa de la consecución de los ODM. Más bien los sitúa en un contexto más amplio de los obstáculos que plantea el proceso de desarrollo y que difieren según las capacidades, necesidades y especificidades de los países.

Bibliografía

- Alonso, J.A. (2007), “Cooperación con países de renta media: justificación y ámbitos de trabajo” [en línea] <http://pdf.biblioteca.hegoa.efaber.net/ebook/16732/PaisesRentaMedia.pdf>.
- _____ (2010), “América Latina y los países de renta media: Justificación de la ayuda”, *América Latina y el Caribe. Mapa estratégico para la cooperación del siglo XXI*, S. Tezanos (dir.), Madrid, Civitas - Thomson Reuters.
- CAD (Comité de Asistencia para el Desarrollo) (2011), “DAC List of ODA Recipients” [en línea] <http://www.oecd.org/dac/stats/daclist>.
- _____ (2012), “Development database on aid from DAC members: DAC Online”, [en línea] <http://www.oecd.org/dataoecd>.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2011), *El financiamiento para el desarrollo y los países de renta media: nuevos desafíos* (LC/L.3419), Santiago de Chile [en línea] <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getprod.asp?xml=/publicaciones/xml/6/46346/P46346.xml&xsl=/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl>.
- _____ (2010a), *La hora de la igualdad: Brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago de Chile.
- _____ (2010b), *La cooperación internacional en el nuevo contexto mundial: Reflexiones desde América Latina y el Caribe* (LC/G.2440(SES.33/11)), Santiago de Chile.
- _____ (2010c), *El progreso de América Latina y el Caribe hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Desafíos para lograrlos con igualdad* (LC/G.2460), Santiago de Chile [en línea] <http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/1/39991/P39991.xml&xsl=/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl>.
- Eiben, Rosalind y Stephen Lister (2004), “Why and how to aid ‘middle income countries’”, *IDS Working Paper*, N° 231, Brighton, Instituto de Estudios para el Desarrollo [en línea] <http://www.ids.ac.uk/files/Wp231.pdf>.
- Escaith, H. (2001), “Las economías pequeñas de América Latina y el Caribe”, *Revista de la CEPAL*, N° 74 (LC/G.2135-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Fallon, Peter y otros (2001), “Middle-income countries - development challenges and growing global role”, *Policy Research Working Paper*, N° 2657, Banco Mundial.
- Freres, C., I. Martínez y O. Angulo (2010), “La inserción de América Latina en el cambiante sistema internacional de cooperación”, *Documento de trabajo*, N° 46, Fundación Carolina.
- Naciones Unidas (2005), *Objetivos de Desarrollo del Milenio: Una mirada desde América Latina y el Caribe* (LC/G.2331-P), J. L. Machinea, A. Bárcena y A. León (coords.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2008), *Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo y programa de acción de Accra* [en línea] www.oecd.org/dataoecd/53/56/34580968.pdf
- OCDE/OMC (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos/Organización Mundial del Comercio) (2011), *Aid for Trade at a Glance 2011: Showing Results* [en línea] <http://dx.doi.org/10.1787/9789264117471-en>.
- _____ (2009), *Aid for trade at a glance 2009: maintaining momentum* [en línea] http://www.oecd.org/document/56/0,3343,en_2649_34665_42835064_1_1_1_1,00.html.
- Pérez Caldentey, E. (2005), “Export promotion policies in CARICOM: Main issues, effects and implications”, *serie Comercio internacional*, N° 56 (LC/L.2424-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Pérez-Caldentey, Esteban, Daniel Titelman y Cecilia Vera (2011), “Middle-income countries and the system of international cooperation”, inédito.

- Sanahuja, J.A. (2008) *La política de desarrollo de la UE y América Latina: Estrategias e instrumentos de cooperación para la asociación birregional*, Madrid, Fundación Carolina [en línea] <http://www.fundacioncarolina.es/es-ES/publicaciones/cuadernoscealci/Documents/CC12.pdf>.
- Schulmeister, Stephan (2010), “Short-term asset trading, long-term price swings, and the stabilizing potential of a transactions tax” [en línea] <http://europeansforfinancialreform.org/en/news/study-fft-stephan-schulmeister-wifo>.
- Tezanos Vázquez, S. (2012), “Conglomerados de desarrollo en América Latina y el Caribe: Una aplicación al análisis de la distribución de la ayuda oficial al desarrollo”, *serie Financiamiento del desarrollo*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en prensa.
- Tezanos, S. (2010) “Perspectivas, retos y oportunidades de la ayuda oficial al desarrollo en América Latina y el Caribe”, *América Latina y el Caribe. Mapa estratégico para la cooperación del siglo XXI*, Madrid, Civitas - Thomson Reuters.
- Titelman, Daniel y otros (2011), “Una nota sobre el impuesto global a las transacciones financieras”, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- White, H. y G. Dijkstra (2003), *Programme Aid and Development: beyond conditionality*, Londres, Routledge.



C E P A L

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



www.cepal.org/pses34/