



América Latina y el Caribe en la Agenda 2030

Hacia una clasificación del desarrollo sostenible compatible con los ODS y el “desarrollo en transición”

Sergio Tezanos Vázquez

Profesor Titular de Economía en la Universidad de Cantabria

sergio.tezanos[@]unican.es

Resumen

La consideración de América Latina y el Caribe (ALC) como una “región de renta media” es ambigua. ALC es una región diversa, con países en las cuatro categorías de renta del Banco Mundial. La peculiaridad de ALC es que varios países se encuentran inmersos en el proceso de “graduación” a la renta alta y esto implica que dejen de recibir Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). En este marco, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Centro de Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), proponen sustituir la graduación por la “gradación” a partir de un nuevo concepto de “desarrollo en transición”. Para avanzar en este camino es primordial sustituir la vieja clasificación de rentas per capita por una taxonomía multidimensional del desarrollo que identifique los retos disímiles que afrontan los países, y que contribuya a guiar las políticas de cooperación. En este artículo se presenta una taxonomía alternativa que integra cuatro dimensiones del desarrollo sostenible: desarrollo económico, inclusión social, sostenibilidad medioambiental y buena gobernanza. Mediante el análisis de conglomerados, se identifican tres grupos de países latinoamericanos y caribeños, y se ofrecen orientaciones para guiar las políticas de cooperación.

Palabras clave

Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), desarrollo económico, inclusión social, sostenibilidad medioambiental, buena gobernanza, América Latina y el Caribe, clasificaciones internacionales, taxonomía del desarrollo

Abstract

Considering Latin America and the Caribbean (LAC) as a “middle-income region” is ambiguous. LAC is a diverse region, with countries in the four income levels identified by the World Bank. The peculiarity of LAC is that some countries are “graduating” to the high-income group, which implies that they stop receiving Official Development Assistance (ODA). In this context, the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) and the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) Development Centre propose to substitute graduation for “gradation”, in line with the new concept of “development in transition”. In order to move forward in this path, it is essential to substitute the old income classification for a multidimensional development taxonomy. We propose an alternative taxonomy that includes the four dimensions of sustainable development: economic development, social inclusion, environmental sustainability and good governance. Using a cluster analysis, we identify three groups of LAC countries, and we offer some guidance for international co-operation policies.

Key Words

2030 Agenda for Sustainable Development, Sustainable Development Goals (SDG), economic development, social inclusion, environmental sustainability, good governance, Latin America and the Caribbean, international classifications, development taxonomies

Sergio Tezanos Vázquez

Es doctor en Economía Internacional y Desarrollo (Universidad Complutense de Madrid), licenciado en Economía (Universidad Carlos III) y experto en análisis de datos en investigación social (Universidad Complutense de Madrid). Es Profesor Titular del departamento de Economía en la Universidad de Cantabria y fue presidente (y socio fundador) de la Red Española de Estudios del Desarrollo (REEDES) entre 2011 y 2017, y vicepresidente de la European Association of Development Research and Training Institutes (EADI) entre 2014 y 2017. Su investigación se centra en el desarrollo humano (con especial interés en las taxonomías internacionales), las políticas internacionales de cooperación, las migraciones internacionales y el análisis epistemológico de los “estudios del desarrollo”.

<https://unican.academia.edu/SergioTezanosVazquez>

Introducción

Con frecuencia se describe a los países de América Latina y el Caribe (ALC) como integrantes de una “región de renta media”. Dicha generalización no solo es simplista, por construirse a partir de una clasificación unidimensional —económica— del desarrollo que hace tiempo que quedó obsoleta en los estudios del desarrollo. Además es extremadamente ambigua, por cuanto ALC es una región heterogénea con países en los cuatro niveles de rentas *per capita* que define el Banco Mundial y con una dinámica de crecimiento que supone que, poco a poco, se vayan incorporando más países latinoamericanos y caribeños al reducido grupo de Estados con rentas altas.

Más allá de la mera utilidad estadística —taxonómica— de esta clasificación de rentas, lo cierto es que la “graduación” de algunos países (es decir, la superación del umbral de renta *per capita* que separa los grupos de renta media y renta alta) supone el cese —a veces abrupto— de la participación en los flujos de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), lo que resulta poco acorde con la concepción del desarrollo como un “proceso” continuo de progreso y no como una mera superación de etapas. De ahí que la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Centro de Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), hayan propuesto una nueva concepción del desarrollo que pretende sustituir la graduación por la “gradación”. Se trata del denominado “desarrollo en transición”, cuyo principal objetivo es:

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

Con este enfoque se pretende articular una estrategia de cooperación internacional más acorde a la Agenda 2030 y sus correspondientes Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS); trascendiendo así una visión estrecha de la cooperación —centrada en la lucha contra la pobreza económica— para apostar por una concepción amplia de metas universales de desarrollo humano sostenible que delimitan un complejo *mapamundi* de prioridades¹.

Precisamente, uno de los requisitos para transitar hacia una cooperación multidimensional enfocada en los ODS es superar las viejas y obsoletas concepciones economicistas, cuyo legado sigue aún vigente en la clasificación más influyente del desarrollo, que es precisamente la más simplista: la de rentas *per capita* que construye anualmente el Banco Mundial. Dado que la clasificación tradicional a partir del ingreso apenas aporta información pertinente sobre los retos del desarrollo en ALC, es preciso avanzar hacia la elaboración de taxonomías multidimensionales más complejas y reveladoras, que permitan dilucidar los retos disímiles de progreso que afrontan los países y, en consecuencia, guiar adecuadamente las políticas de cooperación.

Para tal fin, en este artículo se elabora una clasificación alternativa de los países de ALC que trasciende al criterio tradicional basado en el ingreso y atiende, en cambio, a las tres dimensiones del desarrollo

¹ Véase una revisión extensa sobre el alcance estratégico y las implicaciones geográficas de los ODS en Sanahuja y Tezanos (2017).

sostenible que articulan la agenda ODS (desarrollo económico, inclusión social y sostenibilidad medioambiental) y al “elemento esencial” de la buena gobernanza. Tras este epígrafe introductorio, en la segunda sección se revisan las clasificaciones internacionales del desarrollo, y se distinguen dos tipos de taxonomías: las meramente económicas, basadas en indicadores de renta *per capita*, como las que elaboran el Banco Mundial y la OCDE, y las clasificaciones multidimensionales del desarrollo, como las que proponen el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Social Progress Imperative. En el tercer epígrafe se analiza la ubicación de ALC en las principales clasificaciones del desarrollo y se reflexiona sobre las implicaciones que tiene la clasificación imperante (de rentas) para los países de ALC “en proceso de graduación”, tanto en la política europea de cooperación como en la cooperación oficial española. En el cuarto apartado se propone una taxonomía multidimensional del desarrollo de los países de ALC a partir de los aún escasos indicadores disponibles de los ODS; mediante el procedimiento del análisis de conglomerados se clasifican y caracterizan tres grupos de países con perfiles de desarrollo semejantes dentro de cada grupo —pero disímiles entre sí—, al tiempo que se identifican otros dos países con retos “singulares” de desarrollo. El artículo concluye con la exploración de las ventajas de una clasificación multidimensional compatible con los ODS y la concepción del “desarrollo en transición” y el análisis de las implicaciones para las políticas de desarrollo de la Unión Europea y de España en términos de elegibilidad, planificación y asignación de la AOD.

Principales clasificaciones internacionales del desarrollo

Clasificar a los países en función de sus niveles de desarrollo es difícil precisamente porque la definición misma del concepto de “desarrollo” es compleja y multidimensional. A esta dificultad se une el hecho de que las realidades socioeconómicas de los países son diversas y cambiantes, lo que dificulta construir taxonomías universalmente válidas y estables en el tiempo. Como señaló Nielsen (2012), no existe un criterio de clasificación —basado en la teoría del desarrollo o en un punto de referencia objetivo— que sea “generalmente aceptado” y, por consiguiente, existen numerosas propuestas de taxonomía del desarrollo y ninguna de ellas tiene un respaldo unánime.

A pesar de estas dificultades, las clasificaciones del desarrollo aportan dos importantes funcionalidades analíticas y operativas que justifican su existencia (Tezanos y Sumner, 2013):

- Respecto a las “analíticas”, las taxonomías del desarrollo sirven para simplificar un mundo complejo y diverso mediante la identificación de grupos de países que comparten rasgos semejantes de desarrollo. De hecho, las clasificaciones son comunes en distintas áreas del conocimiento (como las Relaciones Internacionales, la Economía, la Ciencia Política, la Biología, la Medicina y la Filosofía). En el caso del área de conocimiento multidisciplinar de los “estudios del desarrollo”, las clasificaciones de países sirven para identificar las principales semejanzas (y diferencias) entre países en términos de resultados del desarrollo y para estudiar las dinámicas temporales de progreso.
- En relación con las funcionalidades “operativas”, las clasificaciones internacionales son útiles para las agencias de desarrollo por cuanto facilitan la identificación de criterios de asignación geográfica de los recursos y el diseño de políticas de cooperación diferenciadas según los retos de progreso de cada país. Por ejemplo, como se verá más adelante, tanto la identificación de los países potencialmente receptores de AOD como la “diferenciación” de distintos tipos de países socios de cooperación se basan en una taxonomía del desarrollo.

Existen diversas clasificaciones internacionales del desarrollo que emplean criterios distintos para trazar una suerte de “umbral del desarrollo mundial” que separe a los “países desarrollados” de los “países en desarrollo”. Para facilitar la explicación, es posible distinguir dos grandes familias de clasificaciones internacionales: por una parte, aquellas de carácter económico, basadas en indicadores de renta. Y, por otra, las clasificaciones multidimensionales, basadas en indicadores alternativos de desarrollo. Sin ánimo de exhaustividad, se presentan algunos ejemplos destacados de cada una de ellas.

En relación con las clasificaciones de renta, el Banco Mundial fue precursor de esta metodología. Desde 1978 elabora una taxonomía (revisada anualmente) de países en función de sus correspondientes niveles de ingreso por habitante, aproximados mediante el Producto Nacional Bruto (PNB) *per capita* calculado mediante el método Atlas². Aunque el propio Banco Mundial reconoce que el desarrollo no es una cuestión exclusivamente de ingresos, sí considera que el PNB *per capita* es “el mejor indicador individual de la capacidad económica y el progreso de los países” (Banco Mundial, 2019a). Así, los sucesivos *Informes de Desarrollo Mundial* (y sus correspondientes anexos estadísticos, los *Indicadores Mundiales de Desarrollo*) clasifican a los países en cuatro grupos. De acuerdo con la última actualización (Banco Mundial, 2019b), se trata de los “países de ingreso bajo” (con menos de 995 dólares de PNB *per capita* en 2017), los “países de ingreso medio-bajo” (con ingresos comprendidos entre 996 y 3.895 dólares), los “países de ingreso medio-alto” (de 3.896 a 12.055 dólares) y los “países de ingreso alto” (con más de 12.056 dólares).

De acuerdo con la metodología del Banco Mundial, el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE distingue dos grupos de países para establecer un criterio “objetivo” para la recepción de AOD: los “países desarrollados” (que se corresponden, básicamente, con los países de ingreso alto de la clasificación del Banco Mundial) y los “países en desarrollo” (de ingreso bajo, medio-bajo y medio-alto, según el Banco Mundial), que son los potenciales receptores de AOD (CAD, 2018). El criterio del CAD tiene cierta “flexibilidad” por cuanto un país que supera el umbral de renta alta permanece durante tres años en la lista de potencial receptor de AOD, y solo la abandona al cabo de este periodo si continúa en ese nivel. De este modo se considera que un país se “gradúa” cuando pasa al intervalo de renta alta y deja de recibir AOD.

En relación con las clasificaciones multidimensionales de desarrollo, existen numerosas propuestas alternativas al criterio de renta del Banco Mundial. Precisamente el mismo año en el que se publicó la primera clasificación de rentas surgió una alternativa multidimensional: el Índice de Calidad Física de Vida (en inglés, Physical Quality of Life Index, PQLI), que elaboró D. Morris (1978) desde el *think tank* washingtoniano Overseas Development Council³. Otras aportaciones desatacadas fueron el estudio sobre los contenidos y la medición del “desarrollo social” realizado por el Instituto de Investigación de Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD, 1970); los indicadores de necesidades que propuso Baster (1979); el análisis de los componentes sociales y económicos de los indicadores internacionales de desarrollo de McGranahan *et al.* (1985); y el indicador de “desarrollo sostenible” elaborado por Herman Daly, que descuenta la degradación del *stock* total de capital natural (Constanza y Daly, 1992).

No obstante, la clasificación alternativa del desarrollo más influyente es la que propuso el PNUD en 1990 y que se actualiza anualmente desde entonces, como anexo estadístico de los *Informes sobre el Desarrollo Humano*. El PNUD clasifica a los países por niveles de “desarrollo humano” mediante el cómputo de un índice sintético —el Índice de Desarrollo Humano, IDH— que captura parcialmente la multidimensionalidad del desarrollo. Concretamente, el IDH sintetiza tres dimensiones: longevidad, educación y poder adquisitivo⁴. El cómputo del correspondiente IDH a cada país permite clasificarlos

² El PNB *per capita* de cada país se convierte a dólares estadounidenses mediante el denominado “método Atlas” del Banco Mundial, que pretende suavizar las fluctuaciones de precios y tipos de cambio. Más concretamente, el método Atlas aplica un factor de conversión que promedia el tipo de cambio de un año dado y los dos años anteriores, ajustados por las diferencias en las tasas de inflación de dicho país y del grupo de países de referencia (Estados Unidos, la eurozona, Japón y Reino Unido). Véase nota metodológica en Banco Mundial (2019d).

³ El PQLI fue el primer intento de medir la “calidad de vida” de los ciudadanos de un país a partir del cómputo de la media aritmética de tres componentes equiponderados: tasa de alfabetización, mortalidad infantil y esperanza de vida al nacer. Véase más información en: http://www.brown.edu/Administration/News_Bureau/Op-Eds/Morris.html

⁴ De hecho, la dimensión de poder adquisitivo del IDH se aproxima también mediante un indicador de renta por habitante (el PIB *per capita* en paridad de poder adquisitivo), lo que determina un cierto grado de solapamiento con la clasificación de rentas del Banco Mundial.

en cuatro niveles de desarrollo humano (PNUD, 2019): “desarrollo humano muy alto” (IDH superior a 0,8 en 2014), “desarrollo humano alto” (IDH entre 0,8 y 0,7), “desarrollo humano medio” (de 0,55 a 0,7), y “desarrollo humano bajo” (IDH inferior a 0,55).

Más recientemente se han propuesto nuevos —y más sofisticados— indicadores de desarrollo que permiten construir clasificaciones alternativas con un mayor número de indicadores. Baste como ejemplo el influyente Social Progress Index (SPI), que propuso el *think tank* washingtoniano Social Progress Imperative. El SPI mide 51 indicadores sociales y medioambientales, agrupados en tres dimensiones: necesidades humanas básicas, fundamentos del bienestar y oportunidades (Social Progress Imperative, 2018). A partir de los valores del SPI, los países se clasifican en seis niveles de desarrollo social (T1 es el grupo con mayores niveles y T6, el de menores). Dada la mayor complejidad estadística de este índice sintético, el SPI solamente está disponible para 146 países (un número considerablemente inferior al de las clasificaciones ya revisadas).

América Latina y el Caribe en las clasificaciones internacionales del desarrollo

Pues bien, ¿dónde se ubican los países de ALC en las distintas clasificaciones del desarrollo? La Tabla 1 resume estos resultados para los 42 países latinoamericanos y caribeños en las cuatro clasificaciones explicadas en el epígrafe anterior: Banco Mundial, CAD, PNUD y Social Progress Imperative.

TABLA 1: Clasificaciones diversas de los países de ALC

	Clasificaciones económicas (renta <i>per capita</i>)		Clasificaciones multidimensionales de desarrollo		
	País	Banco Mundial	CAD ^(a)	PNUD	Social Progress Imperative
1	Antigua y Barbuda*	Ingreso alto	País en desarrollo	Desarrollo humano alto	n.d.
2	Argentina**	Ingreso alto	País en desarrollo	Desarrollo humano muy alto	3
3	Aruba	Ingreso alto	País desarrollado	n.d.	n.d.
4	Bahamas	Ingreso alto	País desarrollado	Desarrollo humano muy alto	n.d.
5	Barbados	Ingreso alto	País desarrollado	Desarrollo humano muy alto	n.d.
6	Belize	Ingreso medio-alto	País en desarrollo	Desarrollo humano alto	n.d.
7	Bolivia	Ingreso medio-bajo	País en desarrollo	Desarrollo humano medio	4
8	Brasil	Ingreso medio-alto	País en desarrollo	Desarrollo humano alto	3
9	Chile*	Ingreso alto	País desarrollado	Desarrollo humano muy alto	2
10	Colombia	Ingreso medio-alto	País en desarrollo	Desarrollo humano alto	3
11	Costa Rica	Ingreso medio-alto	País en desarrollo	Desarrollo humano alto	2
12	Cuba	Ingreso medio-alto	País en desarrollo	Desarrollo humano alto	3
13	Curazao	Ingreso alto	País desarrollado	n.d.	n.d.
14	Dominica	Ingreso medio-alto	País en desarrollo	Desarrollo humano alto	n.d.
15	Ecuador	Ingreso medio-alto	País en desarrollo	Desarrollo humano alto	3

16	El Salvador	Ingreso medio-bajo	País en desarrollo	Desarrollo humano medio	4
17	Granada	Ingreso medio-alto	País en desarrollo	Desarrollo humano alto	n.d.
18	Guatemala	Ingreso medio-alto	País en desarrollo	Desarrollo humano medio	4
19	Guyana	Ingreso medio-alto	País en desarrollo	Desarrollo humano medio	4
20	Haití	Ingreso bajo	País en desarrollo	Desarrollo humano bajo	n.d.
21	Honduras	Ingreso medio-bajo	País en desarrollo	Desarrollo humano medio	4
22	Islas Caimán	Ingreso alto	País desarrollado	n.d.	n.d.
23	Islas Turcas y Caicos	Ingreso alto	País desarrollado	n.d.	n.d.
24	Islas Vírgenes (EE. UU.)	Ingreso alto	País desarrollado	n.d.	n.d.
25	Islas Vírgenes (RU)	Ingreso alto	País desarrollado	n.d.	n.d.
26	Jamaica	Ingreso medio-alto	País en desarrollo	Desarrollo humano alto	n.d.
27	México	Ingreso medio-alto	País en desarrollo	Desarrollo humano alto	3
28	Nicaragua	Ingreso medio-bajo	País en desarrollo	Desarrollo humano medio	4
29	Panamá***	Ingreso alto	País en desarrollo	Desarrollo humano alto	3
30	Paraguay	Ingreso medio-alto	País en desarrollo	Desarrollo humano alto	4
31	Perú	Ingreso medio-alto	País en desarrollo	Desarrollo humano alto	3
32	Puerto Rico	Ingreso alto	País desarrollado	n.d.	n.d.
33	República Dominicana	Ingreso medio-alto	País en desarrollo	Desarrollo humano alto	4
34	San Cristóbal y Nieves	Ingreso alto	País desarrollado	Desarrollo humano alto	n.d.
35	San Martín (francesa)	Ingreso alto	País desarrollado	n.d.	n.d.
36	San Martín (holandesa)	Ingreso alto	País desarrollado	n.d.	n.d.
37	San Vicente y las Granadinas	Ingreso medio-alto	País en desarrollo	Desarrollo humano alto	n.d.
38	Santa Lucía	Ingreso medio-alto	País en desarrollo	Desarrollo humano alto	n.d.
39	Surinam	Ingreso medio-alto	País en desarrollo	Desarrollo humano alto	3
40	Trinidad y Tobago	Ingreso alto	País desarrollado	Desarrollo humano alto	n.d.
41	Uruguay*	Ingreso alto	País desarrollado	Desarrollo humano muy alto	2
42	Venezuela, R.B.	Ingreso medio-alto	País en desarrollo	Desarrollo humano alto	n.d.

⁽⁴⁾ La clasificación del CAD se aplica a los flujos de AOD del trienio 2018-2020.

* Chile y Uruguay superaron el umbral de ingreso alto entre 2012 y 2013. De acuerdo con la normativa del CAD, estos tres países dejaron de ser receptores de AOD en el listado de 2018.

** Argentina superó el umbral de ingreso alto entre 2013 y 2014. Consiguientemente, dejará de ser receptora de AOD en el listado de 2021 si para ese año sigue ubicándose en el intervalo alto de renta.

*** Antigua y Barbuda y Panamá superaron el umbral de ingreso alto entre 2015 y 2016, por lo que dejarán de ser receptores de AOD en el listado de 2021 si para ese año siguen ubicándose en el intervalo alto de renta.

Fuente: elaboración propia con datos de Banco Mundial (2019b), PNUD (2019), CAD (2018) y SPI (2019).

De acuerdo con la clasificación de rentas del Banco Mundial, 18 países latinoamericanos y caribeños se ubican en el nivel de ingreso alto, 19 en el nivel de ingreso medio-alto, cuatro en el medio-bajo y solo uno en el nivel de ingreso bajo. Consiguientemente, ALC es una región diversa en términos de niveles de desarrollo económico, con países en los cuatro grupos de renta. Por otra parte, la clasificación del CAD identifica 15 países desarrollados y 27 en desarrollo. De estos últimos, tres países (Antigua y Barbuda, Argentina y Panamá) tienen ya ingresos altos y, previsiblemente, pasarán a ser países desarrollados en el listado de receptores de AOD que actualice el CAD en 2021. Respecto a las clasificaciones multidimensionales, de acuerdo con el IDH, cinco son países de desarrollo humano muy alto, 21 de desarrollo humano alto, seis de desarrollo humano medio y uno de desarrollo humano bajo (el PNUD no clasifica a los nueve países restantes). Y de acuerdo con el SPI, tres países se ubican en el segundo intervalo más bajo de progreso social, nueve en el tercero y ocho en el cuarto (quedan 22 países sin clasificar).

En resumidas cuentas, en ALC son mayoría los países de renta alta y media-alta, así como los países de desarrollo humano alto y nivel medio de progreso social. A pesar de la coincidencia general, destacan algunas discrepancias entre las cuatro clasificaciones: solo cinco de los 18 países de ingreso alto alcanzan el nivel superior del IDH y ninguno de los países de ALC se ubica en los dos intervalos más altos de progreso social según el SPI. Ambos hechos apuntan a que el acceso a los niveles más altos del IDH y —especialmente— del SPI es más exigente que en el caso de las clasificaciones de renta. Asimismo, conviene destacar que Costa Rica (país de ingreso medio-alto) está muy próximo a superar el umbral de los 12.056 dólares de PNB *per capita*, por lo que —previsiblemente— será el siguiente país latinoamericano en graduarse como país de ingreso alto (país desarrollado). Una característica particular de ALC es que varios países están inmersos en el “proceso de graduación”, con cinco que han superado recientemente el umbral de renta alta (Antigua y Barbuda, Argentina, Chile, Panamá y Uruguay) y otros cinco países próximos a hacerlo (Brasil, Costa Rica, Granada, México y Santa Lucía, todos ellos con PNB *per capita* superiores a los 8.600 dólares).

Dado que la normativa del CAD establece que los flujos enviados a los países que se gradúan a la renta alta dejan de computarse como AOD, conviene reflexionar sobre cómo planifican los donantes el proceso de graduación de los países de ALC⁵. Con este fin, se analizan dos de los principales donantes de la región: España y la Unión Europea.

En el caso de la cooperación oficial española, para el periodo 2018-2021 el *V Plan Director de la Cooperación Española* (MAEC, 2018) establece que la AOD debe concentrarse en 33 “países de asociación” repartidos entre América Latina, Norte de África, Oriente Medio y África Subsahariana. Más concretamente, los denominados “países de asociación” se dividen en tres niveles: i) “países de asociación menos avanzados” (el único país de ALC en este grupo es Haití); ii) “países de asociación de renta media” (entre los que se encuentran Bolivia, Colombia, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú y República Dominicana); y iii) “países de cooperación avanzada” (como Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, México, Panamá y Uruguay).

Por tanto, de los 19 países latinoamericanos y caribeños que prioriza la cooperación española, cuatro son ya países de renta alta (Argentina, Chile, Panamá y Uruguay) con los que cesa el flujo de AOD, y otros tantos (especialmente Costa Rica) lo serán en los próximos años. De acuerdo con la escala de prioridades geográficas de la cooperación española, se trata de “países de cooperación avanzada” con los que se prevé establecer “acuerdos de nueva generación”, centrados en la cooperación técnica e institucional y el diálogo de políticas. No obstante, llama la atención que el Plan Director vigente no prevea una situación transitoria (a modo de “desarrollo en transición”) con los países latinoamericanos que se gradúan a la

⁵ Conviene aclarar que, aunque la normativa del CAD impide que los recursos sigan computándose como AOD, los donantes pueden decidir mantener los flujos de cooperación una vez que el país que los recibe supera el umbral de renta alta. De hecho, existe un precedente en la historia reciente del CAD: entre 1990 y 2004 se computaba, además de la AOD, la Ayuda Oficial (AO) concedida a los “países en transición” del Este de Europa (CAD, 2019).

renta alta durante el periodo 2018-2021. Se trata de un desafío importante que España debe prever para minimizar los efectos perversos que puede generar la graduación —y la consiguiente interrupción de los flujos de AOD— para los países de cooperación avanzada. En última instancia, la construcción *ad hoc* de una estrategia de especialización de la cooperación española en los países de renta media (básicamente motivada por intereses geoestratégicos y/o vínculos históricos y culturales)⁶ reclama actualmente una reflexión profunda sobre cómo encajar a los países graduados en la política española de desarrollo.

En el caso de la Unión Europea, la elegibilidad de los países socios de la cooperación comunitaria se determina, en gran medida, con base en el nivel de renta *per capita*, si bien existen otros criterios de “vecindad” relacionados con prioridades de estabilidad y seguridad. Más concretamente, el *Programa para el Cambio* (Comisión Europea 2011a), vigente para el periodo 2014-2020, establece un criterio de asignación de la AOD basado en una identificación vaga de las “necesidades de los países” que no cuestiona el criterio subyacente de elegibilidad. En ALC esto afecta de manera inmediata a los cinco países que ya alcanzaron el nivel de ingreso alto y que, por tanto, dejan de ser receptores de AOD. Pero en un futuro cercano afectará también a los otros cinco que están próximos a “graduarse”, aun a pesar de sus importantes retos pendientes de desarrollo⁷. Siguiendo el principio de diferenciación, el Instrumento de Cooperación al Desarrollo (Comisión Europea 2011b), también vigente para el periodo 2014-2020, suprime la ayuda bilateral a 19 países de renta media⁸, si bien estos siguen siendo elegibles para los programas regionales temáticos contemplados por ese Instrumento sobre “bienes públicos y riesgos globales” y “autoridades locales y sociedad civil”, así como para nuevos programas regionales. Igualmente, pueden obtener fondos del Instrumento de Democracia y Derechos Humanos. Los países graduados de la ayuda bilateral podrán acogerse al nuevo Instrumento de Asociación, que se concibe más como herramienta de política exterior de la Unión Europea, que de su política de desarrollo. Sin embargo, éste solo cuenta con el 1,1% de los fondos para acciones exteriores del Marco Financiero Plurianual 2014-2020, en contraste con el 37% destinado al Grupo África-Caribe-Pacífico (ACP) y el 24% del ICD.

El cese de la ayuda bilateral europea a estos países es problemático por cuanto existen necesidades de desarrollo en ámbitos como las infraestructuras, las energías renovables, las tecnologías ambientales, la ciencia, la tecnología, la educación superior, el fortalecimiento institucional y la promoción de la paz y la justicia, en los que la Unión Europea tiene fortalezas. En ellos se requiere una cooperación avanzada, pero la “diferenciación” de la estrategia europea de desarrollo no parece apostar por modalidades más avanzadas de cooperación bilateral, sino por su paulatina extinción, teniendo en cuenta la parquedad de recursos para los países graduados. Es cierto que el importante aumento de los recursos de los programas regionales en ALC para el periodo 2014-2020 compensa parcialmente la supresión de la ayuda bilateral a los países graduados, pero esta estrategia no satisface la fuerte demanda de una cooperación avanzada de la Unión Europea —incluidas las acciones conjuntas de cooperación triangular hacia terceros— que expresan los países de ALC y los organismos regionales, como la CEPAL y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC)⁹. Algunos de estos países, de hecho, han tenido una actitud ambivalente, de satisfacción como países emergentes que alcanzan la graduación, pero que siguen reclamando ayuda externa de la Unión Europea.

⁶ Véase el estudio de Tezanos (2008) sobre los determinantes de las prioridades geográficas de la cooperación oficial española.

⁷ El *Programa para el Cambio*, coincidente con el ciclo presupuestario 2014-2020, pretende concentrar la ayuda de la Unión Europea en un número reducido de prioridades políticas y geográficas, así como en los países más pobres y los “Estados frágiles”, con los países emergentes como posibles “socios” frente a desafíos globales, más que receptores de AOD clásica. Véase una reflexión más profunda en Sanahuja *et al.* (2015).

⁸ En ALC son ocho países: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, México, Panamá, Uruguay y Venezuela.

⁹ Concretamente, el *Programa indicativo plurianual regional para América Latina* (Comisión Europea, 2014) del Instrumento de Cooperación al Desarrollo apuesta por una reducción de la cooperación bilateral (principalmente por el cese de flujos a los países de rentas medias-altas) y una consolidación de los programas regionales de la Unión Europea para América Latina, que contarán, para todo el periodo presupuestario, con 925 millones de euros.

Una clasificación alternativa para América Latina y el Caribe: taxonomía ODS compatible con el “desarrollo en transición”

Existen distintos procedimientos para establecer agrupaciones de países, una vez elegida(s) la(s) variable(s) indicativa(s) de los niveles de desarrollo. En los casos de las clasificaciones comentadas (Banco Mundial, CAD, PNUD y Social Progress Imperative), las agrupaciones se realizan mediante un criterio ordinal (lo que, precisamente, permite construir clasificaciones de países). Sin embargo, este procedimiento no permite determinar cuál es el número adecuado de grupos de países ni dónde trazar los “umbrales” que separan dichos grupos¹⁰. En cambio, el análisis de conglomerados ofrece una técnica taxonómica más matizada y objetiva que la mera ordenación de un indicador determinado de desarrollo¹¹.

A continuación, se elabora una clasificación distinta de los países de ALC basada en los ODS. En primer lugar, se selecciona un indicador para cada una de las dimensiones del desarrollo humano sostenible. En segundo lugar, se justifica la conveniencia del análisis de conglomerados para establecer una taxonomía internacional del desarrollo. Y, en tercer lugar, se analizan los conglomerados resultantes y se identifican los principales retos del desarrollo que caracterizan a cada grupo.

Dimensiones e indicadores de los ODS

La construcción de una clasificación internacional del desarrollo requiere partir de una identificación clara de las “dimensiones” que se desean valorar en la clasificación. Dado que las agendas globales de desarrollo tienen el cometido básico de identificar los objetivos prioritarios de la comunidad internacional, esta clasificación parte de las principales dimensiones de la Agenda 2030. Esta agenda aúna dos estrategias convergentes: la agenda del *desarrollo humano* heredera de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y la agenda del *desarrollo sostenible* resultante de las cuatro conferencias de Naciones Unidas sobre medioambiente y desarrollo (las denominadas Cumbres de la Tierra) celebradas en Estocolmo (1972), Río de Janeiro (1992 y 2012) y Johannesburgo (2002).

En las Cumbres de la Tierra se propuso una definición tridimensional del desarrollo sostenible, que incluye los ámbitos económico, social y medioambiental. No obstante, la concepción del desarrollo sostenible evolucionó posteriormente al calor del debate preparatorio de la agenda post-ODM. El Grupo de Trabajo Abierto de Naciones Unidas para la agenda post-2015 (NNUU, 2014a) y la Red de Soluciones de Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible (SDSN, 2013) propusieron una definición tetradimensional, al añadir la “buena gobernanza”, refrendada por el Secretario General de Naciones Unidas en su informe de síntesis sobre la agenda ODS (NNUU, 2014b), que recomendó integrar las “cuatro dimensiones interdependientes del desarrollo sostenible”: *desarrollo económico, inclusión social, sostenibilidad medioambiental y buena gobernanza* (esta última incluye la paz y la seguridad). Lamentablemente, esta definición tetradimensional no superó el consenso de la Asamblea General y los ODS finalmente aprobados en 2015 reconocen tres dimensiones y un —rebajado— “elemento esencial” para el desarrollo sostenible (precisamente, la democracia, la buena gobernanza y el Estado de derecho) (NNUU, 2015).

En relación con el cambio climático, la Conferencia de las Partes (COP) de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) adoptó, también en 2015 (COP21), un nuevo acuerdo vinculante sobre reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, que es parte integral de los ODS. En el ODS 13 se indica expresamente que la CMNUCC es el principal foro intergubernamental para negociar la respuesta mundial al cambio climático. Más concretamente, el acuerdo de la

¹⁰ Véase la crítica de Nielsen (2012) sobre la arbitrariedad con la que el Banco Mundial y el PNUD definen los intervalos de cada grupo.

¹¹ Otros estudios previos han elaborado taxonomías del desarrollo mediante análisis de conglomerados. Véanse los estudios de Tezanos y Quiñones (2012) y Tezanos (2018) para el caso de ALC, y los trabajos de Tezanos y Sumner (2013 y 2015) para el conjunto de los países en desarrollo.

COP21 contempla mantener el aumento de la temperatura en este siglo por debajo de los 2 grados centígrados, e impulsar los esfuerzos para limitar aún más el aumento de la temperatura, por debajo de 1,5 grados centígrados sobre los niveles preindustriales. No obstante, el acuerdo no entrará en vigor hasta 2020, y todavía se están concretando los objetivos vinculantes que deben asumir los Estados. Precisamente, el compromiso de la Agenda 2030 es integrar dichos objetivos en el ODS 13, una vez que se aprueben formalmente.

Consiguientemente —y si se obvia la distinción entre “dimensiones” y “elemento esencial”¹²—, para construir la “taxonomía ODS”, se asocia a cada dimensión una de las 169 metas de los ODS y, finalmente, se selecciona uno de los 232 indicadores que permitan una alcanzar cada una de estas metas (Tabla 2).

TABLA 2: Dimensiones del desarrollo sostenible y variables de clasificación

Dimensión	ODS	Meta	Indicador	Fuente	Periodo
Desarrollo económico	ODS 1. Erradicar la pobreza en todas sus formas	1.1. Para 2030, erradicar la pobreza extrema para todas las personas en el mundo	1.1.1. Tasa de pobreza (1,25\$ al día, PPA) (% de población)	NNUU (2019)	2016 o último año disponible
Inclusión social	ODS 10. Reducir la desigualdad dentro y entre países	10.1. Para 2030, lograr progresivamente y mantener el crecimiento de los ingresos del 40% más pobre de la población a una tasa superior a la media nacional	1.0.1.1. Tasa de crecimiento del gasto o el ingreso per cápita del 40% más pobre de la población	NNUU (2019)	2016 o último año disponible
Sostenibilidad medioambiental	ODS 13. Tomar acciones urgentes para combatir el cambio climático y sus impactos	Reducir las emisiones de CO2 de acuerdo con los Acuerdos de París	Emisiones de CO2 <i>per cápita</i>	CEPAL (2019)	2015
Buena gobernanza	ODS 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible...	16.1. Reducir significativamente todas las formas de violencia	16.1.1. Número de víctimas de homicidios por cada 100.000 habitantes	NNUU (2019)	2016 o último año disponible

El Anexo 2 recoge los estadísticos descriptivos de las variables utilizadas en el análisis de conglomerados.

Fuente: Elaboración propia.

Cabe alertar que la selección de los indicadores más apropiados para cada dimensión no es tarea sencilla, entre otras cosas porque hay 232 indicadores ODS. Además, como pasó antes con la agenda de los ODM, los ODS iniciaron su andadura bajo la “ficción estadística” de la disponibilidad de datos, puesto que estos tardarán varios años en elaborarse y sistematizarse en la mayoría de los países, lo que deja un amplio periodo inicial en el que es virtualmente imposible evaluar rigurosamente el progreso

¹² En todo caso, esta distinción aparentemente “retórica” tiene trascendencia doctrinal, dado que se rebaja la ambición con la que se concibe el desarrollo humano sostenible.

en la agenda. En concreto, hay muy poca información disponible para el ODS 10 de reducción de las desigualdades. El indicador de desigualdad elegido para esta taxonomía (que se refiere a la tasa de crecimiento de la renta/gasto del 40% más pobre) resulta especialmente significativo porque evalúa el “ritmo” al que se reducen las desigualdades económicas, a diferencia de los indicadores habituales de desigualdad, que reflejan el “nivel” actual. No obstante, este indicador solo está disponible para 16 de los 42 países de ALC, lo que limita la muestra del análisis. En consecuencia, la clasificación que se muestra a continuación debe entenderse como un experimento previo, que exigirá una actualización cuando Naciones Unidas elabore información más completa de los indicadores ODS para un mayor número de países.

Procedimiento estadístico: análisis de conglomerados de desarrollo

El análisis de conglomerados permite clasificar una muestra de países heterogéneos en un número reducido de grupos, cada uno de los cuales resulta internamente homogéneo en función de las similitudes existentes entre los países que lo conforman. El objetivo de esta técnica estadística es proveer clasificaciones razonablemente “objetivas” y “estables” (Everitt *et al.*, 2011; Mooi y Sarstedt, 2011): objetivas para que el análisis de una misma muestra de países mediante los mismos métodos numéricos produzca la misma clasificación, y estable en la medida que la clasificación permanezca inalterada ante la incorporación de nuevos países o nuevas variables.

El análisis jerárquico de conglomerados permite realizar una taxonomía de países con niveles heterogéneos de desarrollo para dividirlos en un número determinado de grupos de manera que: i) cada país pertenezca a uno, y solo a uno, de los grupos; ii) todos los países queden clasificados; iii) los países de un mismo grupo sean, hasta cierto punto, homogéneos; y iv) los países de distintos grupos sean claramente diferentes. Además, este tipo de análisis permite discernir la estructura de asociación en cadena que existe entre los países, lo que facilita la identificación de las características de desarrollo de cada conglomerado. Asimismo, el análisis de conglomerados facilita resolver dos dificultades intrínsecas de las taxonomías internacionales. Por un lado, permite identificar el número apropiado de grupos en los que se debe dividir la muestra. Por otro, dado que los indicadores de desarrollo ofrecen valores diferentes para cada país, permite aglutinar los distintos indicadores a partir de la construcción de una distribución sintética que facilita la comparación de las variables.

Una de las claves del análisis de conglomerados es la elección de la medida de “distancia” que se utiliza para establecer el grado de semejanza entre países. En este estudio se emplea el método del vecino más lejano, se computan las distancias euclídeas al cuadrado entre cada elemento y se estandarizan previamente las variables analizadas para corregir sus diferencias de escala¹³. Antes de acometer el análisis de conglomerados se debe decidir el diseño más adecuado para producir una taxonomía que sea suficientemente robusta y estable, lo que exige evaluar los siguientes cinco aspectos:

En primer lugar, es preciso acotar el número adecuado de variables que se pueden incluir en el análisis. A este respecto, no hay un criterio universalmente aceptado, si bien Formann (1984) propuso una regla sencilla: el tamaño de la muestra (en este caso, el número de países) debe ser, al menos, igual a 2^k , donde k es el número de variables clasificadoras¹⁴. Por tanto, con una muestra de 16 países no se deberían emplear más de cuatro variables (precisamente una para cada dimensión del desarrollo sostenible).

En segundo lugar, hay que verificar si las variables del análisis están altamente correlacionadas puesto que, de ser así, estas variables estarían “sobrerepresentadas” en los resultados. De acuerdo con Everitt

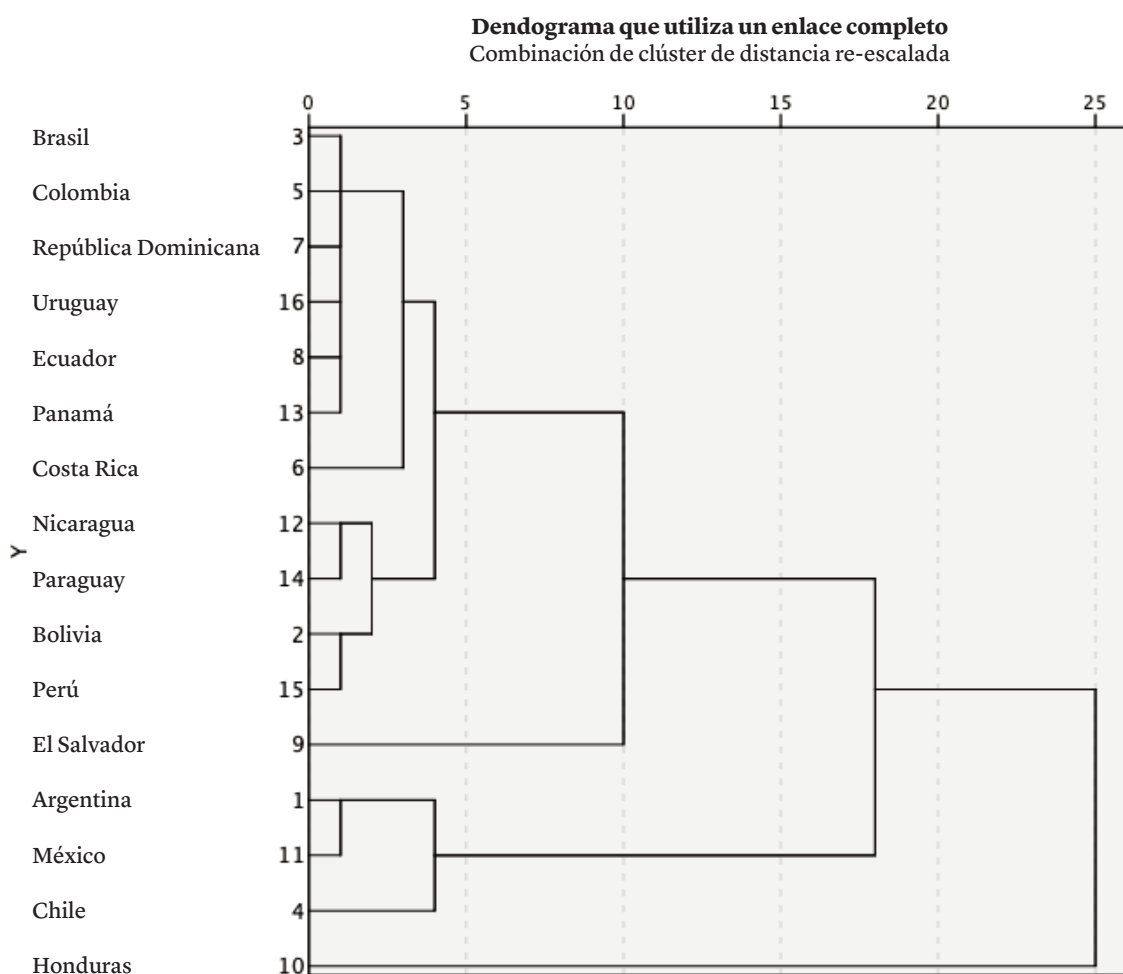
¹³ Véase el Anexo 1 para una explicación del método de conglomeración utilizado. Respecto al método de estandarización, dado que las variables utilizadas se expresan en escalas distintas, utilizamos el “rango -1 a 1”, que se ha revelado preferible sobre otros métodos en la mayoría de las situaciones (Mooi y Sarstedt, 2011). El análisis se realiza con el *software IBM SPSS Statistics*.

¹⁴ Cabe alertar que muchos especialistas (como Dolnicar, 2003 y Mooi y Sarstedt, 2011) consideran que el criterio de Formann es excesivamente estricto, y pocos estudios en ciencias sociales cumplen con este criterio.

et al. (2011) y Mooi y Sarstedt (2011), correlaciones con valores absolutos superiores a 0,9 resultan problemáticas. En este caso, no existen correlaciones especialmente elevadas entre las cuatro variables clasificadoras¹⁵.

En tercer lugar, puesto que el análisis de conglomerados es sensible a la presencia de casos atípicos, es preciso verificar si alguno de los 16 países resulta especialmente “distinto”. Una herramienta práctica para detectar los casos atípicos es el dendrograma, que muestra gráficamente las distancias a las que se unen los conglomerados. El dendrograma se lee de izquierda a derecha: las líneas verticales representan las agrupaciones de países y su posición indica las distancias a las que se fusionan¹⁶. Así, el dendrograma de los 16 países de la muestra identifica claramente dos casos atípicos: Honduras (el único país con una tasa de decrecimiento del ingreso del 40% más pobre), que se fusiona a una distancia de 25, y El Salvador (el país con mayor tasa de homicidios), que se fusiona a una distancia de 18. Por consiguiente, lo más adecuado es considerar estos dos países como casos “singulares” e independientes.

GRÁFICO 1: Dendrograma de la clasificación de los países de ALC. 16 países



Fuente: Elaboración propia.

¹⁵ Véase en el Anexo 3 la matriz de correlaciones. El coeficiente de correlación más elevado lo registran las variables “tasa de pobreza” y “tasa de crecimiento del 40% más pobre” (-0,525), muy lejos del límite antes mencionado.

¹⁶ Nótese que SPSS re-escala las distancias originales para ajustarlas a un rango de entre 0 y 25, de tal modo que la última fusión (aquella que agrupa a todos los países en un único conglomerado) tiene lugar a una distancia de 25.

En cuarto lugar, se debe decidir el número óptimo de conglomerados de países. Esta decisión se basa en la inspección del dendrograma, en el que se diferencian claramente tres grupos de países que se agrupan a una distancia máxima de cuatro unidades (sobre 25), por lo que Honduras y El Salvador quedan como casos singulares. Una agrupación en dos conglomerados también sería posible, aunque asumiendo mayor heterogeneidad dentro de los grupos. En cambio, una agrupación en un mayor número de grupos reduciría levemente la distancia (por ejemplo, la agrupación en cuatro conglomerados solo reduce la distancia en una unidad). Por estas razones, se opta por la solución de tres conglomerados.

En quinto lugar, conviene discernir qué variables ejercen mayor influencia en la formación de estos tres grupos de países. El análisis de varianza de un factor (precisamente, el conglomerado de pertenencia) permite contrastar que las cuatro variables utilizadas son estadísticamente significativas a un nivel de confianza del 99% (Cuadro 1). Asimismo, las magnitudes de los estadísticos *F* (que capturan la relación entre la variabilidad intergrupo y la variabilidad intragrupo) indican la relevancia de cada una de las variables en la conformación de las agrupaciones. De este modo, las variables “tasa de violencia” y “CO₂ per capita” son —en este orden— las más influyentes, seguidas de la tasa de pobreza y de la tasa de crecimiento de la población pobre¹⁷.

CUADRO 1: Análisis de varianza de las variables incluidas en el análisis de conglomerados

		Suma de cuadrados	Grados de libertad	Media cuadrática	<i>F</i>	<i>p</i> -valor
Tasa de pobreza	Intergrupos	179,51	4	44,88	15,62	0,00
	Intragrupos	31,60	11	2,87		
	Total	211,11	15			
Crecimiento 40% más pobre	Intergrupos	63,63	4	15,91	6,20	0,01
	Intragrupos	28,23	11	2,57		
	Total	91,86	15			
CO₂ per capita	Intergrupos	18,18	4	4,55	19,49	0,00
	Intragrupos	2,57	11	0,23		
	Total	20,75	15			
Tasa de violencia	Intergrupos	9.489,59	4	2.372,40	48,68	0,00
	Intragrupos	536,03	11	48,73		
	Total	10.025,62	15			

Fuente: Elaboración propia.

Principales resultados

Como se ha adelantado, el análisis de conglomerados identifica tres grupos distintos de países latinoamericanos y caribeños, además de los dos casos singulares de Honduras y El Salvador (Cuadro 2). En el primer conglomerado (*C1*) se integran tres países (dos de renta-alta y uno de renta media-alta); en el segundo (*C2*) se encuentran cuatro países (dos de renta media-alta y dos de renta media-baja); en el tercero (*C3*) se agrupan siete países (cinco de renta media-alta y dos de renta alta). De esta forma,

¹⁷ Precisamente, las variables “tasa de violencia” y “CO₂ per capita” son las que tienen mayores desviaciones típicas (véase el Anexo 2), de ahí que sean también las variables que más influyen en la discriminación de los grupos.

la clasificación de los conglomerados de desarrollo difiere notablemente de la clasificación por niveles de renta *per capita*, ya que los países de rentas altas se distribuyen entre C1 y C3, y C2 es un conglomerado de países de rentas medias.

CUADRO 2: Resumen de los conglomerados de pertenencia de los países de ALC

País	Conglomerado de pertenencia	PNB <i>per capita</i>	Clasificación según renta <i>per capita</i>	Tasa de pobreza	Crecimiento 40% más pobre	CO ₂ <i>per capita</i>	Tasa de violencia
Argentina	1	13.030	Ingreso alto	0,6	1,51	4,47	5,94
Chile	1	13.610	Ingreso alto	1,3	5,96	4,52	3,46
México	1	8.610	Ingreso medio-alto	2,5	0,66	3,79	19,26
Bolivia	2	3.130	Ingreso medio-bajo	7,1	6,32	1,92	12,4
Nicaragua	2	2.130	Ingreso medio-bajo	3,2	5,26	0,78	8,62
Paraguay	2	5.470	Ingreso medio-alto	1,7	6,63	0,78	9,29
Perú	2	5.960	Ingreso medio-alto	3,5	5,78	1,92	7,67
Brasil	3	8.600	Ingreso medio-alto	3,4	3,92	2,48	26,98
Colombia	3	5.890	Ingreso medio-alto	4,5	4,38	2,05	26,5
Costa Rica	3	11.120	Ingreso medio-alto	1,3	1,54	1,65	11,77
República Dominicana	3	6.630	Ingreso medio-alto	1,6	4,56	2,2	15,18
Ecuador	3	5.920	Ingreso medio-alto	3,6	4,55	2,72	8,23
Panamá	3	13.280	Ingreso alto	2,2	5,58	2,78	15,5
Uruguay	3	15.250	Ingreso alto	0,1	5,48	2,31	7,69
El Salvador	4	3.560	Ingreso medio-bajo	2,2	5,83	1,05	105,44
Honduras	5	2.250	Ingreso medio-bajo	16	-2,24	1,08	56,52

Los indicadores relativos a la renta *per capita* (columnas tres y cuatro) se incluyen como referencia, aunque no forman parte del análisis de conglomerados.

Clasificación según renta *per capita* de acuerdo con la última actualización del Banco Mundial (2019).

Fuente: Elaboración propia.

En un examen más detallado, es posible caracterizar los tres conglomerados mediante un análisis de comparación de las medias de los cuatro indicadores utilizados en la clasificación:

CUADRO 3: Características socioeconómicas de los conglomerados

		Tasa de pobreza	Crecimiento 40% más pobre	CO ₂ per capita	Tasa de violencia
1	Media	1,4667	2,71	4,26	9,5533
	Mínimo	0,6	0,66	3,79	3,46
	Máximo	2,5	5,96	4,52	19,26
	Desviación estándar	0,9609	2,84649	0,4078	8,49718
	N	3	3	3	3
2	Media	3,875	5,9975	1,35	9,495
	Mínimo	1,7	5,26	0,78	7,67
	Máximo	7,1	6,63	1,92	12,4
	Desviación estándar	2,28965	0,60423	0,65818	2,04754
	N	4	4	4	4
3	Media	2,3857	4,2871	2,3129	15,9786
	Mínimo	0,1	1,54	1,65	7,69
	Máximo	4,5	5,58	2,78	26,98
	Desviación estándar	1,52908	1,34958	0,39437	7,94829
	N	7	7	7	7
El Salvador	Media	2,2	5,83	1,05	105,44
Honduras	Media	16	-2,24	1,08	56,52
Total (16 países)	Media	3,425	4,1075	2,2813	21,2781
	Mínimo	0,1	-2,24	0,78	3,46
	Máximo	16	6,63	4,52	105,44
	Desviación estándar	3,75153	2,47466	1,17605	25,85294
	N	16	16	16	16

Fuente: Elaboración propia.

El primer conglomerado (C1) está compuesto por tres países (Argentina, Chile y México) con bajas tasas de pobreza (en el marco regional), pero con un lento crecimiento de la renta de las personas pobres y con las más elevadas emisiones *per capita* de dióxido de carbono. La principal divergencia entre estos países se debe a sus tasas de homicidios que, aunque están por debajo de la media muestral, son especialmente elevadas en México.

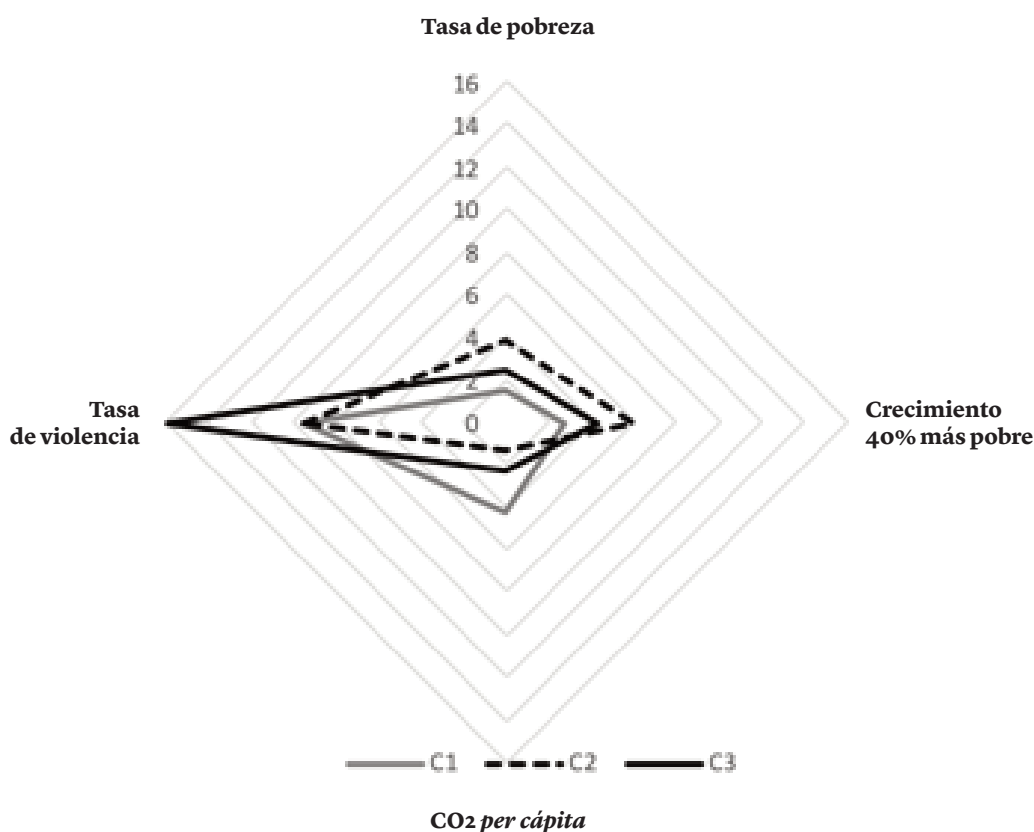
El segundo conglomerado (C2) incluye cuatro países (Bolivia, Nicaragua, Paraguay y Perú) con elevadas tasas de pobreza, pero también con elevados ritmos de crecimiento de la renta de las personas pobres. Además, tienen bajas emisiones de dióxido de carbono y tasas de violencia moderadas. De este

grupo, el país con mayores retos de desarrollo es Bolivia, que presenta las tasas de pobreza y violencia más altas.

El tercer conglomerado (C3) es el más grande, puesto que incluye a siete países (Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Panamá, República Dominicana y Uruguay) con tasas moderadas tanto de pobreza como de crecimiento del ingreso de los pobres. Asimismo, tienen niveles intermedios de emisiones de dióxido de carbono, pero elevadas tasas de violencia. Se trata del grupo más heterogéneo en su composición, con Uruguay como caso destacado por sus tasas muy inferiores de pobreza y de violencia, y con Costa Rica como el país del grupo que menos crecimiento genera para los pobres, pero también el que menos CO₂ emite por persona.

En términos comparativos, las principales diferencias entre los tres conglomerados quedan claramente reflejadas en el Gráfico 2. La tasa de violencia es mucho más elevada en C3, la tasa de pobreza y la tasa de crecimiento de los pobres son más altas en C2, y C1 destaca por sus elevadas emisiones *per capita* de dióxido de carbono.

GRÁFICO 2: Comparativa de los centroides de los tres conglomerados



Fuente: Elaboración propia.

Además de estos tres grupos, el análisis detecta dos países “singulares” que merecen un análisis por separado. Por un lado, El Salvador, con una tasa de violencia excepcionalmente alta. En el resto de los indicadores se asemeja a los países de C2, donde se ubicaría si no fuera porque su tasa de homicidios es 10 veces superior a la media de este grupo. Por otro, Honduras es el único país de la muestra con una tasa de crecimiento negativa del ingreso de las personas pobres, al tiempo que presenta la mayor tasa de pobreza y la segunda mayor tasa de homicidios; estos aspectos le separan del segundo conglomerado.

Conclusiones

Las clasificaciones internacionales del desarrollo son útiles, básicamente, por dos motivos: por razones analíticas, que permiten simplificar y comprender mejor un mundo complejo, diverso y cambiante. Y por razones operativas, que permiten orientar las políticas de cooperación al identificar grupos de países que comparten retos similares de desarrollo. A pesar de las dificultades inherentes a toda taxonomía, el problema es que el criterio internacional más extendido es precisamente el más simple, basado únicamente en el indicador de renta *per capita* que utilizan el Banco Mundial y el CAD. Y, como resultado, esta clasificación explica a duras penas la geografía del desarrollo del siglo XXI.

En este escenario, la consideración de ALC como una “región de renta media” es ambigua y ha quedado obsoleta: en 2018, de los 42 países latinoamericanos y caribeños, 18 se ubicaban en el nivel de ingreso alto, 19 en el nivel de ingreso medio-alto, cuatro en el medio-bajo y uno en el nivel de ingreso bajo. Consiguientemente, ALC es una región diversa, con países en las cuatro categorías de ingreso del Banco Mundial. La imprecisión de clasificar a ALC como una región de renta media no está exenta de riesgos, puesto que es fácil que la comunidad internacional malinterprete que la región no debe ser prioritaria en la nueva agenda de cooperación de los ODS —prioridad que tampoco tuvo en la agenda predecesora de los ODM—.

El análisis comparado de cuatro influyentes clasificaciones internacionales del desarrollo (las del Banco Mundial, el CAD, el PNUD y el Social Progress Imperative) revela que, a pesar de la coincidencia general entre las listas, hay importantes discrepancias entre las cuatro clasificaciones: solo cinco de los 18 países de ingreso alto alcanzan el nivel superior del IDH, y ninguno de los países de ALC se ubica en los dos intervalos más altos de progreso social según el SPI. Ambos hechos revelan con claridad que el acceso a los niveles más altos del IDH y del SPI es más exigente que en el caso de las clasificaciones con base en la renta; y esta exigencia se debe —principalmente— a la complejidad de concebir el desarrollo de manera multidimensional, lo que permite identificar otros retos que van más allá del nivel de renta.

Una peculiaridad significativa de ALC es que varios países están inmersos en el proceso de “graduación” a la renta alta, con cinco Estados que han superado recientemente el umbral establecido (Antigua y Barbuda, Argentina, Chile, Panamá y Uruguay) y otros cinco países próximos a hacerlo (especialmente Costa Rica, además de Brasil, Granada, México y Santa Lucía). Dado que la normativa del CAD establece que los flujos dirigidos a los países que se gradúan dejan de computar como AOD, los donantes deben prever qué hacer con las políticas de cooperación con estos países para minimizar así los efectos perversos que se derivan de una interrupción repentina. Es precisamente en este contexto donde cobra valor la propuesta conjunta de la CEPAL y del Centro de Desarrollo de la OCDE sobre “desarrollo en transición”, que intenta sustituir la graduación por la “gradación”, una noción más acorde a la concepción del desarrollo como un proceso continuo de progreso y no como una mera sucesión de etapas. De hecho, existen precedentes en la configuración de una “graduación progresiva”, por cuanto el CAD, entre 1990 y 2004, implementó una segunda categoría de flujos concesionales (además de la AOD) a los denominados “países en transición”, que eran receptores de AO.

Precisamente para avanzar en la concepción del “desarrollo en transición” es fundamental sustituir los viejos esquemas clasificatorios que se basan en la renta *per capita* para avanzar hacia la elaboración de una taxonomía multidimensional del desarrollo que identifique los retos disímiles que afrontan los países, y que contribuya a guiar las políticas internacionales de cooperación. En este artículo se ha elaborado una taxonomía alternativa de los países de ALC que aporta información complementaria a la clasificación de ingresos. La taxonomía propuesta integra las tres dimensiones y el “elemento esencial” del desarrollo sostenible: desarrollo económico, inclusión social, sostenibilidad medioambiental y buena gobernanza. Mediante la técnica estadística multivariante del análisis de conglomerados se han identificado tres grupos de países con importantes diferencias en términos de sus niveles de desarrollo:

- C1: países latinoamericanos con bajas tasas de pobreza, pero con lentos ritmos de crecimiento del ingreso de los pobres y con elevados niveles de contaminación atmosférica (Argentina, Chile y México).
- C2: países latinoamericanos con elevadas tasas de pobreza, pero también con elevados ritmos de crecimiento de la renta de las personas pobres, bajas emisiones de dióxido de carbono y tasas de violencia moderadas (Bolivia, Nicaragua, Paraguay y Perú).
- C3: países latinoamericanos y caribeños con tasas moderadas tanto de pobreza como de crecimiento del ingreso de los pobres, con niveles intermedios de emisiones de dióxido de carbono, pero con elevadas tasas de violencia (Brasil, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, Panamá y Uruguay).

Además de estos tres grupos, el análisis identifica dos países con retos “singulares” de desarrollo, El Salvador y Honduras, que se ubicarían en el segundo conglomerado si no fuera porque la tasa de violencia es excepcionalmente alta en el primero, y porque la tasa de crecimiento del ingreso de las personas pobres es negativa en el segundo.

Estos resultados deben entenderse como provisionales debido a la enorme escasez de estadísticas de los indicadores ODS (especialmente los relativos a las desigualdades). Pero, en todo caso, los resultados revelan que —más allá de clasificaciones “economicistas” de rentas *per capita*— no existe una distribución “monótona creciente” de los niveles de desarrollo, que discurra desde un grupo de países con los peores registros en *todos* los indicadores, hasta otro con mejores resultados en *todas* las variables. En cambio, la taxonomía multidimensional ofrece agrupaciones más complejas y matizadas, que permiten identificar tanto retos como potencialidades de progreso en cada uno de los conglomerados.

En relación con la graduación, es importante entender que su principal problema se deriva de concebir (y clasificar) el desarrollo de manera unidimensional. Obviamente, la solución óptima sería cambiar la normativa del CAD para no usar un umbral unidimensional (la renta *per capita*) como indicador de graduación. Para que dicho cambio de normativa se produzca hará falta un consenso entre los países donantes de la OCDE. Otra solución sería incluir una nueva categoría de flujos concesionales (además de la AOD) que recoja los recursos dirigidos a los países en proceso de graduación (como ya se hizo anteriormente con la AO). Precisamente, lo que se pretende con las taxonomías multidimensionales como la aquí presentada es reclamar de los donantes una posición más exigente a la hora de fundamentar sus decisiones estratégicas respecto a la elegibilidad y las prioridades de países y ámbitos de actuación en sus políticas de cooperación al desarrollo.

Particularmente, España y la Unión Europea deberían trabajar por construir un acuerdo para reformar el criterio de graduación unidimensional del CAD y así contribuir a que la graduación no signifique el fin de la cooperación bilateral con esos países, para dar paso a nuevas fórmulas de asociación más avanzadas, que incluyan actuaciones bilaterales y regionales más ajustadas a sus especificidades; acciones conjuntas de cooperación triangular con otros países de menor desarrollo de la región o de carácter subregional; e iniciativas conjuntas a escala global, en países de menor desarrollo de otras regiones, con lógicas de cooperación triangular y enfocadas en la provisión de bienes públicos globales.

El análisis presentado pretende ser un aporte útil para orientar una gestión eficaz de las políticas de desarrollo en la región, estratégicamente orientadas a la consecución de los ODS. Así, la identificación de grupos relativamente homogéneos de países permite aprovechar las “oportunidades” de cooperación Sur-Sur y cooperación triangular, en la medida que detectan tanto las potencialidades de cada grupo (que los países pueden explotar en sus facetas de donantes regionales), como sus debilidades y retos de desarrollo (que deben atenderse con actuaciones cooperativas de otros países). En este sentido, los países oferentes de cooperación Sur-Sur se distribuyen entre todos los conglomerados de desarrollo, y estas relaciones “diagonales” de cooperación (ni verticales ni horizontales en términos de los niveles de desarrollo de los donantes) ponen de manifiesto las sinergias existentes en una región

diversa. En última instancia, son tales los cambios —y las complejidades— de la nueva geografía del desarrollo en ALC que una mejor comprensión de los retos de desarrollo obliga a modificar los esquemas analíticos con los que se mira a la región, empezando por la manera de clasificar a sus países.

Referencias bibliográficas

- BANCO MUNDIAL (2019a): *Why use GNI per capita to classify economies into income groupings?*, disponible en: <https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/378831-why-use-gni-per-capita-to-classify-economies-into>.
- (2019b): *World Bank Country and Lending Groups*, disponible en: <https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/906519-world-bank-country-and-lending-groups>.
- (2019c): *World Development Indicators*, disponible en: <http://databank.worldbank.org/data/home.aspx>.
- (2019d): *The World Bank Atlas method - detailed methodology*, disponible en: <https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/378832-the-world-bank-atlas-method-detailed-methodology>.
- BASTER, N. (1979): “Models and Indicators”, en COLE, S. y LUCAS, H. (eds.): *Models, Planning and Basic Needs*, Oxford, Pergamon.
- CEPAL (2019): *CEPALSTAT*, disponible en: <http://www.eclac.cl/estadisticas/>.
- CEPAL y OCDE (2018): *Nuevos desafíos y paradigmas. Perspectivas sobre la cooperación internacional para el desarrollo en transición*, (LC/PUB.2018/16), Santiago, disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44121/4/S1800936_es.pdf.
- COMISIÓN EUROPEA (2011a): *Incremento del impacto de la política de desarrollo de la UE: Programa para el Cambio. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones*, Bruselas, COM (2011) 637 final, 13 de octubre.
- (2011b): *The Multiannual Financing Framework: The Proposals on External Action Instruments*, Bruselas, Comisión Europea, memo/11/878, 7 de diciembre.
- (2014): *Instrumento de cooperación al desarrollo (ICD) 2014-2020. Programa indicativo plurianual regional para América Latina*, disponible en: https://cdn2-eeas.fpfis.tech.ec.europa.eu/cdn/farfuture/ynhtOxxTlFx2DjOtkgJtYVMli4KntRgk6wl3SZE2kpk/mtime:1477907770/sites/eeas/files/20150610_02_es.pdf.
- COMITÉ DE AYUDA AL DESARROLLO (2018): *DAC List of ODA Recipients 2018-2020*, disponible en: http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/DAC_List_ODA_Recipients2018to2020_flows_En.pdf.
- (2019): *History of DAC Lists of aid recipient countries*, disponible en: <http://www.oecd.org/dac/stats/historyofdaclistsofaidrecipientcountries.htm>.
- CONSTANZA, R. y DALY, H. E. (1992): “Natural Capital and Sustainable Development”, *Conservation Biology*, 6(1): 37-46.
- DOLNICAR, S. (2003): “Using cluster analysis for market segmentation-typical misconceptions, established methodological weaknesses and some recommendations for improvement”, *Australasian Journal of Market Research* 11(2): 5-12.
- EVERITT, B. S., LANDAU, S., LEESE, M. y STAHL, D. (2011): *Cluster analysis*, Chichester, John Wiley & Sons.
- FORMANN, A.K. (1984): *Die Latent-Class-Analyse: Einführung in die Theorie und Anwendung*, Weinheim, Beltz.
- MCGRANAHAN, D., PIZARRO, E. y RICHARD, C. (1985): *Measurement and Analysis of Socio-Economic Development: An Enquiry into International Indicators of Development and Quantitative Interrelations of Social and Economic Components of Development*, Ginebra, UNRISD.
- MAEC (2018): *V Plan director de la cooperación española 2018 / 2021*, disponible en: https://www.cooperacionespanola.es/sites/default/files/v_plan_director_de_la_cooperacion_espanola_2018-2021_o.pdf.
- MOOI, E. y SARSTEDT, M. (2011): “A concise guide to market research”, en: *Cluster analysis*, Berlín, Springer-Verlag, 237-284.
- MORRIS, D. (1978): “A physical quality of life index”, *Urban Ecology* 3: 3, 225-240.
- NNUU (2014a): *Informe del Grupo de Trabajo Abierto de la Asamblea General sobre los Objetivos de Desa-*

- rrollo Sostenible*, Carta de envío de fecha 1 de agosto de 2014 dirigida al presidente de la Asamblea General por los representantes permanentes de Hungría y Kenya ante Naciones Unidas, disponible en: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/68/970&Lang=S.
- (2014b): *El camino hacia la dignidad para 2030: acabar con la pobreza y transformar vidas protegiendo el planeta. Informe de síntesis del Secretario General sobre la agenda de desarrollo sostenible después de 2015*, disponible en: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/69/700&referer=http://sustainabledevelopment.un.org/index.html&Lang=S.
- (2015): *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015, disponible en: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/70/1>.
- (2019): *Global SDG Indicators Database*, disponible en: <https://unstats.un.org/sdgs/indicators/database/>.
- NIELSEN, L. (2012): “How to classify countries based on their level of development”, *Social Indicators Research*, 14 (3): 1.087-1.107.
- PEÑA, D. (2002): *Análisis de datos multivariantes*, Madrid, McGraw-Hill.
- PNUD (2019): *Human Development Data*, disponible en: <http://hdr.undp.org/en/data>.
- RED DE SOLUCIONES PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE (SDSN) (2013): *Una Agenda de Acción para el Desarrollo Sostenible. Informe para el Secretario General de Naciones Unidas*, disponible en: <http://unsdsn.org/wp-content/uploads/2014/02/Una-Agenda-de-Acci%C3%B3n-para-el-Desarrollo-Sostenible.pdf>.
- SANAHUJA, J. A. y TEZANOS, S. (2017): “Del milenio a la sostenibilidad: retos y perspectivas de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible”, *Política y Sociedad* (en prensa).
- SANAHUJA, J. A., TEZANOS, S., KERN, A. y PERROTTA, D. (2015): “Más allá de 2015: perspectivas y propuestas para la cooperación al desarrollo entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe”, *Foro EU-LAC de Gobernanza Global*, Hamburgo, Fundación EU-LAC.
- SNEATH, P. H. A. y SOKAL, R. R. (1973): *Numerical Taxonomy*, San Francisco, W. H. Freeman.
- SOCIAL PROGRESS IMPERATIVE (2018): *2018 Social Progress Index Methodology Report*, disponible en: <https://www.socialprogress.org/assets/downloads/resources/2018/2018-Social-Progress-Index-Methodology.pdf>.
- (2019): *Social Progress Index*, Social Progress Imperative, disponible en: <https://www.socialprogress.org/>.
- TEZANOS, S. (2008): *Cooperación para el desarrollo. Asignación geográfica de la ayuda española*, Madrid, Biblioteca Nueva.
- (2018): “The geography of development in Latin America and the Caribbean: towards a new multi-dimensional taxonomy of the Sustainable Development Goals”, *CEPAL Review*, 125: 7-27.
- TEZANOS, S. y QUIÑONES, A. (2012): “¿Países de renta media? Una taxonomía alternativa del desarrollo de América Latina y el Caribe”, *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo*, 2: 4-27, disponible en: <http://ried.unizar.es/index.php/revista/article/viewFile/45/23>.
- TEZANOS, S. y SUMNER, A. (2013): “Revisiting the Meaning of Development: A Multidimensional Taxonomy of Developing Countries”, *Journal of Development Studies*, 49 (12): 1.728-1.745.
- (2015): “Is the ‘developing world’ changing? A dynamic and multidimensional taxonomy of developing countries”, *European Journal of Development Research*, DOI 10.1057/ejdr.2015.57.
- UNRISD (1970): *Contents and Measurement of Socioeconomic Development*, Ginebra, UNRISD.

Anexos

ANEXO 1: Método de conglomeración

Dado el tipo de datos utilizados en este análisis (cuatro variables continuas), hay tres algoritmos posibles de conglomeración (Everitt *et al.*, 2011; Peña, 2002; Mooi y Sarstedt, 2011): el método del vecino más próximo, el método del vecino más lejano y el método de Ward. Puesto que no existe criterio objetivo alguno para seleccionar el método más adecuado, la selección depende, en buena medida, de la facilidad de interpretación de los resultados finales (Sneath y Sokal, 1973; Everitt *et al.*, 2011; Peña, 2002; Mooi y Sarstedt, 2011). En este análisis se opta por el método del vecino más lejano (o de vinculación completa), en el que la disimilaridad entre dos grupos (d_{UV}) es la disimilaridad entre sus miembros más lejanos (i y j):

$$d_{UV} = \text{máx}\{d_{ij} : i \in U, j \in V\}$$

En el caso concreto de esta investigación, es importante señalar que tanto el método del vecino más lejano como el método de Ward ofrecen clasificaciones semejantes de los países de ALC, lo que respalda la robustez de los resultados obtenidos.

ANEXO 2: Estadísticos descriptivos de las variables utilizadas en el análisis de conglomerados

	N	Mínimo	Máximo	Media	Desv. típ.
Pobreza	26	0,1	23,5	5,4362	5,57499
Tasa de crecimiento pobres	16	-2,24	6,63	4,1075	2,47466
CO₂ per capita	26	0,23	33,26	3,5742	6,19442
Tasa de violencia	26	3,46	105,44	23,4865	22,53039

Fuente: Elaboración propia.

ANEXO 3: Matriz de correlaciones de las variables utilizadas en el análisis

		Pobreza	Tasa de crecimiento pobres	CO ₂ per capita	Tasa de violencia
Pobreza	Correlación de Pearson	1	-0,525	-0,359	0,344
	p-valor		0,037	0,172	0,193
Tasa de crecimiento pobres	Correlación de Pearson	-0,525	1	-0,131	-0,17
	p-valor	0,037		0,63	0,529
CO₂ per capita	Correlación de Pearson	-0,359	-0,131	1	-0,394
	p-valor	0,172	0,63		0,131
Tasa de violencia	Correlación de Pearson	0,344	-0,17	-0,394	1
	p-valor	0,193	0,529	0,131	

Fuente: Elaboración propia.

Abreviaturas

ACP: Grupo África-Caribe-Pacífico

ALC: América Latina y el Caribe

AO: Ayuda Oficial

AOD: Ayuda Oficial al Desarrollo

CAD: Comité de Ayuda al Desarrollo

CELAC: Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños

CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe

CMNUCC: Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático

COP: Conferencia de las Partes

EADI: European Association of Development Research and Training Institutes

IDH: Índice de Desarrollo Humano

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

ODM: Objetivos de Desarrollo del Milenio

ODS: Objetivos de Desarrollo Sostenible

PNB: Producto Nacional Bruto

PNUD: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo

PQLI: Physical Quality of Life Index

REEDES: Red Española de Estudios del Desarrollo

SPI: Social Progress Index



Fundación Carolina, abril 2019

Fundación Carolina
C/ Serrano Galvache, 26. Torre Sur, 3ª planta
28071 Madrid - España
www.fundacioncarolina.es
@Red_Carolina

ISSN-e: 1885-9119

DOI: <https://doi.org/10.33960/issn-e.1885-9119.DT05>

Cómo citar:

Tezanos Vázquez, S. (2019): “América Latina y el Caribe en la Agenda 2030. Hacia una clasificación del desarrollo sostenible compatible con los ODS y el ‘desarrollo en transición’”, *Documento de Trabajo*, nº 5 (2ª época), Madrid, Fundación Carolina.

La Fundación Carolina no comparte necesariamente las opiniones manifestadas en los textos firmados por los autores y autoras que publica.

Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)

