



América Latina bajo el enfoque del desarrollo en transición: bases e implicaciones políticas

Sebastián Nieto Parra

Jefe de la Unidad de América Latina y el Caribe, Centro de Desarrollo de la OCDE
sebastian.nietoparra[@]oecd.org

Claudio Salinas

Jefe de Sector en las Operaciones regionales en América Latina, Comisión Europea
claudio.salinas[@]ec.europa.eu

Resumen

El objetivo de este artículo es presentar las bases del enfoque del desarrollo en transición para América Latina, así como sus implicaciones para la política interna y la cooperación internacional. El punto de partida es que, a medida que los ingresos crecen, el vínculo entre el PIB per cápita y el bienestar se va desvaneciendo. Por consiguiente, y cada vez más, se necesita un enfoque multidimensional para medir el desarrollo en los ámbitos nacional y local. En este marco, las prioridades de las políticas públicas deben redefinirse, para lo cual la identificación de las trampas del desarrollo puede ser útil. Frente a un escenario cambiante, tanto nacional como global, el enfoque del desarrollo en transición destaca la necesidad de aumentar las capacidades institucionales internas y adoptar modalidades más innovadoras de cooperación internacional para el desarrollo. Esto debería apoyar tanto los objetivos nacionales de desarrollo como los esfuerzos internacionales para promover los bienes públicos regionales y globales.

Palabras clave

Agenda 2030, América Latina, cooperación internacional, desarrollo en transición.

Abstract

The aim of this paper is to present the main features of the development in transition framework for Latin America, as well as its implications both for internal policy and international cooperation. We depart from the notion that, as income grows, the link between per capita GDP and welfare gradually vanishes. Therefore, and increasingly, a multidimensional framework is needed to measure development both nationally and locally. From this perspective, public policy priorities must be redefined, and, to do so, identifying development traps could be useful. Given a changing scenario both internally and globally, the development in transition framework highlights the need to foster internal institutional capabilities and adopt more innovative modalities of international cooperation for development. This should provide support for both the national objectives for development and international efforts to promote regional and global public goods.

Key words

2030 Agenda, Latin America, international cooperation, development in transition.

Sebastián Nieto Parra

Jefe de la Unidad de América Latina y el Caribe del Centro de Desarrollo de la OCDE. Coordina el informe *Perspectivas económicas de América Latina*, escrito conjuntamente entre la OCDE, CAF, CEPAL y Unión Europea; los Estudios Multidimensionales de la OCDE sobre América Latina y las Estadísticas Tributarias de América Latina y el Caribe. Sus investigaciones abarcan la financiación para el desarrollo, la educación y las políticas de infraestructura así como la economía política en las economías emergentes. Antes de incorporarse a la OCDE, fue economista para América Latina en el Banco Santander. Anteriormente, trabajó en el Banco de la República y en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia. Completó sus estudios de posgrado en Economía en Sciences Po París y en la Toulouse School of Economics. Es Doctor en Economía de Sciences Po París.

Claudio Salinas

Jefe de Sector en la Dirección de Cooperación para América Latina y el Caribe de la Dirección General para la Cooperación Internacional y Desarrollo (DG DEVCO) de la Comisión Europea. Es funcionario de la Comisión Europea desde 2005. Se formó en Economía en la London School of Economics and Political Science y tiene una maestría en la misma disciplina por la Universidad Católica de Lovaina.

1. Introducción¹

A pesar de más de una década de avances socioeconómicos, durante la cual la quinta parte de la población escapó de la pobreza para incorporarse a la creciente —aún vulnerable— clase media, los ciudadanos han mostrado su descontento respecto de las políticas públicas actuales en varios países de América Latina y el Caribe. Esta insatisfacción está motivada en gran medida por el aumento de la aspiración de lograr una mejor calidad de vida para todos (OCDE/CAF/CEPAL, 2018). Precisamente, según presenta el informe *Perspectivas económicas de América Latina 2019* el enfoque del desarrollo en transición insiste en tener como objetivo central el bienestar de los ciudadanos, y muestra que, a medida que las economías crecen en términos de ingresos per cápita, otros aspectos de la vida de las personas toman fuerza como determinantes del bienestar y la satisfacción social (OCDE *et al.*, 2019a)². Definir los objetivos de las políticas públicas mediante factores asociados al desarrollo y al bienestar de los ciudadanos es fundamental para comprender y cumplir con sus expectativas. En este escenario, es clave impulsar acciones de política interna, basadas en estrategias o planes de desarrollo bien definidos, así como una cooperación internacional facilitadora de este proceso.

2. La relación entre el PIB y el bienestar se desvanece a medida que el ingreso per cápita aumenta

Según el análisis sobre bienestar del informe *¿Cómo está la vida?* (OCDE, 2011) y tomando como base los estudios de Van Zanden *et al.* (2014) y Rijpma (2017), se han realizado estimaciones de largo plazo a nivel mundial —desde 1900— para determinar el vínculo entre bienestar e ingresos. Las variables incluidas en el índice compuesto de bienestar corresponden a: i) los salarios reales de trabajadores no cualificados de la industria de la construcción; ii) la esperanza de vida al nacer como una medida estándar de la salud de la población; iii) la estatura promedio de la población, una medida en la que influye principalmente la nutrición durante los primeros años de vida; iv) los años promedio de escolaridad; v) el índice Polity2 de democracia, una medida *proxy* de la calidad de las instituciones; vi) la tasa de homicidio de los países, y vii) el coeficiente de Gini del ingreso bruto de los hogares dividido entre el número de personas.

Si bien agrupar múltiples indicadores en una medida compuesta no está exento de problemas —y las políticas públicas requieren estudiar cada variable por separado—, una medida sintética proporciona al mismo tiempo información valiosa sobre el bienestar de un país o localidad cuando se consideran todos los indicadores en su conjunto (OCDE *et al.*, 2019a).

La relación entre PIB per cápita y bienestar no es uniforme. Mediante una regresión a efectos fijos de panel rotativo (*rolling regression*), a lo largo de la escala de ingresos los resultados indican que, a medida que las

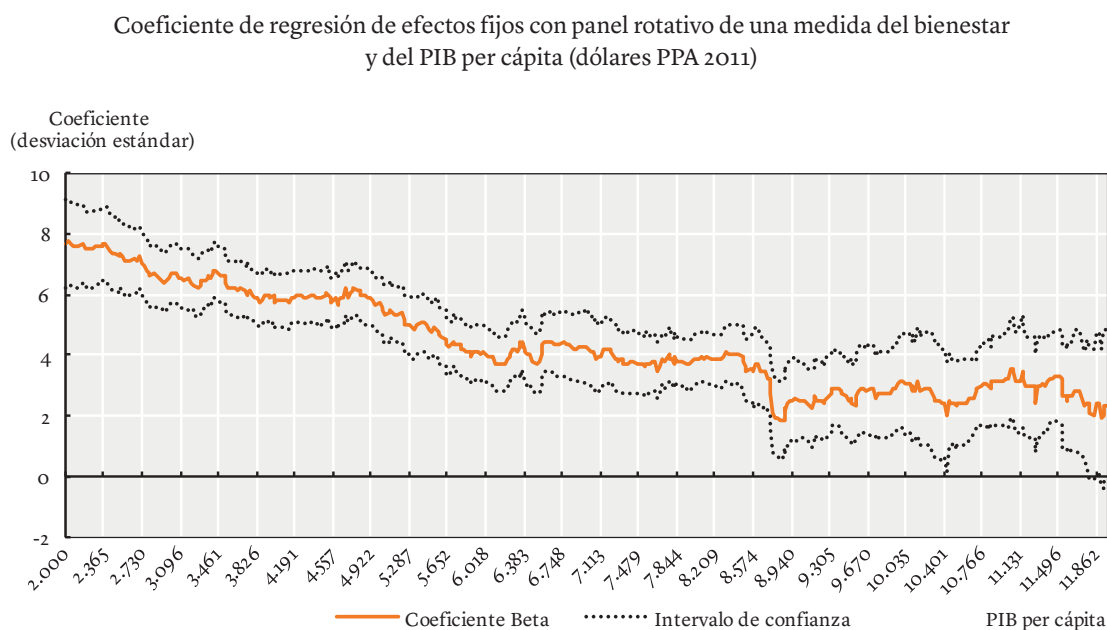
¹ Las opiniones reflejadas en este artículo son las de sus autores y no necesariamente expresan la visión de la Comisión Europea, de la OCDE, del Centro de Desarrollo de la OCDE o la de sus respectivos países miembros.

² Gran parte de este artículo se basa en los resultados y mensajes presentados en el informe conjunto de la OCDE/CAF/CEPAL/UE (2019).

economías crecen en términos del PIB per cápita, la relación entre ingreso y bienestar se desvanece (Gráfico 1). En particular, el PIB per cápita está estrechamente asociado con la medida compuesta de bienestar para los países con bajo nivel de PIB per cápita, en especial para aquellos de hasta un nivel de alrededor de 2.000 dólares estadounidenses (paridad de poder adquisitivo, PPA, de 2011). Para estos países, un incremento de una desviación estándar en el PIB per cápita aumenta la medida compuesta de bienestar en ocho desviaciones estándar. En cambio, para los países de ingresos medios-altos —aquellos con un PIB per cápita de cerca de 7.250 dólares (PPA de 2011)— y para los de ingresos altos —iguales y superiores a 11.750 dólares (PPA de 2011)—, la medida compuesta de bienestar aumenta en solo cuatro y tres desviaciones estándar, respectivamente. Así, la relación entre la medida compuesta de bienestar y el PIB per cápita es dos veces mayor para los países con ingresos bajos que para los países con ingresos medio-altos, y casi tres veces mayor que para las economías de ingresos altos (OCDE *et al.*, 2019a).

Este resultado es de particular importancia para América Latina y el Caribe, ya que los ingresos per cápita promedio de la población han aumentado sustancialmente en las últimas décadas. Siguiendo la clasificación del Banco Mundial, la mayoría de los países de la región son de ingresos medio-altos, como Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Jamaica, México, Perú y República Dominicana. E incluso países como Chile, Panamá, Trinidad y Tobago, y Uruguay se clasifican como países de ingresos altos, y solo Haití es un país de ingreso bajo.

GRÁFICO 1. El vínculo entre el PIB per cápita y el bienestar se debilita a medida que los países incrementan sus ingresos

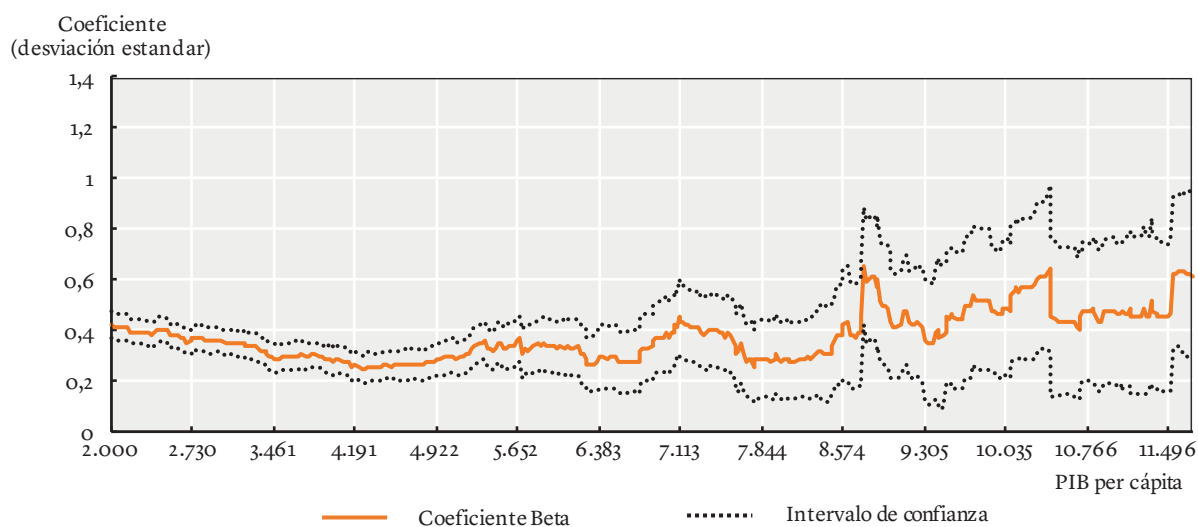


Nota: coeficientes Beta de una regresión de efectos fijos con panel rotativo en toda la escala de ingresos.
Fuente: OCDE *et al.* (2019a), basado en <https://www.clio-infra.eu/> y Rijpma (2017).

Además, a medida que las economías crecen en ingresos, otras dimensiones del desarrollo más allá del PIB cobran mayor importancia para mejorar la vida de las personas. Al ascender en la escala de ingresos, las relaciones del indicador compuesto de bienestar con la esperanza de vida, la educación, la seguridad personal y la estabilidad democrática adquieren fuerza y relevancia. Esta relación es evidente sobre todo en el caso de la esperanza de vida (Gráfico 2). Estos resultados se obtienen de la relación entre las diversas dimensiones de bienestar y la parte del bienestar que no explica el PIB per cápita (OCDE *et al.*, 2019a).

GRÁFICO 2. La relación entre la esperanza de vida y la parte del bienestar no generada por el PIB per cápita

Coefficiente de regresión de efectos fijos con panel rotativo



Nota: coeficientes Beta de una regresión de efectos fijos con panel rotativo en toda la escala de ingresos.
Fuente: OCDE *et al.* (2019a), basado en: <https://www.clio-infra.eu/> y Rijpma (2017).

Los resultados de este análisis permiten destacar la importancia del bienestar más allá del ingreso, así como también la necesidad de identificar prioridades públicas que busquen mejorar la calidad de vida de la ciudadanía.

3. Ajustar la lente al ámbito local: disparidades de ingreso y bienestar entre economías subnacionales

La perspectiva local se hace necesaria en América Latina debido a las altas disparidades entre regiones y sus propias idiosincrasias. Así, esta perspectiva es fundamental para entender mejor las diferencias subnacionales en la región y diseñar políticas públicas consecuentes para atenderlas.

En el interior de cada país de América Latina hay una enorme heterogeneidad en comparación con los promedios nacionales. En general, estos últimos ocultan una gran diversidad entre las regiones subnacionales de todos los continentes, pero la tendencia es especialmente pronunciada en América Latina con respecto a los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Las diferencias subnacionales afectan a todos los resultados del bienestar, incluso cuando se considera el PIB per cápita. En efecto, las medidas nacionales del PIB per cápita, por lo general, ocultan una gran diversidad entre las regiones. Así, las diferencias subnacionales en el PIB per cápita (medidas por el coeficiente de Gini en el PIB per cápita promedio en todas las regiones) entre los países miembros de la OCDE ascienden a alrededor del 16%. Sin embargo, en algunos países como Brasil, Chile, Colombia, México y Perú, estas se aproximan al 30% o lo superan (OCDE, 2018).

En particular, en la mayoría de los países de América Latina coexisten regiones subnacionales con ingresos altos per cápita y regiones con ingresos bajos (Gráfico 3). Esto se observa en particular en Brasil, Chile, Colombia, México y Perú. Por ejemplo, en el caso de México, Ciudad de México se convirtió en una urbe de ingresos altos hace más de 13 años, mientras que Chiapas logrará tener ingresos altos tan solo dentro de 60 años, suponiendo que la tasa de crecimiento de su ingreso per

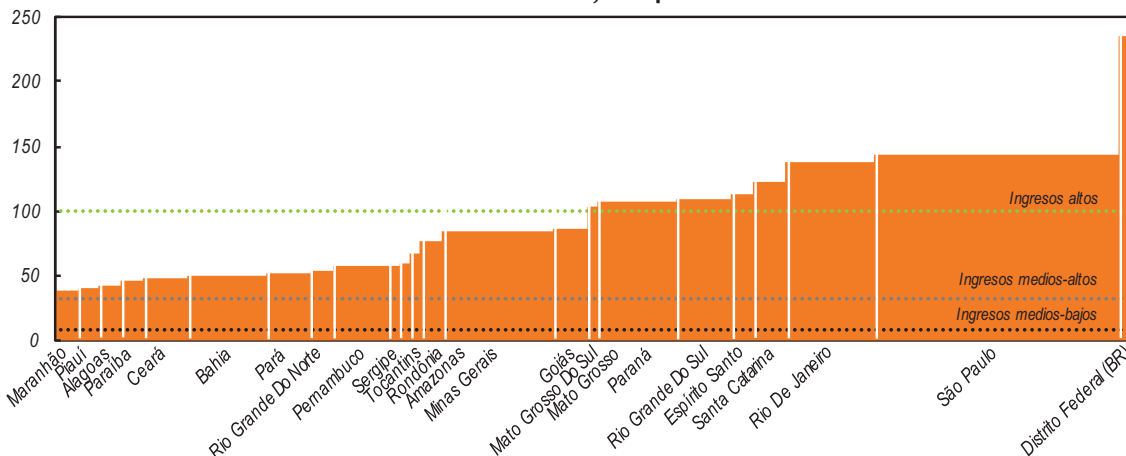
cápita se mantenga constante. Asimismo, Chile se convirtió en un país de ingresos altos en 2013, pero la mitad de sus regiones —donde vive la tercera parte de su población— sigue teniendo un ingreso per cápita por debajo del límite inferior de ingresos altos. De modo similar, las capitales de Brasil, Colombia y Perú tienen un ingreso per cápita de más del doble que el de la mitad de las provincias de sus países.

GRÁFICO 3. Ingreso per cápita regional en economías seleccionadas

(Eje x: % de la población del país; eje y: 100 = Ingreso nacional bruto (INB) per cápita 12.056 dólares, umbral de economía de altos ingresos)

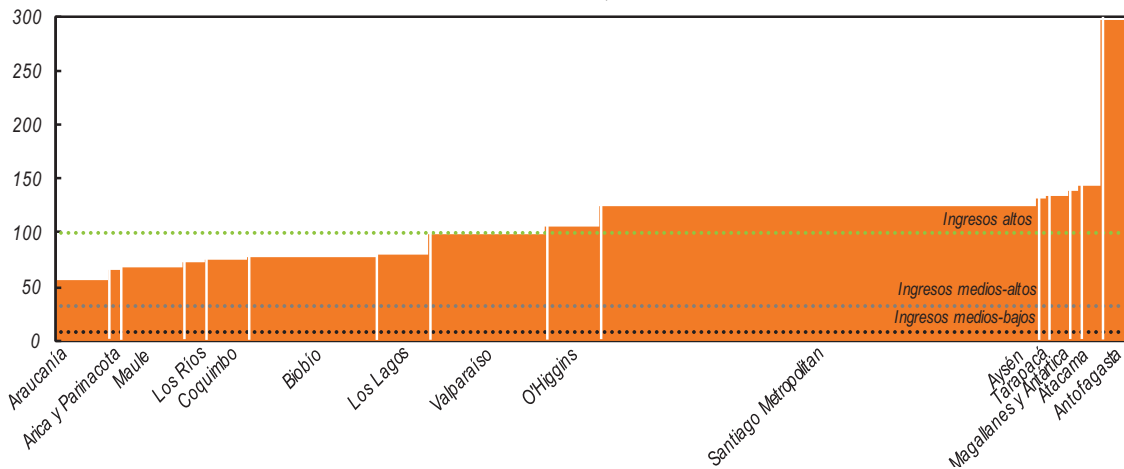
Índice 100 = INB 12.056 dólares
(umbral de economía de ingresos altos)

A. Brasil, 2014



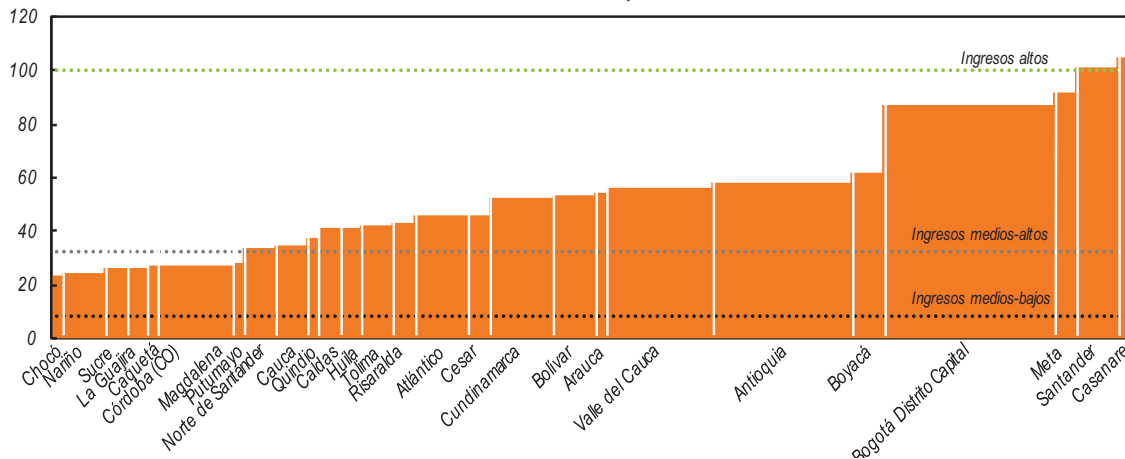
Índice 100 = INB 12.056 dólares
(umbral de economía de ingresos altos)

B. Chile, 2016



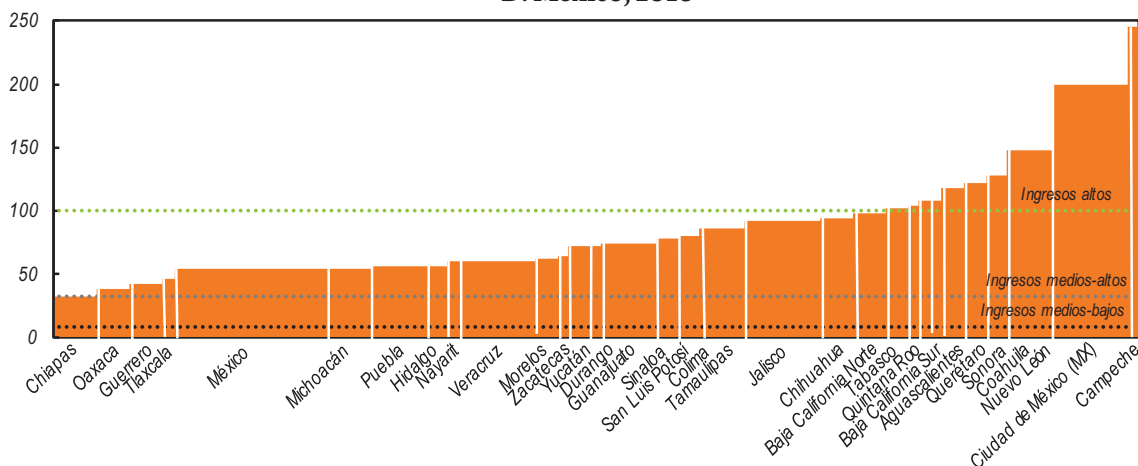
Índice 100 = INB 12.056 dólares
(umbral de economía de ingresos altos)

C. Colombia, 2016



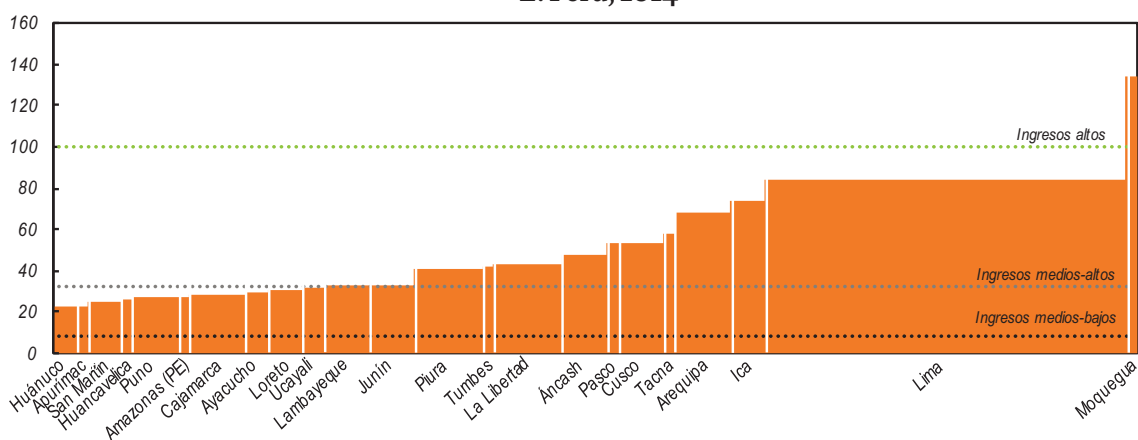
Índice 100 = INB 12.056 dólares
(umbral de economía de ingresos altos)

D. México, 2016



Índice 100 = INB 12.056 dólares
(umbral de economía de ingresos altos)

E. Perú, 2014

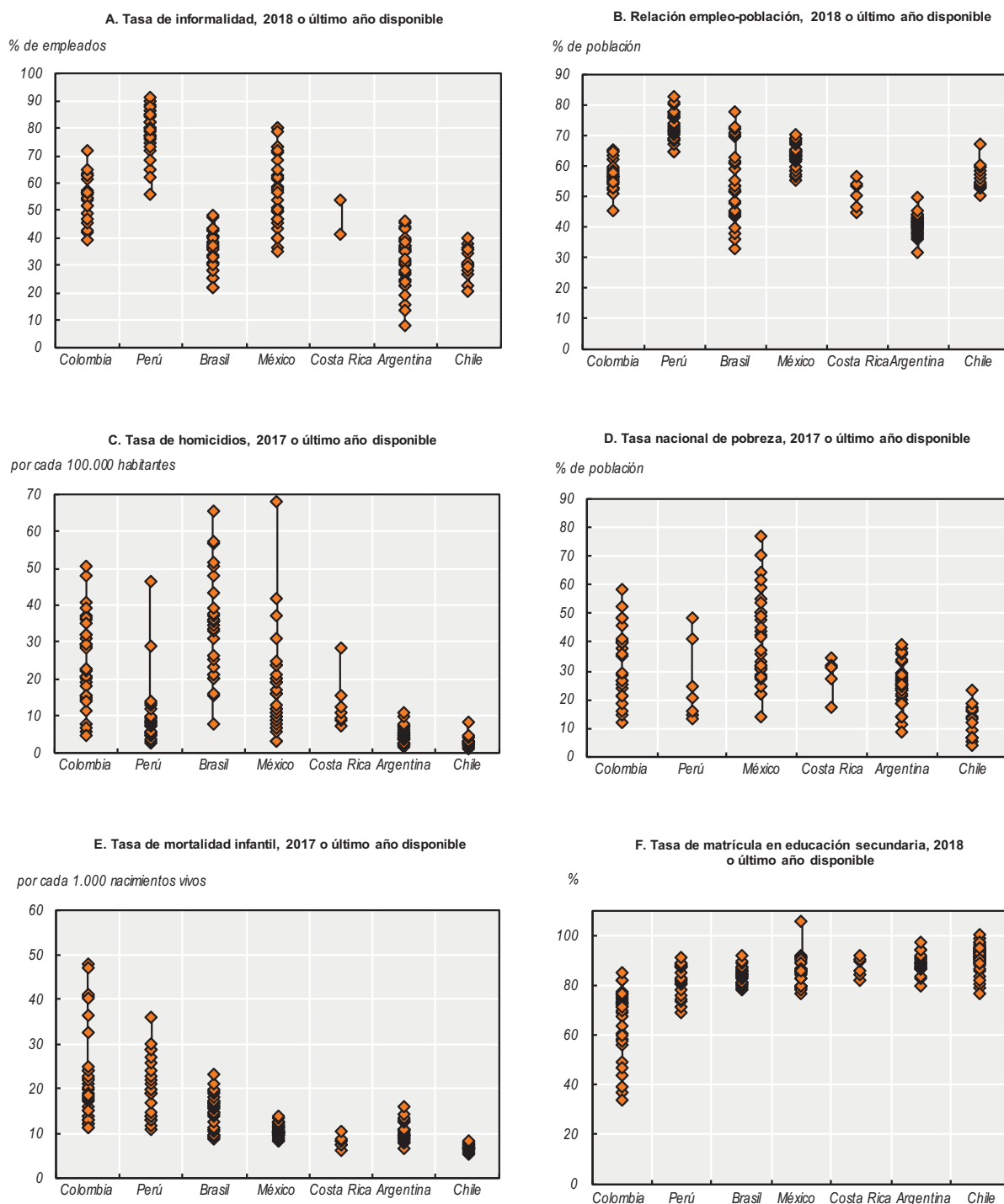


Nota: los umbrales son los siguientes: índice de economías de ingresos altos (aquellas con un PIB per cápita de 12.056 dólares o más) = 100. Índice de economías de ingresos medios-altos (aquellas con un PIB per cápita de 3.896 dólares o más) = 32.3. Índice de economías de ingresos medios-bajos (aquellas con un PIB per cápita de 996 dólares o más) = 8.3. Clasificación de países del Banco Mundial para 2018-2019. No se incluyeron las regiones con una población menor del 1% de la nacional. Estas incluyen Vaupés, Guainía, Vichada, Guaviare, Amazonas y San Andrés en Colombia; Madre de Dios en Perú; y Acre, Amapa y Roraima en Brasil.
Fuente: OCDE *et al.* (2019a), basado en estadísticas nacionales.

3.1. Análisis de las disparidades más allá del PIB: hacia un enfoque de bienestar subnacional

También hay grandes diferencias con respecto a otras medidas del bienestar. La desigualdad en el bienestar de los países de la región se relaciona estrechamente con el lugar en el que viven y trabajan las personas, y las oportunidades que existen en el ámbito local. De hecho, incluso regiones en las que el ingreso per cápita puede ser alto gracias a la explotación de recursos naturales, como en Casanare (Colombia) o Moquegua (Perú), los retos multidimensionales para el individuo siguen estando presentes. Las desigualdades territoriales son grandes en varias dimensiones, entre ellas, la educación, la salud, la seguridad ciudadana, la pobreza y el empleo (Gráfico 4).

GRÁFICO 4. Desigualdades regionales en indicadores de desarrollo seleccionados



Nota: países ordenados por PIB per cápita. Para los indicadores de empleo e informalidad, la población en edad laboral se refiere a personas de 14 años o más en Argentina y Perú; 15 años o más en Costa Rica y Chile; 16 años o más en Brasil; 12 años o más en las zonas urbanas de Colombia, y 10 años o más en las zonas rurales de Colombia. Las cifras de informalidad de Brasil se basan en los cálculos de los autores a partir de datos del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) (2017): incluyen a trabajadores independientes no inscritos en el Registro Nacional de Entidades Jurídicas (CNPJ-Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica), y a trabajadores dependientes sin un contrato laboral firmado.

Fuente: OCDE *et al.* (2019a).

A pesar de varias mejoras sustanciales observadas en la región en las últimas décadas en el ámbito socioeconómico, la falta de seguridad individual y el empleo informal siguen estando presentes. Estos indicadores de bienestar se exacerbaban en algunas regiones del subcontinente.

Con respecto a las tasas de informalidad, estas oscilan ampliamente, entre cerca del 8,0% en Ushuaia-Río Grande (Argentina) y alrededor del 90% en Huancavelica (Perú). En los países considerados en este análisis, la mayoría tienen una brecha de alrededor del 35%, y dentro de cada país varía desde el 2,6% en Costa Rica al 45,1% en México. Si bien la norma es la alta disparidad en la informalidad entre provincias, en algunos países como Brasil hay igualmente una alta variabilidad de ocupación laboral con respecto al tamaño de la población. Las soluciones políticas para generar más empleo formal varían de país a país, pero, en la mayoría de los casos, el componente territorial entra en juego en materia laboral, desarrollo productivo y políticas activas en educación y competencias.

En cuanto a la tasa de homicidios, las diferencias territoriales son importantes entre países de la región. De forma general, los indicadores de violencia y seguridad de los individuos pertenecientes a ella están por debajo, lo que explicaría el nivel del PIB per cápita (OCDE *et al.*, 2019a). Además, algunos países como Brasil, Colombia, México y Perú tienen grandes diferencias en regiones en este rubro, con respecto a Argentina, Chile y Costa Rica. En el caso de México, varía desde una tasa de cinco homicidios a cerca de 70 homicidios por cada 100.000 habitantes.

Si bien se han observado avances sustanciales en las dos últimas décadas con respecto a la reducción de la pobreza, así como en materia de suministro de varios servicios públicos, como salud y educación, aún persisten retos importantes en algunas regiones de América Latina. Aunque la pobreza se redujo cerca del 20% desde inicios del siglo XXI, en algunos países las discrepancias subnacionales son alarmantes. Por ejemplo, Colombia y México tienen elevadas diferencias regionales en pobreza nacional por ingresos. En México, solo el 14,2% de la población de Nuevo León vive por debajo de la línea nacional de pobreza por ingresos, en comparación con el 77,1% de la de Chiapas (INEGI, 2018). De igual forma, en Colombia, el 12,4% de la población de Bogotá vive por debajo de la línea de pobreza, mientras que la tasa de pobreza del departamento de Chocó es del 58,7% (DANE, 2018).

Respecto a la tasa de mortalidad infantil, que puede servir de base para medir los resultados en salud y alimentación, las desigualdades territoriales también son sustanciales. A pesar de la reducción observada en la última década de cerca de cinco fallecimientos infantiles por cada mil nacimientos, en algunas regiones se mantiene elevada. Por ejemplo, en Colombia, la mortalidad infantil de Vichada casi triplica la de Antioquia (DANE, 2018) y, en Perú, la mortalidad infantil de Tumbes es más del triple que la registrada en Puno (INEI, 2015). Finalmente, en Panamá, la mortalidad infantil en Bocas del Toro —provincia rural con una proporción del 1% del PIB del país—, es más del doble que la de la ciudad de Panamá, que es responsable del 75% de la producción nacional.

Uno de los principales logros de la región en la última década ha sido el incremento de la cobertura en educación secundaria. Sin embargo, estos beneficios también se distribuyen de manera desigual entre las regiones. En la mayoría de los países, excepto Colombia, las diferencias de índole territorial son menos notorias que en lo referente a otros resultados de desarrollo. En Brasil y Costa Rica, las tasas de matrícula en educación secundaria son un 10% más altas en la región con el mayor porcentaje de jóvenes inscritos en educación secundaria que en la que tiene el porcentaje más bajo. La diferencia en Colombia supera el 50% (Gráfico 4).

Los factores locales son los que más influyen en el bienestar de las personas. El empleo, el acceso a servicios de salud y educación, y la seguridad son centrales para la vida de los individuos más allá de sus ingresos. No garantizarlos puede llevar al descontento de los ciudadanos. Las políticas que mejor tomen en cuenta los problemas y necesidades regionales pueden tener mayor efecto para el bienestar del país, al afrontar el origen de la desigualdad espacial de manera directa. Los ciudadanos se compa-

ran cada vez más con sus pares entre regiones y entre países, en lugar de hacerlo con respecto a sus ancestros. Las nuevas tecnologías de la información, el crecimiento de una clase media con mayores aspiraciones y el mayor nivel de educación contribuyen en ese sentido, y para bien.

Atacar las desigualdades regionales debe ser un elemento fundamental de toda estrategia de desarrollo en América Latina y el Caribe. En ese sentido, hay que desarrollar mayores capacidades en el ámbito local para el diseño y la implementación de estrategias territoriales, así como para lograr una efectiva coordinación entre estas estrategias con la del gobierno central. Para focalizar las políticas de manera eficaz, los gobiernos necesitan mejor información sobre los determinantes del bienestar, en aras de identificar las condiciones locales y las expectativas de sus ciudadanos desde una perspectiva multidimensional (OCDE *et al.*, 2019a). Dotados de las herramientas necesarias, el uso de estos indicadores puede contribuir a alinear de forma más efectiva las prioridades de las estrategias nacionales y las subnacionales, y responder así acertadamente a las expectativas de los ciudadanos.

4. Hacia un marco de análisis estructural y multidimensional: revisar las trampas del desarrollo

Las secciones anteriores han subrayado la importancia de ir más allá del PIB para analizar el desarrollo y el bienestar de la región, así como la necesidad de incluir el foco territorial para determinar las prioridades políticas. A partir de ese diagnóstico, es fundamental analizar los principales retos estructurales, y agruparlos en grandes bloques de políticas públicas. En ese sentido, deben tenerse en cuenta estos elementos:

- El crecimiento del PIB potencial menor de lo esperado, de alrededor del 3% anual, refleja la baja productividad laboral. De hecho, en décadas recientes, esta bajó a cerca del 40% de la tasa de la Unión Europea (UE).
- Una transformación productiva insuficiente impide reducir aún más la pobreza y la desigualdad de ingresos, en una región donde cerca de la mitad de los trabajadores está en el sector informal, y no tiene las competencias y oportunidades necesarias para optar a empleos de mejor calidad.
- La clase media ha aumentado hasta representar un tercio de la población. Esta clase tiene mayores aspiraciones y exigencias de servicios, y desea instituciones públicas de mejor calidad, que a menudo quedan insatisfechas. Por ejemplo, entre 2006 y 2018 la proporción de la población satisfecha con el sistema educativo disminuyó del 62% al 58% (por debajo del nivel de la OCDE, del 63%). De la misma forma, el porcentaje de la población satisfecha con la calidad de los servicios de salud cayó del 57% al 42% (muy por debajo del promedio de la OCDE, que se sitúa alrededor del 70%).
- Todas estas tendencias se producen en una región en la que el impacto de los retos ambientales, sobre todo del cambio climático, ya es visible.

Esos síntomas hacen pensar que, a medida que los países de la región alcanzan mayores grados de desarrollo, se enfrentan con nuevas trampas. Estas se caracterizan por una dinámica circular, que se perpetúa, se retroalimenta y limita la capacidad para avanzar. La literatura ha usado sistemáticamente la imagen de una trampa para ilustrar ciertas dinámicas que dejan a los países atrapados ante un determinado reto de desarrollo. Por ejemplo, la trampa de la pobreza se entiende como “un mecanismo que se perpetúa a sí mismo y causa que la pobreza persista”. Así, “la pobreza genera pobreza, de manera que la pobreza actual es en sí misma una causa directa de la pobreza futura” (Azariadis y Stachurski, 2005). De igual manera, la teoría de la economía del desarrollo se ha estructurado en torno a conceptos tales como la “causación circular acumulativa” (Myrdal, 1957), que destaca la naturaleza autocumplida

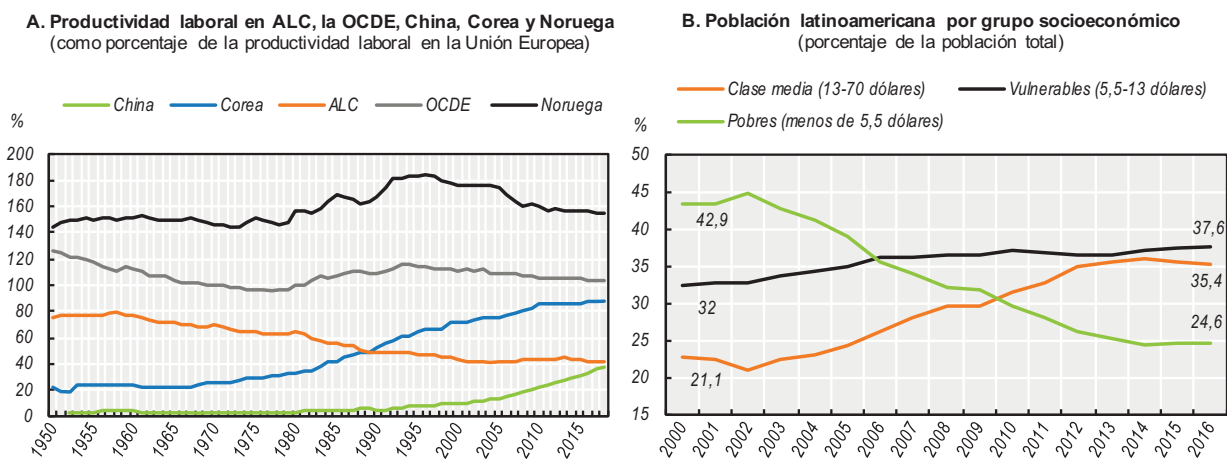
de las trampas de la pobreza. También existe el concepto de “crecimiento desequilibrado” (Hirschman, 1958), que instauró el interés por las políticas capaces de apoyar a las economías en su evolución de un “equilibrio malo” a uno “bueno” (Ray, 2007). En tiempos más recientes, una literatura relativamente abundante ha señalado una “trampa del ingreso medio”, que afecta a la capacidad de los países para sostener un crecimiento duradero una vez que han alcanzado el rango de ingresos medios (Gill y Kharas, 2007; Kharas y Kohli, 2011a; Melguizo, Nieto-Parra, Perea y Pérez, 2017).

El concepto de *trampa del desarrollo* empleado en OECD *et al.* (2019a) hace referencia a una combinación de factores que se refuerzan entre sí y que limitan el logro de mayores avances. En consecuencia, superarlos exige coordinación y/o acción colectiva. Las trampas del desarrollo de la región pueden ser consecuencia de dos tipos de fenómenos:

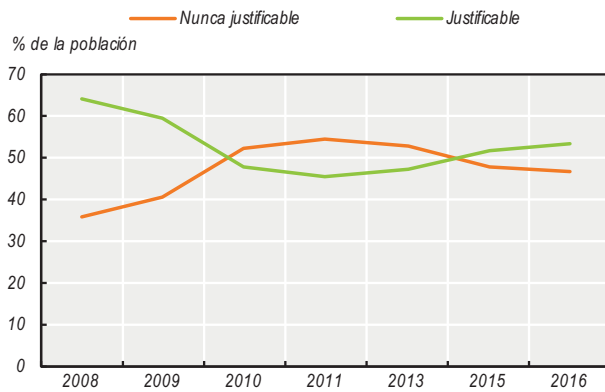
1. Un círculo vicioso, entendido como la combinación de ciertas dinámicas entrelazadas que producen una espiral negativa. Por ejemplo, la mencionada trampa de la pobreza afecta a los países situados en las primeras etapas del desarrollo. Estos no pueden ahorrar porque son pobres, y, precisamente porque no pueden ahorrar —y, por ende, tampoco invertir— permanecen pobres.
2. Un equilibrio de bajo nivel, que es localmente estable debido a la presencia de factores que se refuerzan recíprocamente. La persistencia de altos grados de informalidad en varios países de la región es un ejemplo de esta clase de equilibrio indeseado. En este caso, trabajadores y empleadores no encuentran incentivos suficientes para formalizar las relaciones de trabajo, por lo que permanecen en la informalidad.

Según los elementos anteriores, se han identificado cuatro nuevas trampas del desarrollo que giran en torno a la productividad, la vulnerabilidad social, las instituciones y el medio ambiente (OCDE *et al.*, 2019a) (Gráfico 5).

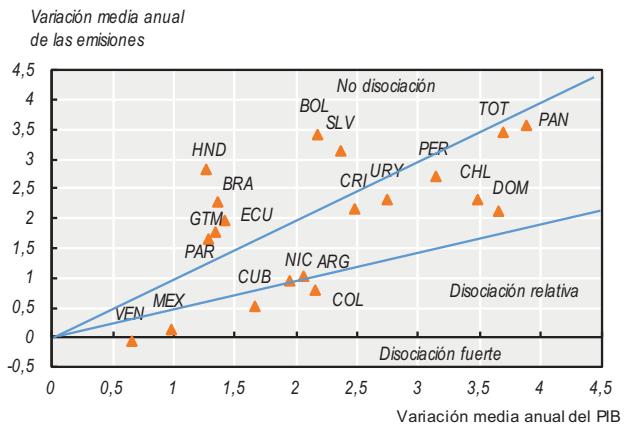
GRÁFICO 5. Principales síntomas de las nuevas trampas del desarrollo en América Latina



C. ¿Consideran justificable los ciudadanos el no pagar impuestos?



D. Crecimiento del PIB frente al aumento de emisiones de GEI en América Latina y el Caribe (1990-2015)



Notas: Panel B, las clases socioeconómicas se definen utilizando la clasificación mundial: “Pobres” = personas con un ingreso diario per cápita de 5,50 dólares o menos. “Vulnerables” = personas con un ingreso diario per cápita de 5,50-13 dólares. “Clase media” = personas con un ingreso diario per cápita de 13-70 dólares. Las líneas de pobreza y los ingresos se expresan en dólares con PPA (paridad de poder adquisitivo) de 2011. El agregado de la región se basa en 17 países de la región con microdatos disponibles. Panel C: promedio no ponderado para Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. La pregunta específica es: “En cada uno de los siguientes enunciados, diga si piensa que hacer trampa con los impuestos siempre es justificable, ligeramente justificable, nunca es justificable o algo intermedio”. Para fines prácticos, se clasifica como “nunca justificable” el porcentaje de personas que respondieron con 10 (la puntuación más alta); “ligeramente justificable” equivale a la fracción de personas que respondieron entre 9 y 6; y “justificable” es la fracción de respuestas entre 1 (el mínimo posible) y 5. Fuente: OCDE *et al.* (2019a), con base en estadísticas nacionales e internacionales.

1. Trampa de la productividad: los bajos niveles de productividad en América Latina, que además se mantienen estancados de manera persistente en el tiempo y en todos los sectores económicos, son síntomas de la trampa de la productividad. La concentración de las exportaciones de muchos países de la región en sectores primarios y extractivos debilita la participación de estas economías en las cadenas globales de valor (CGV). Esto, a su vez, limita los niveles de adopción de tecnología y genera pocos incentivos para invertir en capacidades productivas. De este modo, la competitividad no aumenta, lo que dificulta avanzar hacia segmentos de mayor valor agregado de las CGV. Esto alimenta un círculo vicioso que menoscaba la productividad. Tal dinámica ha cobrado importancia, dada la disminución de la demanda de productos básicos derivada de la actual etapa de *shifting wealth* o “desplazamiento de la riqueza” (es decir, el tránsito de China de un modelo económico basado en la inversión a uno basado en el consumo), en la que se necesitan nuevos factores impulsores del crecimiento y la productividad en la región.

2. Trampa de la vulnerabilidad social: el crecimiento del ingreso, unido al efecto positivo de las políticas sociales desde principios del siglo XXI, redujo notablemente la pobreza. Sin embargo, la mayoría de quienes escaparon de ella hoy forman parte de una nueva clase media vulnerable que representa el 40% de la población. Esto se acompaña de nuevos retos, dado que ahora hay más personas afectadas por una trampa de la vulnerabilidad social que perpetúa su situación. Quienes pertenecen a este grupo socioeconómico tienen empleos de mala calidad, comúnmente informales, asociados con una escasa protección social, así como con ingresos bajos y, a menudo, inestables. Debido a estas circunstancias, no invierten en su capital humano, o carecen de capacidad para ahorrar e invertir en una actividad empresarial. En tales condiciones, se mantienen con escasos niveles de productividad y, por ende, con acceso solo a empleos de mala calidad e inestables que los mantienen vulnerables. Esta trampa opera al nivel del individuo, a diferencia de la trampa de la productividad, que afecta a toda la economía.

3. Trampa institucional: la expansión de la clase media se acompañó de nuevas expectativas y aspiraciones de contar con instituciones y servicios públicos de mejor calidad. Sin embargo, las instituciones no han podido responder con eficacia a las crecientes exigencias, lo que explica en gran parte el descontento social en varios países de la región. Esto ha creado una trampa institucional, en la medida en que los niveles decrecientes de confianza y satisfacción llevan a una caída del compromiso ciudadano con el cumplimiento de sus obligaciones sociales, como la de pagar impuestos. En consecuencia, se merman los ingresos fiscales, lo que restringe los recursos disponibles para que las instituciones públicas suministren bienes y servicios de mejor calidad, y respondan a las crecientes aspiraciones de la sociedad. Esto crea un círculo vicioso que pone en peligro el contrato social en la región.

4. Trampa ambiental: la estructura productiva de muchas economías de la región está sesgada hacia sectores intensivos en materiales y recursos naturales. Esta concentración en tales sectores puede estar llevando a los países hacia una dinámica insostenible desde el punto de vista económico y ambiental, en dos sentidos. Por un lado, un modelo caracterizado por altas emisiones de carbono es difícil de abandonar, principalmente por el alto costo que supone. Por otro, los recursos naturales en los que se basa este modelo no son renovables, por lo que esta dinámica es finita por definición. Además, en un escenario global de mayor compromiso en la lucha contra el cambio climático, estas consideraciones están ganando importancia para la región.

La creciente importancia de estas trampas del desarrollo tiene implicaciones significativas en términos de políticas públicas. Se necesitan nuevas reformas estructurales para enfrentar problemas cada vez más complejos, que exigen combinaciones más sofisticadas de políticas públicas, así como mayor coordinación y coherencia entre ellas. Superar estas trampas y convertir estos círculos viciosos en virtuosos situará la región en una senda de mayor desarrollo sostenible y más bienestar para todos.

5. Hacia mejores capacidades internas para el desarrollo

Los países necesitan ampliar sus capacidades internas para responder a estas trampas y aprovechar las oportunidades que actualmente tiene la región. Mejorar el proceso de formulación de políticas públicas—incluida la capacidad técnica para diseñar, implementar y monitorear los planes nacionales de desarrollo (PND), gastar mejor y crear consensos que superen las complejidades de la reforma de la economía política— resulta clave para explotar el potencial de la región. Asimismo, para invertir en políticas estructurales, se necesita una mejor financiación para el desarrollo que movilice recursos públicos y privados.

Aumentar las capacidades del Estado sigue siendo decisivo para favorecer que el impacto de las políticas productivas, sociales y de inclusión esté más focalizado y sea más eficaz. Las capacidades del Estado también son cruciales para avanzar hacia patrones de producción y de consumo más ecológicos. Además, repercuten decisivamente sobre la satisfacción y confianza de la ciudadanía hacia las instituciones (OCDE/CAF/CEPAL, 2018). En este sentido, es fundamental desarrollar más las capacidades dentro de las instituciones nacionales y subnacionales de los países de la región.

Desde 2010, la mayoría de los países mejoraron sus capacidades institucionales en diferentes aspectos. En primer lugar, en los PND se tomó en cuenta el carácter multidimensional del desarrollo y se acometieron políticas públicas para hacer frente a las trampas del desarrollo. Además, casi todos coinciden con la Agenda 2030 y utilizan los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) como indicadores de seguimiento. En segundo lugar, varios países mejoraron sus marcos institucionales y regu-

ladores para incluir de una forma más adecuada al sector privado en la formulación de políticas públicas, en particular, en las vinculadas a la contratación pública y a las asociaciones público-privadas. En tercer lugar, se fortalecieron las medidas de combate a la corrupción y se instauraron políticas de transparencia y gobierno abierto para infundir más confianza y fomentar una mayor participación de la ciudadanía en la toma de decisiones (OCDE/CAF/CEPAL, 2018). Por último, para financiar el desarrollo, si bien el nivel de impuestos sigue siendo bajo en comparación con los países de la OCDE (22,8% en relación con el 34,2% del PIB, en 2017), la mayoría de los países han procurado activamente disminuir la evasión y el fraude fiscal tanto en el ámbito local como en el internacional (OCDE *et al.*, 2019b).

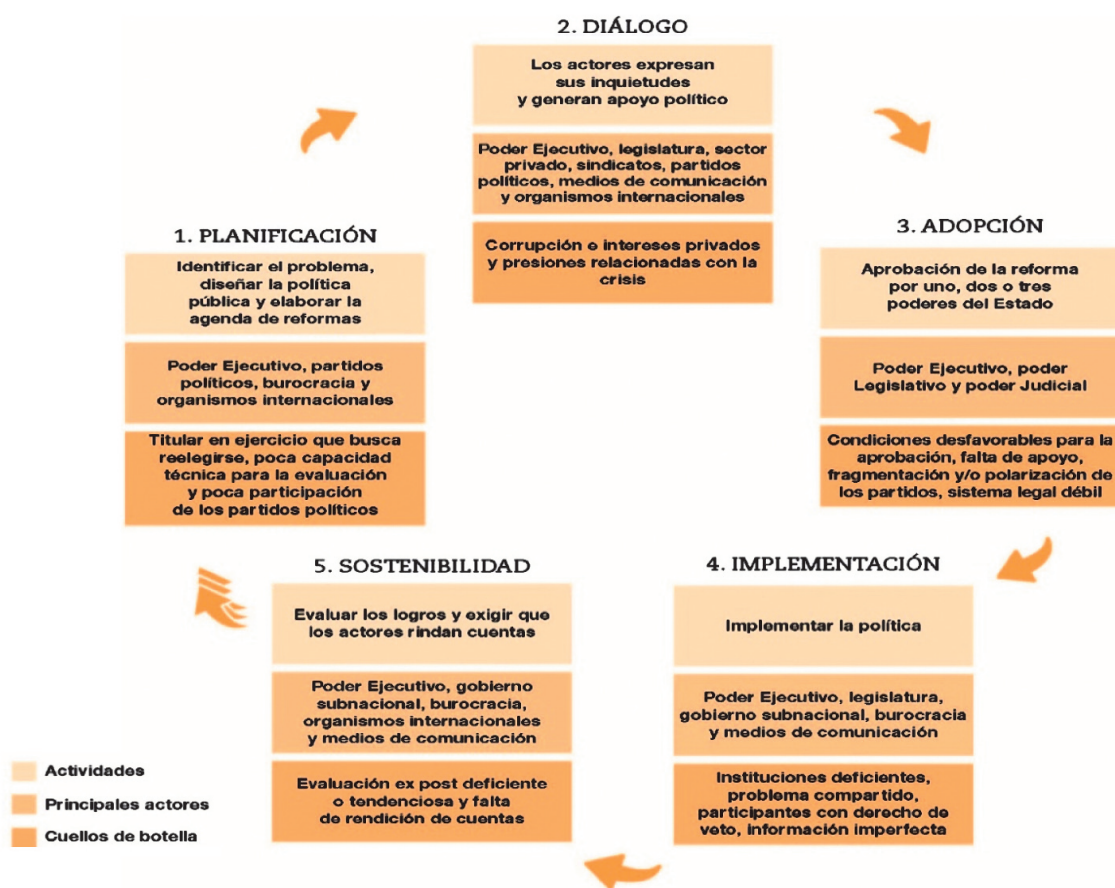
Si bien la región ha progresado en muchas áreas, la evidencia indica que las instituciones han evolucionado a un ritmo más lento que el de las aspiraciones de la sociedad (OCDE/CAF/CEPAL, 2018), lo que se ve reflejado en el descontento social actual. En las economías en desarrollo, las capacidades estatales limitadas son comunes y han mejorado poco a lo largo del tiempo. A menudo, los países en desarrollo han copiado las mejores prácticas de sus homólogos más desarrollados que los hacen parecer más capaces, aunque generalmente no lo sean (se trata del “mimetismo isomorfo”, según lo expuesto en Andrews *et al.*, 2017).

5.1. Los planes nacionales de desarrollo y el proceso de formulación de políticas públicas

Los retos más urgentes identificados por los países en sus PND se relacionan con las cuatro principales trampas del desarrollo. La prioridad es el fortalecimiento institucional en términos de modernización de los servicios públicos, la seguridad ciudadana, la justicia y la cooperación internacional. El segundo asunto de mayor importancia es la productividad, que incluye la estabilidad macroeconómica, el crecimiento y el empleo, el desarrollo de infraestructura y las inversiones en ciencia y tecnología. En tercer lugar, se ubica la vulnerabilidad social, que incluye el desarrollo social y humano, la inclusión y la cohesión social, la equidad, la calidad de la educación y el acceso a servicios básicos. Los temas menos mencionados son los relacionados con el medio ambiente, y la adaptación y mitigación frente a los efectos del cambio climático.

A medida que la planificación adquiere más complejidad y carácter participativo, los países de la región se esfuerzan por implementar PND a largo plazo, intersectoriales y coordinados. Estos requieren tener un amplio consenso social para garantizar que la rotación gubernamental y los intereses políticos no pongan en riesgo su continuidad. Sin embargo, se han identificado dos problemas principales. En primer lugar, los países carecen de capacidad técnica para diseñar reformas y programas planificados. En segundo lugar, los procesos de implementación carecen de suficiente continuidad. Además, no hay bastantes recursos asignados para poner en marcha los planes, y la coordinación entre su diseño y el presupuesto es limitada. Por consiguiente, se valora poco la planificación como un instrumento para efectuar el cambio o anticipar resultados desfavorables (Stein *et al.*, 2005; Máttar y Cuervo, 2017). Desde una perspectiva de economía política, el diseño, la adopción y la implementación de las estrategias de planificación son en gran medida resultado del proceso de formulación de políticas públicas (PFPP), que representa un complejo conjunto de negociaciones e intercambios con actores políticos que tienen sus propios intereses, incentivos y restricciones (Gráfico 6). Hay instituciones o reglas de juego donde tienen lugar estas interacciones, y un marco específico afecta a cada etapa del ciclo de vida de la reforma de políticas públicas (Stein *et al.*, 2005; Stein y Tommasi, 2006; Dayton-Johnson, Londoño y Nieto Parra, 2011).

GRÁFICO 6. Ciclo de reforma estilizado. Actividades, actores principales y cuellos de botella



Fuente: Dayton-Johnson, Londoño y Nieto Parra (2011).

Desde esta perspectiva, la cooperación y el consenso entre las partes principales del PFPP son las bases para la adopción y la implementación de PND exitosos y sostenibles. En la mayoría de los países de la región, los grupos empresariales han ejercido gran influencia en el PFPP. Dichos grupos inciden en el diseño y la puesta en marcha de los PND por medio de asociaciones formales o informales, negociación, cabildeo, nombramientos gubernamentales, financiamiento político y, en algunos casos, corrupción (Schneider, 2010). El personal técnico y una intermediación de intereses eficaz y transparente pueden ayudar a impedir las prácticas de colusión.

Estas son algunas medidas que contribuyen al PFPP y, en particular, a aumentar la eficacia de los PND para superar las trampas del desarrollo en la región:

- Desarrollar las capacidades de actores clave en el PFPP para elaborar planes estratégicos a largo plazo. Dichas partes incluyen partidos políticos, así como los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, y las autoridades subnacionales. Esto debería lograrse mediante el fortalecimiento de las entidades públicas (por ejemplo, con mejoras al capital humano y las competencias de los servidores públicos, procesos regulatorios eficaces y marcos institucionales sólidos), que tradicionalmente han facilitado la conducta colusoria y clientelista.
- Mejorar la capacidad estadística para conformar mejores PND. Si las herramientas de medición son fallidas, la formulación de políticas se distorsionará (Stiglitz, Sen y Fitoussi, 2009). Ir más allá de los parámetros del PIB como el único indicador de éxito en materia de desarrollo requiere medir este desde una perspectiva multidimensional. Eso significa incluir información sobre cómo están distri-

buidos los resultados de bienestar entre la población y las áreas locales, así como información sobre sostenibilidad. Los países de América Latina deberán invertir en una mejor recopilación de datos para medir y vigilar los aspectos multidimensionales de mayor importancia para la región en todo su territorio y grupos de población.

- Utilizar las tecnologías digitales para desarrollar PND más eficaces. Estas tecnologías representan una herramienta poderosa para mejorar el empoderamiento y la participación de los ciudadanos—incluido el gobierno abierto— en el diseño de las estrategias de planificación. También facilitan la evaluación de los programas y proyectos gubernamentales relacionados con la agenda de desarrollo sostenible. Por último, las tecnologías digitales potencian las capacidades del Estado para establecer estrategias congruentes y sostenibles, hacia un mayor y mejor gasto público para el desarrollo. Los niveles y la calidad del gasto en la región son insuficientes para superar las trampas del desarrollo y cumplir con la Agenda 2030. La región precisa aumentar y mejorar el gasto en componentes sociales, incluidas la salud y la educación. También se necesita impulsar la inversión en investigación y desarrollo, y otras políticas de innovación para reforzar la competitividad.

6. El papel de la cooperación internacional: nuevos paradigmas y reposicionamientos

Estamos transitando tiempos de grandes contrastes y cambios. Las estructuras políticas, las situaciones geopolíticas y el orden mundial evolucionan de manera rápida e inesperada en varios aspectos. Parte de este fenómeno es un cierto nivel de precarización del multilateralismo y una cierta tentación al aislamiento de algunos Estados. Al mismo tiempo, cada vez se hace más evidente que incluso ciertos paradigmas de la especie humana están cambiando. Lo que en algún momento era *vox populi* en escuelas de negocios o en política, la expresión “supervivencia del más apto”³, atribuida erróneamente a Charles Darwin, está dando lugar a nuevas percepciones y maneras de trabajar. En realidad, Darwin solo hacía referencia a la “supervivencia del apto”. Este error y la promoción de la noción de la supervivencia del más apto dieron origen a la corriente de darwinismo social hacia finales del siglo XIX con consecuencias conocidas y tristemente nefastas.

Sin embargo, corrientes emergentes desde finales de los años setenta muestran un tratamiento muy diferente. El trabajo del biólogo Edward O. Wilson presenta otra perspectiva de la existencia humana (Wilson, 1975). En sus trabajos de sociobiología, este científico demuestra que la evolución de sociedades tribales a sociedades globales favorece cada vez más la cooperación y la compasión frente a la competición desmedida. Es la esencia de la cooperación lo que favoreció la reconstrucción europea de la posguerra y dio origen a las instituciones europeas y sus políticas, basadas en nociones de cooperación y solidaridad. Y es particularmente por medio de la cooperación al desarrollo que esos mismos valores tienen el potencial de promoverse a escala mundial.

En este momento de cambio se necesita revisar y repensar el papel de la cooperación al desarrollo y, más ampliamente, lo que se puede denominar “cooperación internacional”, y esta es la propuesta que se presenta en el informe *Perspectivas económicas de América Latina 2019* (OCDE *et al.*, 2019a): analizar la cooperación desde otra perspectiva y subrayar el papel de la cooperación internacional como facilitadora para generar mejores capacidades de los países con el fin de responder a las crecientes necesidades y demandas de la ciudadanía en la región y garantizar la sostenibilidad de los bienes públicos globales.

³ Esta frase es de Herbert Spencer, contemporáneo de Darwin.

6.1. El impacto de la Agenda 2030

Más allá de las dificultades mundiales actuales, la adopción de la Agenda 2030 el 25 de septiembre de 2015 representó un hito. Los 17 ODS y sus 169 metas han reconocido, de manera trascendental, que los desafíos son globales en su naturaleza, y que todos los países, más allá de su nivel de ingreso, tienen la posibilidad de contribuir de manera positiva a su consecución. De esta forma, la comunidad internacional logra tener un nuevo y ambicioso marco para que todos los países trabajen conjuntamente ante desafíos comunes. Por primera vez, los ODS son aplicables universalmente a todos los países y la UE se ha comprometido a desempeñar un papel pionero en su ejecución.

En particular, la inclusión del ODS 17 sobre alianzas para lograr los objetivos ha abierto la puerta a repensar y rever el rol de la cooperación. La nueva realidad incluye muchos nuevos actores, nuevos paradigmas y nuevas maneras de trabajar. Este cambio tiene un impacto específico y significativo en los denominados países de renta media y en los que han pasado a ser países de renta alta. Y fue con base en la Agenda 2030 que la UE, en junio de 2017, aprobó el Nuevo Consenso Europeo de Desarrollo, presentando un marco global común a sus Estados miembros para llevar a cabo la cooperación europea para el desarrollo. El mismo reconoce las complejas interrelaciones de los diferentes aspectos de las acciones para el desarrollo como las situaciones posconflicto, la ayuda humanitaria, la migración, la movilidad y la energía sostenible, entre otros. Además, subraya la necesidad de trabajar de manera más inclusiva con actores y socios para combinar recursos con el fin de cumplir los ODS. Es particularmente significativo que el nuevo consenso reconozca explícitamente la necesidad de adaptar el tipo de relaciones con los países, en función de su nivel de ingreso y desarrollo. Y es en esta apertura que se observa el potencial de un nuevo tipo de cooperación.

Es muy importante subrayar el hecho de que este cambio de visión y de trabajo no implica o propone una asignación de recursos de ayuda al desarrollo distinta, la cual seguirá concentrada en los países con menor nivel de desarrollo. La propuesta es aportar una nueva visión a conceptos ya conocidos, con la esperanza de generar e inducir un cambio positivo en la concepción e implementación de la cooperación internacional.

6.2. El papel facilitador de la cooperación internacional

Como se ha indicado, el informe *Perspectivas económicas de América Latina 2019* propone la noción de nuevas trampas del desarrollo que ralentizan el avance de la región hacia el desarrollo sostenible (OCDE *et al.*, 2019a). Estas dinámicas tienen el potencial de retroalimentarse, y las respuestas tradicionales de las políticas públicas y la cooperación no son suficientes para poder trascenderlas. La naturaleza multidimensional del desarrollo necesita un mayor nivel de sofisticación en la respuesta, tanto de los actores gubernamentales, como de los no gubernamentales y de los socios internacionales.

El trabajo de los gobiernos, según se propone, es que las políticas públicas trabajen sobre los desafíos estructurales que dan nacimiento a estas trampas. Estas acciones son necesarias para transformar círculos viciosos en dinámicas virtuosas de implementación de políticas. Este proceso será esencial para cumplir, en primer lugar, objetivos nacionales de desarrollo y, en consecuencia, los objetivos más amplios de la Agenda 2030.

La pregunta que se plantea de manera natural es qué se quiere decir con el rol facilitador de la cooperación. En primer lugar, se refiere a trabajar en los aspectos cualitativos y no cuantitativos de esta. Ese papel cualitativo lleva hacia un trabajo en cuatro grandes áreas:

- Trascender paradigmas actuales.
- Apalancamientos de recursos adicionales, internos y externos.
- Generación de redes.
- Sinergias en áreas de trabajo.

Dado el nivel de desarrollo económico e institucional de América Latina y el Caribe, así como el tipo de cooperación recibida y otorgada por la misma, es simplemente natural que esta nueva visión y método de trabajo encuentren un terreno fértil y propicio para su implementación en esta región.

La noción de facilitación surge de la necesidad de cambio, de transitar desde una cooperación focalizada en la gestión de proyectos o grandes programas hacia el apoyo a la gestión de procesos financieros de interacción y de gestión. El papel del facilitador será entonces esencialmente la construcción de sinergias positivas. Dentro de estos procesos, el intercambio de experiencias, a partir de sistemas de intercambio inspirados en las dinámicas de *twinning*, cooperación triangular o cooperación Sur-Sur van a tener un rol preponderante —más del que ya tienen—, particularmente en las relaciones de cooperación UE-América Latina o intra-América Latina.

Trascender paradigmas actuales

La propia definición de *trascendencia* indica ya cómo la cooperación puede facilitar procesos. Se define *trascender* como “pasar de un espacio a otro, atravesando el límite que los separa”. Este nuevo paradigma, al cual se ha hecho referencia, incluye, cuando se trata de las relaciones de cooperación entre la UE y América Latina, los siguientes elementos:

- **Horizontalidad:** de manera creciente, particularmente en el caso de la cooperación europea, se abarca la región de manera global, para luego ir aterrizando individualmente en el ámbito local y responder así mejor a las necesidades. Este concepto, además, hace referencia al tratamiento de igual a igual en las relaciones de cooperación.
- **Objetivos comunes y desafíos globales:** en gran medida, la UE, y América Latina y el Caribe convergen en valores y posiciones. Esto facilita el posicionamiento internacional y el diálogo, lo cual conlleva un espacio natural de cooperación entre ambas regiones.
- **Birregionalidad:** se observa cada vez más una situación de *engagement* de las dos regiones, lo cual llevó a la UE en abril de 2019 a lanzar una nueva propuesta sobre sus relaciones con la región (SEAE, 2019).
- **Bidireccionalidad:** este nuevo elemento representa una gran fuerza en el nuevo paradigma de cooperación, ya que no se trata de que haya una *expertise* del Norte que se pone a disposición de los países menos avanzados. El nuevo paradigma plantea la creación de un espacio de cocreación común donde cada una de las partes aporta conocimiento para la implementación de políticas de desarrollo.

Apalancamiento de recursos adicionales

Históricamente, se ha trabajado con exclusividad en el análisis de los flujos de ayuda oficial al desarrollo (AOD) al evaluar las políticas de cooperación. La evolución de los países hacia estatus de altos ingresos hace que estos ya no sean elegibles para recibir esta ayuda, pero continúan teniendo un papel fundamental en el logro de los ODS. Al mismo tiempo, a partir de su propuesta presupuestaria, la UE ha diseñado un nuevo instrumento de trabajo que permitirá continuar el trabajo con países de renta más alta sin necesidad de que se acuda a recursos de AOD. Los recursos de cooperación, sean AOD o no, pueden apalancar otros nuevos en el ámbito nacional, como ya demostraron Rosenstein-Rodan (1969) y Kharas *et al.* (2011b). Existe de hecho la potencialidad de un efecto de *crowding-in* de recursos presupuestarios una vez que la cooperación internacional se implemente en ciertos sectores.

Sin embargo, dadas las brechas financieras necesarias para llegar al cumplimiento de los ODS, es necesario hacer más, y hay que redoblar los esfuerzos. Las necesidades, por ejemplo, en el área de adaptación al cambio climático van mucho más allá que los recursos hoy disponibles. La movilización de recursos suficientes que trasciendan la cooperación es esencial. Un paso positivo al respecto ha sido la aparición gradual de las facilidades de la financiación combinada (*blending*), como la Facilidad de Inversiones para América Latina (LAIF, por sus siglas en inglés) y la facilidad de inversiones para el Caribe (CIF) para movilizar inversiones con alto impacto de desarrollo en la región. El camino que hay que continuar es el del trabajo conjunto entre gobiernos, por medio de sus planes de inversión pública y la cooperación de instituciones internacionales para asegurar que una gran proporción de las nuevas inversiones se oriente hacia la ejecución de actividades relacionadas con el cumplimiento de los ODS. Para poder costear, particularmente, infraestructura y servicios sociales, seguirá siendo necesario un trabajo de fondo en cuanto a la reforma fiscal. Si bien desde 2010 se ha observado un progreso significativo con un aumento porcentual del 2% en términos de ingresos impositivos con relación al PIB en la región, una comparación con los países de la OCDE muestra que hay todavía un camino importante que recorrer. Como se ha mencionado, la relación impuestos-PIB promedio de América Latina y el Caribe es baja en comparación con el promedio de la OCDE.

Aun con este apalancamiento, la cooperación deberá recurrir a nuevas herramientas para ejecutar políticas nacionales y que se alineen con los ODS. Será responsabilidad de los gobiernos fortalecer marcos normativos e institucionales, incluyendo mejoras en la eficacia del gasto para maximizar las posibilidades de movilizar recursos adicionales. Asimismo, será importante el marco normativo y de diálogo interactores, que incluya a la sociedad civil, el sector privado y la filantropía, cuyos flujos están en plena expansión.

Este nuevo rol de la cooperación como facilitador de iniciativas de desarrollo se basa, además, en el liderazgo local y, como se apuntó, en la horizontalidad y tratamiento de igual a igual, para crear plataformas de intercambio, y de cocreación de soluciones y fuentes de financiamiento innovadoras. A medida que la comunidad internacional responde a la Agenda 2030, existe una convergencia global en niveles de desarrollo y, en consecuencia, se produce una convergencia de los retos que han de afrontar los países, el papel de la cooperación como facilitadora se asienta y consolida como una respuesta viable a futuro.

Generación de redes

El profundo trabajo que se ha hecho en el ámbito de la cooperación, si se toma el ejemplo de la cooperación europea con América Latina y el Caribe, ha llevado a la generación de redes de todo tipo. Desde la red de “eurocentros”, que fue la base de las fases iniciales del programa AL-INVEST, hay muchos ejemplos que han generado acercamientos institucionales en red tales como los programas EuroClima+ y EURO SociAL+.

Se ha constatado que este trabajo en red genera economías de escala en el ámbito institucional, y nuevas dinámicas de diálogo en la integración, y no solamente internas a la región, sino también en la dinámica birregional de diálogo. Lo mismo puede decirse del acercamiento institucional entre agencias o entes encargados de la cooperación europea y de América Latina. Se observan de manera creciente dinámicas de acercamiento institucional que trascienden programas o financiamientos específicos. Así se consolida la noción de que la generación de plataformas y redes será una característica positiva esencial que la cooperación internacional en su papel de facilitadora podrá tener a su disposición en el futuro.

Sinergias

En relación con lo anterior, el papel de las sinergias será esencial en esta nueva dimensión de la cooperación como facilitadora. Uno de los postulados de la agenda de desarrollo en transición —presentada en *Perspectivas económicas de América Latina 2019* (OCDE *et al.*, 2019a)— es la necesidad de formular medidas políticas que adopten un enfoque holístico o de gobierno al completo. Este enfoque reconoce la necesidad de ejecutar políticas nacionales de desarrollo, más allá de poner el foco exclusivamente en políticas sectoriales. Tal enfoque de gobierno al completo tendrá el potencial de garantizar la coordinación interministerial y los diferentes órdenes y niveles de gobierno. Al mismo tiempo, permitirá incrementar la coherencia institucional y profundizar en sinergias internas para mejorar la efectividad de las políticas públicas.

Otro aspecto de la generación de sinergias se relaciona con lo antedicho: la propia generación y profundización de las redes genera nuevos proyectos y oportunidades de trabajo que conllevan un intercambio de experiencias en políticas públicas en varias áreas, ahondando en dinámicas de acercamiento inter e intrarregional.

6.3. La adaptación de instrumentos

En virtud de lo tratado, es necesaria una adaptación de los enfoques de cooperación a los nuevos paradigmas. Esta adaptación es necesariamente un proceso continuo de *trial and error*. Para probar la efectividad de nuevos instrumentos será necesaria la realización de trabajos de monitoreo y evaluación de procesos e impacto, lo cual demandará también una implicación importante del sector académico.

Para forjar nuevas herramientas de trabajo, y evaluar los actores y los marcos más adecuados para su ejecución, será importante generar espacios para desarrollar iniciativas. Un buen punto de partida es la gran riqueza de experiencias que existe en el área de cooperación triangular y de cooperación Sur-Sur en las instituciones europeas y en países como España, Alemania y Portugal, entre otros.

Para avanzar en este aspecto, y según los principios de la Agenda 2030, será esencial la progresiva evolución hacia marcos de gobernanza más incluyentes. Este tipo de marcos va a permitir la interacción en pie de igualdad de diversos actores, aprovechando las diferentes iniciativas y capacidades disponibles. La extensa experiencia europea en el marco de la adhesión con instrumentos de tipo *twinning* y TAIEX (Instrumento de Asistencia Técnica e Intercambio de Información) también dan una base y un marco de trabajo extenso para poder profundizar en el papel de la cooperación como facilitadora de procesos. Tanto las experiencias del Sur tradicional como las de los donantes tradicionales podrán unirse para generar nuevos tipos de herramientas y de trabajo.

6.4. La inclusión de actores para maximizar el papel facilitador de la cooperación

De manera muy general, cuando se habla de cooperación, a menudo el acento se pone en el sector público, en organizaciones no gubernamentales y, en algunos casos, en el sector privado. Es el momento de promover y apoyar la generación de alianzas multiactor, incluyendo actores fuera del esquema tradicional del gobierno. Ha de empezar a incrementarse el papel de las comunidades locales, incluido el sector privado, pero yendo todavía más allá, incorporando al sector filantrópico. Vale la pena mencionar la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA), la cual desarrolla planes de acción y ha impulsado la Declaración de Gobierno Abierto, una iniciativa multilateral suscrita por 16 países de la región para promover la transparencia y combatir la corrupción (OECD/CEPAL/CAF, 2018).

Estas alianzas propician una visión diferente y trabajan en soluciones inclusivas y participativas a problemas locales y colectivos. Al traer diferentes visiones, el debate será necesariamente más nutrido y las soluciones, generalmente, más sólidas y sostenibles. El fomento de este tipo de alianzas, así como el intercambio de experiencias, será esencial en el nuevo papel de la cooperación como facilitadora de procesos de desarrollo. Este rol facilitador encontrará su base natural para evolucionar a partir del fomento del diálogo, del intercambio de experiencias, así como de los intercambios técnicos.

6.5. La evolución hacia la cooperación técnica

Cabe destacar que, en el proceso descrito, la cooperación técnica adquiere una función de pivote. Tal y como se ha dicho, el fortalecimiento de las capacidades institucionales, así como la bidireccionalidad del aprendizaje, resultan esenciales en este nuevo desafío. Particularmente, desde 2010 se ha observado una importancia creciente del desarrollo de capacidades en los ámbitos local, regional y nacional. Cabe esperar que esta tendencia se acentúe en el futuro. El diálogo de políticas multisectoriales, multinivel y multiactor, será otro de los componentes esenciales de este proceso.

6.6. La evolución del papel de los actores institucionales

Esta nueva lógica de la cooperación como facilitadora requiere repensar el rol de los actores institucionales establecidos. Por parte de la comunidad donante tradicional se plantea la necesidad de perfilar la focalización. La generación de redes, sinergias y plataformas se traduce en un gran número de iniciativas, y la tendencia general apunta hacia una gran abarcabilidad que trata de responder a todas las necesidades posibles. En el medio y largo plazo, esto implica necesariamente rendimientos decrecientes. Una vez que la cooperación facilite procesos, genere redes y mesas de diálogo, será preciso acometer una revisión estratégica sobre el posicionamiento más efectivo del donante tradicional. Esto conducirá a algo que se introdujo en el primer consenso europeo para el desarrollo: la noción de complementariedad. Será necesaria la cooperación entre diferentes actores institucionales, no ya del Norte, sino sin distinción de origen, para apoyar de manera más efectiva nuevas iniciativas políticas. Este cambio, que a simple vista parece relativamente sencillo, lleva consigo una gran complejidad.

Al avanzar en este proceso, simplemente se estará abriendo la puerta a un modo de trabajo completamente diferente, en el que la igualdad entre pares se establecerá de manera orgánica, fijada y sin posibilidad de volver atrás. Permitirá que cada uno de los participantes en estos procesos sea escuchado y pueda ofrecer su *know-how* para trabajar en grandes desafíos globales, o en desafíos locales propios o de terceros, por medio de la cooperación triangular o de la cooperación Sur-Sur. Al mismo tiempo, los países tradicionalmente oferentes de cooperación Sur-Sur y triangular tendrán que evaluar de manera profunda la capacidad de ofrecer apoyo técnico, ya que el mismo se oferta con personal técnico de los ministerios de línea. Nuevamente, y de manera orgánica, esto supondrá una división natural de trabajo y un diálogo más profundo a nivel técnico.

En suma, la generación de este círculo virtuoso de cooperación, basado en lo que ya se empieza a vislumbrar en la cooperación entre la UE y América Latina y el Caribe, es una realidad que se presenta para acción inmediata; y no hay mejor momento que el actual para profundizar el diálogo, generar espacios de trabajo entre gobiernos, instituciones internacionales y académicos para articular marcos conceptuales, analíticos y de evaluación que den una base y una estructura sólida a estos nuevos procesos e ideas.

Es en la innovación y en el coraje necesario para implementar nuevas ideas donde anida el mayor potencial. La cooperación internacional ha recorrido un largo trecho, y ha tenido resultados positivos y

negativos. En América Latina y el Caribe puede producirse un salto cuantitativo de gran importancia. El papel de la cooperación como facilitadora proporciona las bases para dar este salto: tanto a nivel gubernamental como institucional se dispone de las herramientas necesarias para suministrar una base técnica y financiera a estos conceptos.

Es el momento de mirar hacia delante, avanzar y cocrear nuevas realidades. Por consiguiente, acelerar la transformación de la cooperación internacional requiere replantear los sistemas de manera estructural y desarrollar un mecanismo diseñado específicamente para adaptarse mejor a la realidad actual. Tres dimensiones clave, propuestas en el informe *Perspectivas económicas de América Latina 2019* (OCDE *et al.*, 2019a), constituyen el núcleo de la evolución que la cooperación internacional debe experimentar para adoptar un enfoque más incluyente, integrado y equilibrado que responda mejor a las realidades nacionales y globales del presente (Cuadro 1).

CUADRO 1. Dimensiones clave para replantear la cooperación internacional como facilitadora del desarrollo sostenible en la región

Dimensiones	Descripción
Trabajar de manera incluyente	Involucrar a países de todos los niveles de desarrollo en igualdad de condiciones, como pares, para desarrollar y participar en alianzas multilaterales y multiactores, con el fin de afrontar retos de desarrollo multidimensionales con respuestas multidimensionales.
Desarrollar capacidades nacionales	Fortalecer las capacidades de los países para elaborar, poner en marcha y evaluar sus propios planes y prioridades de política en materia de desarrollo, fomentar la armonización de las prioridades nacionales e internacionales, y procurar enfoques integrados para los retos más complejos e interconectados.
Operar con más herramientas y actores	Ampliar los instrumentos para una mayor cooperación internacional, incluyendo el intercambio de conocimientos, diálogos de políticas públicas, desarrollo de capacidades y transferencias de tecnología, e incorporar a más actores, incluso públicos, en un enfoque de gobierno al completo.

Fuente: OCDE *et al.* (2019a).

Conclusiones

Se necesitan políticas públicas activas para pasar de los círculos viciosos de las trampas del desarrollo a los círculos virtuosos del desarrollo sostenible e incluyente para el bienestar de la ciudadanía. Los instrumentos de medición deficientes distorsionan la formulación de políticas (Stiglitz, Sen y Fitoussi, 2009). De ahí que los países de la región necesiten formular indicadores que permitan diseñar, implementar y evaluar políticas públicas que respondan a las principales preocupaciones de los ciudadanos y, ante todo, generen mayor bienestar. Estas políticas deben centrarse en retos estructurales como la baja productividad, la vulnerabilidad social, los persistentes índices de desigualdad y el descontento cada vez mayor de la ciudadanía. A su vez, sobrepasar estos retos socioeconómicos debe compaginarse con mecanismos políticos ambientalmente sostenibles.

Resulta fundamental fortalecer las capacidades internas, en estrecha alianza con la cooperación internacional, para afrontar los desafíos de la región, en un entorno global cada vez más complejo. Esto debe hacerse sin olvidar la importancia de preservar los bienes públicos globales y de coordinar las

estrategias internas con la agenda global de desarrollo sostenible. El camino hacia un desarrollo incluyente y sostenible debe incorporar la naturaleza multidimensional del desarrollo, y requiere de una nueva visión de la cooperación internacional como facilitadora de un progreso incluyente para todos. Frente a las nuevas generaciones, se está ante la gran responsabilidad de dar ejemplo, tanto en lo que se refiere al estado del planeta como al bienestar general, para que nadie se quede atrás. La cooperación, como facilitadora de procesos, proporciona esta oportunidad: la de extraer lo mejor de nuestro conocimiento para aplicarlo a la mejora del bien común. Pero el cambio y el ejemplo deben empezar ejerciéndose en el plano local y en el individual. Tal como lo dijo un grande: “Sé el cambio que quieres ver en el mundo” (Ghandi).

Referencias bibliográficas

- ANDREWS, M., PRITCHETT, L. y WOOLCOCK, M. (2017): *Building State Capabilit*, Nueva York, Oxford University Press.
- AZARIADIS, C. y STACHURSKI, J. (2005): “Poverty traps”, en AGHION, P. y DURLAUF, S. (eds.): *Handbook of Economic Growth*, Ámsterdam, Elsevier.
- DANE (2018): Sistema Estadístico Nacional (base de datos). Disponible en: www.dane.gov.co/index.php/sistema-estadistico-nacional-sen.
- DAYTON-JOHNSON, J.; LONDOÑO, J. y NIETO PARRA, S. (2011): “The process of reform in Latin America: A review essay”, *OECD Development Centre Working Papers*, n° 304, París, OECD Publishing. Disponible en: www.oecd-ilibrary.org/development/the-process-of-reform-in-latin-america_5kg3mkvfcjxv-en.
- GILL, I. y KHARAS, H. (2007): *An East Asian Renaissance*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- HIRSCHMAN, A. (1958): *The Strategy of Economic Development*, New Haven, Yale University Press.
- INEGI (2018): *Sistema de Información de Estadísticas Nacionales* (base de datos). Disponible en: www.inegi.org.mx/ (consultado el 24 de septiembre de 2019).
- INEI (2015): “Defunciones, Encuesta Demográfica y de Salud Familiar”, *Social Indicators* (base de datos). Disponible en: www.inei.gob.pe/estadisticas/indice-tematico/sociales/ (consultado el 21 de septiembre de 2019).
- KHARAS, H. y KOHLI, H. (2011a): “What is the middle income trap, why do countries fall into it, and how can it be avoided?”, *Global Journal of Emerging Market Economies*, vol. 3/3, Beijing, Emerging Markets Institute, pp. 281-289.
- KHARAS, H.; KOJI, M. y JUNG, W. (eds.) (2011b): *Catalyzing Development: A New Vision for Aid*, Brookings Institution Press. Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/10.7864/j.ctt12634s>.
- MATTAR, J. y CUERVO, L. M. (2017): “Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe: enfoques, experiencias y perspectivas”, *Libros de la CEPAL*, n° 148 (LC/PUB.2017/16-P), Santiago, CEPAL.
- MELGUIZO, A.; NIETO-PARRA, S.; PEREA, J. R. y PÉREZ, J. A. (2017): “No sympathy for the devil! Policy priorities to overcome the middle-income trap in Latin America”, *Working Paper*, n° 340, París, OECD Development Centre. Disponible en: <https://doi.org/10.1787/26b78724-en>.
- MYRDAL, G. (1957): *Economic Theory and Underdeveloped Regions*, Londres, Duckworth.
- OCDE (2011): *How's Life?: Measuring Well-being*, París, OECD Publishing. Disponible en: <https://doi.org/10.1787/9789264121164-en>.
- (2018): *OECD Regions and Cities at a Glance 2018*, París, OECD Publishing. Disponible en: https://doi.org/10.1787/reg_cit_glance-2018-en (consultado el 4 de diciembre de 2019).
- OCDE/CAF/CEPAL (2016): *Perspectivas económicas de América Latina 2017: Juventud, competencias y emprendimiento*, París, OECD Publishing. Disponible en: <https://doi.org/10.1787/leo-2017-es>.
- (2018): *Perspectivas económicas de América Latina 2018: Repensando las instituciones para el desarrollo*, París, OECD Publishing. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1787/leo-2018-es>.

- OCDE *et al.* (2019a): *Perspectivas económicas de América Latina 2019: Desarrollo en transición*, París, OECD Publishing. Disponible en: <https://doi.org/10.1787/g2g9ff1a-es>.
- OCDE *et al.* (2019b): *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2019*, París, OECD Publishing. Disponible en: <https://doi.org/10.1787/25666b8d-en-es>.
- RAY, D. (2007): “Introduction to development theory”, *Journal of Economic Theory*, vol. 137/1, Ámsterdam, Elsevier, pp. 1-10.
- RIJPMMA, A. (2017): “What can’t money buy? Well-being and GDP since 1820”, *CGEH Working Paper Series*, nº 78, Utrecht, Centro de Historia Económica Mundial, Universidad de Utrecht. Disponible en: www.cgeh.nl/working-paper-series/.
- ROSENSTEIN-RODAN, P. (1969): “International aid for underdeveloped countries”, *Review of Economics and Statistics*, nº 43, pp. 107-138.
- SEAE (2019): Comunicación conjunta de la Comisión Europea, la Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad al Parlamento Europeo y el Consejo: “La Unión Europea, América Latina y el Caribe: aunar fuerzas para un futuro común”. Bruselas. Disponible en: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/61627/la-uni%C3%B3n-europea-am%C3%A9rica-latina-y-el-caribe-aunar-fuerzas-para-un-futuro-com%C3%BAn_es.
- STEIN, E. *et al.* (coords.) (2005): *The Politics of Policies. Economic and Social Progress in Latin America*, Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, David Rockefeller Center for Latin American Studies y Harvard University.
- STEIN, E. y TOMMASI, M. (2006): “La política de las políticas públicas”, *Política y gobierno*, 13(2), pp. 393-416.
- STIGLITZ, J. E.; SEN, A. y FITOUSSI, J. P. (2009): *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*, Bruselas, Comisión Europea. Disponible en: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/118025/118123/Fitoussi+Commission+report>.
- VAN ZANDEN, J. *et al.* (eds.) (2014): *How Was Life?: Global Well-being since 1820*, París, OECD Publishing. Disponible en: <https://doi.org/10.1787/9789264214262-en>.
- WILSON E. O. (1975): *Sociobiology: The new synthesis*, Cambridge, Harvard University Press.



Fundación Carolina, enero 2020

Fundación Carolina
C/ Serrano Galvache, 26. Torre Sur, 3ª planta
28071 Madrid - España
www.fundacioncarolina.es
[@Red_Carolina](https://twitter.com/Red_Carolina)

ISSN-e: 1885-9119

DOI: <https://doi.org/10.33960/issn-e.1885-9119.DT26>

Cómo citar:

Nieto Parra, S. y Salinas, C. (2020): “América Latina bajo el enfoque del desarrollo en transición: bases e implicaciones políticas”, *Documentos de Trabajo* nº 26 (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)

