

Nuevos desafíos y paradigmas

Perspectivas sobre la cooperación
internacional para el desarrollo
en transición



NACIONES UNIDAS



Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.



www.cepal.org/es/suscripciones

Este documento fue elaborado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Centro de Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) como seguimiento del debate llevado a cabo en la reunión de alto nivel “Pasos a Seguir para el Desarrollo en Transición”, celebrada en Bruselas en mayo de 2017.

Las opiniones expresadas en este documento no reflejan necesariamente las opiniones oficiales de la CEPAL, la OCDE ni su Centro de Desarrollo, ni las de los Estados miembros de cada organización.

Publicación de las Naciones Unidas

LC/PUB.2018/16

Distribución: L

Copyright © Naciones Unidas/OCDE, 2018

Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago

S.18-00936

Esta publicación debe citarse como: *Nuevos desafíos y paradigmas: perspectivas sobre la cooperación internacional para el desarrollo en transición* (LC/PUB.2018/16), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago, 2018.

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

Índice

Prólogo.....	5
Resumen.....	7
Introducción.....	9
I. Desafíos mundiales emergentes: un mundo más complejo y multipolar	12
II. El desarrollo como un proceso continuo y las limitaciones del ingreso per cápita como herramienta de medición	14
III. América Latina y el Caribe: antiguos y nuevos retos en el nuevo escenario del desarrollo	16
1. La agenda de la prosperidad: lento crecimiento de la productividad con una estructura productiva de bajo rendimiento	17
2. La agenda de las personas: nuevos retos para promover la inclusión social.....	21
3. La agenda de la paz y las instituciones: los ciudadanos de la región exigen mejores instituciones	23
4. La agenda del planeta: reducción de las emisiones y mitigación de las vulnerabilidades	25
5. La agenda de las alianzas locales: financiación para el desarrollo	26
IV. Cómo afrontar los desafíos mundiales: nuevas oportunidades para la asociación birregional entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe	30
V. Reformulación de la cooperación internacional para la estrategia de desarrollo.....	33
1. Métricas	34
2. Estrategias de cooperación.....	35
3. Enfoque en la agenda multilateral	36
4. Gobernanza	37
5. Modalidades	38
VI. Conclusiones.....	41
Bibliografía	42

Prólogo

Con la firme determinación de no dejar a nadie atrás en el contexto actual del desarrollo mundial, la Comisión Europea, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Centro de Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) se han unido para conducir un debate oportuno sobre la forma de lograr que las relaciones internacionales tengan una mejor capacidad de respuesta y sean más pertinentes y adecuadas a los objetivos trazados.

Desde la perspectiva del desarrollo en transición, en el presente documento, preparado conjuntamente por la CEPAL y el Centro de Desarrollo de la OCDE, se plantea que algunas economías en desarrollo y emergentes han aumentado su nivel de ingresos nacionales, pero continúan enfrentando retos formidables vinculados a los aspectos multidimensionales del desarrollo. Esto requiere un enfoque más amplio de la cooperación internacional para que, combinada con políticas nacionales eficaces, pueda prestar un mejor apoyo a los países a medida que ascienden en la escala de ingresos y buscan la manera de convertir el aumento de estos en beneficios duraderos en materia de desarrollo.

En el análisis que aquí se presenta se esbozan algunas de las características de un nuevo paradigma de la cooperación internacional para el desarrollo. Este paradigma reconoce que el desarrollo es un proceso continuo, entiende que todos los países —cualquiera sea su nivel de ingresos— enfrentan retos vinculados al desarrollo, reconoce los beneficios de las medidas multidimensionales, considera oportunas las estrategias nacionales específicamente diseñadas y orienta la agenda multilateral hacia la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Además, apoya el fortalecimiento de las estructuras de gobernanza multilateral, en particular mediante la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular, y amplía las herramientas de la cooperación más allá de los instrumentos meramente financieros para incluir, por ejemplo, el intercambio de conocimientos, el desarrollo de la capacidad y la transferencia de tecnología.

Si bien las reflexiones sobre el desarrollo en transición pueden haberse iniciado a partir del evidente desequilibrio entre los niveles de ingreso y desarrollo, reconocemos que la importancia de esta cuestión va mucho más allá. La globalización ha traído beneficios en términos de una economía mundial más interconectada, pero aún persisten las desigualdades y hay diversas reacciones políticas negativas. Nos enfrentamos a un mundo mucho más complejo, multipolar y con múltiples partes interesadas. Esta dinámica cambiante tiene consecuencias en las políticas, las prácticas, los procesos y las alianzas que forjamos para alcanzar un desarrollo inclusivo y sostenible. En este documento se procura enmarcar mejor el análisis y la comprensión de estas consecuencias para los países —cualquiera sea su nivel de desarrollo— y en la forma en que cooperan entre sí.

Si bien este análisis se centra en América Latina y el Caribe —una región heterogénea y diversa, con retos para el desarrollo tanto estructurales como nuevos—, tiene un ámbito de aplicación más amplio y resulta sumamente pertinente para otras regiones. Dada la universalidad de la Agenda 2030, que se refleja en los Objetivos de Desarrollo Sostenible, el desarrollo nos concierne a todos. La búsqueda común de bienes públicos regionales y globales en los que todos tenemos interés —como la sostenibilidad ambiental, la acción relacionada con el clima, la seguridad y la difusión de la innovación y la tecnología— pone de relieve la urgencia de establecer nuevos enfoques respecto de la cooperación internacional. Las ideas formuladas en este documento son un punto de partida útil para un análisis profundo y muy necesario, y establecen la agenda para poner en práctica políticas y acciones de cooperación de alcance más amplio.

Nuestras tres instituciones están plenamente comprometidas con el diálogo continuo sobre desarrollo en transición. Invitamos a todos los interesados —países asociados, instituciones mundiales y regionales, académicos, centros de estudio, sector privado y sociedad civil— a sumarse a nuestra labor. Juntos podemos seguir repensando y redefiniendo las relaciones internacionales en favor del desarrollo y actuar para asegurarnos de que nadie se quede atrás.

Alicia Bárcena

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

Mario Pezzini

Director
Centro de Desarrollo de la OCDE
Consejero Especial del Secretario General
de la OCDE para el Desarrollo

Stefano Manservigi

Director General
Dirección General de Cooperación
Internacional y Desarrollo
Comisión Europea

Resumen

La economía internacional está atravesando un período de grandes transformaciones que exigen nuevas respuestas de política. La aparición de nuevos actores en el escenario mundial, los efectos ambientales del crecimiento económico, la revolución tecnológica, las corrientes comerciales y financieras cada vez más globalizadas, el aumento de los flujos migratorios y el alto grado de desigualdad que se observa en algunos países han hecho que las estrategias de política y los paradigmas económicos tradicionales se hayan vuelto inadecuados en muchos aspectos. Esta falta de adecuación se ve agravada por la interdependencia de los problemas internacionales y las vulnerabilidades nacionales, tanto nuevas como antiguas. Los conceptos de desarrollo y cooperación para el desarrollo no son inmunes a estos cambios. Por lo tanto, es cada vez mayor la necesidad de reconceptualizar una cooperación internacional en que “nadie se quede atrás”. Esta es la realidad sobre todo de los países donde los ingresos aumentan, pero no necesariamente se logra una mejora de la calidad de vida en todas sus dimensiones. Ese “desarrollo en transición”, por lo tanto, requiere un enfoque multidimensional respecto de la cooperación internacional para el desarrollo, que adopte políticas eficaces para hacer frente a los retos estructurales nuevos y persistentes. En este documento se presentan brevemente nuevas perspectivas sobre el desarrollo, sus consecuencias para la cooperación internacional para el desarrollo y la necesidad de seguir trabajando con todos los países de América Latina y el Caribe, como buenos ejemplos de economías que viven un desarrollo en transición.

En esta publicación se analiza cómo pensar la cooperación internacional para el desarrollo. Se propone que las nuevas narrativas de la cooperación para el desarrollo deben pasar de la graduación a la gradación, utilizando un conjunto de herramientas basado en cinco pilares. Primero, la cooperación internacional para el desarrollo debe medir el desarrollo más allá del PIB per cápita. Segundo, las estrategias de cooperación y la orientación del desarrollo deben vincularse a estrategias nacionales y reflejar un enfoque multidimensional. Tercero, el enfoque de la agenda multilateral debe basarse en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, para promover más y mejores bienes públicos globales. Cuarto, el enfoque de la gobernanza y el financiamiento de la cooperación debe trascender la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) y abarcar múltiples niveles, tomando en cuenta la cooperación Sur-Sur y triangular, así como una cooperación horizontal que comprenda distintos niveles de gobierno. Por último, la cooperación internacional debe ir más allá de los instrumentos tradicionales e incluir modalidades como instrumentos innovadores de intercambio de conocimientos, creación de capacidad y transferencia de tecnología.

El nuevo contexto mundial y los retos que enfrenta la región de América Latina y el Caribe exigen nuevas perspectivas de cooperación internacional basadas en intereses comunes, valores compartidos y fuertes complementariedades, incluida la asociación entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe. Aunque las economías emergentes y en desarrollo aún muestren discrepancias y heterogeneidades, las implicancias de política que se plantean en este documento también resultan útiles para otras regiones.

Introducción

La economía internacional está atravesando un período de grandes transformaciones que exigen nuevas respuestas de política. Los impactos ambientales del crecimiento económico, la revolución tecnológica, las corrientes comerciales y financieras cada vez más globalizadas, el aumento de los flujos migratorios y el alto grado de desigualdad que aún se observa en algunos países han vuelto inadecuadas, en muchos aspectos, las estrategias de política y los paradigmas económicos tradicionales. Esta falta de adecuación se ve agravada por una mayor complejidad derivada de la aparición de nuevos actores en el escenario mundial.

Este escenario tiene importantes consecuencias a la hora de reflexionar sobre la relación entre —y dentro de— las economías que experimentan el desarrollo en transición: aquellas en que los ingresos aumentan, pero en las que no necesariamente se alcanza una mejora de la calidad de vida en todas sus dimensiones. Es necesario un enfoque multidimensional para adoptar políticas eficaces con las que se pueda hacer frente a distintos problemas estructurales, tanto nuevos como persistentes. En los países que se encuentran en proceso de transición hacia niveles de ingresos altos, los retos del desarrollo se relacionan menos con las transferencias financieras y más con el desarrollo de las capacidades institucionales, financieras, sociales y tecnológicas necesarias para modernizar y diversificar la economía, posiblemente mediante modalidades de cooperación más innovadoras y eficaces en relación con los costos. Si bien en algunos de estos países se han registrado mejoras, aún persisten ciertos problemas y han surgido otros nuevos. Algunas de estas economías han logrado reducciones considerables de la pobreza, el surgimiento de una clase media y un entorno macroeconómico más estable. Esa dinámica ha mejorado las estructuras sociales y económicas, pero todavía persiste la necesidad de profundizar la inclusión social, apoyar a una clase media vulnerable (con una elevada proporción de empleos informales) y potenciar sectores de baja productividad.

La mayoría de los países de América Latina y el Caribe se encuentran en transición hacia niveles de ingresos altos y, por lo tanto, son buenos ejemplos de las consecuencias de esta dinámica, ya que enfrentan retos —tanto de larga data como nuevos— en varios frentes. Estos retos pueden ilustrarse en el marco de las cinco dimensiones principales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

- i) La agenda de la prosperidad. El lento crecimiento de la productividad, una estructura productiva poco diversificada y la falta de modernización tecnológica contribuyen a la diferencia de ingresos entre América Latina y el Caribe y las economías desarrolladas, y, cada vez más, entre la región y otros países en desarrollo. Si bien algunos países de América Latina y el Caribe han mejorado su entorno macroeconómico, la región contribuye en forma marginal al crecimiento mundial: menos del 10% desde 1990. Ello contrasta con los países emergentes y en desarrollo de Asia, que han duplicado con creces su contribución al crecimiento mundial desde 1990, hasta alcanzar casi el 50% en la actualidad.
- ii) La agenda de las personas. En el último decenio, la pobreza ha disminuido drásticamente y ha surgido una nueva clase media. Este adelanto supone nuevos desafíos para avanzar hacia una mayor inclusión social. Si bien la pobreza se ha reducido casi a la mitad desde el comienzo del siglo XXI, en 2015 todavía llegaba a alrededor del 24% de la población de América Latina y el Caribe. Ese año, además, casi el 40% de la población podía considerarse vulnerable a volver a caer en la pobreza. En comparación con otras regiones emergentes, América Latina y el Caribe aún presenta los niveles de desigualdad más altos del mundo (coeficiente de Gini de 0,50), por encima de los registrados en África subsahariana (coeficiente de Gini de 0,45).

- iii) La agenda de la paz y las instituciones. Las capacidades institucionales han mejorado y se han adoptado varias medidas para aumentar la transparencia y la buena gobernanza. Al mismo tiempo, la sociedad latinoamericana, y en especial la creciente clase media, está exigiendo más de sus instituciones. En 2017, el 75% de los latinoamericanos tenían poca o ninguna confianza en su gobierno (OCDE/CAF/CEPAL, 2018). Esto socava la legitimidad del Estado y la capacidad de los gobiernos para recaudar ingresos indispensables para financiar la mejora de los servicios públicos y asegurar su sostenibilidad para lograr un crecimiento inclusivo.
- iv) La agenda del planeta. América Latina y, en particular, el Caribe es vulnerable a los efectos negativos del cambio climático y, de hecho, ya los ha experimentado. A menos que se adopten medidas, hacia 2050 el cambio climático habrá obligado a 17 millones de latinoamericanos a migrar (Rigaud y otros, 2018). Al mismo tiempo, gracias a los compromisos adoptados en el marco del Acuerdo de París, la región se involucra cada vez más en la solución. El compromiso de América Latina y el Caribe respecto de la lucha contra el cambio climático y la mitigación de sus efectos es, por tanto, una prioridad.
- v) La agenda de las alianzas locales. Pese a la desaceleración de la economía de la región, los ingresos fiscales aumentaron casi dos puntos porcentuales en el último decenio y en 2016 se ubicaron en un 22,7% del PIB. Sin embargo, los impuestos siguen siendo bajos en comparación con las economías de la OCDE, donde la carga impositiva promedió el 34,3% del PIB en 2016, y el financiamiento para el desarrollo todavía es motivo de preocupación, al igual que la falta de estructuras fiscales progresivas. Los ingresos públicos son especialmente importantes, habida cuenta de la considerable disminución en los flujos totales de asistencia oficial para el desarrollo que sufrió la región en las últimas décadas y la dificultad para canalizar corrientes de capitales privados hacia sectores relacionados con el desarrollo.

Los diferentes retos de América Latina y el Caribe solo podrán abordarse si la acción local se complementa con una agenda de alianzas internacionales. Para hacer frente a problemas locales y mundiales es necesario un enfoque integral de las alianzas. Para ampliar el conjunto de instrumentos y mecanismos para el desarrollo social y económico es necesario poner en marcha un proceso en el que participen diferentes países, múltiples actores y socios, incluido el sector privado, los bancos de desarrollo, los gobiernos locales, las fundaciones y la sociedad civil.

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible es el intento más reciente para definir este marco de desarrollo de múltiples actores y niveles, incluidos mecanismos de seguimiento, examen y aprendizaje entre pares para crear nuevas herramientas de desarrollo que resulten más eficaces. Un enfoque integral respecto de la Agenda 2030 implica redefinir las relaciones entre países en distintas etapas de desarrollo como un proceso fluido que pueda traducirse en un crecimiento sostenible e inclusivo, nuevas alianzas e instrumentos para la acción en áreas comunes, como el comercio, la migración y el cambio climático. En este sentido, los países de América Latina y el Caribe están dejando de ser principalmente receptores de ayuda para convertirse en contribuyentes activos al progreso de la agenda de sostenibilidad mundial mediante su creciente influencia respecto de los retos y bienes públicos globales y su nuevo papel como actores del desarrollo.

Cinco principios deben orientar el diseño de un conjunto de herramientas para promover una cooperación internacional eficaz para el desarrollo, que incluya un modelo de cooperación internacional amplio y adecuado para las economías que se encuentran atravesando un proceso de desarrollo en transición.

En primer lugar, es necesario considerar nuevas mediciones del desarrollo, ya que el ingreso per cápita y las medidas de crecimiento relacionadas no reflejan plenamente el grado de desarrollo de un país. Esta medición del ingreso resulta insuficiente porque economías con niveles similares de PIB per cápita pueden presentar diferentes vulnerabilidades. Por ejemplo, el hecho de que un país

se gradúe y se convierta en un país de ingresos altos o medianos-altos no necesariamente conlleva mayores niveles de bienestar. Por lo tanto, otros sistemas de medición, como el marco *How's Life* de la OCDE o el índice de desarrollo humano (IDH) de las Naciones Unidas, pueden ayudar a medir mejor el grado de desarrollo.

En segundo término, en lugar de limitarse a enfoques sectoriales, las estrategias de cooperación para el desarrollo deberían desplegarse a nivel nacional, ya que las instituciones se organizan a ese nivel e inciden en las sinergias y en las opciones de política. Estas estrategias nacionales deben diseñarse con un enfoque multidimensional y multisectorial, y basarse en diagnósticos específicos para cada país (como el *Estudio Multidimensional de País* de la OCDE o el enfoque de brechas estructurales de la CEPAL), a fin de captar las principales medidas de política necesarias para hacer frente a los obstáculos estructurales más grandes para alcanzar el desarrollo. También deben establecerse utilizando un enfoque participativo, en el que actores tanto subnacionales como locales participen en el diseño de la estrategia a nivel nacional. Esto ayudará a los encargados de formular políticas a diseñar y aplicar prioridades en materia de políticas.

Como tercer punto debe tenerse en cuenta y alentarse la contribución, cada vez más activa, que los países en transición hacia niveles de ingresos más elevados hacen a los bienes públicos regionales y globales, con miras a cumplir con la agenda de desarrollo sostenible. La interdependencia de las políticas nacionales y la dinámica mundial, como resultado de un intenso proceso de globalización y de vulnerabilidades persistentes, no puede pasarse por alto y exige nuevas perspectivas del desarrollo. Las estrategias nacionales deben internalizar la existencia de bienes públicos regionales y globales, en los hay que incluir intereses comunes para el desarrollo mundial.

En cuarto lugar, es necesario redefinir la gobernanza de la cooperación internacional para el desarrollo. La última ola de globalización reveló un nuevo nivel de multipolaridad y complejidad asociado a la creciente relevancia política y económica de los nuevos actores. El logro de la agenda mundial para el desarrollo exige una cooperación multidimensional que pase de las relaciones bilaterales tradicionales a las alianzas entre varios países, regionales e internacionales. Esto también incluye la suma de diferentes actores, no solo gobiernos, sino también el sector privado y la sociedad civil. Teniendo en cuenta la agenda de los bienes públicos globales, la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular son fundamentales en esta perspectiva integrada. Por último, la cooperación horizontal entre los gobiernos locales también es esencial. La cooperación internacional para el desarrollo entre distintos actores a nivel de ciudades, municipios y otras entidades subnacionales debe contribuir al diseño y la aplicación de políticas selectivas eficaces a nivel subregional.

Por último, la cooperación internacional para el desarrollo debe ir más allá de las modalidades tradicionales. Los enfoques específicos permitirían a algunos países beneficiarse de instrumentos *ad hoc* para apoyar la movilización de recursos internos y otras prioridades de política fundamentales para la transición hacia mayores niveles de desarrollo. Entre esos instrumentos figuran el desarrollo de capacidades mediante el análisis de pares, u otro tipo de intercambio similar entre instituciones, así como modalidades innovadoras de intercambio de conocimientos y transferencia tecnológica. Además, los nuevos instrumentos financieros desarrollarán nuevos mercados de capitales y configurarán el escenario del financiamiento internacional para el desarrollo a fin de incluir inversionistas institucionales y de impacto, así como instituciones nuevas y emergentes. Aquí se incluyen modalidades de reciente aparición como la combinación de instrumentos financieros para el desarrollo o los canjes de deuda por medidas de protección ambiental y el establecimiento de instituciones financieras para el desarrollo (como el Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo o los bancos multilaterales de desarrollo con respaldo chino).

Los cinco principios mencionados pueden hacer a la cooperación internacional para el desarrollo más eficaz y mejor adaptada al contexto mundial actual. En particular, el pasaje de la graduación

a la gradación podría permitir una participación continua en una nueva cooperación internacional. El mecanismo de graduación se basa en que los países pasen de un nivel de ingresos al siguiente y ya no reúnan las condiciones para que las fuentes de asistencia oficial apoyen su desarrollo. La gradación, en cambio, supone la cooperación constante —y en evolución— entre países (antiguos “donantes” y antiguos “receptores”) con el fin de lograr un compromiso mundial renovado con los Objetivos de Desarrollo Sostenible y el multilateralismo. La gradación adopta un enfoque gradual hacia una combinación flexible de instrumentos financieros públicos y privados para todos los países, sobre la base de la capacidad de un país para movilizar recursos internos y externos, su disposición y capacidad para contribuir a los bienes públicos regionales y globales, y una priorización y diagnóstico común de los desafíos que se requiere abordar.

Las nuevas formas de cooperación resultarían beneficiosas para la asociación entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe en el actual contexto local y mundial. El compromiso con una perspectiva regional es crucial para hacer frente a retos de índole mundial, como el cambio climático, la migración, el comercio internacional y la seguridad, la revolución tecnológica y el futuro del trabajo, ya que todos estos ámbitos son fundamentales para lograr una mayor estabilidad social y económica a nivel internacional. Al mismo tiempo, las formas más eficaces de cooperación deberían apoyar la prosperidad y la estabilidad económica de cada país, aumentando la capacidad interna y evitando retrocesos en el desarrollo económico (como el aumento de la pobreza), que terminan siendo más costosos en términos de ayuda financiera. Por último, cualquier percepción de debilitamiento del actual compromiso de la Unión Europea con los países de América Latina y el Caribe basado en lazos históricos podría ser una oportunidad para otros actores.

En esta publicación se presentan brevemente nuevas perspectivas sobre el desarrollo y sus consecuencias para la cooperación internacional para el desarrollo y para el mantenimiento del compromiso hacia las economías de América Latina y el Caribe en particular. En la sección I se hace referencia a los retos mundiales que han surgido en los últimos años, con especial hincapié en la necesidad de la cooperación internacional. En la sección II se muestra que el desarrollo es un proceso continuo y se destacan las limitaciones del ingreso per cápita como herramienta para medir el desarrollo. En la sección III se exponen algunos de los desafíos nuevos y preexistentes que América Latina y el Caribe debe enfrentar para alcanzar un desarrollo más sostenible e inclusivo. En la sección IV se aborda la relación entre los retos mundiales destacados en la Agenda 2030 y el papel cada vez más importante que tiene la región a nivel internacional, y que podría aprovecharse para hacer frente a esos retos mediante una cooperación aún más estrecha entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe. En la sección V se describe un conjunto de herramientas para repensar la cooperación internacional para el desarrollo. Por último, en la sección VI se proponen nuevos caminos para pasar de la graduación a la gradación.

I. Desafíos mundiales emergentes: un mundo más complejo y multipolar

La cooperación tradicional para el desarrollo se da en un contexto mundial distinto —y cambiante—, lo que pone en tela de juicio la viabilidad de las prácticas de cooperación actuales y la capacidad de las estrategias tradicionales para abordar con éxito este contexto en evolución.

Ciertas características de la última ola de globalización redefinieron el contexto mundial y alentaron posibles reacciones en su contra. Una característica fundamental es el alto nivel de interconexión entre

las finanzas, el comercio, la información y otras esferas de política. Esta característica hace que la economía mundial sea más vulnerable a las perturbaciones sistémicas, lo que se ve exacerbado por el cuestionamiento generalizado respecto de los beneficios de la globalización. Existe la percepción de que el comercio puede ser beneficioso para unos, sobre todo para determinados grupos de ingresos, pero perjudicial para otros. No obstante, la desigualdad global se ha reducido gracias al marcado incremento de los ingresos de las personas vulnerables y la clase media en las economías en desarrollo y emergentes, incluida la mayor parte de América Latina (Milanovic, 2016). El comercio ha permitido que los hogares de economías de ingresos medios y bajos tuvieran un acceso sin precedentes a bienes y servicios. Al mismo tiempo, en algunos países de la OCDE, la clase media no ha gozado de los beneficios esperados del comercio (OCDE, 2017a). Preocupa que la apertura comercial, que es mayor en los países miembros de la OCDE, pueda provocar una “igualación hacia abajo” en materia de estándares laborales (Head y Ries, 2003), regulación ambiental y protección del consumidor (OCDE, 2017a; OCDE/CAF/CEPAL, 2018). En consecuencia, en los últimos tiempos se han intensificado los riesgos de reacciones contra la globalización, en la medida en que ciertos países exigen protecciones arancelarias, hasta el punto de correr el riesgo de que se desate una guerra comercial.

Las características tradicionales de la globalización se combinan con nuevos retos que aumentarán la complejidad, la interdependencia y las externalidades globales. Por ejemplo, el cambio climático —y la distribución desigual de sus impactos, que afectan sobre todo a las regiones que menos contaminan— amenaza la sostenibilidad de todo el sistema. De modo similar, la transformación tecnológica está reconfigurando la geografía de la producción. Independientemente de las fronteras o el nivel de desarrollo, supone un reto para la estabilidad de los sistemas de protección social. Los cambios demográficos intensifican la producción y la demanda de recursos. Además, la dinámica demográfica de los países en desarrollo pone en tela de juicio la estabilidad del crecimiento económico de cara al futuro. Estos retos deben abordarse en un contexto mundial multipolar en el cual los poderes políticos y económicos han dejado de estar en los centros tradicionales y ahora se encuentran distribuidos de manera más uniforme entre distintos actores económicos, tanto nuevos como antiguos.

La magnitud de los desafíos globales tradicionales y nuevos tiene nuevas consecuencias de política y demuestra la creciente importancia de la cooperación internacional para el desarrollo. Las perspectivas nacionales y específicas de un lugar no son suficientes para aprovechar el cambio en un mundo sin fronteras. Es necesario contar con perspectivas nuevas y más integrales a medida que las necesidades de desarrollo se expanden a través de las fronteras regionales y nacionales. La estructura de gobernanza actual, como tal, resulta anticuada. Las instituciones y las políticas de desarrollo deben poder adaptarse al nuevo contexto para abordar los desafíos emergentes. Se necesitan nuevas alianzas y sistemas de gobernanza para que el mundo pueda enfrentar la creciente cantidad de retos vinculados al desarrollo.

Un mundo más globalizado e integrado hace que sea más difícil separar las políticas nacionales de las internacionales. La falta de regulaciones relativas al medio ambiente y de mecanismos de protección laboral en algunos países, sumada a la transformación tecnológica, aumenta los riesgos del cambio climático, la incertidumbre del futuro laboral o las limitaciones de las políticas sociales en otros países. La cooperación internacional para el desarrollo debe adaptarse a este nuevo contexto, habida cuenta de que la cooperación multilateral se ha vuelto imprescindible no solo para asegurar la estabilidad económica mundial, sino también para ampliar el espacio de las políticas nacionales en todos los países.

II. El desarrollo como un proceso continuo y las limitaciones del ingreso per cápita como herramienta de medición

Para cumplir los Objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible es necesario un nuevo concepto del desarrollo y repensar las políticas nacionales y la cooperación internacional para el desarrollo a fin de “que nadie se quede atrás”. En ese contexto, es esencial reconocer la heterogeneidad entre los países en lo que respecta a los retos del desarrollo que son independientes del nivel de ingresos. Esto es particularmente evidente en los países en transición hacia niveles de ingresos más elevados, que, a pesar del aumento de los ingresos, aún no tienen una base de capacidades lo suficientemente amplia que les permita competir y reducir las brechas económicas y sociales con los países desarrollados más avanzados.

No existe un camino universal único para alcanzar el desarrollo. Los procesos de desarrollo no son lineales en el tiempo. No se trata de una sucesión de etapas con incrementos comunes y lineales del PIB per cápita por encima de un determinado umbral, elementos homogéneos y políticas similares, como se pensaba antes, o como aún se piensa cuando el desarrollo se equipara con aumentos lineales del PIB per cápita por encima de cierto nivel. Si bien la experiencia de cada país es única, nuevas investigaciones muestran que los niveles de ingreso per cápita más elevados no necesariamente conllevan mayores niveles de desarrollo, bienestar, menores niveles de pobreza o menos desigualdad según una amplia gama de indicadores. El desarrollo debe entenderse más como un proceso multifacético, que consiste en hacer frente a los problemas estructurales de un determinado país, que como un enfoque único basado en el agrupamiento de países por nivel de ingresos. En el gráfico 1 se resumen los límites de la medición de los ingresos per cápita cuando se trata de medir y comparar los niveles de desarrollo de los países.

En el caso de América Latina y el Caribe, las disparidades socioeconómicas entre grupos de ingresos son evidentes. La mayoría de los países de la región son economías de ingresos medio-altos. Sin embargo, sus niveles de desarrollo, medidos por los indicadores de bienestar, varían considerablemente. Esto ocurre, por ejemplo, con la satisfacción con los niveles de vida, la proporción de empleos no vulnerables, la vivienda, los años de educación esperados y la percepción de honestidad. Lo mismo sucede en las economías de ingresos altos de América Latina y el Caribe, donde, por ejemplo, el desempeño en materia de educación es desigual. La graduación para convertirse en un país de ingresos altos o medio-altos no necesariamente conlleva mayores niveles de bienestar, y algunos países encuentran dificultades para mejorar sus resultados en materia de desarrollo.

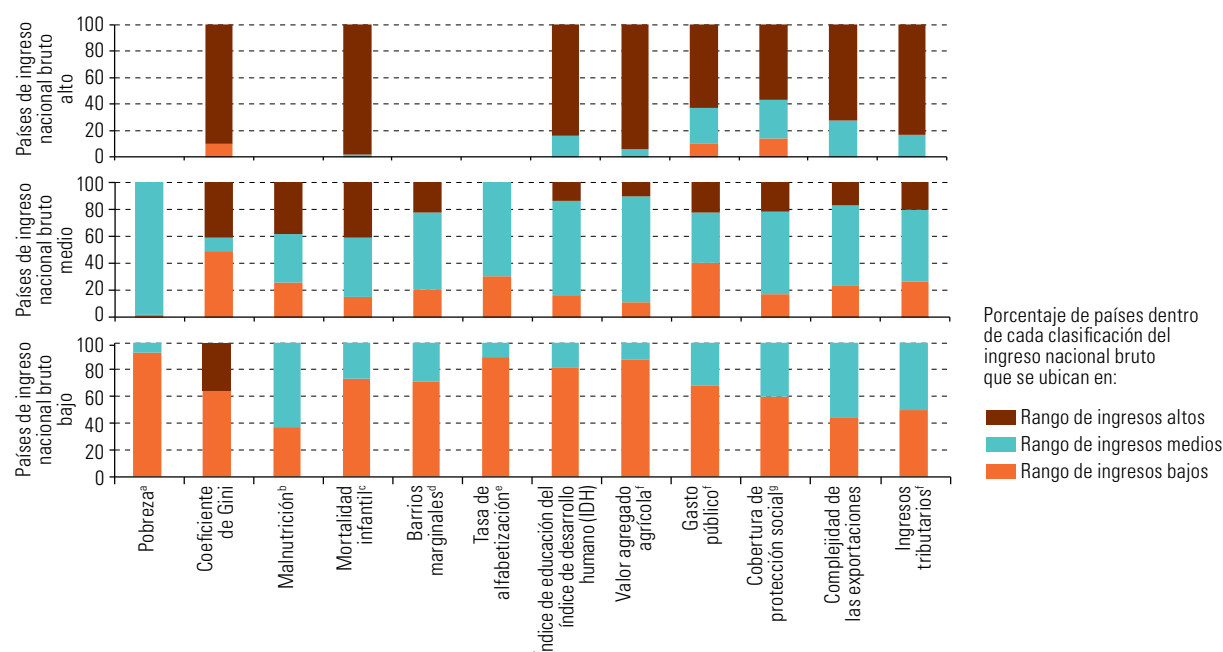
Por lo tanto, a pesar de estar en el mismo grupo de ingresos, algunas economías presentan grandes deficiencias en dimensiones clave del bienestar, mientras que otras tienen un buen desempeño. Esto se observa claramente en dos indicadores del marco *How 's Life* de la OCDE que miden el bienestar. A pesar de haberse convertido en economías de ingresos altos, Trinidad y Tabago y el Uruguay tienen tasas de homicidio superiores al promedio en todos los grupos de ingresos, incluido el grupo de ingresos bajos (véase el gráfico 2A). De modo similar, la mayoría de las economías de ingresos medio-altos de América Latina y el Caribe tienen tasas de homicidio mucho más altas que el promedio de sus correspondientes grupos de ingresos y que los grupos de menores ingresos. Lo mismo ocurre con respecto a la satisfacción con la disponibilidad de una buena atención de salud en América Latina

y el Caribe (véase el gráfico 2B). Respecto de este indicador, la mayoría de los países de ingresos medio-altos de América Latina y el Caribe tienen un peor desempeño que el promedio mundial para este grupo de ingresos, e incluso el país de ingresos medio-altos con mejor desempeño tiene un peor desempeño que el promedio mundial de países de ingresos altos.

En definitiva, los umbrales de ingresos ignoran la compleja naturaleza del desarrollo y la diversidad y heterogeneidad de los países en transición. En el contexto del desarrollo en transición y la reformulación de la cooperación internacional para el desarrollo, ascender en la escala de ingresos no garantiza necesariamente mejores niveles de vida ni la capacidad de movilizar más recursos para financiar las brechas en materia de desarrollo.

Gráfico 1

Divergencia entre agrupaciones de países por ingresos y su progreso en otras dimensiones del desarrollo



Fuente: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), “Next steps for development in transition: a background paper”, documento presentado en el seminario Next Steps for Development in Transition, Bruselas, Comisión Europea/Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CE/OCDE/CEPAL), 18 de mayo de 2017, inédito.

Nota: Los indicadores de pobreza per cápita (1,90 dólares por día), malnutrición, población que vive en barrios marginales y tasa de alfabetización no se incluyen para los países de ingresos altos, ya que el rango correspondiente se reduce a un punto. En el caso de los barrios marginales, no se dispone de datos de fuentes comparables para la mayoría de los países de ingresos altos. El índice de educación del índice de desarrollo humano (IDH) es una combinación de la media de años de instrucción para las edades de 25 años y más (en años) y los años de educación esperados (en años).

^a Porcentaje de la población que vive con menos de 1,90 dólares PPA por día.

^b Porcentaje de niños menores de 5 años con bajo peso para su estatura.

^c Por cada 1.000 nacidos vivos.

^d Porcentaje de la población urbana.

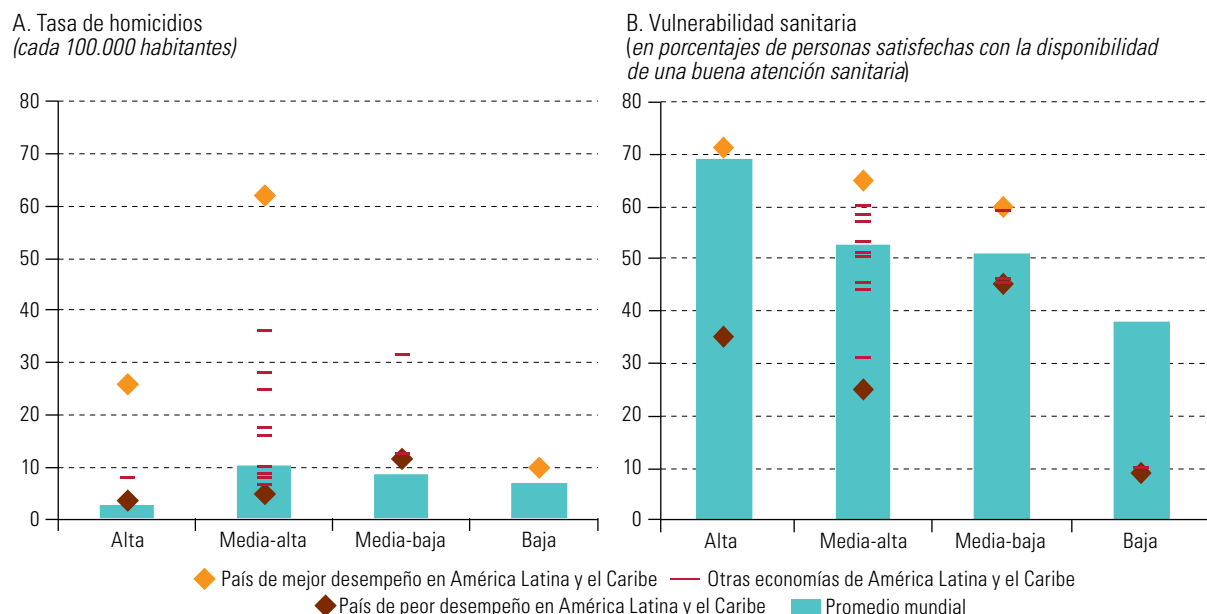
^e Porcentaje de la población de 15 años y más.

^f Porcentaje del PIB.

^g Porcentaje de la población.

Gráfico 2

América Latina y el Caribe y promedio mundial: tasa de homicidios, 2013, y vulnerabilidades sanitarias, 2016, por grupo de ingresos



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), "UNODC statistics", 2013 [base de datos en línea] <https://data.unodc.org/>; Gallup, "Gallup World Poll", 2016 [en línea] <https://gallup.com/services/170945/worldpoll.aspx>.

III. América Latina y el Caribe: antiguos y nuevos retos en el nuevo escenario del desarrollo

Si bien los países de América Latina y el Caribe son heterogéneos en lo que respecta a las estructuras socioeconómicas, comparten una serie de vulnerabilidades ya existentes y otras nuevas, que ofrecen buenos ejemplos de interrelación entre las políticas nacionales y las internacionales y la necesidad de una perspectiva regional del desarrollo. Por una parte, las externalidades de una economía muy globalizada, en la que América Latina y el Caribe se encuentra relativamente bien integrada, pueden tener un fuerte impacto en la región. Por otra parte, si no se abordan las vulnerabilidades actuales de la región, estas podrían generar externalidades globales o negativas en materia de cambio climático, estabilidad financiera mundial o migración. Por lo tanto, entender las interrelaciones entre los retos locales y mundiales puede ayudar a diseñar mejores políticas nacionales, regionales e internacionales para reducir las vulnerabilidades regionales actuales y a hacer frente a los retos mundiales.

A medida que América Latina avanza en su camino hacia el desarrollo, van surgiendo nuevos retos que, junto con los ya existentes, tienen consecuencias para las políticas y exigen una nueva cooperación internacional para el desarrollo. Las condiciones externas favorables de la década de 2000, sumadas a un entorno macroeconómico más estable y a la aplicación de políticas sociales eficaces en algunos países, han permitido que muchas economías de América Latina y el Caribe mejoraran sus niveles de ingresos, redujeran la pobreza y presenciaran el surgimiento de una clase media. Sin embargo, las mayores expectativas de la clase media consolidada de contar con más y mejores bienes públicos no se han cumplido, lo que se tradujo en un aumento considerable del descontento social y la

desconfianza en los gobiernos. En los últimos años, la desaceleración económica también ha dejado al descubierto las vulnerabilidades que aún hay que solucionar: el lento crecimiento de la productividad, la reducida base de conocimientos y tecnología, la insuficiencia del financiamiento interno y externo, la aún escasa inclusión social y los débiles marcos institucionales (OCDE/CAF/CEPAL, 2016). Para hacer frente a las vulnerabilidades nuevas y a las ya existentes, la región debe promulgar políticas en las cinco principales dimensiones de la Agenda 2030. La agenda de alianzas internacional, como parte de este marco, debe contribuir al diseño y la aplicación de estas políticas.

1. La agenda de la prosperidad: lento crecimiento de la productividad con una estructura productiva de bajo rendimiento

La mayoría de los países de América Latina y el Caribe han logrado una relativa estabilidad macroeconómica en el último decenio. La estabilidad económica es un elemento fundamental del crecimiento económico, pero no es suficiente para impulsarlo por sí sola. Por lo tanto, el desafío sigue siendo aumentar el crecimiento sostenible de largo plazo, y la baja productividad se encuentra en el centro del problema. La contribución de América Latina y el Caribe al crecimiento del PIB mundial se ha mantenido por debajo del 10% desde 1990. Esto contrasta con los países emergentes y en desarrollo de Asia, que han duplicado con creces su contribución al crecimiento mundial desde ese mismo año, hasta alcanzar casi el 50% en la actualidad (OCDE/CAF/CEPAL, 2016). La limitada contribución de la productividad al crecimiento es clave para entender la diferencia de ingresos de la región en relación con las economías desarrolladas y otros países en desarrollo. La baja productividad laboral en América Latina y el Caribe explica el 70% de la brecha del PIB per cápita frente al 50% de las economías de la OCDE con el PIB per cápita más alto (véase el gráfico 3A). En 2016, la productividad laboral media en América Latina y el Caribe no era más que un tercio de la registrada en los Estados Unidos, incluso menor que hace 60 años. Esta situación contrasta marcadamente con el desempeño de países de alto crecimiento en Asia, como la República de Corea o, más recientemente, China, donde la productividad relativa ha aumentado en las últimas décadas (véase el gráfico 3B) (OCDE/CAF/CEPAL, 2018).

Una estructura productiva poco diversificada y la falta de modernización tecnológica explican el bajo crecimiento de la productividad en la región. En promedio, las exportaciones de América Latina y el Caribe se concentran en bienes primarios y materias primas. Las fluctuaciones en los precios de los productos básicos, impulsadas en gran medida por China mediante el proceso de desplazamiento de la riqueza, han incidido en la reprimarización de la canasta de exportaciones de América Latina y el Caribe. Desde 2000, la región viene perdiendo terreno en las exportaciones de servicios y manufacturas de alta tecnología, lo que se traduce en un deterioro de su posición competitiva a nivel mundial.

América Latina y el Caribe no ha podido aprovechar los incrementos de productividad derivados del comercio. La participación de la región en las exportaciones mundiales se ha estancado desde 1970 y la participación en las exportaciones mundiales de mercancías ha promediado el 5,2% desde ese año, con variaciones mínimas. Este estancamiento contrasta con el desempeño de los países asiáticos en desarrollo, cuya participación en las exportaciones mundiales de mercancías en 1970 era similar a la de América Latina y el Caribe, pero desde entonces ha crecido en forma ininterrumpida hasta llegar al 31% en 2015. La integración de América Latina a las cadenas globales de valor ha sido deficiente. La participación de la región como fuente de valor agregado extranjero en las exportaciones mundiales (encadenamientos hacia delante) sigue siendo insignificante. Los siete países de América Latina para los que se dispone de datos tuvieron una participación conjunta de tan solo el 4% como origen del valor agregado extranjero incluido en las exportaciones mundiales en 2014 (frente a casi un 3% en 1995) (OCDE/CAF/CEPAL, 2018)¹. En consecuencia, la falta de modernización tecnológica de la

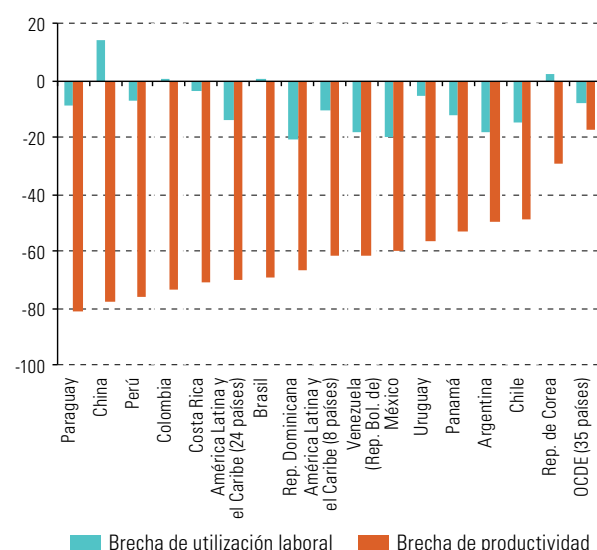
¹ Los siete países son: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México y Perú.

canasta de exportaciones se asocia con la debilidad de las estrategias del sector productivo. Además, y pese a casi 60 años de esfuerzos, la integración económica regional de América Latina y el Caribe todavía está muy lejos de su máximo potencial. En 2015, solo el 16% del total de las exportaciones iban destinadas al mercado regional, cifra muy inferior al comercio intrarregional en Europa, que asciende casi al 63% (OCDE/CAF/CEPAL, 2018).

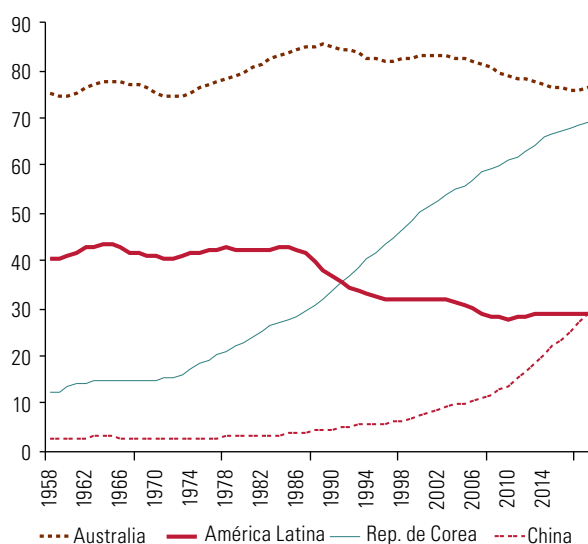
Gráfico 3

América Latina y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (países seleccionados): diferencias en el ingreso per cápita y la productividad laboral

A. Origen de las diferencias en el ingreso per cápita, 2014^a
(en porcentajes)



B. Productividad laboral en América Latina, Australia, China y la República de Corea, 1958-2004
(en porcentajes de productividad de los Estados Unidos, promedio móvil de cinco años en PPA)



Fuente: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos/Banco de Desarrollo de América Latina/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (OCDE/CAF/CEPAL), Perspectivas económicas de América Latina 2018: repensando las instituciones para el desarrollo (LC/PUB.2017/25), Santiago, 2018.

^a En comparación con el promedio simple de los 17 países miembros de la OCDE con el mayor PIB per cápita en 2014 en PPA a precios de 2011. La suma de la diferencia porcentual en utilización de recursos laborales y productividad laboral no coincide exactamente con la diferencia de PIB per cápita, ya que la descomposición es multiplicativa. La productividad laboral se mide como el PIB por empleado. La utilización de recursos laborales se mide como el empleo como porcentaje de la población.

La incapacidad de la región para alcanzar los niveles de productividad de las economías de la OCDE está asociada a la trampa de los ingresos medios. Este fenómeno se refiere a la desaceleración del crecimiento que se registra durante un largo tiempo en muchos países cuando se acercan a niveles medios de ingreso per cápita y no se tienen recursos para competir con los países desarrollados. Al rápido crecimiento registrado por algunos países en las primeras etapas de desarrollo le sigue un estancamiento persistente. Alcanzar niveles de ingresos medios por lo general requiere nuevos motores de crecimiento económico que se basan en industrias manufactureras y de servicios con uso intensivo de capital y capacidades, y conllevan un enfoque multidimensional de las intervenciones de política. La trampa de los ingresos medios es frecuente en América Latina y el Caribe debido a deficiencias relacionadas con estructuras de producción con un menor número de actividades intensivas en conocimiento.

Para eludir la trampa de los ingresos medios es necesario un amplio conjunto de prioridades de política, en particular en las áreas social, institucional y de financiamiento (Melguizo y otros, 2017; OCDE/CAF/CEPAL, 2018). Con el fin de determinar las principales prioridades en materia de políticas para superar la trampa, en un análisis discriminante lineal que contrasta las experiencias de 76 economías emergentes (incluidas 14 economías latinoamericanas y caribeñas) con países miembros de la OCDE se comparan los que lograron eludir la trampa y aquellos que permanecen en ella desde los años cincuenta. En esa investigación se identificaron las diez principales variables que ayudan a salir de la trampa de los ingresos medios. Estas variables son multidimensionales: estado de derecho, calidad de la educación, ingresos tributarios, tasa de dependencia por edad, grado de democracia, inversiones totales, capacidades (índice de complejidad económica), valor de las inversiones bursátiles, crédito interno proporcionado por el sector financiero y porcentaje de educación terciaria finalizada.

Las prioridades de política difieren de una economía a otra y no existe un único camino para alcanzar el desarrollo. Reforzar el argumento de que no existe un enfoque único significa que los países deben identificar sus principales deficiencias de política según sus propias características (Melguizo y otros, 2017). Esto adquiere especial relevancia en un contexto en el que las restricciones presupuestarias obligan a los países a centrarse en un grupo selecto de políticas que contribuyan a superar la trampa de los ingresos medios (OCDE/CAF/CEPAL, 2018). En concreto, los magros resultados económicos de los países del Caribe se deben a deficiencias macroeconómicas, así como a problemas estructurales similares a los que se presentan en toda la región, pero agravados por su condición de pequeños Estados insulares en desarrollo. El rendimiento del PIB anual en el Caribe apenas ha promediado el 0,8% desde 2010, muy por debajo de otros países en desarrollo, incluidos pequeños Estados insulares en desarrollo ubicados en otros lugares, que registraron un crecimiento anual promedio del 4,7% durante el mismo período. Este débil desempeño se relaciona, en gran medida, con el estancamiento de las estructuras de producción y la ineficacia de las instituciones de las economías del Caribe (CEPAL, 2016).

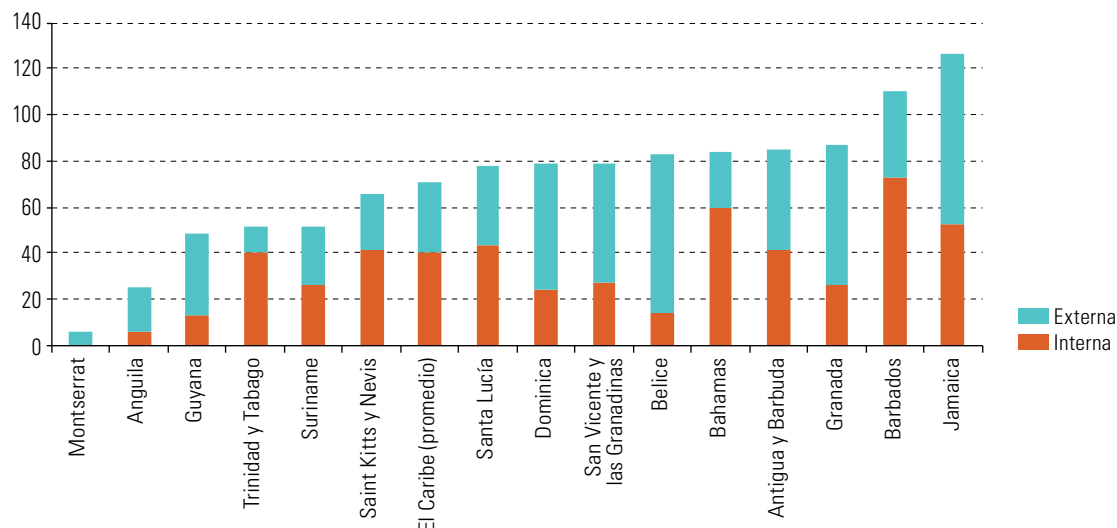
Si bien presentan cierto grado de heterogeneidad, los países del Caribe se encuentran entre los más endeudados del mundo. En 2015, 4 de los 25 países más endeudados del mundo (medido por los niveles de deuda bruta de la administración pública en relación con el PIB) eran del Caribe: Antigua y Barbuda, Barbados, Granada y Jamaica. Se estima que en diez países del Caribe la relación entre la deuda y el PIB actualmente supera el umbral aceptado de sostenibilidad del 60%. A fines de 2015, la carga total de la deuda ascendía a 52.000 millones de dólares, lo que, en promedio, representa el 70% del PIB subregional. En consecuencia, los pagos del servicio total de la deuda en la subregión del Caribe llegaron a representar, en promedio, más del 20% de los ingresos totales del gobierno en 2015. Pese al elevado nivel de endeudamiento, la deuda total de la subregión es relativamente insignificante frente al resto del mundo y su liquidación no plantearía ningún riesgo sistémico para la estabilidad financiera mundial.

El nivel y la composición de la deuda pública son muy heterogéneos entre los pequeños Estados insulares en desarrollo del Caribe, lo que acrecienta la dificultad de encontrar una solución viable para toda la región. En 2015, el volumen total de la deuda pública iba del 6% del PIB en Montserrat al 127% del PIB en Jamaica (véase el gráfico 4). En el mismo año, la deuda pública interna iba del 0% del PIB en Montserrat al 73% del PIB en Barbados, con niveles elevados también en las Bahamas, Jamaica y Antigua y Barbuda. El componente de deuda pública externa iba del 6% del PIB en Montserrat al 74% del PIB en Jamaica. Dada la amplia gama de niveles de deuda pública total, los pequeños Estados insulares en desarrollo del Caribe pueden subdividirse en tres categorías de endeudamiento: i) altamente endeudados (más del 80% del PIB), ii) moderadamente endeudados (del 40% al 80% del PIB) y iii) menos endeudados (el 40% del PIB o menos). En virtud de esta clasificación, 13 de las 15 economías del Caribe están moderada o altamente endeudadas.

Gráfico 4

El Caribe: deuda pública, 2015

(En porcentajes del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Los desafíos de América Latina y el Caribe con respecto al financiamiento para el desarrollo en el contexto de la Agenda 2030 (LC/TS.2018/26), Santiago, 2018.

El alto costo del servicio de la deuda ha reducido considerablemente el espacio fiscal de los países y menguado su capacidad para enfrentar los costos que supone alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en particular los asociados a la inversión en programas de desarrollo social y económico (CEPAL, 2018a). En 2015, los pagos del servicio de la deuda externa absorbieron el 11% de los ingresos derivados de las exportaciones de bienes y servicios. Esto implica el consumo de ingresos de divisas vitales que podrían haberse utilizado para importaciones de tecnología o bienes intermedios y de capital a fin de impulsar el crecimiento, o para apuntalar las reservas de divisas. En la subregión del Caribe, los pagos del servicio total de la deuda llegaron a representar, en promedio, el 29% de los ingresos públicos en 2015.

Si bien los esfuerzos de corrección, como las medidas de consolidación fiscal, la gestión prudente de la deuda fiscal y las reformas estructurales destinadas a promover la estabilidad macroeconómica, han tenido cierto éxito en algunas economías, hasta el momento no han podido resolver el problema de alto endeudamiento y bajo crecimiento del Caribe. Esto puede deberse a que la carga de la deuda de la subregión y su ritmo de crecimiento económico tienen una estrecha relación con el impacto de los desastres naturales, lo que restringe mucho la capacidad de los gobiernos para cumplir con los objetivos de desarrollo. Cuando la gestión de la deuda se convierte en el principal objetivo de las políticas y las instituciones económicas, estas se apartan de su función en el desarrollo de la actividad del sector real (CEPAL, 2018a).

En términos de capital humano, el Caribe no ha mejorado los niveles educativos ni de calificación de sus habitantes y tampoco ha logrado resolver el desajuste entre el sistema educativo y los requisitos del mercado de trabajo. El Caribe también tiene uno de los niveles más altos del mundo de migración de personas calificadas y con educación superior, y su población está experimentando un proceso de envejecimiento que afecta negativamente la productividad. En particular, el aumento de la emigración de profesionales, sobre todo enfermeros, personal sanitario auxiliar, docentes e ingenieros, hacia países más desarrollados ha redundado en una escasez de mano de obra calificada en sectores críticos para la subregión (CEPAL, 2018b).

2. La agenda de las personas: nuevos retos para promover la inclusión social

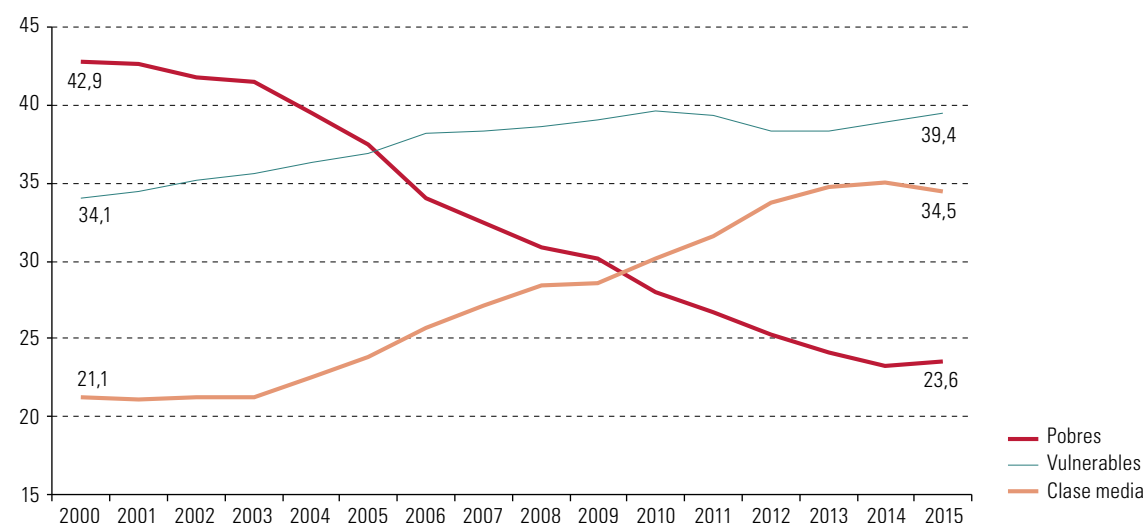
Pese a que en los últimos años se registró una considerable reducción de la pobreza, casi una cuarta parte de la población de América Latina y el Caribe sigue siendo pobre (véase el gráfico 5). Entre 2010 y 2014, la tasa de pobreza disminuyó en la mayoría de los países de la región, especialmente en el Uruguay (-14,9%), Chile (-9,1%), el Perú (-9,8%) y el Brasil (-7,9%). En el período 2002-2014, más de 50 millones de personas lograron salir de la pobreza en América Latina y el Caribe y casi 30 millones de personas salieron de la pobreza extrema, o indigencia, gracias, en gran medida, al gasto anticíclico tras la recesión económica mundial registrada entre 2008 y 2010. Sin embargo, 168 millones de personas aún viven en condiciones de pobreza en la región y en algunos países la pobreza incluso aumentó. En Honduras y México, por ejemplo, se registraron aumentos de la pobreza de entre el 2% y el 3% anual en el período 2010-2014. Pese a ciertos avances, en 2013, el 17,1% de las personas empleadas en la región seguían viviendo en condiciones de indigencia y pobreza que dan cuenta de la gran escasez de trabajo decente (véase el gráfico 6) (CEPAL, 2014, 2016 y 2017a).

La mayoría de las personas que lograron salir de la pobreza hoy forman parte de una clase media vulnerable que necesita que se implementen nuevas políticas selectivas. En los últimos 15 años, la clase media consolidada ha crecido del 21% a más del 30% de la población (véase el gráfico 5)². Sin embargo, en 2015, casi el 40% de la población de América Latina y el Caribe podía considerarse vulnerable a caer nuevamente en la pobreza (CEDLAS/Banco Mundial, 2017)³.

Gráfico 5

América Latina: población, según grupo socioeconómico, 2001-2015

(En porcentajes de la población total)



Fuente: Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales/Banco Mundial (CEDLAS/Banco Mundial), Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y el Caribe (SEDLAC), 2017 [en línea] <http://cedlas.econo.unlp.edu.ar/wp/es/estadisticas/sedlac/estadisticas/#1496166206215-2d0bfa0c-fb30>; Banco Mundial, World Development Indicators, 2017 [base de datos en línea] <https://data.worldbank.org/products/wdi>.

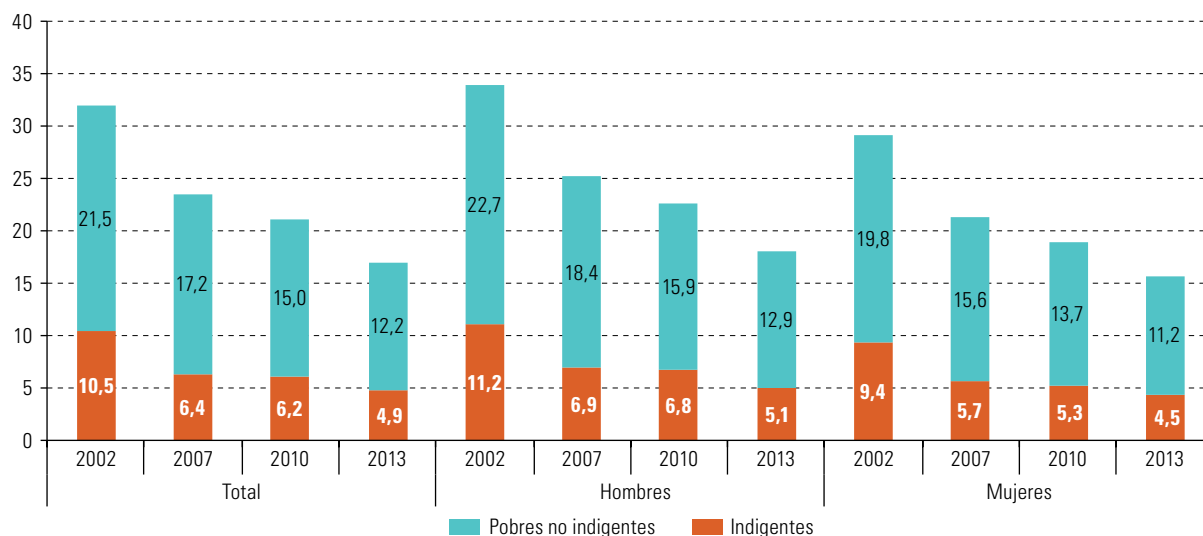
Nota: Clase media se refiere a las personas que viven con 10 dólares a 50 dólares por día, pobres se refiere a quienes viven con 4 dólares por día y vulnerables a aquellos que viven con 4 dólares a 10 dólares por día. La suma para América Latina y el Caribe se basa en los 17 países de la región para los que se dispone de datos a nivel nacional: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

² Se refiere a las personas que viven con 10 dólares a 50 dólares por día, en dólares PPA a precios constantes de 2005.

³ Se refiere a las personas que viven con 4 dólares a 10 dólares por día, en dólares PPA a precios constantes de 2005.

Gráfico 6

América Latina: ocupados de 15 años y más, según situación de pobreza y sexo, totales nacionales, 2002-2013^a
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de encuestas de hogares de los respectivos países.

^a Promedio ponderado sobre la base de información de la Argentina (Gran Buenos Aires), Bolivia (Estado Plurinacional de) (capitales departamentales y El Alto), el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador (zonas urbanas), El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, el Paraguay (área metropolitana de Asunción), el Perú, la República Dominicana, el Uruguay (zonas urbanas) y Venezuela (República Bolivariana de). En las cifras de 2007 no se incluyen los datos de El Salvador ni del Perú. En los datos de 2010 no se incluye a Guatemala y en los de 2013 no se incluye a Guatemala, Honduras ni Nicaragua.

La vulnerabilidad de la clase media y de la población pobre se asocia con elevados índices de informalidad y empleos vulnerables. En promedio, más de la mitad de los trabajadores de la región no contribuían a los programas de pensiones o de asistencia sanitaria en 2014, por lo que se consideran trabajadores informales. Aunque la tasa de informalidad varía considerablemente de un país a otro, una característica común de la informalidad es su gran prevalencia entre la población pobre y vulnerable. En promedio, el 71% de los hogares pobres y el 56% de los hogares vulnerables están asociados a la informalidad (OCDE/CAF/CEPAL, 2018). Los empleos informales suelen ser de menor calidad que los empleos formales. Esto no tiene que ver solo con los ingresos medios (Jütting y de Laiglesia, 2009), sino también con una serie de indicadores de la calidad del empleo, como la seguridad del mercado laboral o la calidad del entorno de trabajo (OCDE, 2016a).

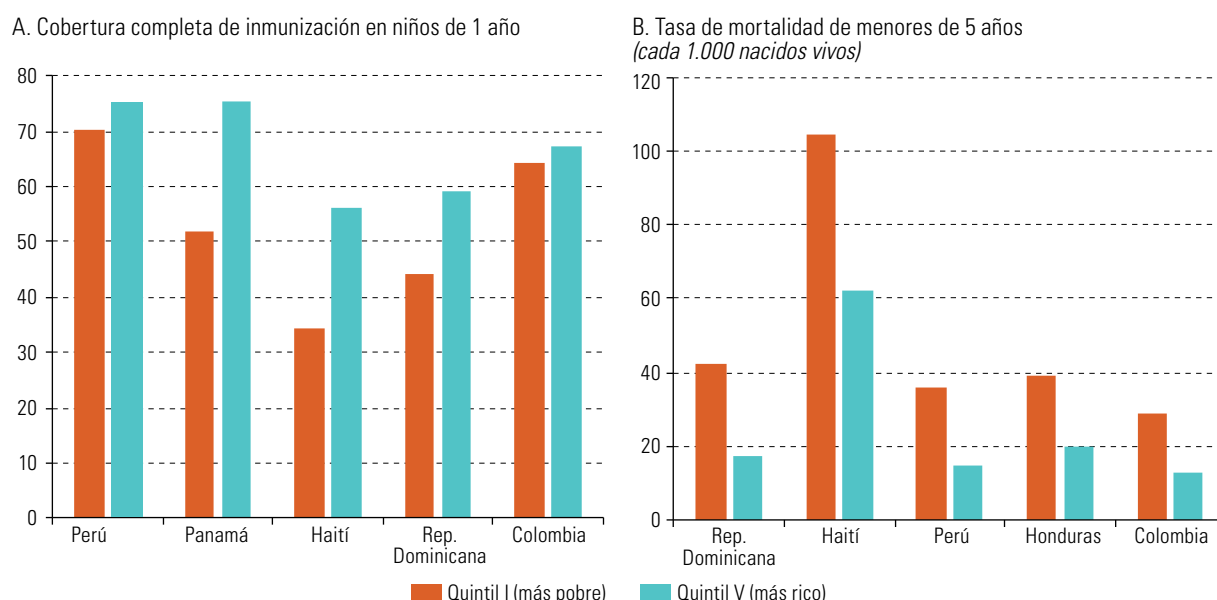
A pesar de las mejoras logradas, América Latina y el Caribe tiene uno de los niveles más altos de desigualdad de los ingresos entre las regiones en desarrollo. El coeficiente de Gini es casi 0,5, frente a 0,45 en África subsahariana. De modo similar a las tendencias de la pobreza, la desigualdad de los ingresos se redujo entre 2000 y 2009, pero a partir de ahí el ritmo de contracción se desaceleró. Por otra parte, la reducción de la desigualdad se ha estancado en algunos países de la región a causa de la desaceleración y las mayores restricciones fiscales registradas desde 2011 debido, en parte, a la disminución de los precios de los productos básicos (Banco Mundial, 2017a).

Las desigualdades también se reflejan en otras dimensiones, incluidas las desigualdades territoriales dentro de los países, las desigualdades de género y las desigualdades en aspectos sociales y económicos, como en el acceso y la calidad de la educación, la infraestructura básica y los servicios de salud. En particular, persisten las desigualdades en el acceso a los servicios de salud entre los países de América Latina y el Caribe y en cada uno de ellos. En los cinco países de la región para

los que se dispone de datos recientes, la diferencia promedio en las tasas de inmunización entre los quintiles de ingresos más altos y más bajos es de aproximadamente 13,9 puntos porcentuales (véase el gráfico 7A). Al mismo tiempo, la diferencia promedio en la tasa de mortalidad de menores de 5 años entre los dos quintiles es de 50 muertes por cada 1.000 nacidos vivos (OMS, 2017) (véase el gráfico 7B).

Gráfico 7

América Latina y el Caribe (5 países): desigualdad en el acceso y la calidad de los servicios de salud, por grupo socioeconómico, 2010-2013



Fuente: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos/Banco de Desarrollo de América Latina/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (OCDE/CAF/CEPAL), Perspectivas económicas de América Latina 2018: repensando las instituciones para el desarrollo (LC/PUB.2017/25), Santiago, 2018.

En los próximos años, América Latina y el Caribe tendrá que hacer frente a las consecuencias del envejecimiento de la población. Las proyecciones más recientes indican que, a nivel regional, el proceso de envejecimiento está un poco más avanzado en el Caribe que en América Latina, pero mucho menos avanzado que en América del Norte. En 2015, la tasa de dependencia (porcentaje de personas mayores de 65 años respecto de las personas de entre 15 y 64 años) era del 11% en América Latina, del 14% en el Caribe y del 22% en América del Norte. Para 2040 se prevé que la tasa de dependencia sea del 24% en América Latina, del 28% en el Caribe y del 37% en América del Norte. Durante este período, por consiguiente, el número de personas de edad casi se duplicará en el Caribe, ya que pasará de 1,2 millones en 2015 a 2,1 millones en 2040 (CEPAL, 2018b).

3. La agenda de la paz y las instituciones: los ciudadanos de la región exigen mejores instituciones

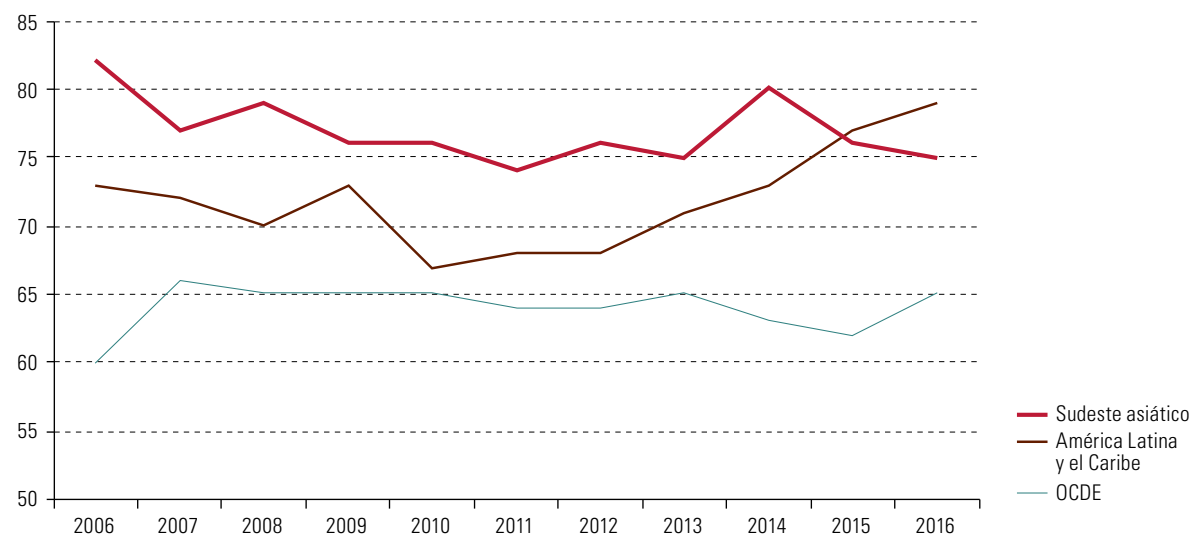
América Latina y el Caribe ha avanzado en el fortalecimiento de sus instituciones para que sean más creíbles, capaces, abiertas e innovadoras. Para aumentar la transparencia, la mayoría de los países de la región ya han dado prioridad a las políticas de lucha contra la corrupción, en ocasiones mediante una mayor utilización de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC). A fin de aumentar la capacidad, también son esenciales los procesos de contratación de funcionarios públicos basados

en el mérito. Si bien la mayoría de los países de la región carecen de una administración pública profesional formal y registran un elevado porcentaje de nombramientos políticos entre los empleados públicos, entre 2004 y 2015 se hicieron grandes avances para poner en marcha procesos basados en el mérito (OCDE, 2016c). Para aumentar la innovación, varios países han creado consejos locales de ciudadanos para que la gobernanza sea más inclusiva y participativa. Estos espacios locales reúnen a representantes de la sociedad civil, el mundo académico y el sector privado para discutir y tomar decisiones sobre asuntos vinculados al desarrollo local. Además, los laboratorios de innovación, como Mi Quito, Mi Medellín, Bogotá Abierta y Ágora Rio, han ayudado a promover la colaboración y la participación ciudadana en las instituciones públicas para diseñar pequeños proyectos piloto rentables y con asunción de riesgos, que respondan a las necesidades de los ciudadanos.

Sin embargo, las percepciones de los ciudadanos respecto de las instituciones públicas en la región se han deteriorado en los últimos años, debido, en parte, a las demandas insatisfechas de la nueva clase media. La expansión de la clase media ha sido una de las principales transformaciones socioeconómicas de los últimos tiempos en la región y ha ido acompañada de una mayor demanda de bienes y servicios públicos de calidad que ha quedado insatisfecha. Como resultado, se ha profundizado la desconfianza y en 2017 alrededor del 75% de la población de América Latina y el Caribe tenía poca o ninguna confianza en el gobierno. Según Latinobarómetro, esto supone un descenso de la confianza de casi 20 puntos porcentuales con respecto a 2006. De modo similar, en 2016, ocho de cada diez latinoamericanos reclamaban que su gobierno era corrupto (frente a seis de cada diez en la OCDE), según datos de Gallup (véase el gráfico 8). Solo el 34% tenía confianza en el sistema judicial nacional (frente al 49% en la OCDE) y el 29% confiaba en el gobierno nacional (frente al 37% en la OCDE). La percepción de corrupción en los gobiernos de América Latina y el Caribe también ha llegado a niveles más altos que en los países del sudeste asiático (OCDE/CAF/CEPAL, 2018).

Gráfico 8

América Latina y el Caribe, sudeste asiático y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE): percepción de corrupción del gobierno
(En porcentajes)



Fuente: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos/Banco de Desarrollo de América Latina/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (OCDE/CAF/CEPAL), Perspectivas económicas de América Latina 2018: repensando las instituciones para el desarrollo (LC/PUB.2017/25), Santiago, 2018.

Como consecuencia de lo expuesto, el contrato social se está debilitando. Cuando los ciudadanos perciben que las instituciones públicas son incapaces de responder a sus demandas, tienen menos incentivos para cumplir con sus obligaciones. En América Latina y el Caribe, las clases media y alta suelen canalizar su disconformidad saliendo del sistema: abandonando servicios públicos mediocres y optando por servicios privados de mejor calidad. Sin embargo, siguen teniendo que pagar impuestos por servicios públicos que no necesariamente usan. De hecho, la voluntad de pagar impuestos —es decir, la “moral tributaria”— viene descendiendo en la región desde 2011: en 2015, el 52% de los latinoamericanos estaban dispuestos a evadir impuestos si era posible (frente a un 46% en 2011). La evasión fiscal erosiona la capacidad del Estado para proporcionar bienes y servicios públicos de calidad de manera eficaz, y esto acaba por afectar negativamente la vida de los ciudadanos, como queda demostrado con el deterioro de los indicadores de bienestar en los últimos años, y los riesgos que perpetúan una espiral negativa.

La debilidad de las instituciones, medida como la débil aplicación de la ley, hace que el delito sea más probable. América Latina y el Caribe es una de las regiones más violentas del mundo: con el 9% de la población mundial, registra un 33% de los homicidios que se registran en el mundo. El aumento de los delitos y la violencia en los últimos decenios ha tenido altos costos económicos y sociales para la región, ya que afecta de manera desproporcionada a los pobres y limita la inversión en los sectores productivos. Además, ha puesto en peligro la gobernanza y la legitimidad del Estado al socavar la confianza de los ciudadanos en las autoridades y las instituciones, y también entre sí (CAF, 2014). La incidencia del delito afecta a cada país de manera diferente, y ello no está relacionado con el nivel de ingresos. Trinidad y Tabago es una economía de ingresos altos y tiene una tasa de homicidios de 26 por cada 100.000 habitantes, incluso por encima del promedio de las economías de ingresos medianos-bajos y muy por encima del promedio de su propio grupo de ingresos. Chile y el Uruguay, que también son economías de ingresos altos, registran peores resultados que el promedio mundial para este grupo de ingresos.

Por último, es fundamental que la región cuente con mejores instituciones. Las instituciones débiles quizás no sean tan determinantes en los niveles de ingresos bajos, pero pueden ser un importante obstáculo para el crecimiento en las economías de ingresos medios (Banco Mundial, 2017b). Otros datos indican que las economías que consiguen superar la trampa de los ingresos medios tienen estado de derecho, fuertes capacidades estatales en forma de ingresos fiscales suficientes y democracias sólidas (Melguizo y otros, 2017).

4. La agenda del planeta: reducción de las emisiones y mitigación de las vulnerabilidades

La región de América Latina y el Caribe desempeña un papel importante en la mitigación de los efectos del cambio climático, un desafío creciente a nivel mundial que exige priorizar los intereses mutuos. Los bosques, que en América Latina y el Caribe concentran más del 80% de la diversidad biológica terrestre, son vitales para determinar los patrones climáticos, en particular a través de la captura natural de carbono. La región también alberga al 57% de total de los bosques primarios. Los retos que enfrenta la región de América Latina y el Caribe en materia de conservación de la diversidad biológica y gestión sostenible de los ecosistemas son de importancia fundamental, no solo para la región, sino también para el planeta. Pese a los importantes avances en la reducción de la deforestación, la región sigue perdiendo bosques primarios y secundarios a un ritmo alarmante. Los cambios en los usos de la tierra y en el sector forestal generan un 49% del total de emisiones de gases de efecto invernadero en la región de América Latina y el Caribe, frente a un promedio mundial de 13%.

No todos los países de América Latina y el Caribe presentan las mismas vulnerabilidades a los efectos del cambio climático. Hacia 2050, 17 millones de personas en América Latina se verán obligadas a migrar a raíz del cambio climático (Rigaud y otros, 2018). Además, un aumento de 4 °C en la temperatura afectaría casi a la totalidad de las zonas terrestres de la región (90%) y produciría graves sequías en la cuenca del Amazonas y en muchas zonas densamente pobladas. Con este aumento en la temperatura, los glaciares andinos desaparecerían hacia finales del siglo y se incrementaría la frecuencia de los huracanes fuertes. Además, en la región del Caribe el nivel del mar aumentaría 1,4 m, al igual que en ciudades como Río de Janeiro y Barranquilla (Familiar, 2014).

El cambio climático ha tenido repercusiones profundas en la subregión del Caribe en los decenios recientes. Las singulares características geoecológicas de las pequeñas islas y los Estados costeros de baja altitud del Caribe son bien conocidas. Sus masas territoriales en general pequeñas, sus extensos espacios marinos y sus características demográficas y económicas los hacen considerablemente más vulnerables a los impactos económicos y ambientales de origen externo. En los últimos decenios la densidad demográfica en las zonas costeras ha aumentado en toda la región, y actualmente más de 41 millones de personas viven en un radio de 10 km de la costa, y unas 166 millones en un radio de 100 km. Además, el 14,5% de los habitantes del Caribe y de los pequeños Estados insulares en desarrollo del Pacífico viven en zonas costeras bajas (menos de 10 m por encima del nivel del mar), y más del 50% reside dentro de un radio de 1,5 km de la costa (Mycoo y Donovan, 2017). Esta concentración de la población en las zonas costeras no solo contribuye a la degradación ambiental, sino que agrava las consecuencias de los peligros naturales en la región, en particular en lo referido a los huracanes y el aumento en el nivel del mar.

Se prevé que hacia 2080 la temperatura anual media en el Caribe aumente entre 1° C y 5° C. El aumento de la temperatura, que afectará más a los territorios del Caribe noroccidental que a los del Caribe oriental, no se manifestará de manera homogénea, por cuanto que prevé que el incremento será mucho mayor en las zonas terrestres que en las marinas. También se esperan cambios en las precipitaciones: si bien se prevé que aumentarán en algunas zonas (por ejemplo, en las Grandes Antillas), numerosas proyecciones sobre el cambio climático pronostican que varias regiones del Caribe se volverán más secas. Además, se prevé que los niveles del mar aumentarán y, de hecho, ya son varios los países de la región que están experimentando la pérdida de costas. Si bien todavía se desconoce en qué grado se producirán todos estos fenómenos, la influencia de El Niño/Oscilación Austral, los desplazamientos volcánicos y tectónicos y las variaciones en la frecuencia y la intensidad de los fenómenos meteorológicos extremos podrían plantear problemas para los países del Caribe en el futuro.

5. La agenda de las alianzas locales: financiación para el desarrollo

La nueva agenda para el desarrollo no solo supone movilizar vastos recursos, sino también propiciar un sistema internacional inclusivo de cooperación para el desarrollo que introduzca cambios profundos en las estrategias de financiación, organización y asignación de los recursos y ofrezca herramientas innovadoras de cooperación. El escaso dinamismo en la movilización de los recursos nacionales, la disminución en los flujos de AOD y los obstáculos para canalizar los flujos privados a actividades de desarrollo amenazan con socavar la capacidad de los países de América Latina y el Caribe de cosechar buenos resultados en esta nueva agenda para el desarrollo.

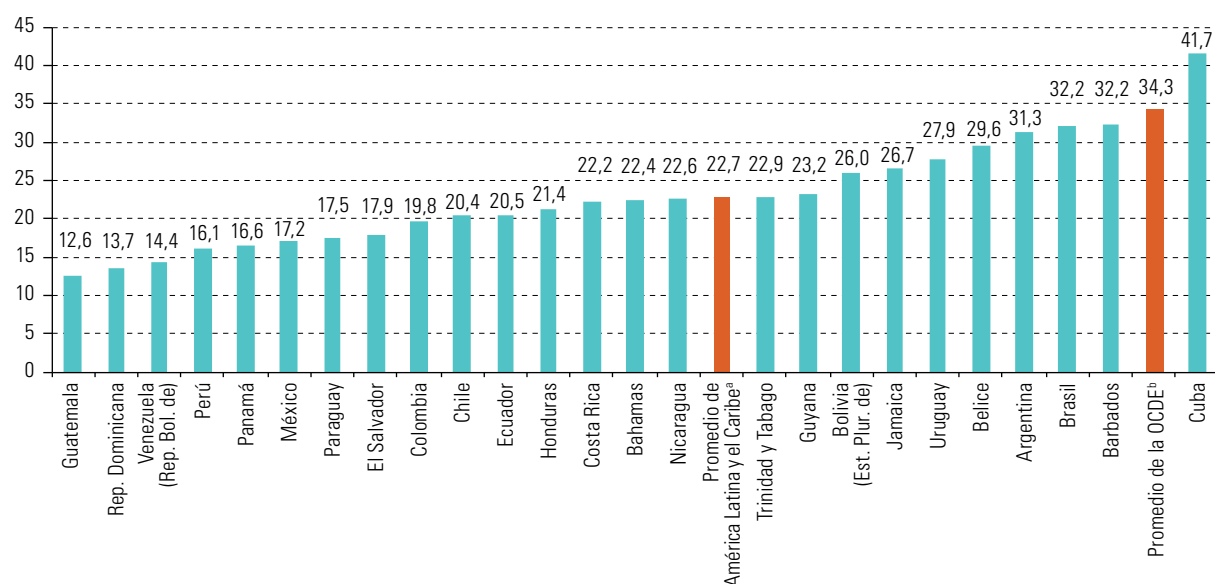
Si bien la relación entre los ingresos tributarios y el PIB ha aumentado en años recientes, la mayoría de las economías de América Latina y el Caribe deben movilizar más recursos nacionales para llevar adelante su agenda para el desarrollo y avanzar hacia la consecución de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Si bien aumentó en casi dos puntos porcentuales en el decenio pasado, el

promedio de los ingresos tributarios como porcentaje del PIB es relativamente bajo en las economías de la región (22,7%) en comparación con los países de la OCDE (34,3%) (véase el gráfico 9) (OCDE y otros, 2018; OCDE, 2017c). Algunos países de ingreso medio-alto en América Latina y el Caribe, como la República Dominicana, México, Panamá, el Paraguay y el Perú, podrían no ser capaces de hacer frente a sus necesidades financieras para el desarrollo, dado que sus niveles de ingresos tributarios están a la zaga del promedio mundial para los países de ingreso medio-bajo y bajo (OCDE 2015 y 2017d). En la misma línea, la relación entre los ingresos tributarios y el PIB de los países de alto ingreso, como Chile o el Uruguay, o de las economías encaminadas a ingresar a ese grupo (graduarse) durante los próximos cinco años, como Panamá y Costa Rica, está sensiblemente por debajo del promedio para los países de la OCDE y los de altos ingresos en el mundo, lo que va en detrimento de su capacidad para satisfacer sus necesidades socioeconómicas y mejorar el bienestar de sus ciudadanos.

Gráfico 9

América Latina y el Caribe y la OCDE: relación entre los ingresos tributarios y el PIB, 2016

(Total de ingresos tributarios como porcentaje del PIB)



Fuente: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y otros, *Estadísticas Tributarias en América Latina y el Caribe 2018*, París, 2018.

^a En el gráfico se muestra un promedio no ponderado para los 25 países de América Latina y el Caribe.

^b En el promedio para la OCDE se incluye a Chile y a México.

La forma de recaudar los impuestos tiene la misma importancia que la cantidad recaudada. En América Latina y el Caribe, los impuestos y las transferencias contribuyen poco a reducir la desigualdad. En las economías de la OCDE, los impuestos y las transferencias contribuyen a reducir el coeficiente de Gini en alrededor de 15 puntos porcentuales, frente a una reducción de menos de 3 puntos porcentuales en la mayoría de las economías de América Latina (OCDE/CAF/CEPAL, 2018; Lustig, 2016). Los países de América Latina y el Caribe tienen una mayor dependencia de los impuestos indirectos, que tienden a ser menos redistributivos, que de los impuestos a las rentas. En 2015, los impuestos sobre bienes y servicios representaron alrededor de la mitad del total de los ingresos tributarios, frente a un tercio en los países de la OCDE. Por otro lado, con relación a los impuestos directos, el 43% de los ingresos tributarios de los países de América Latina y el Caribe proviene de impuestos a las rentas y a las ganancias y de contribuciones a la seguridad social, frente a un 60% en los países de la OCDE (OCDE y otros, 2018).

Respecto de la financiación externa, la proporción de AOD que recibió la región ha disminuido, no solo frente a otras regiones en desarrollo, sino como porcentaje del ingreso nacional bruto (INB) promedio. Los flujos de AOD actualmente representan menos del 0,2% del INB regional, una importante disminución frente al promedio del 0,4% de la década de 1980. Al mismo tiempo, la participación de la región en el total de AOD se redujo del 11% en las décadas de 1980 y 1990 a alrededor del 7% en la década de 2000. Como reflejan los casos de las economías de Chile y el Uruguay, que ya no cumplen los requisitos para recibir este tipo de asistencia, las consecuencias de la graduación trascienden los efectos financieros directos y son visibles ya en los primeros años tras el anuncio de la graduación (véase el recuadro 1).

Recuadro 1

Chile y Uruguay: efectos directos e indirectos de la graduación

En las economías de ingresos medios o altos, hasta los montos pequeños de AOD pueden ayudar a alcanzar con rapidez metas de desarrollo sostenible. Por ejemplo, en Chile y el Uruguay la AOD destinada a las energías renovables —solar en Chile y eólica en el Uruguay— ha sido crucial para impulsar el diseño de políticas y la planificación a largo plazo. En poco tiempo estos países han transformado sus matrices energéticas. Actualmente las energías renovables son una prioridad nacional y las inversiones están alcanzando elevados niveles en ambos países. Sobre la base de los buenos resultados de los proyectos iniciales de AOD, que movilizaron presupuestos nacionales y al sector privado, ahora estos países pueden participar en iniciativas de cooperación triangular o Sur-Sur para apoyar a otros países en desarrollo en sus transiciones en este ámbito, por ejemplo, compartiendo conocimientos o impulsando otras prácticas de cooperación. Estos montos pequeños de AOD pueden tener efectos positivos importantes en países en desarrollo de ingresos medios o altos, particularmente en lo referido a la adopción de programas y la provisión de incentivos para iniciativas de investigación y desarrollo, y de innovación de las políticas públicas. Los riesgos son relativamente bajos, las iniciativas se cofinancian con los presupuestos nacionales, se atrae a los sectores privados nacional e internacional y se fortalecen las capacidades institucionales, todo lo cual promueve innovaciones y resultados de desarrollo que también son importantes para otros países.

Cuando se excluye al país de la categoría de naciones que reciben AOD, dichos resultados pueden verse en peligro tanto directa como indirectamente. Como mínimo, las repercusiones directas ocurren de tres maneras: i) una disminución en los flujos de AOD, incluidas las subvenciones y los préstamos; ii) una menor capacidad de mantener los beneficios de las iniciativas de cooperación triangular; por ejemplo, la contribución de los asociados de la OCDE a las iniciativas de cooperación triangular lideradas conjuntamente por Chile para apoyar a un tercer país también se reduce; y iii) una disminución en la AOD multilateral provista por el país que se gradúa. Los efectos indirectos ocurren en un ámbito más amplio que incluye la innovación, las iniciativas de investigación y desarrollo, la falta o la pérdida de incentivos de AOD destinados a las políticas públicas (lo que incluye la adopción de agendas) y la pérdida de las preferencias comerciales en el marco del Sistema Generalizado de Preferencias.

En Chile, cuya graduación estaba prevista para 2017, los flujos de asistencia oficial para el desarrollo comenzaron a disminuir en 2015. En ese año, el total de la AOD para Chile se redujo un 63% en comparación con las cifras de 2014 y representó apenas un 1,6% del total de AOD destinada a América del Sur, una importante disminución frente al 5,3% correspondiente a 2014. De manera similar, los subsidios de AOD destinados a Chile disminuyeron un 20% en 2015 con respecto a 2014. Tras haber aumentado en 2014, en 2015 los préstamos en condiciones favorables destinados a Chile se redujeron un 89%, contrariamente a las tendencias mundiales y regionales. Esta situación ya ha afectado, o podría afectar, la ejecución de importantes proyectos de desarrollo. Por ejemplo, en comparación con 2014, en 2015 se produjo una disminución de 58% en las becas destinadas principalmente a las áreas del medio ambiente y la agricultura.

En el Uruguay, el total de AOD se redujo un 43% entre 2014 y 2015. De hecho, el total de AOD en 2015 equivalió al 0,9% del PIB del país, frente al 1,9% de 2014. Además, si bien las subvenciones destinadas al Uruguay aumentaron en tres millones de dólares, en 2015 los préstamos en condiciones favorables se redujeron un 64% respecto de 2014. La mayoría de estos préstamos se destinaron a promover la ejecución de la Agenda 2030 y avanzar hacia el logro de Objetivos de Desarrollo Sostenible clave en ámbitos tales como poner fin a la pobreza y la desigualdad, la educación, el crecimiento inclusivo, el empleo y el trabajo decente y la industrialización e innovación sostenibles.

Recuadro 1 (conclusión)

Tanto Chile como el Uruguay también han perdido capacidad para beneficiarse de las iniciativas de cooperación triangular. Las contribuciones de los países asociados de la OCDE a las iniciativas de cooperación triangular con Chile en beneficio de terceros países en desarrollo disminuyeron un 45% entre 2014 y 2015. Si bien Chile mantuvo el volumen de sus contribuciones de AOD, hasta ese momento tanto Chile como los países asociados venían aumentando sus contribuciones. Frente a 2011, los volúmenes totales de cooperación triangular se multiplicaron por 10 en 2012, pero para 2015 esta tendencia positiva se había invertido.

Con todo, algunos ámbitos aún no se han visto afectados por la graduación del país. En 2017, el aumento en las cuotas o las contribuciones obligatorias tras la graduación no había afectado las contribuciones multilaterales de AOD de Chile. En el caso del Uruguay, dichas contribuciones han aumentado, pero el incremento podría obedecer a contribuciones voluntarias. Los datos señalan que Chile no recibe una AOD significativa de China o del Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), pero que en el Uruguay tiene una mayor presencia.

La graduación tiene repercusiones negativas en lo referido a la innovación. En Chile, el Índice Mundial de Innovación muestra que entre 2007 y 2015 el 63% del total de AOD supuso una contribución alta (47%) o media (13%) a las actividades de innovación. En 2015 los proyectos de alta innovación financiados con este tipo de asistencia disminuyeron un 66% respecto de 2014. Sin embargo, la innovación en lo referido al desarrollo de las políticas públicas ha sido mucho más profunda, por lo que es difícil evaluarla y cuantificarla.

En el caso de Chile, los efectos indirectos sobre el comercio han sido escasos, dado que sus acuerdos comerciales y su arquitectura de alianzas estratégicas compensan la pérdida de ventajas en el marco del sistema generalizado de preferencias, principalmente a partir de principios de 2017. Sin embargo, las repercusiones son más profundas para economías como la del Uruguay.

Además del declive en los volúmenes de AOD desde 2015, varios asociados desactivaron algunos de sus mecanismos de cooperación existentes. La graduación, cuyas repercusiones pueden ir mucho más allá que la disminución en los flujos de AOD, puede producir un relativo vacío en la participación del país en la formulación de políticas y en el intercambio de conocimientos con otros, procesos que anteriormente eran facilitados mediante los mecanismos de cooperación. Por ejemplo, cuando un país deja de estar incluido en la lista de países que reúnen los requisitos que establece el Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la OCDE para recibir AOD, las normas actuales implican que también deja de reunir los requisitos para participar en los programas regionales que impulsa la Unión Europea a través del Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo. La primera situación de este tipo surgió a principios de 2018, cuando Chile y el Uruguay fueron excluidos de la lista del CAD de países beneficiarios de AOD. En ese sentido, en el futuro el Uruguay y Chile podrían quedar excluidos de innovadores programas regionales financiados por la Unión Europea, por ejemplo, EUROCLIMA y EUROsociAL, que brindan una plataforma y un foro para el diálogo interregional en materia de políticas y el intercambio de conocimientos. Un cambio en las normas vigentes impediría profundizar las iniciativas de participación en materia normativa y política en el marco de la alianza birregional e introduciría una división de facto entre la región de América Latina y la del Caribe basada en las diferencias en el INB per cápita.

Fuente: Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (AGCID/PNUD), *Primer análisis de impacto de la graduación de Chile*, Santiago, 2017.

El componente más importante de la financiación externa es la inversión extranjera directa, que se relaciona directamente con los patrones de especialización comercial de la región y sus ventajas comparativas. En promedio, la región de América Latina y el Caribe ha recibido más flujos netos de inversión extranjera directa que los países de ingreso medio alto y medio bajo, si bien dichos flujos son heterogéneos entre los países y a menudo se concentran en pocos sectores. En 2015, estos flujos representaron en promedio un 3,7% del PIB, por encima de las economías de ingreso medio alto y medio bajo (2,4% del PIB para ambos grupos) y de las economías de la OCDE (2,7% del PIB), pero a la zaga de las economías de bajos ingresos (4,4% del PIB). En 2015, los flujos

netos de inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe registraron amplias variaciones, de entre el 1,2% y el 9,7% del PIB (para el Paraguay y Panamá, respectivamente) (Banco Mundial, 2017a, CEPAL, 2017b).

En el caso de los pequeños Estados insulares en desarrollo, como los países del Caribe, los flujos financieros privados exhiben una elevada volatilidad. Esto refleja la falta de solvencia crediticia de muchos de estos Estados para acceder a financiación en los mercados de capital y, en otros casos —especialmente en el Caribe— el reciente deterioro en las calificaciones de los mercados internacionales de capital y de sostenibilidad de la deuda (OCDE, 2018a).

Otro componente importante de estos flujos privados son las remesas de los trabajadores migrantes, que llegaron a 20.000 millones de dólares en 2000 y 60.000 millones en 2015, casi un 25% de los flujos financieros netos de la región. Si bien las remesas pueden ser útiles para sacar a personas y hogares de la pobreza y contribuir al crecimiento económico, no son suficientes para sustentar a los hogares más pobres y vulnerables de América Latina y el Caribe. En 2016, las remesas personales representaron en promedio un 1,6% del PIB, por encima de las recibidas por las economías de ingresos alto y medio-alto (0,3% y 0,7% del PIB, respectivamente), pero sensiblemente por debajo de las que se enviaron a las economías de ingreso medio-bajo y bajo (4,2% y 4,9% del PIB, respectivamente) (Banco Mundial, 2017a).

Es necesario mejorar la coordinación entre los flujos de origen público y privado a fin de asegurar que haya recursos disponibles para financiar el desarrollo. Dado que los capitales privados en gran medida buscan la rentabilidad, no en todos los casos la inversión privada se destina a los ámbitos clave de desarrollo. Por ende, el sector público puede desempeñar un papel importante al brindar incentivos apropiados para canalizar los flujos de capital privado hacia la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y, de ser necesario, proveer financiación adicional para el desarrollo.

Para alcanzar los objetivos en las cinco dimensiones de la Agenda 2030 en los países de América Latina y el Caribe, es necesario complementar las acciones en el ámbito local con una agenda renovada de colaboración internacional. Esta agenda debe ser inclusiva y convocar a distintos países y asociados, entre otros, el sector privado, los bancos de desarrollo, los gobiernos locales y la sociedad civil. Debe trascender los paradigmas tradicionales y considerar que el desarrollo es un proceso en transición. En las siguientes secciones se describen las características de esta agenda y el conjunto de herramientas necesario para impulsarla.

IV. Cómo afrontar los desafíos mundiales: nuevas oportunidades para la asociación birregional entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe

Los desafíos mundiales y locales nunca habían estado tan interconectados, lo que subraya la necesidad de establecer nuevas alianzas entre países y regiones. El cambio climático, la innovación y la tecnología, los problemas del mercado laboral, la dinámica comercial y financiera tiene repercusiones locales y nacionales y, a la vez, son un aspecto clave de la agenda global. Para afrontar estas cuestiones, existe una necesidad cada vez mayor de coordinar y concentrar las iniciativas de inversión. Esto exige redefinir las relaciones entre los países que están en distintas etapas de desarrollo en el sistema internacional y abandonar la tradicional dicotomía donante-

receptor y Norte-Sur para avanzar hacia una estrategia de cooperación que permita hacer frente a los desafíos mundiales y aprovechar los bienes mundiales en beneficio de todos para alcanzar metas comunes y valores compartidos.

Los bienes públicos regionales y globales dependen de la participación de los países desarrollados y de los países en desarrollo. La cooperación en mecanismos financieros y no financieros es fundamental para superar los retos que suponen los Objetivos de Desarrollo Sostenible, lo que da cuenta de la necesidad de establecer alianzas a nivel internacional. Tanto la Unión Europea como América Latina y el Caribe tienen una importante función que desempeñar en un nuevo marco de desarrollo de múltiples niveles que permita avanzar hacia el logro de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. La experiencia y conocimientos de la Unión Europea en materia de cuestiones ambientales, adaptación al cambio climático y mitigación de sus efectos, ciencia, innovación y tecnología, integración regional y energías renovables pueden brindar aportes valiosos a otros países a través de iniciativas de cooperación internacional para el desarrollo. Por su parte, la región de América Latina y el Caribe se está transformando en un actor cada vez más importante en la agenda de bienes públicos globales, no solo por su condición de proveedor clave de una parte importante de dichos bienes, sino también debido a que sus países, en tanto economías con una presencia cada vez más destacada en el ámbito internacional, están a la vanguardia en lo referido a la definición justa y adecuada de esta agenda. La presencia y participación de la región en los acuerdos internacionales —y en su diseño y ejecución— y en foros e instituciones internacionales es cada vez mayor.

Varios países de América Latina y el Caribe participaron activamente en el proceso de definición de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. El Brasil fue el anfitrión de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20) en 2012. Tras esta cumbre, se constituyó el Grupo de Trabajo Abierto de la Asamblea General sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible, conformado por representantes de las principales regiones del mundo. Al grupo de América Latina y el Caribe se le asignaron seis de los 30 puestos disponibles en el Grupo de Trabajo Abierto, compartidos por 14 países en un régimen de rotación. Además, el Brasil, Colombia, Cuba y México participaron en el Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes sobre la Agenda para el Desarrollo Después de 2015.

Los órganos regionales también han participado en foros internacionales para promover el desarrollo sostenible. Por ejemplo, en el Foro Político de Alto Nivel sobre el Desarrollo Sostenible, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) estableció prioridades compartidas, entre otras, la necesidad de continuar avanzando hacia el logro de los aspectos pendientes de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y de superar los nuevos retos en materia de energía, demografía, urbanización, catástrofes naturales y seguridad pública. Además de hacer hincapié en la necesidad de un nuevo modelo de desarrollo basado en cambios estructurales que promuevan la igualdad y la sostenibilidad ambiental, la Comisión subrayó la importancia de hacer frente a cuestiones clave de tipo institucional y político en materia regulatoria, financiera y de gobernanza. La CEPAL también abogó por establecer un sistema mundial de gobernanza para el desarrollo que brinde a la sociedad oportunidades genuinas de participar en los procesos de adopción de decisiones. Por último, tres países de América Latina —Colombia, México y la República Bolivariana de Venezuela— están entre los 22 países que presentaron exámenes nacionales voluntarios durante la reunión del Foro Político de Alto Nivel sobre el Desarrollo Sostenible realizada en julio de 2016.

En 2015 los países de América Latina y el Caribe también contribuyeron a alcanzar el Acuerdo de París, adoptado en el vigésimo primer período de sesiones de la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (COP21), en lo que fue un paso positivo hacia el logro de una nueva gobernanza ambiental. Sobre la base de las

decisiones adoptadas en la COP16 y en los períodos de sesiones subsiguientes, algunos países latinoamericanos (Brasil, Chile, Costa Rica y México) asumieron compromisos de mitigación para 2020. En el marco del Acuerdo de París, casi todos los países (con la excepción de Nicaragua y Panamá en la región, según datos de enero de 2016) asumieron compromisos que entrarán en vigor a partir de 2020 y que se revisarán periódicamente para hacerlos gradualmente más estrictos. La primera revisión de las contribuciones previstas determinadas a nivel nacional, antes de su entrada en vigor, será en 2018.

Además, los países de América Latina y el Caribe participan activamente en los acuerdos internacionales de reducción del riesgo de desastres. Varios de ellos se han basado en el Marco de Sendái para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 y han incorporado un marco de gestión de reducción de desastres a los marcos regionales de gobernanza en materia de gestión de desastres. La Estrategia Regional Integral de Gestión de Desastres y del Marco de Programación 2014-2024, elaborada por el Organismo del Caribe para la Gestión de Emergencias en Caso de Desastre, es un buen ejemplo de eso.

Los países de América Latina y el Caribe son miembros activos de foros y organizaciones internacionales, entre ellas la Organización Mundial de Comercio (OMC) y el Grupo de los 20 (G20). El G20 actualmente incluye a tres países latinoamericanos: la Argentina, el Brasil y México. La Argentina ha ocupado la presidencia del G20 desde noviembre de 2017, y se ha abocado particularmente a tres cuestiones clave: el futuro del empleo —con énfasis especial en el cambio tecnológico y la inclusión—, las infraestructuras para el desarrollo y la sostenibilidad del futuro alimentario. Entre mediados de la década de 1980 y mediados de la de 1990, los países de América Latina ingresaron al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y a la OMC, redujeron sus tarifas y abrieron sus economías. La postura de América Latina respecto del libre comercio se vio potenciada por su activa participación en la promoción de acuerdos regionales y acuerdos bilaterales de libre comercio. Los instrumentos comerciales multilaterales, como el mecanismo de resolución de controversias que establece la OMC, son de uso común en la región (Herreros y García-Millán, 2015).

Finalmente, los países de América Latina y el Caribe están cobrando importancia como agentes asertivos del desarrollo. En 2015, 19 países de América Latina y el Caribe participaron en un total de 721 proyectos bilaterales de cooperación Sur-Sur y en 155 acciones. Además, el número de proyectos intercambiados en la región aumentó un 30,6% entre 2014 y 2015 (SEGIB, 2017). Los datos de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) indican que los países ofertantes que más se desarrollan gracias a la cooperación Sur-Sur son la Argentina y el Brasil, que en conjunto representan el 48,1% de este tipo de cooperación en la región. Alrededor del 86,5% de la cooperación Sur-Sur se concentra en México, Colombia, el Uruguay y Chile. De esta cooperación, el 31,2% se destina a proyectos en el sector económico —con énfasis especial en las actividades de producción—, el 30,4% al sector social y el restante 38,4% al fortalecimiento institucional, las infraestructuras económicas, los servicios, el medio ambiente y otros.

En sus relaciones bilaterales, la Unión Europea y América Latina y el Caribe podrían buscar maneras de complementarse y trabajar en conjunto para promover el crecimiento inclusivo, no solamente mediante las estrategias tradicionales de cooperación para el desarrollo, sino también potenciando la cooperación internacional en materia de bienes públicos globales y desafíos mundiales, comercio e inversión e intercambio interregional de conocimientos.

V. Reformulación de la cooperación internacional para la estrategia de desarrollo

Dos factores fundamentales subrayan la necesidad de analizar el proceso de desarrollo desde una perspectiva más amplia y redefinir la cooperación internacional para las estrategias de desarrollo:

- i) En la Agenda 2030 se hace hincapié en desafíos de desarrollo que tienen repercusiones más profundas y afectan a todos los países, cualquiera sea su nivel de desarrollo, en función de los efectos de los bienes públicos regionales y globales. El mundo está cambiando, y las nuevas dinámicas exigen una activa cooperación internacional para el desarrollo en ámbitos tales como el cambio climático, la seguridad, la migración, la tecnología y la innovación, los mercados de trabajo y el comercio internacional (tal como se describe en la sección III).
- ii) Pese a los avances registrados en los últimos decenios, algunos de los nuevos países de ingreso medio o incluso alto siguen enfrentándose a problemas de pobreza, desigualdad, baja productividad y escaso desarrollo institucional. Tal es el caso para la mayoría de las economías de América Latina y el Caribe. A pesar de ser en su mayoría una región de ingresos medios, con algunos países de ingresos medios-altos y altos, persisten grandes desafíos en materia de desarrollo, por ejemplo, los niveles de pobreza, la vulnerabilidad de la clase media, la violencia y el rezago en materia de tecnología e innovación, situaciones que se ven agravadas por un acceso insuficiente a los mercados de capital y a la inversión extranjera directa y una escasa capacidad de ahorro. Los enclaves modernos coexisten con grandes sectores de baja productividad caracterizados por la informalidad y la precariedad de las relaciones laborales. Las dinámicas del cambio técnico y las contradicciones a la hora de establecer vínculos con los mercados y las cadenas de valor mundiales producen divisiones en las estructuras económicas y sociales de los países de América Latina y el Caribe (tal como se describe la sección III).

En lo referido al desarrollo y la cooperación internacional para promoverlo, es necesario tomar en cuenta la naturaleza cambiante de los desafíos actuales. Un paradigma más universal debe estar conformado por cinco dimensiones:

- i) debe ofrecer otras herramientas de medición además del ingreso per cápita, en particular aquellas que permitan medir las necesidades objetivas y subjetivas de las personas y otros ámbitos, entre ellos la productividad y la transformación económica.
- ii) debe redefinir las estrategias de cooperación para que se centren en el ámbito nacional y tener en cuenta las instituciones nacionales específicas y las trampas del desarrollo, con vistas a redefinir las prioridades normativas sobre la base de un marco multidimensional.
- iii) debe enfocarse en los desafíos globales que supone la creciente interconexión y multipolaridad del mundo, que se reflejan principalmente en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.
- iv) debe incluir una refundación del multilateralismo en un complejo contexto internacional, caracterizado por una creciente multipolaridad que obedece al aumento de la concentración del poder económico y político y al surgimiento de nuevos actores. Esta perspectiva integrada también debería incluir iniciativas de cooperación horizontal en que participen distintos niveles del gobierno.
- v) exige promover la cooperación internacional para el desarrollo de forma tal que trascienda la asistencia financiera tradicional e incluya un nuevo conjunto de modalidades, por ejemplo, instrumentos innovadores de intercambio de conocimientos, el diálogo multilateral en materia de políticas, el fortalecimiento de la capacidad, la transferencia de tecnologías, la financiación combinada y la movilización de recursos.

Las cinco dimensiones dan forma a un conjunto de herramientas actualizado para la cooperación internacional para el desarrollo. En el cuadro 1 se presenta un tipo ideal⁴ integral de cooperación internacional para las economías que experimentan un desarrollo en transición.

Cuadro 1

Un nuevo paradigma de cooperación internacional para el desarrollo: un conjunto de herramientas actualizado

Dimensión	Tradicional	Nuevo paradigma
Herramientas de medición	PIB y herramientas de medición del crecimiento relacionadas	Herramientas de medición multidimensionales de desarrollo y bienestar
Estrategias de cooperación	Los principales agentes de asistencia para el desarrollo aplican principalmente enfoques sectoriales de tipo único	Las estrategias nacionales se adaptan a los desafíos y oportunidades de desarrollo específicos del país y a su contribución a los bienes públicos regionales y globales
Enfoque en la agenda multilateral	Reducción de la pobreza y comercio bilateral	Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, con hincapié en los bienes públicos globales y los desafíos mundiales
Gobernanza	Organismos de desarrollo que proveen AOD / gobiernos nacionales	Refundación del multilateralismo: cooperación multilateral y en varios niveles que incluye a actores nuevos y tradicionales (cooperación horizontal, regional, Sur-Sur, Norte-Sur, Sur-Norte y triangular)
Modalidades (incluidas modalidades de financiamiento)	Asistencia financiera: apoyo presupuestario, asistencia técnica y ayuda para proyectos	Un conjunto más amplio de herramientas para el desarrollo y la cooperación internacional, incluidos instrumentos de financiamiento (expresados en iniciativas de apoyo oficial total para el desarrollo sostenible, fondos para el clima, combinación de instrumentos financieros para el desarrollo, canjes de deuda por medidas de protección ambiental y movilización de recursos nacionales) y modalidades innovadoras de cooperación (entre otras, intercambio de conocimientos, diálogos multilaterales sobre políticas, desarrollo de la capacidad y transferencias de tecnología).

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

1. Métricas

El indicador que más comúnmente se utiliza para medir el desarrollo es el ingreso per cápita, que se considera un reflejo fiel del nivel de desarrollo económico y social de los países. El ingreso per cápita brinda información importante sobre el funcionamiento general de las economías de los países y permite compararlos en el plano internacional y a lo largo del tiempo. Sin embargo, como se analizó en la sección II, esta variable puede dar una imagen distorsionada de las condiciones de vida reales. El desarrollo va mucho más allá del aumento en el ingreso per cápita. Es un concepto amplio y multifacético que plantea no solo mejorar las condiciones de vida, sino lograr un crecimiento sostenible e inclusivo que resuelva las desigualdades sociales y económicas que caracterizan a los países. Dado que el bienestar no depende de una única variable, es necesario tener en cuenta una multiplicidad de dimensiones para determinar de qué manera las personas realmente perciben sus vidas (OCDE, 2011).

Valerse de métricas alternativas puede ayudar a formular políticas que logren mejores resultados. Los desafíos mundiales y locales que enfrentan los países en desarrollo exigen enfoques multidimensionales para medir el desarrollo. Exigen marcos, índices y diagnósticos nacionales específicos para cada país que sirvan de base para la formulación de políticas y las decisiones de cooperación internacional.

Ya existen diversas métricas multidimensionales que se utilizan en el análisis de los países en desarrollo que pueden ser útiles en este nuevo paradigma de cooperación internacional para el desarrollo. El marco *How's Life* de la OCDE trasciende las variables macroeconómicas y ofrece un

⁴ El concepto de “tipo ideal” (*ideal type*) fue formulado por primera vez por Max Weber (1958) y se define como un instrumento analítico formulado sobre la base de hechos cuidadosamente recabados que permiten clasificar distintos fenómenos sociales.

panorama más claro de las experiencias de las personas en una variedad de ámbitos de la vida (OCDE, 2011). Es una herramienta útil para entender si el bienestar realmente está mejorando en determinado país o región. El marco también se ha adaptado para que refleje las diversas preferencias sociales de distintos países y grupos y permita medir el bienestar en países que no integran la OCDE (Boarini, Kolev y McGregor, 2014). Este marco adaptado mide los resultados de bienestar con relación a dos grandes pilares: las condiciones materiales y la calidad de vida, que abarcan numerosas dimensiones, entre ellas el empleo, la salud, la educación y las habilidades, las conexiones sociales, el empoderamiento y la participación, la vulnerabilidad y la evaluación de la vida (OCDE/CAF/CEPAL, 2016).

Los índices compuestos son otro ejemplo de métricas multidimensionales útiles para evaluar el nivel de desarrollo. Por ejemplo, el índice de desarrollo humano (IDH) reúne información sobre el desempeño de los países en materia de salud, educación y condiciones económicas y los clasifica según una única herramienta de medición. Se basa en la esperanza de vida al nacer, la media y las previsiones de años de escolaridad y el ingreso nacional bruto (INB) per cápita (PNUD, 2016). Asimismo, los estándares multidimensionales de la OCDE son un índice basado en tres dimensiones de bienestar —ingreso, empleo y salud— que se mide en función de los ingresos disponibles, la tasa de desempleo y la esperanza de vida al nacer. Esta herramienta de medición puede usarse para complementar el PIB per cápita a la hora de evaluar los resultados de las políticas en favor del crecimiento (Boarini y otros, 2016).

2. Estrategias de cooperación

Al definir las prioridades en materia de políticas es necesario tener en cuenta a las instituciones nacionales y las trampas específicas del desarrollo. Una estrategia nacional debe responder a un enfoque multidimensional y basarse en un diagnóstico específico del país. Analizar a los países en desarrollo en función de las herramientas de medición multidimensionales mencionadas es útil para entender mejor sus deficiencias y obstáculos específicos. En consecuencia, las estrategias nacionales, así como los proyectos de cooperación internacional —por ejemplo, las inversiones financieras y las no financieras— pueden orientarse con mayor precisión para lograr resultados más efectivos. Este es un aspecto crucial en el contexto de la nueva agenda de desarrollo, que abarca múltiples ámbitos de políticas y tiene objetivos específicos. El enfoque de la CEPAL de brechas estructurales y los Estudios Multidimensionales de País de la OCDE son buenos ejemplos de diagnósticos multidimensionales para economías emergentes y en desarrollo.

El enfoque de brechas estructurales de la CEPAL define cuáles son los obstáculos estructurales más importantes que impiden a los países de ingreso medio crecer de manera sostenida, equitativa e inclusiva. Utiliza 11 indicadores que representan las brechas en materia de ingreso per cápita, desigualdad, pobreza, inversión y ahorro, productividad e innovación, infraestructuras, educación, salud, impuestos, género y el medio ambiente. Tiene por objeto elaborar un conjunto amplio de indicadores que reflejen la realidad de cada país y detecten sus necesidades específicas, a fin de priorizar las necesidades de desarrollo (CEPAL, 2012).

Los Estudios Multidimensionales de País de la OCDE analizan el carácter multidimensional del desarrollo, ya que implican una mejora generalizada en un conjunto de resultados interconectados y deseables, a diferencia del progreso en una única dimensión. Al aplicar este enfoque se busca determinar si las cuestiones que obstaculizan el progreso en un sector también son un problema en otros, y si son las manifestaciones o los factores subyacentes de debilidad. También analiza la medida en que las políticas vigentes abordan las limitaciones al progreso y dan cuenta de la economía política del país, e ignora o prioriza los desafíos de desarrollo en función de si la cuestión ya está recibiendo un nivel adecuado de atención o no es viable desde el punto de vista político.

3. Enfoque en la agenda multilateral

La naturaleza de los desafíos regionales y mundiales actuales exige pensar más allá de las fronteras de los países. En muchos casos, la persistencia de las vulnerabilidades sociales, económicas y ambientales puede ser la consecuencia de crisis regionales y mundiales. De manera similar, las políticas nacionales pueden tener repercusiones transnacionales con efectos positivos o negativos sobre la comunidad internacional. Las repercusiones transnacionales obedecen a la creciente interconexión del mundo multipolar y al hecho de que determinadas políticas nacionales afectan directamente a los bienes públicos globales y regionales. Es necesario aplicar estrategias multilaterales para afrontar las cuestiones relacionadas con dichos bienes públicos globales y regionales, entre otras, la seguridad, la salud, la migración y el cambio climático.

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible refleja claramente la necesidad de adoptar una perspectiva más amplia del desarrollo. En la Agenda se definen desafíos universales en materia de desarrollo que afectan a todos los países, sin importar su nivel de ingresos, y se exige impulsar estrategias de cooperación internacional que trasciendan los esfuerzos nacionales. Si bien las políticas sociales se definen atendiendo a la realidad nacional, las políticas económicas dependen en mayor medida de factores externos. El elevado nivel interdependencia del mundo multipolar actual y las necesidades de desarrollo emergentes constituyen la base para la definición de un marco de desarrollo en múltiples niveles y con múltiples interesados. La Agenda 2030 hace hincapié en la necesidad de herramientas de desarrollo nuevas y más eficaces que permitan hacer frente a los desafíos del desarrollo sostenible. Por ende, no solo brinda un marco para el desarrollo económico y humanitario, sino también un punto de referencia para la cooperación multilateral.

La activa participación de América Latina y el Caribe y la Unión Europea en la definición de la Agenda 2030 y en la aprobación del Acuerdo de París transforman a las dos regiones en actores clave para mantener los compromisos alcanzados e implementar estos acuerdos en el futuro. Juntas pueden colaborar para propiciar el crecimiento inclusivo en varios aspectos cruciales para ambas regiones. Por ejemplo, las políticas regionales de la Unión Europea pueden ser muy útiles para la integración regional en América Latina y el Caribe, que no ha avanzado desde mediados de la década de 2000. Este es un buen ejemplo de redefinición de la cooperación entre países que están en etapas distintas de su desarrollo.

Las políticas regionales de la Unión Europea dan mucha importancia a la dimensión regional del desarrollo. En ellas se incluye a una variedad de actores e instituciones que participan en la definición e implementación de las políticas. Principalmente, dichas políticas permiten encontrar un equilibrio entre las exigencias mundiales de producción y competitividad y la necesidad local de fortalecer las capacidades sociales. Por ejemplo, las instituciones regionales bien establecidas sirven, entre otras cosas, como plataformas que propician un diálogo fructífero en materia de políticas regionales y posibilitan el establecimiento de alianzas estratégicas regionales más dinámicas, capaces de promover el desarrollo en los ámbitos local, regional y mundial.

La Fundación EULAC es un buen ejemplo de plataforma capaz de transformar y adaptar de forma equilibrada la alianza estratégica entre dos regiones diferentes con vistas a promover los intereses ambas. Otro ejemplo se relaciona con los Estados de bienestar, una modalidad tradicional de gobierno en la Unión Europea y que en América Latina y el Caribe sigue construyéndose. Los Estados de bienestar enfrentan varios desafíos, entre otros, la globalización y el envejecimiento de la población, que dejará de ser contribuyente para transformarse en receptora. La opinión que se tiene desde hace tiempo es que la Unión Europea y América Latina y el Caribe ya no están tan alejadas en lo que se refiere a la noción de bienestar. Los programas como EUROsociAL son valiosos no solo como iniciativas de cooperación para el apoyo mutuo, sino también como plataformas que permiten a ambas regiones aprender la una

de la otra y trabajar juntas de manera beneficiosa. Sin embargo, para que tales programas aprovechen al máximo las posibilidades que ofrece diálogo birregional, es fundamental evitar que las diferencias en el ingreso per cápita produzcan una división en la región de América Latina y el Caribe.

La naturaleza heterogénea de América Latina y el Caribe, con sus profundas diferencias de desarrollo tanto entre los países como dentro de ellos, brinda una posibilidad de poner a prueba esta nueva modalidad de cooperación multilateral para el desarrollo. Las dinámicas entre los países y dentro de ellos ponen de manifiesto numerosas diferencias en ámbitos tales como la productividad, la inclusión social, las instituciones y el cambio climático. Un aspecto fundamental de las políticas de desarrollo es reducir esas brechas.

Finalmente, las nuevas modalidades de cooperación, como la cooperación triangular, pueden establecer un vínculo entre las novedosas formas de cooperación Sur-Sur y aquellas más tradicionales, y en el marco de la Agenda 2030, brindar una opción innovadora de cooperación económica y social entre los países. Estos mecanismos de cooperación dejan atrás la relación vertical entre donantes y beneficiarios, que por largo tiempo ha sido la modalidad tradicional de cooperación, y en su lugar promueven un sistema de colaboración entre iguales centrado en el fortalecimiento de la capacidad, el intercambio de conocimientos y la transferencia de tecnología.

4. Gobernanza

Los nuevos desafíos exigen modalidades internacionales de cooperación —por ejemplo, la cooperación triangular— que promuevan nuevas alianzas con una variedad de actores. En años recientes, sacar a las personas de la pobreza ha dejado de ser el único objetivo de la cooperación. Los avances socioeconómicos en muchas regiones, en particular en América Latina y el Caribe, han revelado la existencia de nuevos desafíos relativos a las cinco dimensiones de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que se describen en la sección II. Estos nuevos desafíos son el reflejo de una sociedad que, pese a haber mejorado su situación socioeconómica en algunos aspectos, sigue siendo vulnerable y requiere cooperación en varias dimensiones para aprovechar las alianzas bilaterales, multinacionales, regionales e internacionales. Es aquí cuando la cooperación triangular adquiere particular importancia.

La mayoría de los donantes tradicionales participan en iniciativas de cooperación triangular o prestan apoyo directo a mecanismos de cooperación Sur-Sur para que su ayuda sea más eficaz. Esto implica alianzas constituidas por dos o más países en desarrollo del Sur que reciben el apoyo de uno o más países desarrollados u organizaciones multilaterales para llevar adelante los programas y proyectos de cooperación en materia de desarrollo (Naciones Unidas, 2016). La cooperación triangular puede reunir a distintos actores que comparten conocimiento y mejores prácticas para afrontar los desafíos del desarrollo. Los países participan en las iniciativas de cooperación triangular principalmente a través de proyectos, actividades de cooperación técnica e intercambio de conocimiento con expertos. Una de las principales motivaciones para participar en este tipo de iniciativas es compartir experiencias que ayuden a forjar relaciones beneficiosas para todos y crear nuevas oportunidades de integración regional (OCDE, 2016b).

La cooperación internacional para el desarrollo debería atender los desafíos nacionales y las necesidades de bienes públicos globales combinando los aportes de los donantes tradicionales y de los actores no estatales con el conocimiento adquirido de las economías emergentes. De hecho, la última ola de globalización, fruto de la cual han surgido nuevos centros de poder económico y político, como China, ha puesto de manifiesto un nuevo nivel de multipolaridad y complejidad. Las economías emergentes han participado activamente en modelos colaborativos de aprendizaje dirigidos a compartir soluciones innovadoras, adaptables y rentables para afrontar los desafíos del desarrollo.

En el plano internacional, los nuevos actores e instituciones transitan distintos caminos hacia el desarrollo y, por ende, tienen valiosas lecciones para compartir. En 2006, la alianza intergubernamental entre el Brasil, la Federación de Rusia, la India, China y Sudáfrica (BRICS) cobró gran relevancia en la economía mundial. Los países denominados BRICS representan un 42% de la población mundial, un 26% de la superficie mundial y casi un 30% del PIB mundial (RIS, 2016). El papel que desempeñan estos países en el plano internacional es cada vez más importante. Entre 1990 y 2008, mientras el comercio mundial casi se cuadruplicó, el comercio Sur-Sur aumentó más de diez veces. Desde principios de la década de 2000, la contribución de las economías en desarrollo a las exportaciones mundiales de mercancías ha aumentado considerablemente (OCDE, 2010). Los cálculos señalan que las economías en desarrollo representaron un 42% del total de las exportaciones mundiales de mercancías, y alrededor de la mitad de ese total correspondió a las corrientes Sur-Sur. Dicha circunstancia, sumada al crecimiento sostenido de las importaciones de mercancías, tuvo como resultado un marcado incremento en la participación de las economías en desarrollo en las corrientes mundiales de comercio, que ahora supera el 40% (OMC, 2016).

Estos nuevos actores también han cobrado importancia como promotores de la cooperación. Si bien los países del CAD de la OCDE siguen siendo los principales proveedores de AOD, durante la primera década de este siglo la cantidad de países que brindaron ayuda sin pertenecer al CAD aumentó drásticamente, a casi 30. Este grupo incluye a países emergentes como el Brasil, China, la India, Malasia, la Federación de Rusia y Tailandia. Además, la AOD proveniente de donantes que no pertenecen al CAD pero que lo informan, representan una parte de la cooperación Sur-Sur cada vez más amplia, que ascendió a 17.700 millones de dólares en 2015, frente a 8.900 millones de dólares en 2011 (OCDE, 2017e).

La cooperación internacional también puede adoptar la modalidad de cooperación horizontal, fundamental para afrontar los desafíos del desarrollo en los diferentes niveles de gobierno. La cooperación internacional entre diversos actores de ciudades, municipios y otras entidades subnacionales debería contribuir al diseño y la ejecución de políticas específicas y eficaces a nivel subregional. Por ende, la cooperación horizontal en distintos niveles del gobierno es clave para desarrollar estrategias que promuevan el bienestar en las subregiones específicas.

5. Modalidades

Abordar el desarrollo como un proceso en transición exige utilizar herramientas de cooperación para el desarrollo distintas a las tradicionales. Dichas herramientas tradicionales se refieren principalmente a mecanismos financieros como los subsidios, los préstamos en condiciones favorables o las medidas comerciales especiales como ayudas para el desarrollo que se otorgan a países en desarrollo. Los desafíos interrelacionados del mundo actual, que se describen en la sección I, deben enfrentarse aplicando modalidades alternativas, que también podrían incluir instrumentos financieros. Las modalidades alternativas incluyen el fortalecimiento de la capacidad, la transferencia de tecnología y el intercambio de conocimientos (RIS, 2016). Los diálogos regionales sobre políticas son otra modalidad de cooperación internacional para el desarrollo que podría propiciar el intercambio de experiencias sobre políticas entre América Latina y el Caribe y otras regiones. Un buen ejemplo de eso es compartir experiencias de política para promover la movilización sostenible de los recursos nacionales para iniciativas de desarrollo. Además, también es necesario valerse de instrumentos financieros —por ejemplo, canjes de deuda por medidas de protección ambiental, fondos de inversión para el clima o la combinación de instrumentos financieros para el desarrollo— y mejorar la transparencia y el seguimiento del financiamiento internacional para el desarrollo, incluido el apoyo oficial total para el desarrollo sostenible. Por ejemplo, estos instrumentos podrían revestir particular importancia para los países del Caribe, donde vulnerabilidades tales como el elevado nivel de endeudamiento y la exposición a las catástrofes naturales limitan las opciones de desarrollo.

Una modalidad de cooperación internacional para el desarrollo que se está utilizando con cada vez más frecuencia en América Latina y el Caribe es el intercambio de conocimientos. El Brasil ha hecho esfuerzos concertados para consolidar su presencia internacional en este sentido, profundizando sus vínculos y las iniciativas Sur-Sur de intercambio de conocimientos con países de África y América Latina. Por ejemplo, muchos países de América Latina han buscado maneras de aumentar el nivel de capacitación de sus trabajadores para mejorar sus condiciones de vida y la cantidad y calidad del desempeño de las empresas. Trabajando en estrecha cooperación con empleados y empleadores para capacitar a aprendices y trabajadores adultos y con la asistencia técnica de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) a través del Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional (CINTERFOR), la Argentina, el Brasil, Chile, Colombia, la República Bolivariana de Venezuela y el Uruguay han creado nuevos servicios nacionales de capacitación profesional (UNOSSC, 2016). Estas políticas transnacionales han permitido a los gobiernos reducir las deficiencias en materia de capacitación en varios países de la región.

La cooperación internacional para el desarrollo basada en el fortalecimiento de la capacidad, el intercambio de conocimientos y las transferencias de tecnología puede ser útil para aumentar la eficacia y la eficiencia de los sistemas tributarios en América Latina y el Caribe. El fortalecimiento de la capacidad puede mejorar la administración tributaria y el capital humano de los funcionarios de estos servicios. Como resultado, una mayor capacidad puede ser útil a la hora de elaborar las estadísticas necesarias para diseñar políticas tributarias y reducir tanto la evasión fiscal como la erosión de la base impositiva. Intercambiar conocimientos puede ser útil para mejorar el diseño y la ejecución de las reformas estructurales necesarias. Finalmente, la región también puede valerse de las transferencias de tecnología para simplificar el pago de tributos, aumentar la transparencia impositiva y prevenir la evasión fiscal, a medida que los mercados financieros se fortalecen y se generaliza el uso del dinero electrónico.

Además de las modalidades alternativas, las herramientas de financiamiento también pueden ser útiles para la cooperación internacional para el desarrollo. Por ejemplo, la combinación de instrumentos financieros para el desarrollo es una herramienta con un gran potencial para mejorar los resultados de desarrollo. Dados los vastos recursos financieros necesarios para alcanzar los Objetivos de la Agenda 2030, las economías en desarrollo deben movilizar una mayor cantidad de recursos para subsanar las actuales brechas de desarrollo. En este sentido, el sector privado desempeña un papel importante desarrollando, poniendo en marcha y ejecutando proyectos en los países en desarrollo. Una forma de aprovechar el potencial del sector privado es usar el financiamiento para el desarrollo para movilizar recursos adicionales —en particular el financiamiento comercial— con vistas a lograr un desarrollo sostenible en los países en desarrollo. Dado que actualmente el financiamiento comercial no se utiliza para las inversiones vinculadas con el desarrollo, la combinación de instrumentos financieros puede ser un instrumento útil para movilizar dichos recursos de forma tal de ampliar sus beneficios (OCDE, 2018b).

En el caso específico de los pequeños Estados insulares en desarrollo del Caribe, un mecanismo que les permita canjear su deuda por medidas de adaptación al cambio climático puede ser útil a la hora de diseñar una solución viable para su elevado endeudamiento. La idea de este tipo de canje se basa de manera general en el concepto de canje de deuda por medidas de protección ambiental, diseñado para reducir la deuda del país deudor a cambio de un mayor compromiso respecto de los esfuerzos de conservación. A cambio de cierto grado de condonación o cancelación de la deuda, el país deudor se compromete a asignar fondos a proyectos de conservación del medio ambiente. Estos proyectos pueden incluir: gestión de los recursos naturales; inversión en tecnologías de energía renovable, en adaptación climática y en la adopción de medidas de resiliencia; educación y formación, y designación y gestión de áreas protegidas.

La agenda de movilización de recursos nacionales es otro buen ejemplo de cuán útiles pueden ser para América Latina y el Caribe los nuevos mecanismos de cooperación internacional para el desarrollo. Como ya se mencionó, el volumen de fondos que movilizan los sistemas tributarios de la región no es suficiente para brindar bienes y servicios públicos de calidad, reducir las desigualdades y asegurar un desarrollo sostenible (véase la sección III).

Junto con estos instrumentos, pasar de un modelo de graduación a uno de gradación permite valerse de la cooperación internacional para seguir cooperando con los países en desarrollo. La gradación permitiría aplicar un enfoque gradual y escalonado hacia el uso de una combinación flexible de instrumentos financieros públicos y privados para todos los países, en función de la capacidad de cada país de movilizar recursos internos y externos, su disposición y capacidad para contribuir con los bienes públicos globales y un diagnóstico y priorización comunes de los desafíos que deben afrontarse (Sagasti, 2013).

Para que esto sea posible, realizar un seguimiento de todos los flujos financieros dirigidos a hacer frente a los desafíos de desarrollo —la Agenda 2030— es esencial para entender la contribución que puede hacer cada país. El mecanismo de apoyo oficial total para el desarrollo sostenible permite efectuar un seguimiento y una revisión de tales corrientes, y tiene por objeto complementar la AOD aumentando la transparencia y observando las nuevas tendencias que están conformando el panorama del financiamiento internacional para el desarrollo. El mecanismo busca aumentar el financiamiento externo para el desarrollo como complemento de los recursos nacionales propios de los países en desarrollo. Entre las fuentes de corrientes financieras se cuentan los inversores institucionales y de impacto, las instituciones nuevas y emergentes, y las iniciativas de dirigir la atención a proyectos fuera de la Unión Europea como la del Banco Europeo de Inversiones (Jones y Guarascio, 2017), las instituciones de financiación del desarrollo nuevas y en crecimiento, los bancos multilaterales de desarrollo respaldados por China y los cambiantes requisitos de capitalización y condicionalidad de los bancos multilaterales de desarrollo tradicionales y su combinación de carteras blandas y duras.

Pero esta propuesta de un enfoque gradual no es completamente nueva. A fin de planificar una transición fluida, los países pueden aprovechar las enseñanzas extraídas de las instituciones multilaterales para entender mejor el proceso que permite a un país salir de la categoría de los menos adelantados (Naciones Unidas, 2017). Esto implica velar por que los instrumentos para la transición gradual se ajusten a decisiones políticas que respondan a un conjunto de consideraciones más amplias que el INB per cápita, y que se constituyan provisiones para los períodos de transición. Además, algunos bancos multilaterales de desarrollo permiten ajustar gradualmente la combinación adecuada de los instrumentos de financiamiento (en condiciones favorables/no favorables, internos/externos y públicos/privados) que se utilizarán para afrontar los desafíos de desarrollo de los países a medida que avanzan en su proceso de desarrollo. En los programas regionales que actualmente se financian a través del Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo puede introducirse un enfoque de gradación que permita a todos los países participar en los mecanismos de asistencia técnica y las iniciativas de cooperación triangular, independientemente de su “graduación”. A través del uso de diferentes instrumentos y modalidades financieras, que no dependan del nivel de ingresos, el enfoque de gradación busca promover la participación en la búsqueda de soluciones para los desafíos comunes.

VI. Conclusiones

Los nuevos desafíos mundiales, que se relacionan directamente con las estrategias nacionales, subrayan la necesidad de ampliar los conceptos de desarrollo y de cooperación internacional para el desarrollo. A raíz de la creciente globalización del comercio y las corrientes financieras, de las repercusiones del crecimiento económico sobre el medio ambiente, de la revolución tecnológica y sus efectos sobre el futuro del empleo, del aumento en los flujos migratorios y de la elevada desigualdad que todavía persiste en algunos países, los paradigmas económicos y las estrategias políticas tradicionales han dejado de ser adecuados en muchos aspectos. Además, dicha deficiencia se ve agravada por la interdependencia entre los problemas internacionales y desafíos nacionales, tanto antiguos como nuevos.

Por ende, es cada vez más necesario coordinar los esfuerzos para afrontar los desafíos mundiales y locales. El concepto de desarrollo en transición supone un claro llamado a 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.

El nuevo paradigma de desarrollo y de cooperación internacional para el desarrollo exige diseñar un conjunto de instrumentos eficaces para los países en desarrollo. Todas las herramientas del conjunto siguen un enfoque de gradación que permite seguir apoyando a los países que dejan de recibir asistencia para el desarrollo. El principio que subyace es la necesidad de seguir apoyando a los países y fomentar el multilateralismo para promover la cooperación internacional para el desarrollo. Este paradigma debe tener en cuenta la naturaleza multidimensional del desarrollo e ir más allá de los instrumentos de medición tradicionales, como el ingreso per cápita. Además, es necesario que las estrategias de cooperación permitan dar respuesta a los desafíos nacionales, sin dejar de lado sus repercusiones en un mundo interconectado y multipolar y teniendo en cuenta los intereses de todas las partes para potenciar el desarrollo. En este contexto, el paradigma debe avanzar hacia una perspectiva integrada de mejora de los bienes públicos regionales y globales que refleje la multipolaridad y la complejidad del proceso a través del cual nuevos actores están asumiendo el poder político y económico. Respecto de la gobernanza, varias dimensiones de cooperación, como la cooperación triangular, la cooperación Sur-Sur y la cooperación horizontal, son fundamentales para esta perspectiva integrada. En particular, la cooperación triangular, en la cual países con niveles y trayectorias de desarrollo distintos aportan fondos y sus experiencias en materia de política, debería desempeñar un papel preponderante. La cooperación triangular supone la participación de diversos actores, entre ellos, donantes tradicionales, actores no estatales y economías emergentes. Finalmente, la cooperación internacional para el desarrollo debería ir más allá de los instrumentos tradicionales e incluir un nuevo conjunto de modalidades, por ejemplo, fortalecimiento de la capacidad, instrumentos innovadores de intercambio de conocimientos y transferencia de tecnología. En particular, es fundamental que los países que están en una etapa de desarrollo en transición compartan sus experiencias en materia de políticas para promover la movilización de los recursos internos. Asimismo, es necesario contar con nuevas modalidades de financiamiento, por ejemplo, fondos para el clima, combinación de instrumentos financieros y canjes de deuda por medidas de protección ambiental, y aplicar medidas adecuadas de supervisión y transparencia del financiamiento internacional para el desarrollo, incluido el apoyo oficial total para el desarrollo sostenible.

En un nuevo paradigma de cooperación internacional para el desarrollo es necesario fortalecer las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe para afrontar los desafíos regionales y mundiales. Ambas regiones tienen papeles clave que desempeñar en la agenda multilateral. Asimismo, ambas comparten intereses, valores y fuertes complementariedades. El ingreso de nuevos actores al escenario de la cooperación internacional ha llevado a la Unión Europea a consolidar la posición que tradicionalmente ha ocupado y profundizar su relación con los países de América Latina y el Caribe. Finalmente, asociarse con América Latina y el Caribe en un sistema de gradación podría beneficiar a ambas partes, dado que, al potenciar la estabilidad económica y la prosperidad para fortalecer la capacidad de los países, se evitarían reveses en el desarrollo económico que, a la larga, implicarían nuevos desembolsos de ayuda financiera.

En suma, este nuevo paradigma y el conjunto actualizado de herramientas de cooperación internacional para el desarrollo deberían propiciar el establecimiento de un marco que fomente el multilateralismo e impulse el diseño y la aplicación de herramientas y políticas concretas que permitan afrontar los desafíos locales, regionales y mundiales sin dejar a nadie atrás.

Bibliografía

- AGCID/PNUD (Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2017), *Primer análisis de impacto de la graduación de Chile*, Santiago, diciembre.
- Banco Mundial (2017a), World Development Indicators [base de datos en línea] <https://data.worldbank.org/products/wdi>.
- ____ (2017b), *World Development Report 2017: Governance and the Law*, Washington, D.C.
- ____ (2016), Worldwide Governance Indicators [base de datos en línea] <https://datacatalog.worldbank.org/dataset/worldwide-governance-indicators>.
- Boarini, R., A. Kolev y A. McGregor (2014), "Measuring well-being and progress in countries at different stages of development: towards a more universal conceptual framework", *OECD Development Centre Working Paper*, N° 325, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), noviembre.
- Boarini, R. y otros (2016), "Multi-dimensional living standards: a welfare measure based on preferences", *OECD Statistics Working Papers*, N° 2016/05, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
- CAF (Banco de Desarrollo de América Latina) (2014), *Por una América Latina más segura: una nueva perspectiva para prevenir y controlar el delito*, Bogotá, junio.
- CEDLAS/Banco Mundial (Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales/Banco Mundial) (2017), Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y el Caribe (SEDLAC) [en línea] <http://cedlas.econo.unlp.edu.ar/wp/es/estadisticas/sedlac/estadisticas/#1496166206215-2d0bfa0c-fb30>.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2018a), *Los desafíos de América Latina y el Caribe con respecto al financiamiento para el desarrollo en el contexto de la Agenda 2030* (LC/TS.2018/26), Santiago, abril.
- ____ (2018b), *The Caribbean Outlook* (LC/SES.37/14/Rev.1), Santiago, junio.
- ____ (2017a), *Panorama Social de América Latina, 2016* (LC/PUB.2017/12-P), Santiago, agosto.
- ____ (2017b), *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe, 2017* (LC/PUB.2017/18-P), Santiago, septiembre.
- ____ (2016), *Panorama Social de América Latina, 2015* (LC/G.2691-P), Santiago, octubre.
- ____ (2014), *Panorama Social de América Latina, 2014* (LC/G.2635-P), Santiago, diciembre.
- ____ (2012), *Los países de renta media: un nuevo enfoque basado en brechas estructurales* (LC/G.2532/Rev.1), Santiago, noviembre.
- Familiar, J. (2014), "Impacto del cambio climático en América Latina y el Caribe: cómo hacer frente a la nueva realidad climática", Washington, D.C., Banco Mundial, 2 de diciembre [en línea] <http://www.bancomundial.org/es/news/speech/2014/12/02/climate-change-impacts-in-latin-america-and-the-caribbean-confronting-the-new-climate-normal>.
- Gallup (2016), "Gallup World Poll" [en línea] <https://gallup.com/services/170945/worldpoll.aspx>.

- Head, K. y J. Ries (2003), "Heterogeneity and the FDI versus export decision of Japanese manufacturers", *Journal of the Japanese and International Economics*, vol. 17, N° 4, Amsterdam, Elsevier, diciembre.
- Herreros, S. y T. García-Millán (2015), "La participación de América Latina y el Caribe en el Mecanismo de Solución de Diferencias de la OMC: una mirada panorámica a los primeros 20 años", *serie Comercio Internacional*, N° 126 (LC/L.3967), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), febrero.
- Jones, M. y F. Guarascio (2017), "Exclusive: European Investment Bank plans internationally-focused offshoot", Londres, Reuters, 6 de diciembre [en línea] <https://reuters.com/article/us-eu-eib-exclusive/exclusive-european-investment-bank-plans-internationally-focused-offshoot-idUSKBN1E02XC>.
- Jütting, J. y J. de Laiglesia (2009), *Is Informal Normal?: Towards More and Better Jobs in Developing Countries*, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), marzo.
- Lustig, N. (ed.) (2016), *Commitment to Equity Handbook: A Guide to Estimating the Impact of Fiscal Policy on Inequality and Poverty*, Nueva Orleans, Universidad Tulane.
- Melguizo, A. y otros (2017), "No sympathy for the devil!: Policy priorities to overcome the middle-income trap in Latin America", *OECD Development Centre Working Paper*, N° 340, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), septiembre.
- Milanovic, B. (2016), *Global Inequality: A New Approach for the Age of Globalization*, Cambridge, Harvard University Press.
- Mycoo, M. y M. Donovan (2017), *A Blue Urban Agenda: Adapting to Climate Change in Coastal Cities of Caribbean and Pacific Small Island Development States*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), mayo.
- Naciones Unidas (2017), "Graduation and then...? How do countries 'graduate'?", Nueva York, 29 de noviembre [en línea] <https://www.un.org/development/desa/capacity-development/2017/11/29/graduation-and-then-how-do-countries-graduate/>.
- ____ (2016), *Marco de directrices operacionales para el apoyo de las Naciones Unidas a la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular. Nota del Secretario General (SSC/19/3)*, Nueva York, marzo.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2018a), *Making Development Co-operation Work for Small Island Developing States*, París, abril.
- ____ (2018b), *Making Blended Finance Work for the Sustainable Development Goals*, París, enero.
- ____ (2017a), "Fixing globalisation: time to make it work for all", *Better Policies series*, París, abril.
- ____ (2017b), "Next steps for development in transition: a background paper", documento presentado en el seminario Next Steps for Development in Transition, Bruselas, Comisión Europea/Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CE/OCDE/CEPAL), 18 de mayo, inédito.
- ____ (2017c), *Revenue Statistics 1965-2016*, París, noviembre.
- ____ (2017d), "Multi-dimensional review of Panama: volume 1. Initial assessment", *OECD Development Pathways*, París, octubre.
- ____ (2017e), *Development Co-operation Report 2017: Data for Development*, París, octubre.
- ____ (2016a), "Job quality", OECD.Stat [base de datos en línea] <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=JOBQ>.
- ____ (2016b), "Building the knowledge base on triangular co-operation: findings from the 2015 OECD survey on triangular co-operation", *Interim Report*, París, mayo.
- ____ (2016c), *Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2017*, París, diciembre.
- ____ (2015), "Multi-dimensional review of Peru: volume I. Initial assessment", *OECD Development Pathways*, París.
- ____ (2011), *How's Life? Measuring Well-being*, París, octubre.
- ____ (2010), *Perspectives on Global Development 2010: Shifting Wealth*, París, junio.
- OCDE/CAF/CEPAL (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos/Banco de Desarrollo de América Latina/Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2018), *Perspectivas económicas de América Latina 2018: repensando las instituciones para el desarrollo* (LC/PUB.2017/25), Santiago, abril.
- ____ (2016), *Perspectivas económicas de América Latina 2017: juventud, competencias y emprendimiento* (LC/G.2689), París, octubre.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) y otros (2018), *Estadísticas Tributarias en América Latina y el Caribe 2018*, París, marzo.
- OMC (Organización Mundial del Comercio) (2016), *World Trade Statistical Review 2016*, Ginebra.
- OMS (Organización Mundial de la Salud) (2017), "Health Equity Monitor", Ginebra [base de datos en línea] http://www.who.int/gho/health_equity/en/.

- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2016), *Informe sobre Desarrollo Humano 2016: desarrollo humano para todas las personas*, Nueva York.
- Rigaud, K. y otros (2018), *Groundswell: Preparing for Internal Climate Migration*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- RIS (Research and Information System for Developing Countries) (2017), *Learning South-South Co-operation: Perspectives from Partner Countries*, Nueva Delhi.
- Sagasti, F. (2013), "From 'graduation' to 'gradation' in international development finance", Londres, Overseas Development Institute (ODI), inédito.
- SEGIB (Secretaría General Iberoamericana) (2017), *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2017*, Madrid, octubre.
- UNODC (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito) (2013), "UNODC statistics" [base de datos en línea] <https://data.unodc.org/>.
- UNOSSC (Oficina de las Naciones Unidas para la Cooperación Sur-Sur) (2016), *Good Practices in South-South and Triangular Cooperation for Sustainable Development*, Nueva York, mayo.
- _____(2017), "What is South-South cooperation?", Nueva York [en línea] <http://www.arab-ecis.unsouthsouth.org/about/what-is-south-south-cooperation>.
- Weber, M. (1958), *The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism*, Nueva York, Scribner.

