



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Seminario

La cooperación con países de Renta Media.
Reflexiones para lograr una asociación con resultados

Brechas Estructurales y Diagnóstico del Desarrollo

Antigua, 26 de Noviembre 2014

Esteban Pérez Caldentey
Jefe

Unidad de Financiamiento para el Desarrollo, CEPAL
csteban.perez@cepal.org

Algunos principios sobre los que sustenta el ejercicio de brechas estructurales (cooperación estratégica)

- La prioridad política
- La ‘apropiación inclusiva’
- Necesidad de contar con un equipo interinstitucional-interministerial
- La flexibilidad en la definición y medición
- La parsimonia y priorización
- Una metodología clara y simple (capacitación) para todos
- La formación de expectativas (resultados, limitantes)
- La estrategia de comunicación

Enfoque de brechas

¿Por qué el nuevo enfoque de brechas estructurales del desarrollo?

- Uso predominante del PIB per cápita como indicador de desarrollo. Se supone que el PIB per cápita refleja:
 - La **necesidad** de apoyo de la cooperación internacional;
 - La **capacidad** de movilizar recursos para el desarrollo.
- El uso del PIB no tiene en cuenta la gran heterogeneidad entre países del mismo “grupo” de ingresos:
 - No considera la diversidad de su situación económica y social.
 - No considera la especificidad de sus retos específicos de desarrollo.

La agrupación de países por ingresos representa una perspectiva limitada del desarrollo

- El ingreso per cápita como indicador no capta las diferencias entre países:
 - en su desarrollo social y económico;
 - en sus retos específicos de desarrollo;
 - y en su capacidad de movilizar fuentes internas y externas para el financiamiento del desarrollo.
- Los países del grupo de renta media reflejan un mundo altamente heterogéneo:
 - en las condiciones de pobreza, inclusión social, capacidad productiva, institucional y financiera (entre otras).

Los países de renta media de América Latina y el Caribe son altamente heterogéneos

ESTADÍSTICAS DESCRIPTIVAS DE ALGUNAS VARIABLES EN LOS PAÍSES DE RENTA MEDIA DE ALC (promedios 2005-2013)

| Países de renta media-baja en ALC (7 países) | | | | | | |
|--|---|------------------------------------|----------------|--|---|---|
| | PIB per cápita (en dólares PPA de 2005) | Taza de pobreza (en porcentaje) | Índice de GINI | Costo de empezar una empresa (en % del INB per cápita) | Exportaciones de alta tecnología (en % de exportaciones de manufacturas) | Gasto en Investigación y Desarrollo (I+D) (en % del PIB) |
| # de observaciones | 7 | 6 | 6 | 7 | 7 | 4 |
| Mínimo | 2638 | 15.3 | 40.5 | 46.0 | 0.2 | 0.05 |
| Máximo | 5975 | 33.4 | 58.3 | 110.5 | 9.6 | 0.16 |
| Media | 4110 | 24.7 | 52.0 | 71.9 | 4.8 | 0.09 |
| Desvío Estándar | 1123 | 7.7 | 6.8 | 27.3 | 3.1 | 0.05 |

| Países de renta media-alta en ALC (18 países) | | | | | | |
|---|---|------------------------------------|----------------|--|---|---|
| | PIB per cápita (en dólares PPA de 2005) | Taza de pobreza (en porcentaje) | Índice de GINI | Costo de empezar una empresa (en % del INB per cápita) | Exportaciones de alta tecnología (en % de exportaciones de manufacturas) | Gasto en Investigación y Desarrollo (I+D) (en % del PIB) |
| # de observaciones | 17 | 10 | 10 | 17 | 18 | 8 |
| Mínimo | 6791 | 5.2 | 46.9 | 7.5 | 0.2 | 0.17 |
| Máximo | 12509 | 19.5 | 57.2 | 130.1 | 41.8 | 1.09 |
| Media | 9283 | 12.6 | 50.9 | 27.7 | 9.8 | 0.45 |
| Desvío Estándar | 1762 | 5.1 | 3.6 | 28.5 | 10.4 | 0.30 |

Fuente: CEPAL sobre la base de World Development Indicators (2014)

Nota: Las cifras refieren al PIB per cápita medido en PPP (en dólares internacionales constantes de 2005) y la tasa de pobreza utiliza la línea de 2 dólares por día. El índice de Gini se utiliza para medir la desigualdad de los ingresos y abarca desde un mínimo de 0 (la desigualdad más baja) hasta un máximo de 100 (la desigualdad más alta). La clasificación de países por grupo de ingresos es la más reciente del Banco Mundial.

El uso del PIB per cápita implica una visión reduccionista del desarrollo

- El desarrollo debe ser concebido como un proceso multifacético consistente en encarar los desafíos estructurales de los países de renta media:
 - Se trata de no solo mejorar los estándares de vida (¡promedios!), sino también lograr **procesos de crecimiento sostenibles e inclusivos** que se hagan cargo de la **desigualdad social** y la **heterogeneidad productiva** que caracteriza sobre todo a los países de renta media.

Se requiere de un nuevo enfoque que refleje el carácter multidimensional del desarrollo y la heterogeneidad entre países

- Planteamiento de la CEPAL:

Para lograr el desarrollo es necesario superar una serie de obstáculos –o **brechas estructurales**– tradicionales que dificultan el crecimiento económico dinámico y sostenido y que limitan las posibilidades de transitar hacia economías y sociedades más inclusivas.

- Basado en la tradición de análisis de la CEPAL y con renovado impulso en *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir (2010)*, y en *Los países de renta media: Un nuevo enfoque basado en brechas estructurales (2012)*.

El planteamiento de la CEPAL es un enfoque a la vez alternativo y complementario al criterio de ingreso per cápita

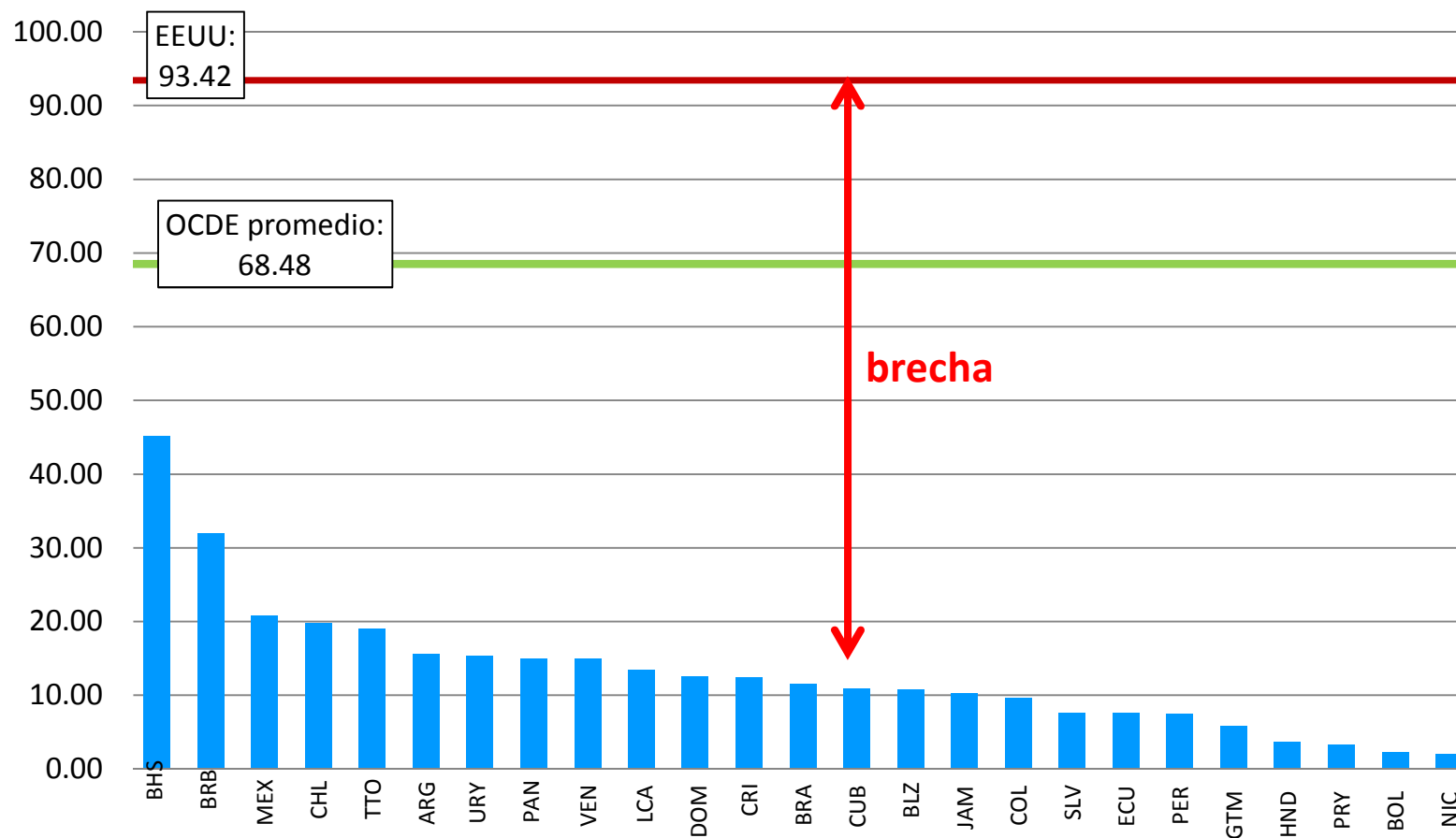
- El enfoque de brechas estructurales consiste en elaborar **un conjunto amplio de indicadores** que reflejen la realidad propia de cada país y que permitan detectar **las principales necesidades particulares a cada país.**
- Y **que permitan priorizar** las necesidades de desarrollo en un país específico y un momento dado.
- Análisis a nivel de país o a nivel regional (subnacional)
 - Usando el marco teórico del **“diagnóstico del desarrollo”**:
 - Negociación más efectiva en la cooperación para el desarrollo;
 - Diseño de políticas adecuadas para enfrentar las brechas prioritarias.
 - Ejemplo de implementación: Costa Rica

Las Brechas Estructurales de Desarrollo – una mirada más detallada

- Las brechas se identifican a través de las diferencias entre
 - las necesidades en varias áreas claves para el desarrollo sostenible e inclusivo, y
 - el cumplimiento efectivo de las mismas
- Consideración explícita de once brechas:
 1. Brecha del ingreso por habitante
 2. Brecha de la desigualdad
 3. Brecha de pobreza
 4. Brecha de la inversión y el ahorro
 5. Brecha de la productividad e innovación
 6. Brecha de infraestructura
 7. Brecha de educación
 8. Brecha de salud
 9. Brecha de la fiscalidad
 10. Brecha de género
 11. Brecha medioambiental

Brecha de productividad e innovación

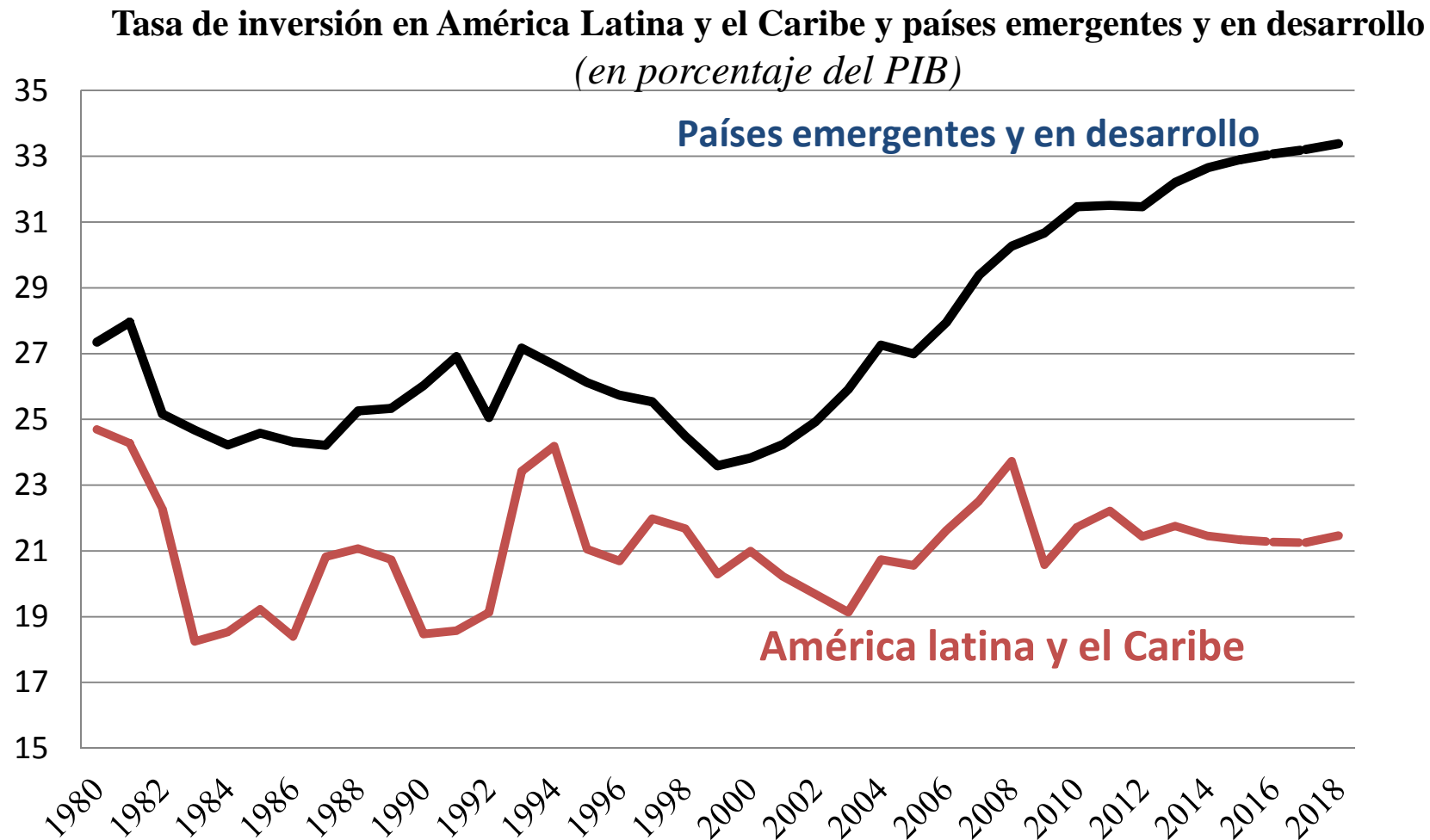
Países seleccionados de América Latina y el Caribe: Brecha de Productividad
(PIB por trabajador en miles de dólares de 2005)



Fuente: CEPAL, División de Financiamiento para el Desarrollo

Brecha de la inversión y el ahorro

- En comparación con otras regiones emergentes, la formación bruta de capital fijo en ALC es baja.



El enfoque de brechas permite constatar que distintas brechas implican distintas clasificaciones

- El ordenamiento de los países según la brecha del ingreso per cápita no necesariamente coincide con el ordenamiento según las demás brechas.
 - Esto confirma el hecho de que no se puede equiparar el nivel de ingreso con el nivel de desarrollo ya que un aumento del nivel de ingreso y, por ende, una reducción de la brecha de ingreso no implican necesariamente una mejora del resto de las brechas.
- El ordenamiento de los países cambia según la brecha que se esté considerando.
 - No existe un orden preestablecido claro por el cual algunos países tienen las menores o las mayores brechas en el conjunto de los indicadores considerados.
- La relevancia de las distintas brechas es distinta en cada país, es decir que algunas brechas son muy relevantes para un país y menos para otros y viceversa.

El enfoque captura la diversidad de necesidades porque el peso relativo de las distintas brechas es distinto en cada país...

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

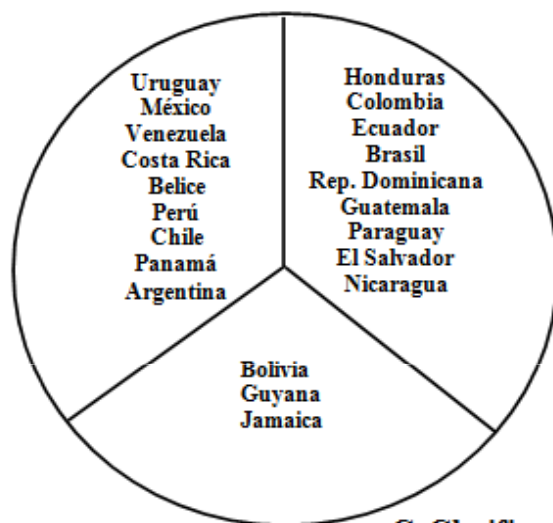
| Mayor brecha | Brecha de ingreso por habitante | Brecha de desigualdad | Brecha de pobreza | Brecha de inversión y ahorro | | Brecha de productividad e innovación | | Brecha de infraestructura | Brecha de educación | Brecha de salud | Brecha de fiscalidad | Brecha de género | Brecha medioambiental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

Lo anterior implica que no existe una clasificación única ni un criterio uniforme para evaluar las necesidades del desarrollo...

- **Existen tantas clasificaciones como criterios** para determinar cuáles son los principales obstáculos al desarrollo.
- En efecto, **se pueden generar distintas agrupaciones** de los países de renta media de la región según las brechas que se consideren.

Se pueden distinguir diversas clasificaciones de países en la región según distintas brechas

A. Clasificación por brechas de capital humano y físico



B. Clasificación por brecha de desigualdad



C. Clasificación por brecha de pobreza



Agrupar los países de acuerdo al ingreso per cápita es una de las posibles clasificaciones resultante del enfoque de brechas

- La clasificación que utiliza la brecha del ingreso para determinar los grupos de países tiene una ponderación implícita que asigna a esta brecha una importancia fundamental.
- Como consecuencia de lo anterior, una estrategia de desarrollo que considera como elemento central la brechas de ingreso subsume el resto de las brechas del desarrollo en un nivel secundario.

El enfoque de brechas implica que la identificación y el ordenamiento de las prioridades de desarrollo radican en las condiciones individuales de los países de la región...

- Para esto los países deben **establecer, medir y cuantificar** sus propias brechas (a nivel nacional o regional),
 - identificando cuáles son las áreas en las cuales se encuentran las mayores necesidades y los mayores desafíos del desarrollo,
 - definiendo cuáles áreas querrán priorizar
 - para guiar el diseño de políticas;
 - para negociar de manera más efectiva en la cooperación para el desarrollo.

Diagnóstico del Desarrollo: Concepto, medición e indicadores

Marco teórico del análisis: “Diagnóstico del desarrollo”

- El enfoque del segundo mejor consiste en dar prioridad a las *restricciones más limitantes* al desarrollo sostenible e inclusivo:
 - Centrarse en las áreas y/o reformas con el mayor efecto directo;
 - Sin tener en consideración todos los efectos secundarios:
 - Los efectos secundarios son difíciles de evaluar *ex ante*.
 - El impacto de los efectos secundarios es menor mientras mayor sea el efecto directo.
 - Es posible que se requieran medidas compensatorias o políticas de transición para enfrentar los efectos adversos.

Marco teórico del análisis: “Diagnóstico del desarrollo”

- Sistematización de las brechas estructurales en forma de **“árbol de decisión”** como herramienta de diagnóstico para identificar los cuellos de botella del desarrollo:
 - 1) Pre-selección de brechas y adaptación del “árbol” a las necesidades del país (basado en conocimientos expertos locales y prioridades políticas y cívicas);
 - 2) Cuantificación y priorización de las diferentes brechas, basadas en indicadores regionales, nacionales y globales y en las prioridades políticas y cívicas;
 - 3) Moviendo de arriba hacia abajo, siguiendo y descartando las diferentes “ramas” en los nodos de decisión.

Implementación práctica:

(i) Las brechas y sus determinantes

- i. Establecer las brechas y sus determinantes:
 - Escoger el número y tipo de brechas que se quiere analizar
 - No depende de ningún *a priori* teórico
 - Depende del contexto y el periodo de tiempo
 - Depende de las prioridades establecidas por las autoridades/sociedad civil.
 - Identificar determinantes, líneas de causalidad y jerarquías (árbol de decisión)
 - Depende de la estructura económica, de la institucionalidad.

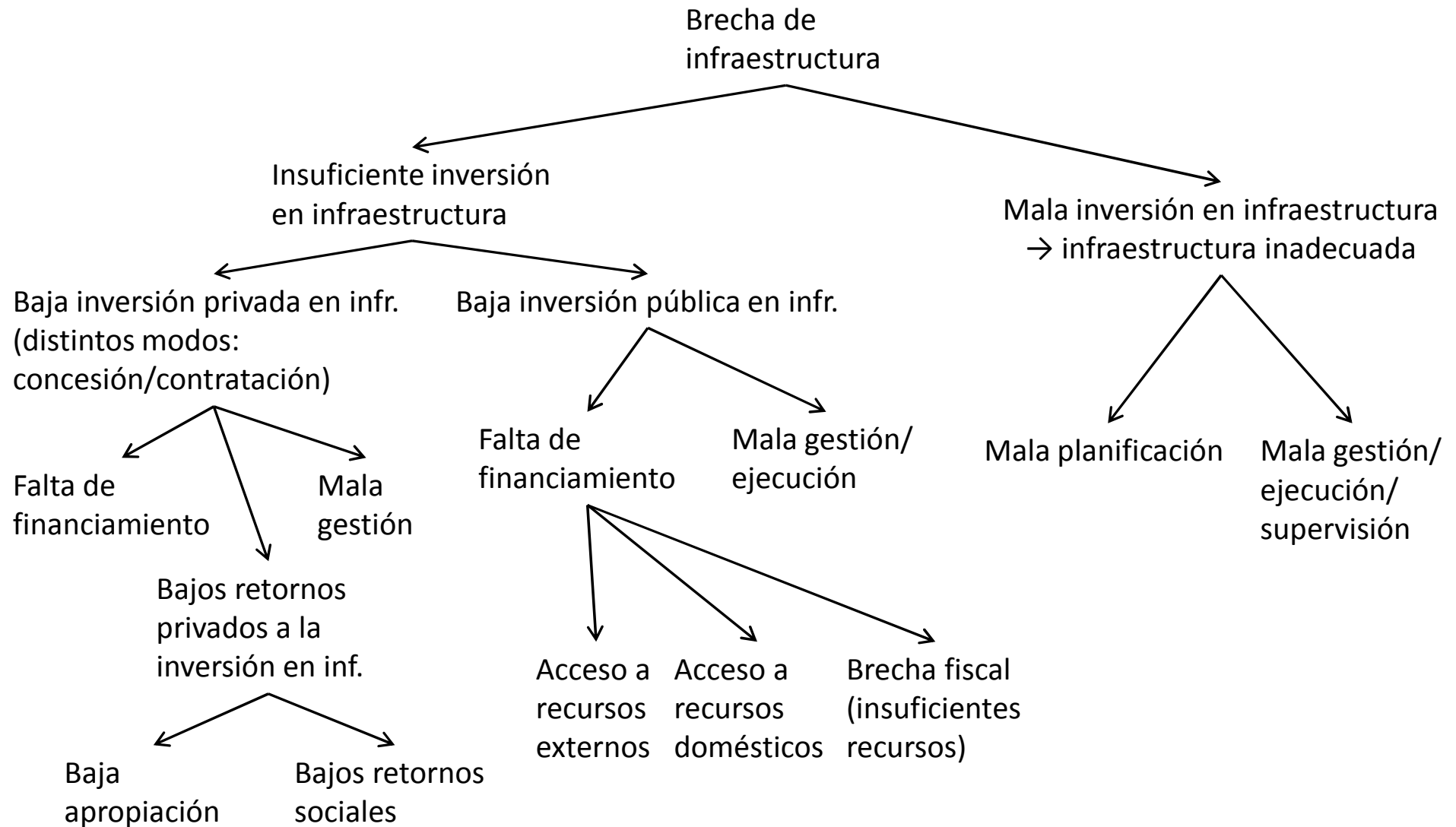
Implementación práctica:

(ii) Medición e indicadores

ii. Identificar y medir indicadores apropiados

- Objetivo: determinar si una brecha es una restricción limitante para el desarrollo sostenible e inclusivo
 - El tamaño de la brecha puede ser un primer indicio de su relevancia
 - Pero no es suficiente para determinar su impacto en el desarrollo:
 - Puede tener un efecto menor debido a falta de factores “complementarios” (p.ej. educación)
 - Otras brechas pueden resultar más limitantes

Ejemplo: Brecha de infraestructura y sus determinantes (Costa Rica)



Diagnóstico del Desarrollo: Implementación a nivel país

Se propone un trabajo en conjunto entre los países y la CEPAL (I)

- **Para identificar, cuantificar y priorizar las brechas estructurales** que constituyen los mayores desafíos al desarrollo:
- **La CEPAL** brindará el apoyo técnico y metodológico necesario;
- **Los países** tendrán a su cargo la cuantificación y la priorización de las brechas;
- El país conformará un **equipo de trabajo interinstitucional** para cubrir el abanico de las distintas brechas (p.ej. ministerio de planificación, ministerio de economía, ministerio social y otros...);
- Este equipo sondeará la información disponible y recopilará la información para el análisis de brechas, y actuará como contraparte oficial para la cooperación con la CEPAL;

Se propone un trabajo en conjunto entre los países y la CEPAL (II)

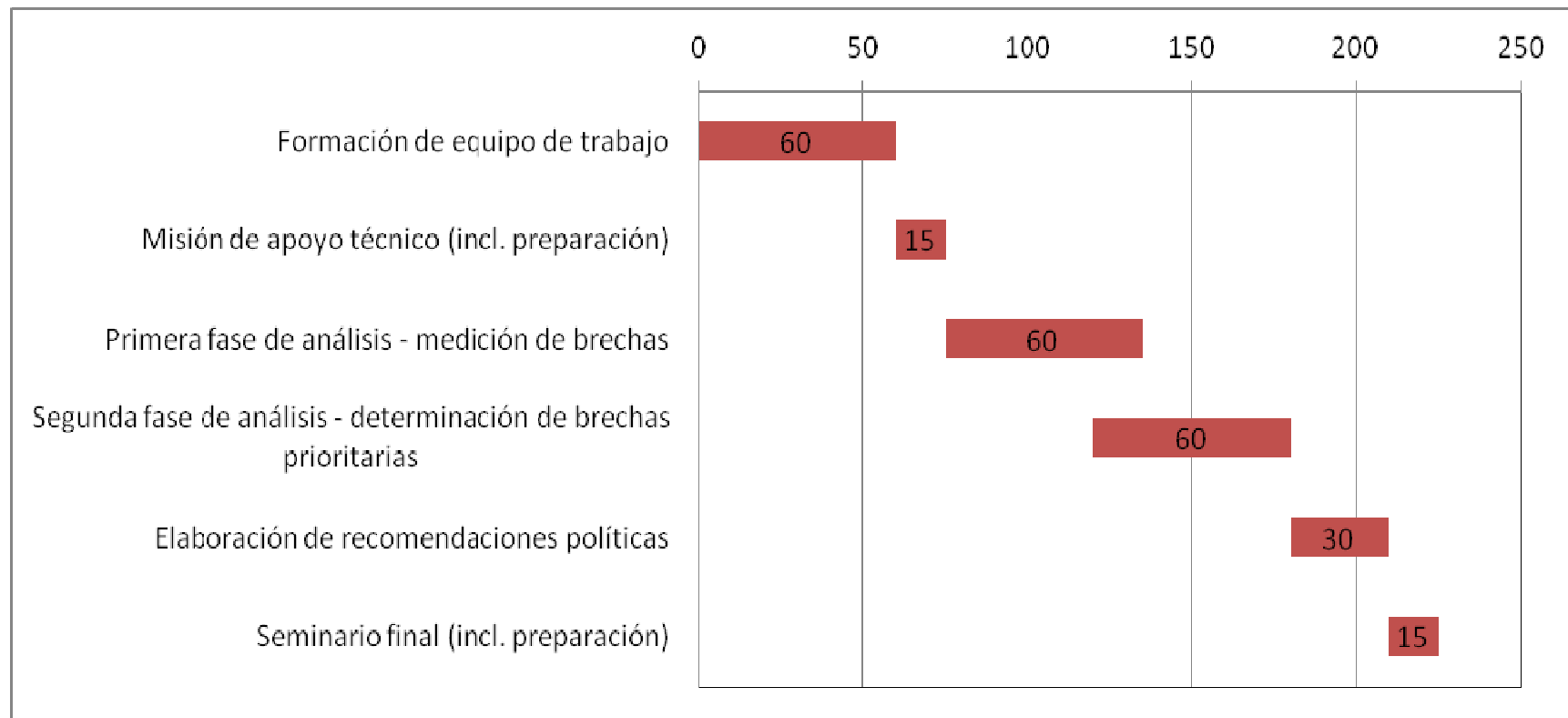
- La **CEPAL** apoyará el proceso de sondeo y recopilación en términos metodológicos a través de un **intercambio regular con el equipo**;
- Una vez constituido el equipo de trabajo, se organizará un **seminario** en el país – con el apoyo de la CEPAL – para acordar el método de análisis y el plan de trabajo;
- Al haber acordado la metodología, **el equipo de trabajo recopilará y organizará la información necesaria** según los requerimientos de análisis;
- Durante la siguiente fase del proyecto, **el equipo de trabajo analizará de forma cuantitativa y cualitativa las diferentes brechas de desarrollo**, con el apoyo metodológico de la CEPAL.

Se propone un trabajo en conjunto entre los países y la CEPAL (III)

- En una segunda fase de análisis se usarán los resultados del análisis cuantitativo y cualitativo, además de las prioridades políticas y cívicas, para **determinar las brechas prioritarias** para el desarrollo del país;
- Finalmente, se desarrollarán **recomendaciones de política** para enfrentar las brechas prioritarias, incluso a través la canalización apropiada de recursos;
- Una vez terminado este trabajo, se organizará un **taller final** para discutir los resultados y acordar una ruta de seguimiento a nivel político.

Se propone un trabajo en conjunto entre los países y la CEPAL (IV)

Carta Gantt: Duración del trabajo en sus diferentes fases (días)



Total de días: 225 (aprox. 8 meses)