



Desarrollo en transición: un concepto y una medición en construcción

Oportunidades para una cooperación renovada en América Latina y el Caribe

Alicia Bárcena

Secretaria Ejecutiva

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

14 de julio de 2021



NACIONES UNIDAS

CEPAL

MENSAJES

El ingreso per cápita: una medida insuficiente para evaluar avances en el desarrollo, el bienestar y la sostenibilidad.

Renovar la cooperación internacional con base en una clasificación, más allá del PIB per cápita, que refleje el nivel de desarrollo de los países, especialmente los de ingreso medio.

La Agenda 2030 y los ODS: guías e indicadores para evaluar avances hacia el desarrollo sostenible y definir nuevas formas de cooperación y alianzas estratégicas.

Desarrollo en transición: un marco analítico mediciones (trampas de ingreso medio y brechas estructurales) para reorientar la cooperación.

Usar este marco analítico para definir los criterios de otorgamiento de financiamiento internacional para el desarrollo.

LA URGENCIA DE UNA NUEVA CLASIFICACIÓN: LOS EFECTOS DE LA GRADUACIÓN VAN MÁS ALLÁ DE PERDER LOS BENEFICIOS DE LA AOD

EFECTOS DIRECTOS

FINANCIEROS	NO FINANCIEROS
<ol style="list-style-type: none">1. Contracción de flujos de préstamos concesionales y donaciones2. Reducción de financiamiento de becas y formación académica3. Contracción y desplazamiento de flujos dirigidos a sectores específicos4. Cambio de los términos y condiciones en el financiamiento para el desarrollo no concesional	<ol style="list-style-type: none">1. Aumento de la cuotas en los organismos multilaterales2. Dificultades en movilizar recursos para la cooperación triangular y sur-sur3. Dificultades en el apalancamiento de fondos para la ciencia y la tecnología4. Fin de preferencias comerciales unilaterales5. Fin de preferencias para formación académica y profesional6. Debilitamiento de apoyo a organizaciones de la sociedad civil

EFECTOS INDIRECTOS

FINANCIEROS	NO FINANCIEROS
<ol style="list-style-type: none">1. Reducción de recursos concesionales y no concesionales para el desarrollo2. Dificultad para apalancar otros recursos	<ol style="list-style-type: none">1. Potencial cierre de canales del diálogo formal con los países donantes2. Baja participación en espacios de diálogo con graduados3. Pérdida de oportunidades de negocios por las pymes

MÁS ALLÁ DEL INGRESO PER CÁPITA COMO MEDIDA DE BIENESTAR

El ingreso per cápita no es una buena proxy del desarrollo

- No refleja la capacidad de ahorrar, acceder o movilizar recursos para financiar el desarrollo, tanto internos como externos.
- Los países tienen diferentes capacidades para acceder al mercado de capitales.
- La graduación de la AOD no garantiza el acceso a otras fuentes de financiamiento.
- El tamaño de la economía puede ser una limitación importante para la movilización de recursos internos.
- Los países expuestos a fenómenos naturales extremos, como los de Centroamérica y el Caribe, requieren solidaridad y apoyo adicional para abordar la asimetría climática.

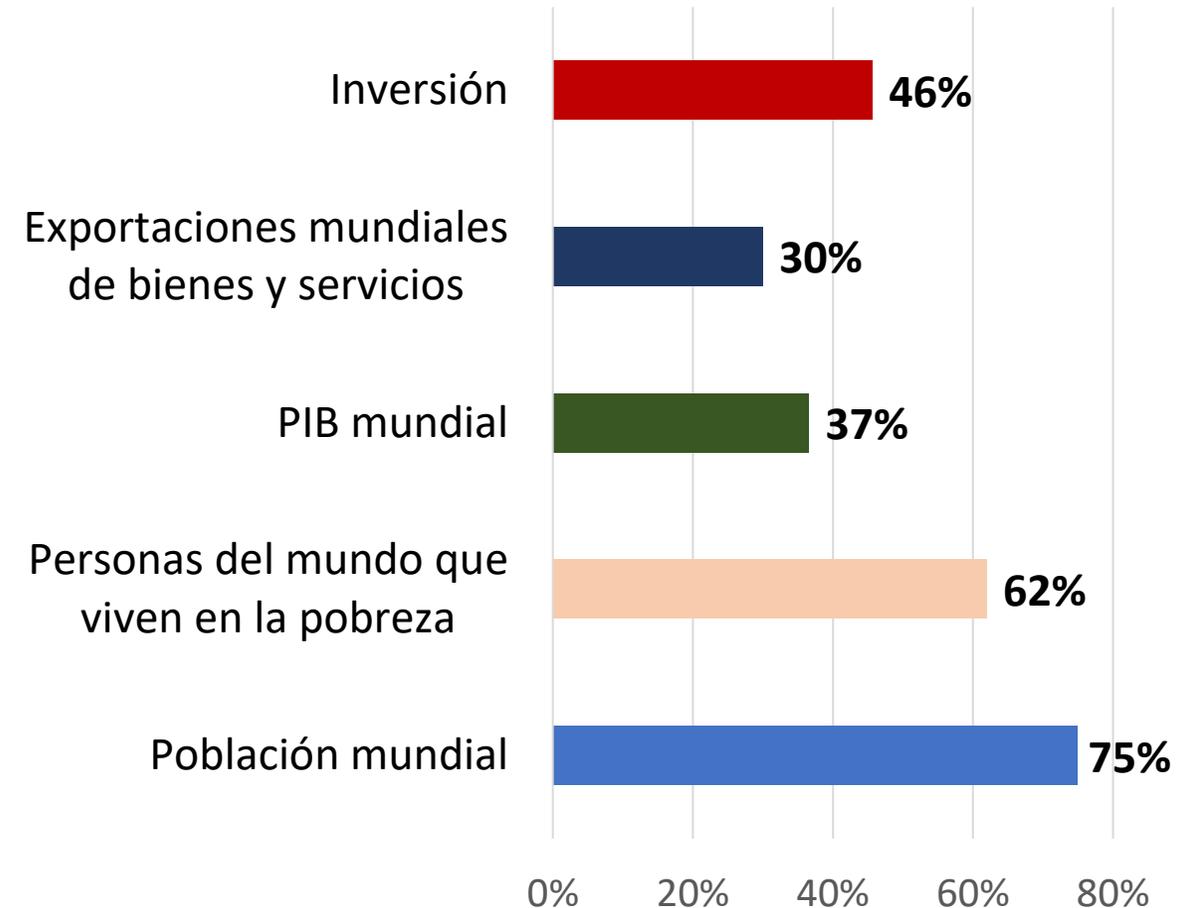


***El desarrollo en transición en tiempos
de pandemia: desafíos de países de
ingreso medio***

PAÍSES DE INGRESO MEDIO: ACTORES IMPORTANTES DEL DESARROLLO MUNDIAL

- **96% de la deuda externa de los países en desarrollo (excluidos China e India). El sobreendeudamiento y el posible incumplimiento pueden tener repercusiones en los mercados financieros.**
- Conjunto heterogéneo de economías, con diferentes problemas y necesidades de desarrollo derivados de sus características estructurales
- Los países de la región son en su mayoría de ingreso medio:
 - 8 países de ingreso alto
 - 20 de ingreso medio-alto
 - 5 en el medio-bajo
 - 1 de ingreso bajo

Los países de ingresos medios (PIM) representan*



*Incluye China e India

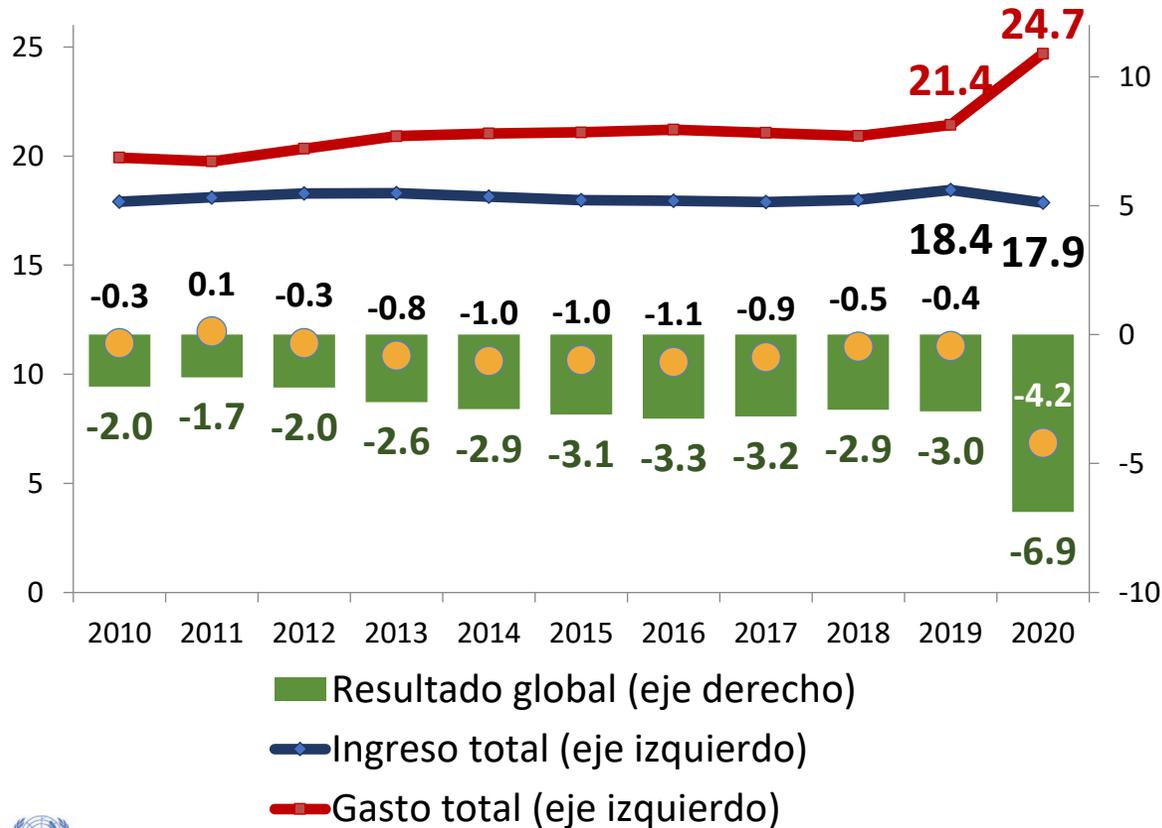
DESAFÍOS PARA UN NUEVO ESTILO DE DESARROLLO EN PAÍSES DE INGRESO MEDIO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

- Región altamente endeudada (79% en LA y más de 100% en El Caribe), con acceso limitado a mercados de capital y a fondos concesionales
- Insuficiente y reducido espacio fiscal: se tributa poco y mal, evasión y fondos ilícitos
- Desigualdad, pobreza y escasa provisión de bienes públicos
- Composición y dinámica del desempeño exportador
- Baja productividad y competitividad, alta heterogeneidad estructural, primarización y poca innovación
- Alta vulnerabilidad ambiental y climática
- Baja integración intrarregional: comercial, productiva, en infraestructura y social

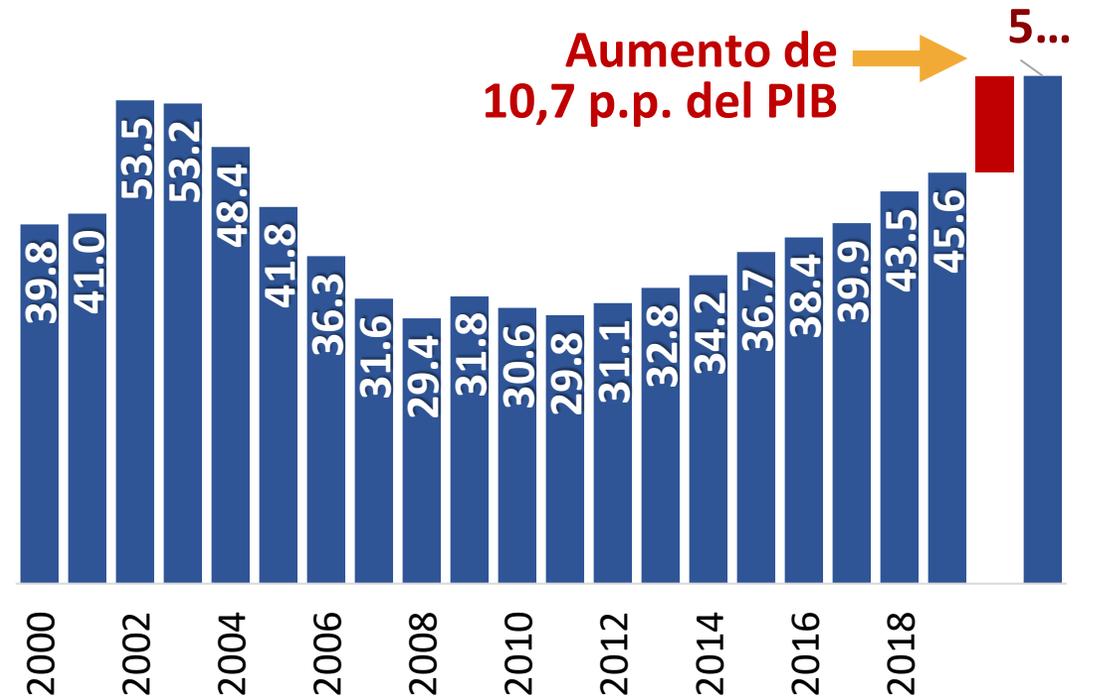


Con reducido espacio fiscal, mayores gastos y un aumento de la deuda

América Latina (16 países): indicadores fiscales del gobierno central, 2010-2020 (Porcentajes del PIB)



América Latina (16 países): deuda pública bruta del gobierno central, 2000-2020 (Porcentajes del PIB)



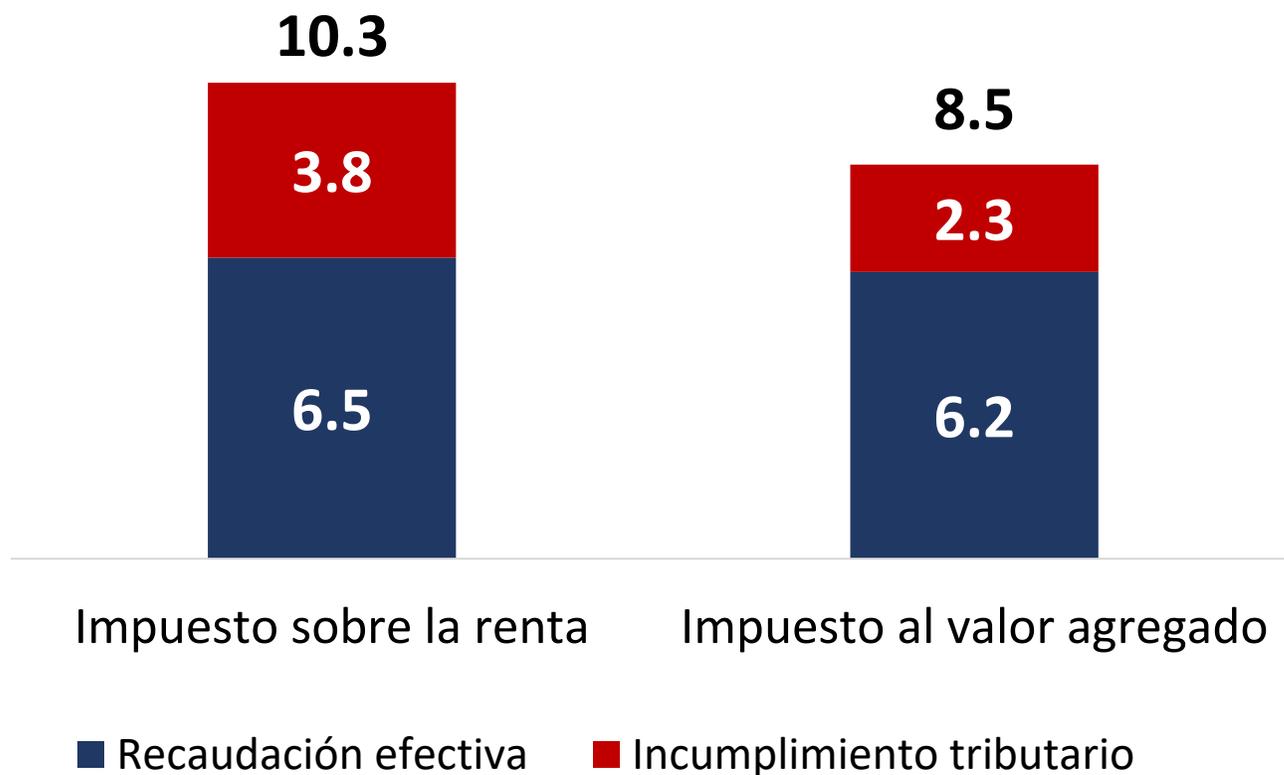
■ Dedicar 59% de sus exportaciones al servicio de la deuda externa



LA EVASIÓN FISCAL Y LOS FLUJOS ILÍCITOS ESTÁN EN LA BASE DE MUCHOS DE LOS PROBLEMAS DE LA MOVILIZACIÓN DE RECURSOS INTERNOS

EVASIÓN TRIBUTARIA POR (ISR E IVA) EN 2018

(Porcentajes del PIB)



En 2018, la evasión del impuesto sobre la renta y del IVA representó una **pérdida de 325.000 millones de dólares o 6,1% del PIB.**

- Evasión del impuesto sobre la renta: 3,8% del PIB, evasión del IVA: 2,3% del PIB
- **85.000 millones de dólares anuales** de salida de recursos de la región por concepto de los flujos financieros ilícitos debido a la manipulación de los precios del comercio internacional de bienes.

MARCO ANALÍTICO PARA REPENSAR EL DESARROLLO EN PAÍSES DE INGRESO MEDIO Y RENOVAR LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

TRAMPA DE INGRESO MEDIO

Brechas fiscales; desigualdad y baja productividad

Países que no pueden competir a nivel mundial sobre la base de salarios bajos y no tienen capacidades para competir con base en la innovación, el cambio tecnológico y la producción de bienes y servicios intensivos en conocimiento.

DESARROLLO EN TRANSICIÓN

Concepción del desarrollo como “proceso continuo” y “*no lineal*”.

Sustituye el proceso de “*graduación*” por un proceso de “*gradación*”

Las mediciones basadas en ingresos per cápita son insuficientes para evaluar las realidades de los países.

Superar la visión de cooperación centrada en pobreza y crecimiento económico, y avanzar hacia una cooperación más integral.

BRECHAS ESTRUCTURALES DE DESARROLLO

CEPAL desarrolló un enfoque que identifica y analiza 11 brechas estructurales económicas, sociales y ambientales.

Una alternativa al criterio de ingreso per cápita para la asignación de los flujos de ayuda oficial para el desarrollo.

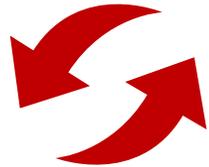
La relevancia de cada brecha difiere entre países.

Los marcos multidimensionales y la taxonomía de brechas son aplicables a todos los países, independientemente de su nivel de ingreso.

EL CONCEPTO DE DiT VISIBILIZA TRAMPAS Y VULNERABILIDADES ESTRUCTURALES

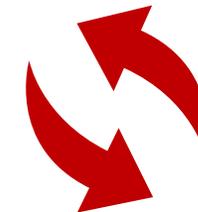
Trampa de productividad

Exportaciones de baja sofisticación
Poca integración con las CGV
Mipymes de baja productividad



Trampa de vulnerabilidad social

Estratos vulnerables
Informalidad laboral
Ingresos y ahorros volátiles
Poca formación y baja productividad



Trampa institucional

Fragmentación de los servicios públicos
Insuficientes capacidades
Baja moral tributaria
Escasos recursos públicos



Tendencias globales

Cambio climático
Cambios demográficos
Transformación digital
Geopolítica

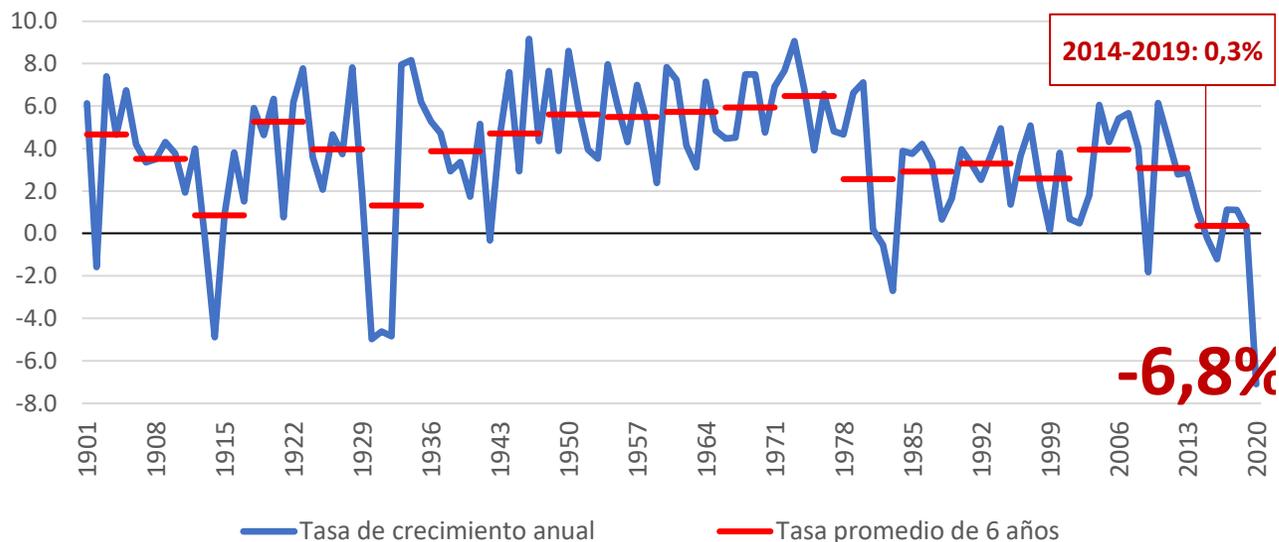
Trampa medioambiental

Dependencia patrón intensivo en carbono
Agotamiento de recursos naturales
Estructura productiva de baja tecnología

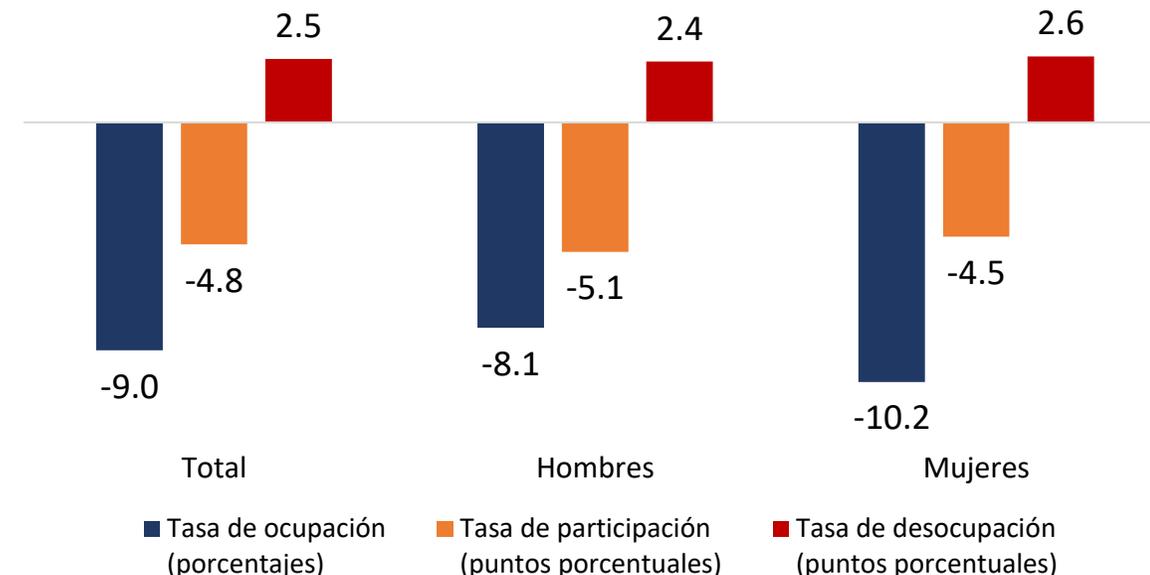
LA CRISIS AUMENTA LAS BRECHAS ESTRUCTURALES

- La peor **contracción económica (-6,8% en 2020)** en un siglo puso en riesgo la **sobrevivencia de millones pymes** y reforzó la primarización de la estructura productiva.
- Fuerte contracción de la inversión de (20% en términos reales) limita el crecimiento, aumentar productividad y empleo.
- Pérdida de puestos de trabajo y la disminución de los ingresos familiares con mayor **pobreza**
- La **contaminación atmosférica agudizaría la propagación del COVID-19** y **exacerba sus efectos** en morbilidad y mortalidad

Tasa de crecimiento anual del PIB y promedios por sexenios, 1901-2020
(En porcentajes)



Variación del número de ocupados, de la tasa de participación, y de la tasa de desocupación, 2019-2020
(en porcentajes y puntos porcentuales)



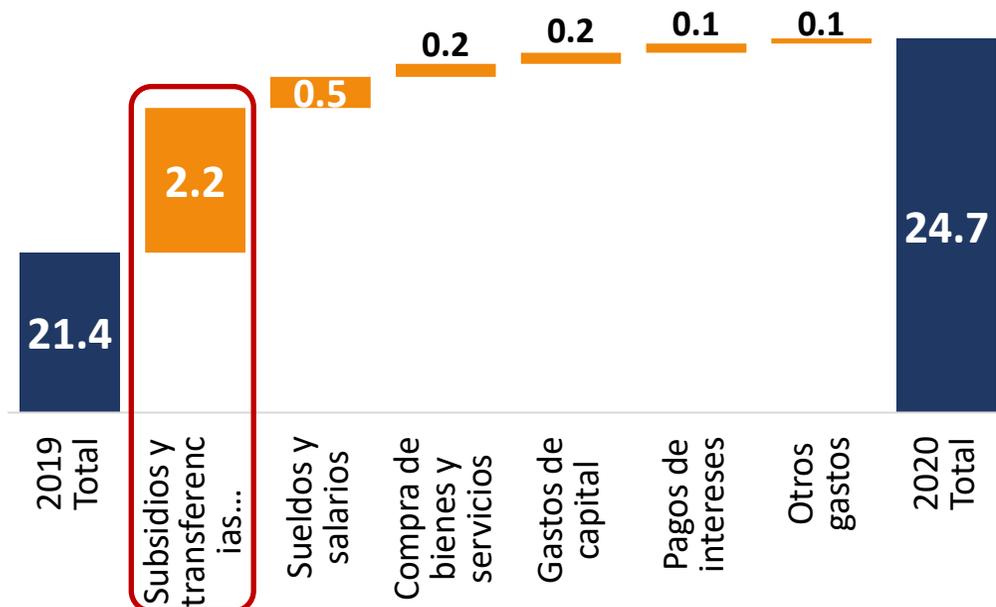
Fuente: CEPAL, sobre la base de Maddison Project Database, version 2020. Bolt, Jutta y Jan Luiten van Zanden (2020), "Maddison style estimates of the evolution of the world economy. A new 2020 update" y cifras oficiales.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

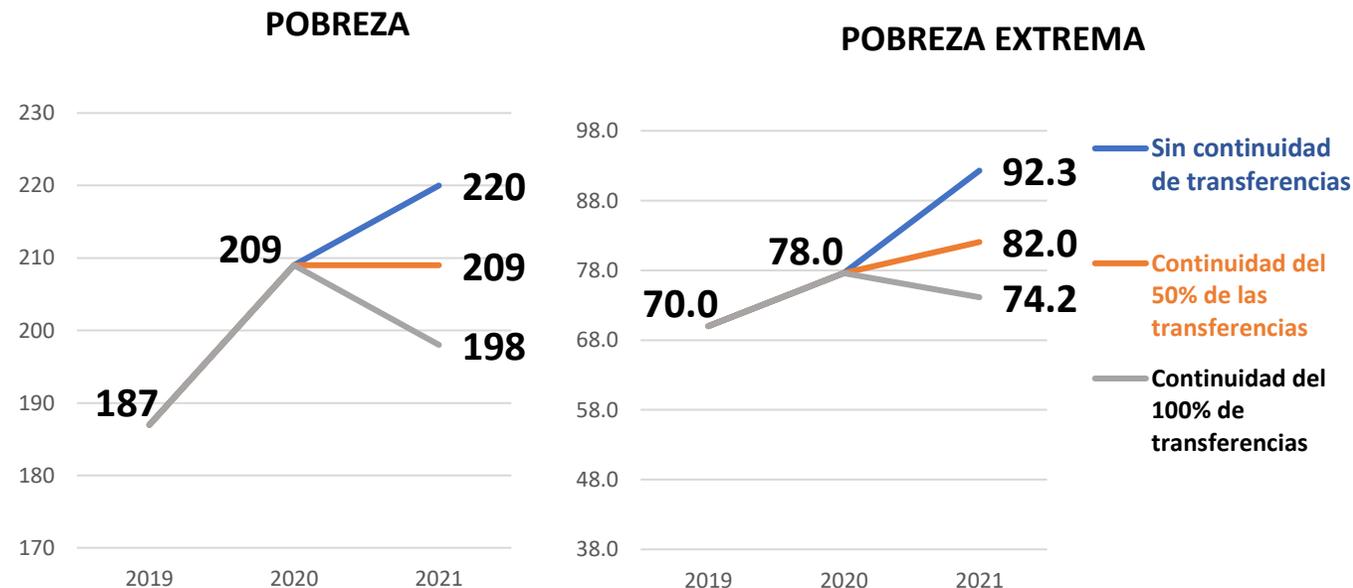
RESPUESTAS GUBERNAMENTALES SIN PRECEDENTES

- **Pese a los limitados espacios fiscales, los paquetes fiscales** anunciados en respuesta a la pandemia alcanzaron en promedio **al 4,6% del PIB de la región, además de 2,5% del PIB en garantías de crédito estatales.**
- Durante 2020, en 32 países se adoptaron 263 medidas no contributivas de protección social que llegaron al 49,4% de la población; sin ellas, la pobreza hubiera sido mayor. En 2021, **sin continuidad de transferencias de emergencia habrían 11 millones más de personas en pobreza y 15 millones más en pobreza extrema.**
- La implementación de políticas de recuperación transformadora **requiere ampliar el espacio fiscal.**

América Latina (16 países): variación interanual del gasto total del gobierno central, por componente, 2019-2020
(Porcentajes del PIB)



América Latina (18 países): Pobreza extrema y pobreza, 2019-2021
(En millones de personas)



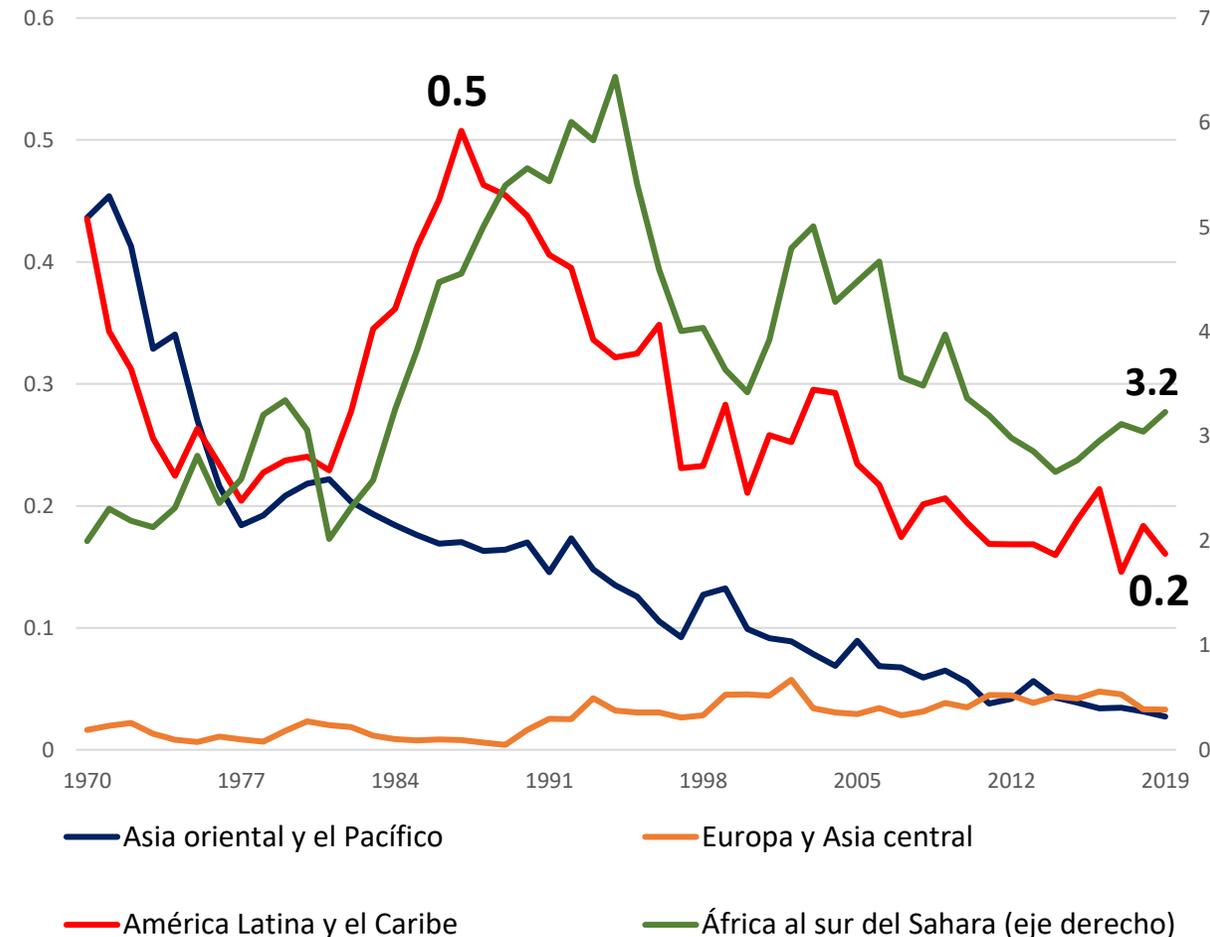


La movilización de recursos en un mundo en transición

LA CAPACIDAD DE MOVILIZAR RECURSOS EXTERNOS NO GUARDA RELACIÓN CON EL PIB PER CÁPITA

- La ayuda oficial al desarrollo (AOD): 34% de los flujos financieros recibidos por el Caribe en 2019
- La IED, relacionada con los patrones de especialización comercial y ventajas competitivas, y concentrada en las economías más grandes.
- Pese a la importancia del mercado internacional de bonos como fuente de financiación para los gobiernos y el sector corporativo no financiero, no todos los países tienen acceso a este mercado y en las mismas condiciones.
- El acceso al endeudamiento del sector corporativo no financiero se concentra en economías grandes; las economías pequeñas enfrentan costos mayores.

Regiones del mundo: ayuda oficial al Desarrollo (AOD) neta recibida (% INB) 1970-2019

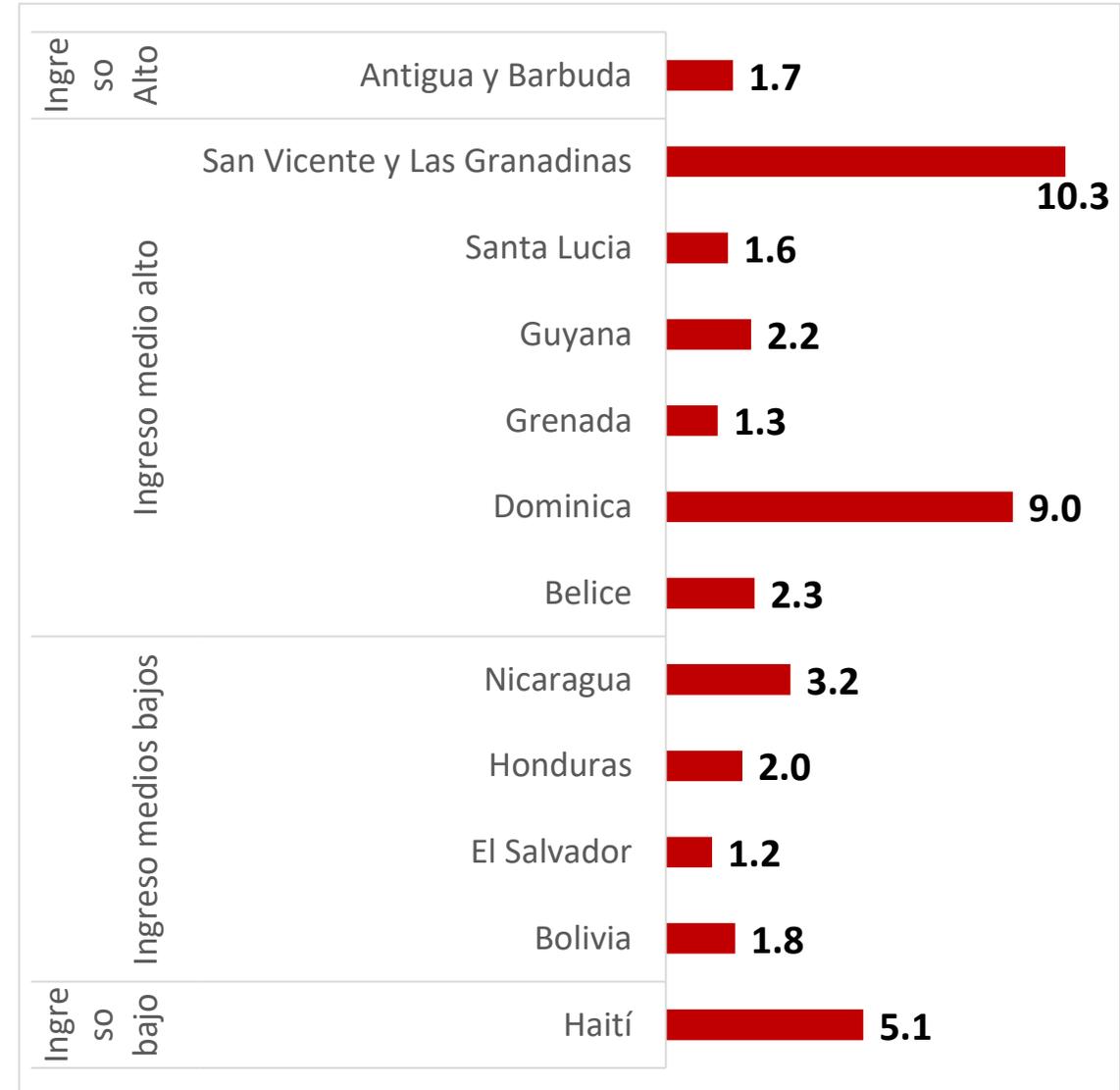


LA AOD CONTINÚA SIENDO IMPORTANTE PARA MUCHOS PAÍSES DE LA REGIÓN PESE A SU NIVEL DE INGRESO PER CÁPITA

País	Clasificación de acuerdo con el nivel de ingreso per cápita del Banco Mundial
Antigua y Barbuda	Graduación en 2022
Bahamas	Graduado
Barbados	Graduado
Chile	Graduado
Saint Kitts y Nevis	Graduado
Trinidad y Tabago	Graduado
Uruguay	Graduado
Panamá	Graduación en 2022

Fuente: CEPAL con base en Datos del Banco Mundial

AOD COMO PORCENTAJE DEL INB, 2019



Seis países han salido de la lista de los potenciales receptores de AOD y dos se graduarían en 2022

UNA NUEVA ARQUITECTURA FINANCIERA INTERNACIONAL PARA RESPONDER A LA EMERGENCIA Y AL DESARROLLO DE LA REGIÓN

- Acceso a fuentes diversas de financiamiento internacional: ampliar y redistribuir liquidez (DEG, FACE)
- Foro multilateral para debatir reestructuración y emisión de deuda externa que incorpore a los acreedores privados y considere una agencia multilateral de calificación crediticia
- Inclusión de países de ingreso medio en todas las iniciativas de alivio y acceso a liquidez concesional como no concesional (DSSI)
- Instrumentos innovadores: cláusulas de huracanes, bonos verdes y bonos ODS
- Capitalización y fortalecimiento de la banca de desarrollo en todos sus niveles
- Mecanismos multilaterales para la aplicación de impuestos globales, eliminación de la elusión, evasión y flujos ilícitos.
- **Repensar el sistema de cooperación: una medición multidimensional más allá del PIB per cápita**



La Agenda 2030: una guía para la cooperación

ALCANZAR LOS ODS SUPONE DE UNA VISIÓN SISTÉMICA Y CONTEXTUAL DE LAS NECESIDADES DE DESARROLLO DE LOS PAÍSES

1. Una visión sistémica debe basarse en el conocimiento de las necesidades de los países para reflejar sus desafíos y prioridades.
2. Una visión contextual demanda la comprensión de los cambios que enfrentan los países.

Brechas estructurales

- Desigualdad y movilización de recursos internos ODS10
- Cambio estructural ODS8, ODS9
- Gran impulso ambiental ODS6, ODS7
- Cooperación internacional ODS17h

Desarrollo en transición

- Cooperación internacional para atender las necesidades de los países según sus desafíos estructurales
- Alianzas para la provisión de bienes públicos globales
- Fortalecimiento de la integración regional

INGRESO PER CAPITA

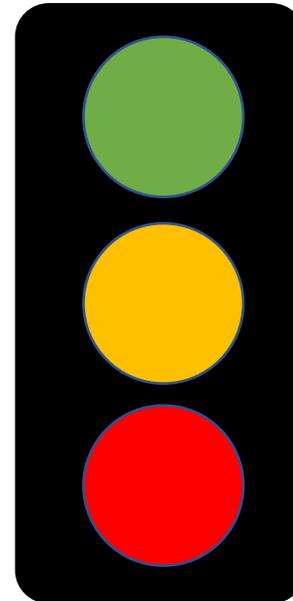


INDICADORES DE LOS ODS: UN MARCO MULTIDIMENSIONAL PARA DEFINIR LAS PRIORIDADES DE LA COOPERACIÓN

Análisis de 41 indicadores de cinco brechas estructurales

- Producción y productividad
- Vulnerabilidad social
- Protección social
- Sostenibilidad ambiental
- Instituciones y gobernanza

Análisis al 2030 según grupos de países definidos de acuerdo a umbrales de ingreso per cápita del Banco Mundial



Las metas se alcanzaron o se alcanzarían en 2030 con la tendencia actual

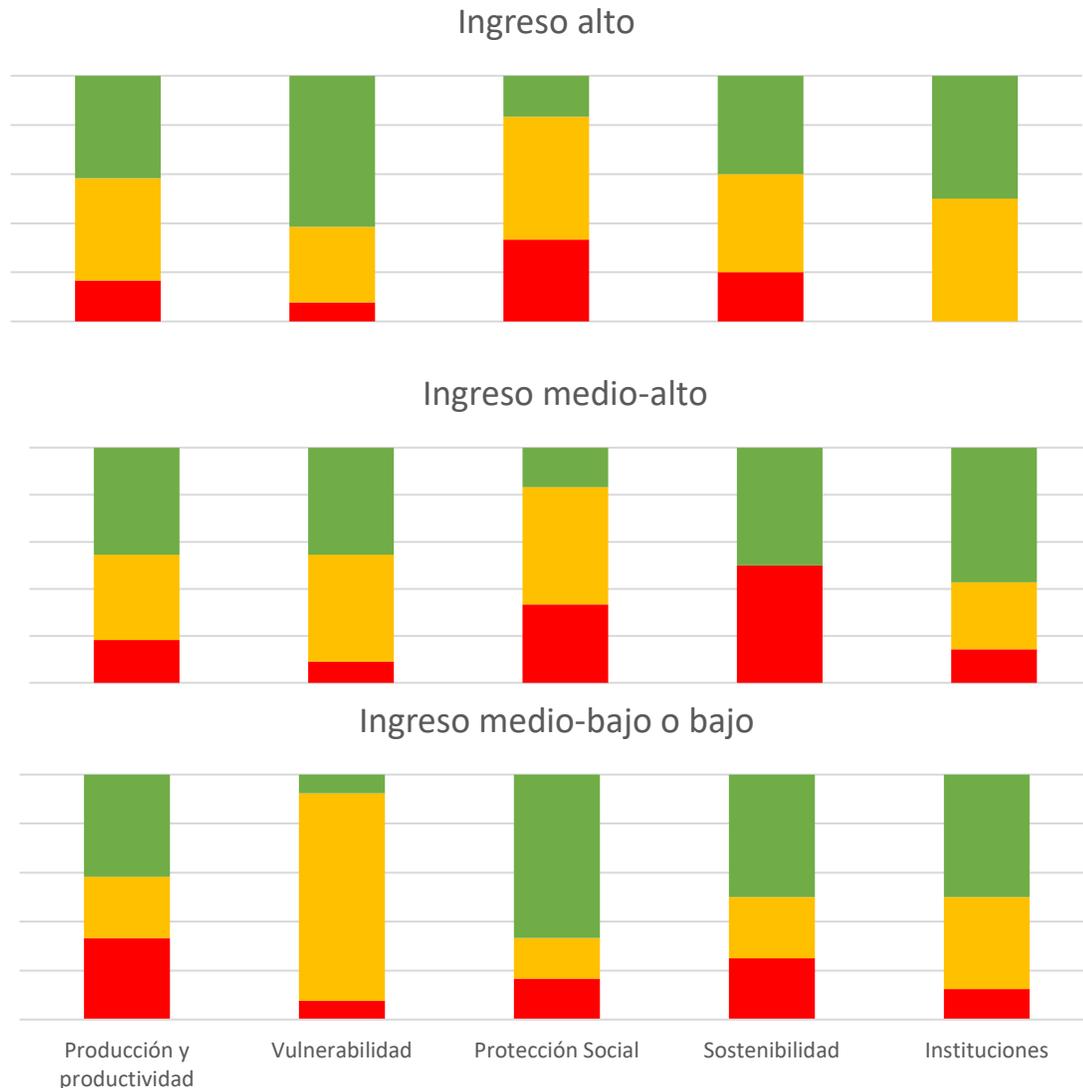
No se cumplirían sin intervenciones de política para acelerarlas

No se cumplirían si no se revierte la tendencia en curso

CUMPLIR LAS METAS NO DEPENDE SOLO DEL NIVEL DE INGRESO PER CÁPITA

ALC: ESTADO DE AVANCE AL 2030 EN 5 DIMENSIONES DEL DESARROLLO SOSTENIBLE

(Porcentaje de las series que se alcanzarían o no al 2030)



Todos los países de la región:

- Comparten desafíos de desarrollo independientemente de su nivel de ingreso.
- La débil estructura productiva se refleja en que más del 60% de las metas no se alcanzarían al 2030.



*Conclusiones: cooperación para
un mundo en transición*

UNA RED RELEVANTE DE AGENCIAS DE COOPERACIÓN

Aumentan los recursos financieros, técnicos, humanos e institucionales de la cooperación para el desarrollo en la región.

La región participa en la discusión y los acuerdos construir una arquitectura más justa y eficaz para alcanzar el desarrollo.

- **Agencia Brasileña de Cooperación, ABC (1987)**
 - **Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo, AGCID (1990)**
 - **Agencia Peruana de Cooperación Internacional, APCI (2002)**
 - **Agencia Ecuatoriana de Cooperación Internacional, AGECI (2007)**
 - **Agencia Presidencial de Cooperación de Colombia, APC (2011)**
 - **Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo, AMEXCID (2011)**
 - **Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional, AUCI (2011).**
 - **Agencia de El Salvador para la Cooperación Internacional (2020)**
-
- **Activa participación en organizaciones internacionales y foros que fortalecen las relaciones entre los países del Sur y fomentan el diálogo Norte-Sur.**
 - **Rol central de los mecanismos de integración regional y subregional.**
 - **Creación de fondos bilaterales de cooperación y fondos manejados por los países con agencias, fondos y programas de las Naciones Unidas.**
 - **Consolidación de documentos de política de cooperación que reconocen la multidimensionalidad de la visión de desarrollo de los ODS y la Agenda2030**

PLATAFORMAS INTEGUBERNAMENTALES REGIONALES Y SUBREGIONALES

ÓRGANOS SUBSIDIARIOS DE LA CEPAL

Comité Plenario de la CEPAL

Comité de Desarrollo y Cooperación del Caribe (CDCC)

Conferencia de Ciencia, Innovación y Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe

Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe

Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe

Consejo Regional de Planificación

Conferencia Estadística de las Américas

Comité de Cooperación Sur-Sur

REUNIONES INTERGUBERNAMENTALES

Foro de Países de ALC sobre el Desarrollo Sostenible

Conferencia Regional Intergubernamental sobre Envejecimiento y Derechos de las Personas Mayores en América Latina y el Caribe

Conferencia Ministerial sobre la Sociedad de la Información de América Latina y el Caribe

Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Escazú)



NECESITAMOS COOPERACIONES Y ASOCIACIONES ESTRATÉGICAS PARA UNA RECUPERACIÓN TRASFORMADORA

Las nuevas formas de cooperación deben:

- Abordar temas transversales:
 - Economía del cuidado y economía circular
 - Capacidades de gestión para la formulación e implementación de políticas
 - Generación de bienes públicos regionales y globales
 - Acceso al conocimiento y a la tecnología
- Considerar políticas industriales para invertir en la creación de economías de escala y alcance en energías renovables no convencionales, electromovilidad, digitalización, industria de la salud, bioeconomía y turismo.
- Incluir una amplia caja de herramientas: instrumentos de financiación, fondos climáticos, financiación combinada, canje de deuda, etc.

EN PARTICULAR, LA COOPERACIÓN DEBE ...

- Incluir a todos los países más allá de su nivel de ingreso
- Fundada en los problemas y oportunidades de desarrollo de los países y reconocer sus estrategias nacionales.
- Ser flexible para responder a la incertidumbre de los contextos globales y regionales.
- Reconocer el compromiso y la participación plena de los países en transición al desarrollo: cooperación Sur-Sur y triangular.
- Garantizar el acceso al financiamiento de carácter concesional a los todos los países de ingreso medio, especialmente a las economías más pequeñas.
- Reconocer una perspectiva regional para fortalecer la cooperación entre los países y posiciones comunes frente a lo multilateral.



Articular los esfuerzos entorno a los ODS y los desafíos del desarrollo en transición