Perspectivas económicas de América Latina 2019

DESARROLLO EN TRANSICIÓN



OCDE dev
CENTRO DE DESARROLLO

CAF
BANCO DE DESARROLLO DE AMÉRICA LATINA

NACIONES UNIDAS
CEPAL

Comisión Europea

Perspectivas económicas de América Latina 2019

DESARROLLO EN TRANSICIÓN

El presente trabajo se publica bajo la responsabilidad del Secretario General de la OCDE. Las opiniones expresadas y los argumentos utilizados en el mismo no reflejan necesariamente el punto de vista oficial de los países miembros de la OCDE, ni del Centro de Desarrollo de la OCDE, ni de las Naciones Unidas, ni de la Corporación Andina de Fomento (CAF) o de la Unión Europea.

Tanto este documento, así como cualquier dato y cualquier mapa que se incluya en él, se entenderán sin perjuicio respecto al estatus o la soberanía de cualquier territorio, a la delimitación de fronteras y límites internacionales, ni al nombre de cualquier territorio, ciudad o área.

Por favor, cite esta publicación de la siguiente manera:
OCDE et al. (2019), *Perspectivas económicas de América Latina 2019: Desarrollo en transición*, OECD Publishing, Paris, *https://doi.org/10.1787/g2g9ff1a-es*.

ISBN 978-92-64-31377-4 (impresa)
ISBN 978-92-64-31378-1 (pdf)

Perspectivas Económicas de América Latina
ISSN 2072-5191 (impresa)
ISSN 2072-5183 (en línea)

Signatura CEPAL: LC/PUB.2019/14
Referencia CAF: CAF-513-2019
Unión Europea
ISBN 978-92-78-42006-2(print); ISBN 978-92-78-42007-9 (PDF)
Catalogue number: OA-03-19-518-ES-C (print); OA-03-19-518-ES-N (PDF)

Los datos estadísticos para Israel son suministrados por y bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes competentes. El uso de estos datos por la OCDE es sin perjuicio del estatuto de los Altos del Golán, Jerusalén Este y los asentamientos israelíes en Cisjordania bajo los términos del derecho internacional.

Imágenes: Fotografías de portada © Diseño de Aida Buendía (Centro de Desarrollo de la OCDE) sobre la base de imágenes de © Shutterstock.com.

Las erratas de las publicaciones de la OCDE se encuentran en línea en: *www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm*.

© OCDE/NACIONES UNIDAS/CAF/UE 2019

Usted puede copiar, descargar o imprimir los contenidos de la OCDE para su propio uso y puede incluir extractos de publicaciones, bases de datos y productos de multimedia en sus propios documentos, presentaciones, blogs, sitios web y materiales docentes, siempre y cuando se dé el adecuado reconocimiento a la fuente y al propietario del copyright. Toda solicitud para uso público o comercial y derechos de traducción deberá dirigirse a *rights@oecd.org*. Las solicitudes de permisos para fotocopiar partes de este material con fines comerciales o de uso público deben dirigirse al Copyright Clearance Center (CCC) en *info@copyright.com* o al Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) en *contact@cfcopies.com*.

Prefacio

Perspectivas económicas de América Latina 2019 analiza cuestiones relativas al desarrollo sostenible e incluyente en América Latina y el Caribe (ALC). Desde su primera edición en noviembre de 2007, este informe anual compara el desempeño de ALC con el de otras regiones, analiza los principales retos del desarrollo y plantea recomendaciones, experiencias y buenas prácticas para la elaboración de políticas públicas.

Perspectivas económicas de América Latina se beneficia de los conocimientos especializados y las contribuciones de los coautores. Desde 2011 se publica de forma conjunta con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de las Naciones Unidas. En 2013, el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) se integró al equipo de autores. Y desde 2018, la Comisión Europea pasó a ser uno de sus principales socios.

Esta decimosegunda edición de *Perspectivas económicas de América Latina*, *Desarrollo en transición* presenta un enfoque analítico renovado en la región. América Latina y el Caribe experimentaron un notable progreso socioeconómico desde principios de siglo. La situación macroeconómica de la mayoría de los países de la región se fortaleció, el nivel de vida de sus habitantes mejoró, y la pobreza y la desigualdad se redujeron. Sin embargo, aún prevalecen grandes vulnerabilidades estructurales, al tiempo que han surgido nuevos retos. Muchos de estos desafíos están relacionados con la transición de los países de la región a mayores niveles de ingreso y desarrollo. El informe *Perspectivas económicas de América Latina 2019: Desarrollo en transición* presenta un panorama analítico renovado que evalúa cuatro trampas del desarrollo relacionadas con la productividad, la vulnerabilidad social, las instituciones y el medioambiente. El informe plantea posibles oportunidades a nivel doméstico para responder a estas trampas y busca formas de mejorar la interacción entre la agenda global y las agendas nacionales, todo ello en el contexto de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas. Es por eso que *Perspectivas económicas de América Latina 2019* insta a mejorar las capacidades domésticas y a adoptar una nueva visión de la cooperación internacional como facilitador para apoyar esos esfuerzos.

Agradecimientos

Los socios de este informe son la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CAF - Banco de Desarrollo de América Latina, la Unión Europea (UE) y el Centro de Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Este informe es parte del Pilar 1 del Fondo Regional para el Desarrollo en Transición para América Latina y el Caribe de la Unión Europea, una iniciativa liderada por la UE e implementada conjuntamente con el Centro de Desarrollo de la OCDE y la CEPAL.

El informe fue dirigido por Sebastián Nieto-Parra, jefe de la Unidad de América Latina y el Caribe en el Centro de Desarrollo de la OCDE, con el apoyo de Paula Cerutti y René Orozco, economistas de la Unidad de América Latina y el Caribe del Centro de Desarrollo de la OCDE, bajo la dirección de Mario Pezzini, director del Centro de Desarrollo de la OCDE, y Federico Bonaglia, director adjunto del Centro de Desarrollo de la OCDE. La contribución de la CEPAL fue dirigida por Sebastián Rovira, oficial de Asuntos Económicos, bajo la orientación de Mario Cimoli, secretario ejecutivo adjunto de la CEPAL. La contribución de CAF-Banco de Desarrollo de América Latina fue dirigida por Adriana Arreaza, directora de Estudios Macroeconómicos.

La producción de este informe fue coordinada por Paula Cerutti, economista de la Unidad de América Latina y el Caribe del Centro de Desarrollo de la OCDE. El informe se benefició de la investigación, redacción y fructífera colaboración entre varios autores de estas organizaciones, que incluyen a: Adriana Caicedo (OCDE), Cristina Cabutto (OCDE), Rita Da Costa (OCDE), Linda Smiroldo Herda (OCDE), Lyse Marques (OCDE), René Orozco (OCDE), Nunzia Saporito (CEPAL), Bruno Pantaleao (OCDE), Daniel Titelman (CEPAL), Manuel Toledo (CAF) y Juan Vázquez Zamora (OCDE). Agustina Vierheller y Julia Peppino (OCDE) proporcionaron un valioso apoyo administrativo a lo largo de la elaboración del informe.

Un grupo de expertos y colegas han sido particularmente activos y de gran apoyo a lo largo del proceso de producción, brindando sus opiniones, aportes, comentarios y orientación estratégica al informe. Nos gustaría destacar el apoyo de José Antonio Alonso (Universidad Complutense de Madrid), Lucio Castro (consultor), Jonathan Glennie (CEPEI y el Instituto Joep Lange), Stephany Griffith-Jones (Universidad de Columbia), Natali Maldonado (Universidad del Rosario), Andrés Marino (Universidad del Rosario), Ángel Melguizo (exjefe de la Unidad de América Latina y el Caribe del Centro de Desarrollo de la OCDE), Marco Mira d'Ercole (OCDE), José Antonio Ocampo (Universidad de Columbia), Pelayo Roces Fernández (UE), Claudio Salinas (UE) y Katherine Scrivens (OCDE).

El contenido del informe se enriqueció con los comentarios constructivos recibidos durante la Reunión de Expertos en París, el 7 de septiembre de 2018; el Seminario de Desarrollo en Transición en Santiago, el 2 y 3 de octubre de 2018, y la Reunión de Consulta en París, el 11 de diciembre de 2018. Estamos especialmente agradecidos con los expertos que participaron de estas reuniones: Martín Abeles (CEPAL), Laís Abramo (CEPAL), Gloria Alonso (DNP, Colombia), Mónica Aspe (presidenta de la Junta de Gobierno del Centro de Desarrollo de la OCDE), Juan Carlos Berganza (Banco de España), Luis Bertola (Universidad de la República, Uruguay), Laurence Boone (OCDE), Ana Ciuti (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Argentina), Guillermo Cruces (Universidad Nacional de La Plata), María del Pilar Garrido Gonzalo (Ministerio de Planificación, Costa Rica), Carlos de Miguel (CEPAL), Antonio de Paula Oliveira (CGEE, Brasil), Martine Durand (OCDE), Ariel Emirian (Société Générale), João Carlos Ferraz (Universidad Federal de Río de Janeiro), Luis Foncerrada (Universidad Nacional Autónoma, México), Martín Francos (Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, República Dominicana), Ricardo Ffrench-Davis (Universidad

de Chile), Guillermo González (Ministerio del Medio Ambiente, Chile), Camila Gramkow (Centro Tyndall para la Investigación del Cambio Climático, Reino Unido), Nicolás Grosman (McKinsey Global Institute), Gonzalo Hernández Licona (CONEVAL, México), Stephanie Araya Jiménez (Ministerio de Planificación, Costa Rica), Jakob Kapeller (Universidad de Linz, Austria), Jorge Katz (Universidad de Chile), David Kupfer (Universidad Federal de Río de Janeiro), Claudio Maggi (Universidad de Concepción, Chile), Alejandro Mentaberry (Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, Argentina), Nohelia Millan (Instituto Nacional de las Mujeres [InMujeres], Uruguay) Jorge Moreira da Silva (OCDE), Michelle Muschett (Ministerio de Desarrollo Social, Panamá), Enrique O'Farrill (AGCID, Chile), Juan Daniel Oviedo (DANE, Colombia), Luis Henrique Paiva (Ministerio de Desarrollo Social, Brasil), Grace Pérez-Navarro (OCDE), Rafael Puyana (DNP, Colombia), Luis Rappoport (Ministerio del Interior, Argentina), Auke Rijpma (Universidad de Utrecht, Países Bajos), Dave Seerattan (Universidad de las Indias Occidentales, Jamaica), Nancy Magaly Silva Sebastián (APCI, Perú), Elkin Velázquez (ONU-Hábitat), Juan Yermo (OCDE) y Stella Zervoudaki (Delegación de la UE en Chile).

Un agradecimiento especial a los expertos que proporcionaron cuadros y otros valiosos insumos al informe, incluidos: Stefan Agne (UE), Melinda Brown (OCDE), Leticia Casan Jensen (UE), Ana Teodora Deaconu (UE), Mario Hoz Schilling (UE), Jason Gagnon (OCDE), Paola Gosparini (UE), Michelle Harding (OCDE), Florian Luetticken (UE), Sergio Martin-Moreno (UE), Peggy Martinello (Programa para la Cohesión Social en América Latina de la Unión Europea [EUROsociAL]), Hyeshin Park (OCDE), José Antonio Sanahuja (Fundación Carolina), Juan Manuel Santomé (Programa para la Cohesión Social en América Latina de la Unión Europea [EUROsociAL]), Michael Stemmer (OCDE) y Jacob Tamm (UE).

Un grupo de colegas de la OCDE proporcionó comentarios y útiles discusiones que mejoraron significativamente el informe: Ángel Alonso Arroba (OCDE), Sonia Araujo (OCDE), Jens Arnold (OCDE), Frederic Boehm (OCDE), Nils Axel Braathen (OCDE), Silvia Da Rin Pagnetto (OCDE), Paula Garda (OCDE), Alessandro Goglio (OCDE), Eric Gonnard (OCDE), Alberto González Pandiella (OCDE), Katia Karousakis (OCDE), Eija Kiiskinen (OCDE), Juan de Laiglesia (OCDE), Kostas Panagiotopoulos (OCDE) y Paolo Veneri (OCDE).

Las notas de los países se beneficiaron de los aportes constructivos, el escrutinio y la revisión de las delegaciones de la OCDE de Chile y México y las embajadas en Francia de Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay.

El Centro de Desarrollo de la OCDE desea expresar su sincero agradecimiento a la Agencia de Desarrollo de Francia, al Departamento Nacional de Planeación de Colombia (DNP), al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España, a la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación, a Telefónica y a la Universidad del Rosario (Colombia) por su respaldo financiero a *Perspectivas Económicas de América Latina*.

Finalmente, muchas gracias a la División de Publicaciones y Comunicaciones del Centro de Desarrollo de la OCDE, en particular a Aida Buendía, Delphine Grandrieux, Elisa López Roldán, Elizabeth Nash, Irit Perry y Henri-Bernard Solignac-Lecomte, por su constante paciencia y trabajo expedito en la producción de este informe y materiales asociados. También apreciamos el apoyo del Centro de la OCDE en México, en particular de Alejandro Camacho, y de la Dirección de Asuntos Públicos y Comunicaciones de la OCDE, en especial de Anne-Lise Prigent y Laurence Gerrer-Thomas. Los autores también agradecen los trabajos de edición de Linda Smiroldo Herda, del Centro de Desarrollo de la OCDE, Mark Foss y Jane Marshall; y los trabajos de traducción y edición en español realizados por Gilda Moreno, Carmen Navarrete, Gerardo Noriega y Liliana Tafur.

Índice

Acrónimos y abreviaturas 13
Editorial 17
Resumen ejecutivo 21
Resumen: *Desarrollo en transición* en América Latina y el Caribe:
Una nueva estrategia de desarrollo incluyente y sostenible en la región 25
Referencias 41

Capítulo 1. **Riesgos y retos socioeconómicos: Una perspectiva macro** 45
Introducción 47
Una insuficiente recuperación económica, con bajo crecimiento potencial y un limitado espacio de políticas de demanda 47
El contexto internacional plantea varios riesgos para la región 52
La desaceleracion económica afecta las dimensiones sociales 62
Conclusiones 65
Notas 66
Referencias 66

Capítulo 2. **Cambio de perspectiva: desarrollo más allá de los ingresos** 69
Introducción 71
¿Por qué debemos mirar más allá del PIB per cápita para evaluar el desarrollo? 73
Ingreso per cápita e indicadores de bienestar en América Latina y el Caribe 74
Los vínculos entre el PIB per cápita y el bienestar se debilitan al crecer en terminos de ingresos 83
Resultados del bienestar real en comparación con resultados esperados en ALC a lo largo del tiempo 89
Enfoque multidimensional para medir el desarrollo: Trascender el PIB 92
Conclusiones 93
Anexo 2.A1. La relación entre las diversas dimensiones de bienestar y la parte del bienestar no generada por el PIB per cápita 95
Notas 97
Referencias 97

Capítulo 3. **Las nuevas trampas del desarrollo** 103
La trampa de la productividad 107
La trampa de la vulnerabilidad social 114
La trampa institucional 119
La trampa ambiental 122
Interacciones entre las trampas del desarrollo 126
Conclusiones 128
Notas 128
Referencias 129

Capítulo 4. **Hacer que los Estados sean más efectivos: Formular e implementar estrategias nacionales** 133
Introducción 135
Mejorar las capacidades de planificación y formulación de políticas públicas de los Estados en América Latina 136
Hacia un mayor y mejor gasto para el desarrollo en los países de ALC 146
Financiación interna para el desarrollo: El papel de los sectores público y privado para recaudar fondos para el desarrollo 150
Conclusiones 162
Anexo 4.A1. Planes nacionales de desarrollo en América Latina incluidos en el análisis 164
Nota 164
Referencias 164

Capítulo 5. **La cooperación internacional como facilitadora al afrontar nuevos retos nacionales y mundiales** 171
Introducción 173
¿Está América Latina y el Caribe preparada para las nuevas oportunidades de desarrollo que ofrecen los contextos global y nacionales cambiantes? 174
La función de la cooperación internacional como facilitadora para el desarrollo 181
El modelo de gobernanza: Trabajar de manera incluyente en asuntos compartidos 185
Desarrollo de capacidades de los países de ALC 188
Aprovechar un conjunto más amplio de instrumentos y actores 191
Conclusiones y siguientes pasos 196
Notas 197
Referencias 197

Capítulo 6. **Sección especial: Los pequeños Estados caribeños** 201
Introducción 203
Retos económicos: Desequilibrios estructurales y falta de competitividad y productividad 204
Desarrollo social: Superar la trampa de vulnerabilidad 206
Vulnerabilidad ambiental: Restricciones y oportunidades 211
Retos institucionales: Armonizar los marcos para el desarrollo con las agendas de desarrollo sostenible mundiales 213
Conclusiones 215
Referencias 216

Notas país

Argentina 218
Brasil 220
Chile 222
Colombia 224
Costa Rica 226
Ecuador 228
El Salvador 230
Guatemala 232
México 234
Panamá 236
Paraguay 238

Perú ... 240
República Dominicana ... 242
Uruguay ... 244

Gráficos

1 Crecimiento del PIB y brecha de ingresos en América Latina y el Caribe ... 28
2 Pobreza y desigualdad de ingresos en América Latina y el Caribe ... 28
3 Selección de indicadores de desarrollo por grupos de ingresos nacionales ... 30
4 Desigualdades subnacionales entre indicadores de desarrollo en países seleccionados de América Latina y el Caribe ... 30
5 Principales síntomas de las "nuevas" trampas de desarrollo en América Latina y el Caribe ... 31
6 Intensidad de temas específicos en los planes de desarrollo de América Latina y el Caribe ... 35
7 Impuestos como proporción del PIB en América Latina y el Caribe, promedio mundial por grupo de ingresos, último año disponible ... 37
1.1 América Latina y el Caribe: Crecimiento y brecha de ingresos ... 48
1.2 Inversión total ... 49
1.3 Deuda pública bruta y balanza fiscal primaria en algunos países de América Latina y el Caribe ... 51
1.4 Panorama del crecimiento económico y comercio mundial ... 52
1.5 Panorama de los precios de productos básicos (2005 = 100) ... 54
1.6 Volatilidad financiera y flujos de capital a los mercados emergentes ... 55
1.7 Deuda de empresas no financieras en economías emergentes ... 56
1.8 Pasivos externos de ALC, deuda frente a IED ... 56
1.9 Crecimiento del PIB en las economías latinoamericanas con escenarios alternativos ... 58
1.10 Déficits de cuenta corriente e inversión extranjera directa (porcentaje del PIB) ... 58
1.11 Saldo de la cuenta corriente, variaciones del tipo de cambio y episodios de volatilidad financiera ... 59
1.12 América Latina: Etapas de restricción externa y crecimiento económico, 1960-2016 ... 61
1.13 Pobreza y desigualdad en América Latina y el Caribe ... 63
1.14 Variación del número de personas que vivían en pobreza y pobreza extrema, y variación del PIB per cápita, 2002-17 ... 64
2.1 Bienestar en América Latina y el Caribe, indicadores seleccionados ... 75
2.2 Países de ALC seleccionados por INB per cápita ... 76
2.3 Indicadores de desarrollo seleccionados por grupos de ingresos del país ... 77
2.4 INB regional en economías seleccionadas de América Latina y el Caribe ... 79
2.5 Desigualdades regionales en indicadores de desarrollo seleccionados, países de ALC seleccionados ... 81
2.6 Relaciones impuestos-PIB en América Latina y el Caribe, promedio de la OCDE y mundial por grupos de ingresos del país ... 83
2.7 El vínculo entre el PIB per cápita y el bienestar se debilita a medida que los países se vuelven más ricos ... 86
2.8 PIB per cápita e indicadores de desarrollo por nivel de ingresos per cápita ... 88
2.9 Desempeño real y esperado para indicadores del bienestar seleccionados ... 90
2.A1.1 La relación entre las diversas dimensiones de bienestar y la parte del bienestar no generada por el PIB per cápita ... 96

3.1 Productividad laboral en ALC, OCDE, China, Corea y Noruega 107
3.2 Descomposición del PIB per cápita y la producción por hora en América Latina, en relación con Estados Unidos 108
3.3 La trampa de la productividad en América Latina y el Caribe 111
3.4 Estructura de exportaciones por nivel tecnológico, regiones del mundo (1990-2016) 112
3.5 Productividad interna relativa de las mipymes en América Latina y la Unión Europea 113
3.6 Población latinoamericana por grupo socioeconómico 115
3.7 La trampa de la vulnerabilidad social en América Latina y el Caribe 115
3.8 Informalidad laboral por grupo socioeconómico en algunos países de ALC (2014 o último año disponible) 116
3.9 Transiciones desde la informalidad en el mercado laboral de América Latina 117
3.10 El vínculo entre educación, ingreso e informalidad laboral en América Latina 118
3.11. Satisfacción con algunos servicios públicos en América Latina, el Sudeste asiático y la OCDE 119
3.12 La trampa institucional en América Latina y el Caribe 120
3.13 Moral fiscal en América Latina: ¿Consideran justificable los ciudadanos el no pagar impuestos? 121
3.14 Relación impuestos-PIB, promedios de ALC y la OCDE, 1990-2016 121
3.15 La trampa ambiental en América Latina y el Caribe 123
3.16 Combustibles fósiles y minería: Contribución al PIB de los países, 2017 124
3.17 Emisiones de gases de efecto invernadero por región y sector 125
3.18 Crecimiento del PIB frente al aumento de emisiones de GEI en América Latina y el Caribe (1990-2015) 126
3.19. Trampas del *desarrollo en transición* en América Latina y el Caribe 127
4.1 América Latina (16 países): Intensidad de temas específicos en los planes de desarrollo 140
4.2 Ciclo de reforma estilizado: Actividades, actores principales y cuellos de botella 144
4.3 Gasto corriente y de capital de los gobiernos centrales 148
4.4 Gasto social público en los países de la OCDE y ALC 149
4.5 Estructura tributaria (como porcentaje del PIB) en las regiones de ALC y la OCDE, 2015 151
4.6 Impacto de los impuestos y transferencias sobre la distribución del ingreso en América Latina, la Unión Europea y algunas economías de la OCDE 153
4.7 Inclusión financiera por niveles de ingresos y educación 156
4.8 Mercados de capitales en América Latina en comparación con los países de la OCDE 157
4.9 Diferencias de política pública referentes al desarrollo financiero en determinados países de ALC 158
4.10 Número de nuevas empresas Fintech por segmento (hasta agosto de 2017) 159
5.1 Ingresos fiscales y AOD en los seis países de América Latina y el Caribe más dependientes de la AOD en 1990, y promedio de ALC 179
6.1 Población por debajo de la línea de pobreza nacional, tasa de desempleo y desempleo de los jóvenes en el Caribe (14 países) 210
6.2 Capacidad de generación instalada, el Caribe y ALC, 2015 o último año disponible 213
6.3 Intensidad de temas específicos en los planes de desarrollo nacional del Caribe (9 países) 214

Cuadros

1 Dimensiones clave para repensar la cooperación internacional como facilitadora del desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe 39
2.1 Medición del bienestar 85
3.1 Productividad laboral sectorial en América Latina, en relación con Estados Unidos (2010) 109
3.2 América Latina: Proporción del número, el empleo y la producción de las empresas por tamaño (porcentajes) 112
5.1 Trampas de América Latina y el Caribe 175
5.2 Hacer frente a las trampas de ALC a través de la cooperación tradicional 176
5.3 Dimensiones clave para replantear la cooperación internacional como facilitadora del desarrollo sostenible en ALC 184
5.4 Instituciones de coordinación de una selección de países de América Latina y el Caribe 190
5.5 Ejemplos de modalidades de cooperación para el desarrollo basado en el ODS 17 192
6.1 El Caribe y región o agrupamiento seleccionados: cambios en la clasificación del Índice de Desarrollo Humano 2010-2015 206
6.2 El Caribe: Tasa de pobreza por grupo de edad, varios años (porcentajes) 207
6.3 Comunidad del Caribe: Tasas brutas de matrícula en el sistema educativo, promedio para 2008-14 209

Recuadros

1.1 Acumulación de deuda por parte de empresas no financieras, un riesgo potencial 55
1.2 Tipos de cambio flexibles y ajustes de las balanzas de pagos 59
1.3 América Latina: Capacidades, estructura productiva y restricción externa 60
1.4 La pobreza y el ciclo económico 63
2.1 Análisis histórico de los indicadores del bienestar: Nota técnica 84
2.2 Regresión de efectos fijos con panel de bienestar sobre el PIB per cápita 86
2.3 ¿Cómo se compara el desempeño real del bienestar con las expectativas? 89
4.1 Indicadores de bienestar y Enfoque de Brechas Estructurales: Dos metodologías complementarias para orientar a los responsables de la formulación de políticas de la región 142
4.2 Algunos bancos nacionales de desarrollo de América Latina 161
5.1 Ayuda oficial al desarrollo en ALC 180
5.2 ¿Qué es la cooperación internacional? 183
5.3 Alianzas multiactores: ¿Un potencial aún sin aprovechar? 187
5.4 Del Plan Marshall a la OCDE: Evolución de la cooperación financiera a la cooperación en materia de políticas públicas 193
5.5 La cooperación internacional y políticas congruentes pueden reforzar la contribución de la migración al desarrollo de los países de América Latina y el Caribe 195

Acrónimos y abreviaturas

ABC	Agencia Brasileña de Cooperación
ABE	Análisis de Brechas Estructurales
AGCID	Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo
ALC	América Latina y el Caribe
AMEXCID	Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AOD	Ayuda oficial al desarrollo
AOTDS	Apoyo oficial total para el desarrollo sostenible
APC	Agencia Presidencial de Cooperación Internacional (Colombia)
APCI	Agencia Peruana de Cooperación Internacional
APP	Asociaciones o alianzas público-privadas
ASEAN	Asociación de Naciones del Sureste Asiático (siglas en inglés de Association of Southeast Asian Nations)
BANCOLDEX	Banco de Desarrollo de Colombia
BANOBRAS	Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (México)
BEPS	Erosión de la Base Imponible y Traslado de Beneficios (siglas en inglés de Base Erosion Profit Shifting)
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
BMD	Banca Multilateral de Desarrollo
BND	Banco Nacional de Desarrollo, genérico
BNDES	Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (Brasil)
BPI	Banco Público de Inversión (Francia)
BRICS	Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo (OCDE)
CAF	Banco de Desarrollo de América Latina (antes Corporación Andina de Fomento)
CARICOM	Comunidad del Caribe (siglas en inglés de Caribbean Community)
CD	Cooperación para el desarrollo
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CFE	Centros financieros extraterritoriales
CGV	Cadenas globales de valor
CIT	Cooperación internacional técnica
CNPJ	Registro Nacional de Empresas (Brasil) (siglas en portugués de Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica)
CNSCC	Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia (El Salvador)
CO_2	Dióxido de carbono
CORFO	Corporación de Fomento de la Producción (Chile)
CSEC	Certificado de Educación Secundaria del Caribe (siglas en inglés de Caribbean Secondary Education Certificate)
CSS	Cooperación Sur-Sur
CTr	Cooperación Triangular
DFID	Ministerio de Desarrollo Internacional (Reino Unido) (siglas en inglés de Department for International Development)
DGCIN	Dirección General de Cooperación Internacional, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (Argentina)
DNP	Departamento Nacional de Planeación (Colombia)

DT	Desarrollo en transición
EAU	Emiratos Árabes Unidos
ECA	Ensayo controlado aleatorio
EMDP	Estudios multidimensionales de país (OCDE)
EMN	Empresas multinacionales
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (siglas en inglés de Food and Agriculture Organization)
FDN	Financiera de Desarrollo Nacional (Colombia)
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FINAGRO	Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Colombia)
FINDETER	Financiera de Desarrollo Territorial (Colombia)
FMI	Fondo Monetario Internacional
FMSIDA	Fondo Mundial para la Lucha contra el VIH/sida, la Tuberculosis y la Malaria
FO.AR	Fondo Argentino de Cooperación Sur-Sur y Triangular
G20	Grupo de los veinte países en desarrollo
GAVI	Alianza Mundial para Vacunas e Inmunización (siglas en inglés de Global Vaccine Alliance)
GEF-CReW	Fondo Regional del Caribe para la Gestión de Aguas Residuales, Fondo para el Medio Ambiente Mundial (siglas en inglés de Global Environment Facility, Caribbean Regional Fund for Wastewater Management)
GEI	Gases de efecto invernadero
I+D	Investigación y desarrollo
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IED	Inversión extranjera directa
INB	Ingreso nacional bruto
ISRPF	Impuesto sobre la renta de las personas físicas
ISRPJ	Impuesto sobre la renta de las sociedades
IVA	Impuesto al valor agregado
KfW	Banco Alemán de Desarrollo
LEO	*Perspectivas Económicas de América Latina* (siglas en inglés de *Latin American Economic Outlook*)
MC	Mercado de cambio
MERCOSUR	Mercado Común del Sur (Suramérica)
MILA	Mercado Integrado Latinoamericano
Mipymes	Micro, pequeñas y medianas empresas
NAFINSA	Nacional Financiera (México)
NiNi	Jóvenes que no estudian ni trabajan ni están en formación
NU	Naciones Unidas
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
ONG	Organización no gubernamental
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMC	Organización Mundial del Comercio
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONUDI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
PIA	Países de ingresos altos

PIb	Países de ingresos bajos
PEC	Pequeños Estados Caribeños
PEG	Plan Estratégico de Gobierno (Panamá)
PEID	Pequeños Estados Insulares en Desarrollo
PEPP	Procesos de elaboración de políticas públicas
PIB	Producto Interno Bruto
PIFCSS	Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur
PIMA	Países de ingresos medios altos
PIMB	Países de ingresos medios bajos
PISA	Programa de Evaluación Internacional de Alumnos (siglas en inglés de Programme for International Student Assessment)
$PM_{2.5}$	Materia Particulada Fina
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PND	Plan Nacional de Desarrollo, genérico
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente
PPA	Plan Plurianual (Brasil)
PPA	Paridad de poder adquisitivo
PTF	Productividad total de los factores
Pymes	Pequeñas y medianas empresas
SINACID	Sistema Nacional de Cooperación Internacional para el Desarrollo (República Dominicana)
STEM	Ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas (siglas en inglés de science, technology, engineering and mathematics)
TIC	Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
UE	Unión Europea
UNASUR	Unión de Naciones Suramericanas
USD	Dólar estadounidense

Editorial

Perspectivas económicas de América Latina 2019 presenta una nueva estrategia para seguir apoyando la transición de América Latina y el Caribe (ALC) a un desarrollo incluyente y sostenible. Un componente central de la estrategia es la conciencia de que los retos y las oportunidades de desarrollo en ALC han evolucionado en gran medida con el progreso de la región. En consecuencia, el sistema de cooperación internacional para el desarrollo deberá seguir innovando para respaldar a los países en la búsqueda de sus objetivos de desarrollo y, en particular, de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Creemos que varias razones explican la necesidad de esta nueva estrategia.

En primer lugar, vivimos tiempos de cambios económicos, sociales y políticos extraordinarios. El rápido progreso tecnológico y digital, el envejecimiento de la población, una mayor migración, el progreso del capital humano, la mayor prevalencia del cambio climático, el impacto heterogéneo de la globalización en los diversos grupos socioeconómicos y el creciente descontento social son algunas de las megatendencias más notorias que se han intensificado en los últimos años y plantean tanto retos como oportunidades para la región. Estos cambios radicales ponen a prueba nuestras visiones compartidas y exigen soluciones innovadoras para reducir la desigualdad, mejorar el bienestar de las personas y restaurar la confianza en las instituciones, tanto a nivel nacional como multilateral.

En segundo lugar, tras un periodo de marcado progreso socioeconómico, los países de ALC han aumentado sus capacidades internas y su voluntad para contribuir a la agenda de desarrollo mundial. Sin embargo, aún se enfrentan tanto a vulnerabilidades persistentes como a nuevas vulnerabilidades a nivel nacional y mundial que requieren transformaciones fundamentales para maximizar las oportunidades de desarrollo. El crecimiento potencial del PIB disminuyó a cerca de 3%, y la productividad laboral, que equivale aproximadamente a 40% de la de la Unión Europea, se ha mantenido estancada e incluso a la baja en algunos países. El acceso a las tecnologías digitales también sigue siendo un reto, pues apenas 57% de los latinoamericanos tienen acceso a Internet. Además, alrededor de 40% de los latinoamericanos están en riesgo de regresar a la condición de pobreza y tienen empleos informales y una protección social deficiente. Por otra parte, cerca de 64% de la población no tiene confianza en sus gobiernos nacionales. Todas estas tendencias se producen en una región que soporta una carga ambiental desproporcionada. En el LEO 2019 se ofrecen nuevas perspectivas de estos síntomas antiguos y retos nuevos, al centrar la atención en cuatro trampas estructurales que obstaculizan una transformación estructural exitosa. Se trata de las trampas de productividad, vulnerabilidad social, institucional y ambiental, las cuales interactúan entre sí en dinámicas que se perpetúan a sí mismas y limitan las oportunidades de desarrollo incluyente y sostenible de la región.

En tercer lugar, el aumento del ingreso nacional no se ha trasladado a mayores índices de bienestar para todos. Los indicadores de ingreso y bienestar se desvinculan gradualmente a medida que los países adquieren mayor riqueza en términos de PIB per cápita. De hecho, los niveles de ingreso en América Latina y el Caribe no necesariamente reflejan los resultados de desarrollo entre y dentro de los países. Por ejemplo, la tasa de homicidios de Bolivia (seis muertes por cada 100 000 habitantes), un país de ingreso medio bajo, es inferior a la de cuatro de los cinco países de ingresos altos de ALC. Por su parte, la desigualdad del ingreso medida por el índice de Gini en El Salvador (40), país de ingreso medio bajo, es menor que la de Argentina (42), Chile (47) y Panamá (50), todos ellos países de ingresos altos. Además, las desigualdades a lo largo de las diferentes dimensiones de bienestar entre países con ingresos per cápita similares son considerables en la región.

Una nueva estrategia para la transición a un desarrollo más incluyente y sostenible reconoce que no existe un solo camino para el desarrollo y adopta iniciativas de gran alcance para adecuar mejor las respuestas de política al contexto cambiante. Los problemas cada vez más complejos requieren estrategias de desarrollo y políticas públicas más sofisticadas, así como también mayor coordinación y coherencia. Hay que poner en marcha esfuerzos ambiciosos para superar las trampas y transformar estos círculos viciosos en virtuosos. La cooperación internacional puede desempeñar una función facilitadora para apoyar a los países de la región en su trayectoria de transición al desarrollo incluyente y sostenible.

¿Cuáles son las claves para esta transición?

Un enfoque multidimensional del desarrollo acorde con la Agenda 2030. Trascender la medición del ingreso como único índice del éxito del desarrollo y usar indicadores que reflejen efectivamente los niveles de desarrollo para sustentar la formulación, la ejecución, la vigilancia y la evaluación de las políticas es aún un tema pendiente a nivel mundial. Ya se trabaja mucho dentro y fuera de nuestras instituciones para crear indicadores alternativos útiles, como el Marco de Bienestar y Progreso de la OCDE (OCDE), el Análisis de Brechas Estructurales (CEPAL) y el Índice de Desarrollo Humano (ONU). Tenemos que construir sobre estas iniciativas existentes para crear soluciones de política pública concretas adaptadas a las necesidades y demandas específicas de la región. Esto implica identificar las dimensiones de la vida que más importan a las personas en ALC, reunir información pertinente sobre ellas e incorporarla al proceso de toma de decisiones.

Mayores capacidades institucionales al nivel nacional que efectivamente se plasmen en respuestas integrales. La cooperación internacional para el desarrollo debe arraigarse en las necesidades concretas de cada país, no imponerse desde el exterior. Debe anteponer y centrarse en las estrategias nacionales y fortalecer las capacidades internas de los países. Por eso los planes nacionales de desarrollo (PND) son herramientas decisivas para priorizar las acciones políticas; adoptar una perspectiva estratégica, coordinada e integral de la elaboración de políticas públicas, y, en última instancia, formular, ejecutar y evaluar los planes mediante políticas y programas concretos. Aumentar los recursos internos para financiar el desarrollo y considerar los papeles desempeñados por la tributación, los mercados financieros, las instituciones financiadoras del desarrollo y las asociaciones público-privadas, así como optimizar el gasto público, revisten la misma importancia.

La cooperación internacional para el desarrollo debe desempeñar la función facilitadora pertinente mediante un conjunto ampliado de modalidades e instrumentos que fortalezcan la cooperación Sur-Sur, triangular y multilateral. No debemos considerar la cooperación para el desarrollo como un asunto aislado, sino como parte integral del abanico más extenso de la cooperación internacional. Un conjunto ampliado de herramientas implica romper con las definiciones tradicionales, explorar nuevas estructuras y construir nuevas sinergias. A medida que los países avanzan, en este conjunto de herramientas habrá que incluir instrumentos para una mayor cooperación técnica, como el intercambio de conocimientos, los diálogos multilaterales sobre políticas públicas, el desarrollo de capacidades, el acceso a la tecnología y la colaboración en ciencia, tecnología e innovación. Ampliar la capacidad de recaudación tributaria eficaz de los países mediante el desarrollo focalizado de capacidades, acuerdos internacionales contra la defraudación y la evasión fiscales, nuevas tecnologías de administración tributaria y mejor comunicación y observancia de la ley para fomentar la moral tributaria ejemplifican modalidades innovadoras de cooperación y deben priorizarse.

Una condición indispensable para el éxito de la cooperación internacional es que los países, independientemente de su nivel de ingresos, puedan integrar alianzas políticas, participar en ellas en igualdad de condiciones y atender preocupaciones comunes. Esto no solo es legítimo, sino benéfico para intercambiar enseñanzas y garantizar que la índole mundial de muchos aspectos del desarrollo reciba las necesarias respuestas globales. Los debates internacionales de temas específicos deberán contar con asociaciones y foros sobre temas específicos donde los países intercambien experiencias y soluciones como verdaderos pares. Las organizaciones internacionales como la nuestra ya colaboran entre sí para ofrecer esos espacios de diálogo político; estamos preparados para redoblar esfuerzos a fin de servir como plataformas para estos debates sobre cuestiones específicas.

Creemos firmemente que podemos apoyar aún más a los países de ALC en sus esfuerzos por mejorar el bienestar para todos al seguir replanteando e innovando el sistema de cooperación internacional para el desarrollo. Propugnamos un cambio de paradigmas que no reste recursos financieros ni cree conflictos entre los países con distintos niveles de desarrollo, sino que promueva un modelo de cooperación internacional incluyente. Creemos que la región de ALC, debido a su diversidad y progreso, es un terreno idóneo y fértil para innovar y buscar modalidades nuevas y más eficaces de cooperación internacional. El LEO 2019 esclarece el camino y presenta vías para seguir adelante en esta dirección.

Alicia Bárcena
Secretaria ejecutiva
CEPAL

Luis Carranza
Presidente ejecutivo
CAF – Banco de Desarrollo de América Latina

Angel Gurría
Secretario general
OCDE

Neven Mimica
Comisario europeo de Cooperación Internacional y Desarrollo

Resumen ejecutivo

Renovar la cooperación internacional puede facilitar mayor desarrollo incluyente y sostenible para todos los habitantes de América Latina y el Caribe (ALC). Hoy, los retos nacionales y mundiales convergen en gran medida, en tanto que los vínculos entre las políticas internas y el escenario global siguen en aumento. Ante este contexto cambiante, el informe *Perspectivas económicas de América Latina* 2019 insta a incrementar las capacidades institucionales y actualizar el sistema de cooperación internacional para el desarrollo a fin de que se adapte mejor a las nuevas realidades. Esta reflexión es necesaria para sustentar con éxito los objetivos nacionales de desarrollo y las iniciativas internacionales para promover los bienes públicos regionales y globales, y para alcanzar los objetivos universales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

El progreso destaca el carácter multidimensional del desarrollo

El aumento de los ingresos nacionales no se tradujo en mejores condiciones de bienestar para todos en ALC. En las dos últimas décadas, algunos indicadores de bienestar mejoraron más rápido que lo esperado dado el crecimiento del producto interno bruto (PIB) de los países de la región. En cambio, otros indicadores mejoraron a un ritmo más lento. La región superó las expectativas relativas a su nivel de PIB per cápita en dimensiones como esperanza de vida, cobertura de la educación primaria, vinculación social y calidad del aire. Sin embargo, los índices de violencia y desigualdad del ingreso se mantienen relativamente altos, y la informalidad se ha convertido en un problema persistente. Además, desde los años 1950 los salarios reales aumentaron a un ritmo menor que en otros países del mundo con un PIB per cápita equiparable.

De hecho, los resultados en materia de bienestar se desvinculan gradualmente del ingreso a medida que los países ascienden en la escala de ingresos. Un examen más profundo de la relación entre los indicadores multidimensionales del desarrollo y el crecimiento del ingreso es revelador. Muestra que, conforme la riqueza de los países se incrementa, varias dimensiones del desarrollo distintas del PIB per cápita adquieren más importancia en mejorar la calidad de la vida de las personas. Así ocurre con la mayoría de los países de ALC. Al mismo tiempo, hay evidentes desigualdades en materia de bienestar entre los países de ALC y dentro de un mismo país a cierto nivel de PIB per cápita. Los umbrales del ingreso no toman en cuenta este aspecto complejo del desarrollo, ni la diversidad y la heterogeneidad de los países en transición.

El progreso en ALC se acompaña de nuevos retos de desarrollo

Después del notable progreso experimentado a principios del siglo XXI, el crecimiento económico y los avances socioeconómicos en ALC disminuyeron a partir de 2011. El crecimiento del PIB potencial menor de lo esperado, de alrededor de 3% anual, refleja la baja productividad laboral. De hecho, en décadas recientes la productividad laboral bajó a cerca de 40% de la tasa de la Unión Europea. A su vez, el crecimiento y la productividad insuficientes impiden reducir más la pobreza y la desigualdad de ingresos. Junto con estas tendencias, la clase media ha aumentado hasta representar un tercio de la población. Esta clase media creciente tiene mayores aspiraciones y exigencias de servicios e instituciones públicos de mejor calidad, que a menudo quedan insatisfechas. Por ejemplo, entre 2006 y 2017 la proporción de la población satisfecha con el sistema educativo disminuyó de 63% a 56%, por debajo del nivel de la OCDE de 65%. Todas estas tendencias se producen en una región donde el impacto de los retos ambientales, sobre todo el cambio climático, ya es visible.

Esos síntomas hacen pensar que, a medida que los países de ALC alcanzan mayores grados de desarrollo, se enfrentan con "nuevas" trampas del desarrollo: retos que actúan como círculos viciosos. Las trampas del desarrollo podrían transformarse en círculos virtuosos con acciones de política que ayuden a los países a avanzar hacia un desarrollo incluyente y sostenible. Las trampas son producto de la combinación de puntos débiles de larga data y problemas nuevos que surgen a medida que los países avanzan por sus respectivos caminos de desarrollo. Se llaman trampas porque implican una dinámica circular, que se perpetúa a sí misma y limita la capacidad para alcanzar mayores grados de desarrollo. Las cuatro principales "nuevas" trampas del desarrollo son las siguientes:

- **Productividad**: La región de ALC se ha abierto considerablemente al comercio internacional desde principios de este siglo. Sin embargo, la persistentemente baja productividad parece estar asociada justo con una estructura exportadora centrada en los sectores primario y extractivo, que tienen bajos niveles de sofisticación. Esto menoscaba la participación de ALC en las cadenas globales de valor e impide el crecimiento adicional de la productividad.
- **Vulnerabilidad social**: Muchos habitantes de ALC han escapado de la pobreza desde principios de la década de 2000, aunque hoy la mayoría forman parte de una creciente y vulnerable clase media (40% de la población). Este grupo se enfrenta a un círculo vicioso de empleos de mala calidad, escasa protección social y un ingreso volátil que los pone en riesgo de volver a caer en pobreza.
- **Institucional**: La expansión de la clase media vino acompañada de mayores expectativas y aspiraciones sociales. Pese a los avances de años anteriores, las instituciones aún no logran responder a las crecientes exigencias de los ciudadanos. La desconfianza y la poca satisfacción se están agravando. Esto lleva a que los ciudadanos den menor valor a cumplir con sus obligaciones sociales, como la de pagar impuestos. Esto, a su vez, dificulta la recaudación de ingresos tributarios para financiar mejores servicios públicos y responder a las exigencias de la sociedad.
- **Ambiental**: Muchas economías de ALC hacen uso intensivo de recursos materiales y naturales. Esto podría llevar a una dinámica insostenible desde los puntos de vista ambiental y económico. Es difícil y costoso abandonar la concentración en una vía de desarrollo basada en altas emisiones de carbono. Además, los recursos naturales en los que se basa el modelo se están agotando, lo que lo vuelve insostenible. Lo anterior ha cobrado importancia debido al compromiso mundial cada vez más firme de combatir las realidades del cambio climático.

Los países necesitan ampliar sus capacidades domésticas para responder a estas trampas. Mejorar el proceso de creación de políticas públicas, incluida la creación de capacidad técnica para diseñar, implementar y monitorear los Planes Nacionales de Desarrollo (PND), así como para gastar mejor y crear un consenso para superar las complejidades de la economía política de las reformas, es clave para destapar el potencial de ALC. Asimismo, se necesita una mejor financiación para el desarrollo a fin de movilizar recursos públicos y privados para invertir en políticas estructurales.

La cooperación internacional para el desarrollo tiene que seguir renovándose

Este escenario socioeconómico más complejo requiere iniciativas de gran alcance, como un nuevo modelo de cooperación internacional para el desarrollo. Este modelo implica que la cooperación internacional adopte una función facilitadora para responder a las necesidades de las economías y sociedades en transición.

En primer lugar, permitiría que los países de todos los niveles de ingresos integren y participen por igual en alianzas políticas. Esto no solo es válido, sino beneficioso para atender con mayor eficacia los intereses comunes y garantizar que el carácter global

y multidimensional de muchos retos del desarrollo reciba las necesarias respuestas globales y multidimensionales.

En segundo lugar, colocaría en primera plana las estrategias nacionales y fortalecería las capacidades internas de los países. Podría ayudar a los países de ALC a priorizar las políticas públicas, ejecutar y evaluar los planes de desarrollo y armonizar mejor las prioridades nacionales e internacionales. También podría ayudarles a desempeñar un papel activo en la agenda mundial.

En tercer lugar, incluiría un conjunto más amplio de herramientas para la cooperación internacional, que aportaría conocimientos expertos de un espectro más amplio de actores. Se centraría especialmente en reunir actores públicos de diversos ministerios en un enfoque de gobierno completo. El conjunto de herramientas comprendería instrumentos para intensificar la cooperación técnica, como el intercambio de conocimiento, los diálogos multilaterales sobre política, la formación de capacidades, el acceso a la tecnología y la cooperación en ciencia, tecnología e innovación. El sistema de cooperación internacional para el desarrollo ofrece muchos ejemplos positivos, éxitos y lecciones valiosas que resultan ser un valioso punto de partida.

Resumen: *Desarrollo en transición* en América Latina y el Caribe: Una nueva estrategia de desarrollo incluyente y sostenible en la región

Perspectivas económicas de América Latina 2019 presenta una nueva estrategia llamada "Desarrollo en transición" (DiT, por sus siglas en inglés), para apoyar el avance de América Latina y el Caribe (ALC) hacia un desarrollo incluyente y sostenible. Ello representa la oportunidad de avanzar hacia los objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (Agenda 2030) al repensar el concepto de desarrollo, las estrategias que los países deben adoptar y la función de la cooperación internacional para facilitar estos esfuerzos. Frente a un contexto cambiante tanto a nivel nacional como global, el DiT destaca la necesidad de aumentar las capacidades institucionales internas y adoptar modalidades más innovadoras de cooperación internacional para el desarrollo. Esto debería apoyar tanto los objetivos nacionales de desarrollo como los esfuerzos internacionales para promover los bienes públicos regionales y mundiales.

Esta nueva estrategia es necesaria por varias razones. En primer lugar, el avance hacia niveles más altos de ingresos de los países de ALC crea nuevos retos de desarrollo —las "nuevas" trampas del desarrollo—. Estos retos son cada vez más complejos y deben ser transformados en oportunidades de mayor desarrollo. En segundo lugar, ALC ha alcanzado niveles de producto interno bruto (PIB) per cápita en los que el ingreso pierde relevancia como componente del bienestar. Esto sugiere la necesidad de contar con una estrategia multidimensional del desarrollo. En tercer lugar, el contexto global está ganando complejidad. Las políticas públicas tradicionales resultan insuficientes ante el surgimiento de nuevas megatendencias y nuevos actores en el escenario mundial. Es por ello que la región necesita estrategias de políticas públicas innovadoras para apoyar un desarrollo incluyente y sostenible.

Para responder a estos desafíos tanto a nivel nacional como global, la estrategia DiT subraya la necesidad de lograr lo siguiente:

Mejorar las capacidades nacionales: Esto será decisivo para afrontar las trampas del desarrollo y promover una estrategia multidimensional de desarrollo sostenible en ALC. El informe *Perspectivas económicas de América Latina 2019* se centra en dos capacidades transversales que son fundamentales para aprovechar las oportunidades de desarrollo en la región:

- Una mejor *elaboración de políticas* públicas *para el desarrollo,* que comprende cuestiones relacionadas con continuar construyendo capacidades técnicas para diseñar, implementar, monitorear y evaluar los planes nacionales de desarrollo (PND) estratégicos. También incluye fomentar la capacidad para gastar mejor, así como para alcanzar consensos políticos y ciudadanos para superar las complejidades de la economía política de la reforma en ALC.
- Un mejor *financiamiento para el desarrollo*, centrado en la movilización sostenible de recursos nacionales para el desarrollo, tanto públicos como privados, destinados a invertir en políticas públicas estructurales y a promover la agenda de desarrollo sostenible.

Fortalecer la cooperación internacional como facilitadora del desarrollo inclusivo y sostenible en ALC: El sistema de cooperación internacional debe ser más innovador para adaptarse a un contexto mundial complejo y multipolar. Para ello, debe jugar un papel facilitador de los esfuerzos de los países para transitar hacia un mayor nivel de desarrollo, de las siguientes maneras:

- Promover alianzas entre países de diferentes niveles de desarrollo, que participen como pares para afrontar desafíos políticos específicos y compartidos.

- Situar las estrategias nacionales en el centro del debate y fortalecer las capacidades internas de los países para llevarlas a cabo. Esto ayudaría a los países de ALC a establecer la priorización de políticas públicas, implementar y evaluar los planes de desarrollo, y aumentar la armonización entre las prioridades internas e internacionales. Podría también ayudarles a apoyar a los países de la región para que sigan desempeñando una función activa en la agenda global.
- Incluir una batería de herramientas, modalidades e instrumentos de cooperación internacional ampliada que incorpore los conocimientos especializados de una amplia gama de actores, promoviendo un enfoque gubernamental transversal, coordinado e integrado. Esta batería de herramientas debe incorporar instrumentos para una mayor cooperación técnica, tales como el intercambio de conocimientos, diálogos multilaterales sobre política, desarrollo de capacidades, acceso a la tecnología y cooperación en ciencia, tecnología e innovación.

Estas recomendaciones plantean estrategias de política pública para superar las "nuevas" trampas del desarrollo y transformarlas en oportunidades de progreso. De tal forma, deben ayudar a la región a alcanzar una mejor inserción en la economía mundial, un compromiso firme con la agenda mundial de desarrollo sostenible (por ejemplo, la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible [ODS]), y a fortalecer el grado de acuerdo sobre la reducción del impacto del cambio climático, la reducción de la pobreza y el aumento de la clase media.

Cuatro trampas se interponen en el camino hacia un mayor desarrollo incluyente y sostenible. Aunque los países de ALC han aumentado su nivel de ingresos, aún enfrentan retos que perduran y otros nuevos que han aparecido precisamente como resultado del avance hacia mayores niveles de renta. Estas trampas del desarrollo son: la trampa de la productividad, la de la vulnerabilidad social, la institucional y la medioambiental.

Se necesitan acciones de política para pasar de estos círculos viciosos a círculos virtuosos del desarrollo. Estas políticas públicas se deben enfocar en retos estructurales como la baja productividad, la vulnerabilidad social, los persistentes índices de desigualdad y el descontento cada vez mayor de los ciudadanos. Fortalecer las capacidades internas en estrecha alianza con la cooperación internacional es fundamental para afrontar los desafíos de la región en un entorno global más complejo. Esto debe hacerse sin olvidar la importancia de preservar los bienes públicos globales y de coordinar las estrategias internas con la agenda global de desarrollo sostenible. El camino hacia un desarrollo incluyente y sostenible debe incorporar la naturaleza multidimensional del desarrollo, y requiere de una nueva visión de la cooperación internacional como facilitadora de un progreso incluyente para todos.

América Latina y el Caribe: Una región en *desarrollo en transición*

El mundo vive un periodo de grandes transformaciones. A diez años de la crisis económica, la economía mundial sigue enfrentando retos estructurales que exigen nuevas estrategias de desarrollo. La conciencia de los límites de los modelos prevalecientes en lo social, lo ambiental y lo económico ha creado una profunda insatisfacción. Esto ha puesto en duda el conocimiento convencional sobre el desarrollo y la cooperación internacional para el desarrollo.

La Agenda 2030 y los ODS representan un consenso renovado sobre un nuevo modelo de desarrollo y un importante avance político. Restablecen el carácter multidimensional de las necesidades de desarrollo y el principio de las responsabilidades compartidas pero diferenciadas de los países en los ámbitos ambiental, económico y social. Esta ambiciosa agenda de desarrollo no puede llevarse a cabo de manera aislada ni con solo aumentar la

ayuda financiera. Establece compromisos para toda la comunidad internacional y exige acciones de políticas públicas a nivel nacional, regional e internacional.

La región de ALC enfrenta retos de desarrollo cambiantes y complejos que reclaman un enfoque de desarrollo en transición (DiT). El DiT hace hincapié en la necesidad de repensar tanto las políticas nacionales como la cooperación internacional. En última instancia, busca ayudar a los países a convertir las mejoras en términos de ingresos en logros de desarrollo duraderos. El grado de desarrollo de ALC presenta algunas características que coinciden en gran medida con el enfoque DiT. Si bien estas características no son exclusivas de la región, merecen particular atención. De hecho, son fundamentales para definir la función de la cooperación internacional como facilitadora del desarrollo de la región.

Los resultados macroeconómicos y socioeconómicos son síntomas de retos estructurales en la región

Se espera que el crecimiento económico de ALC mejore, pero se mantenga relativamente débil. Las condiciones macroeconómicas resaltan distintas "Américas Latinas", con una considerable heterogeneidad entre países. Estas se reflejan en las diferencias en cuanto a exposición a impactos externos, los principales socios comerciales, la variación de los marcos de políticas públicas y los impactos idiosincrásicos de la oferta. En 2018, a medida que los impactos globales e idiosincrásicos afectaban la dinámica del crecimiento económico en las principales economías de la región, la recuperación —en promedio— se estancó (Gráfico 1, panel A). Aunque se prevé que la actividad recupere cierto impulso en el periodo 2019-2020, el desempeño del crecimiento será moderado en comparación con la década anterior.

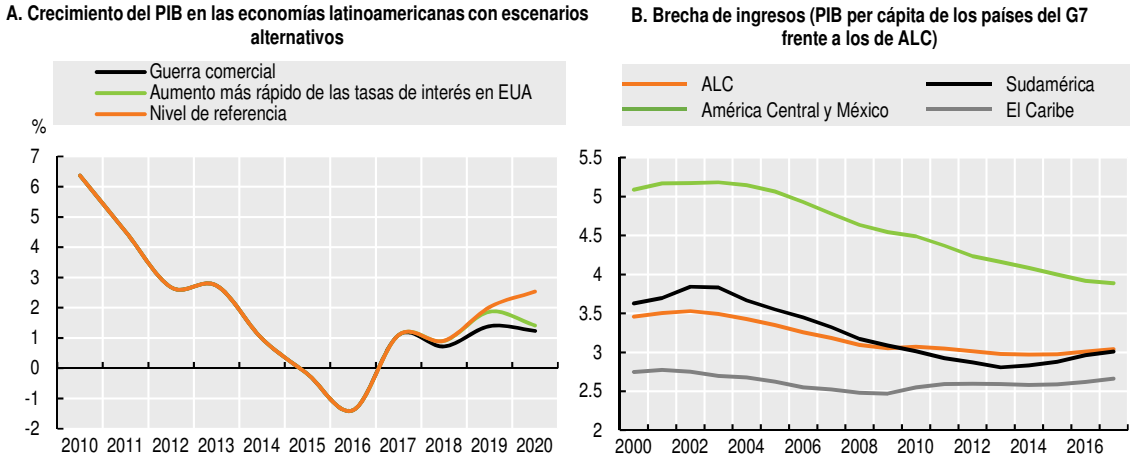
El crecimiento actual y el previsto son insuficientes para cerrar la brecha de ingresos en relación con las economías más avanzadas. Desde 2011, el crecimiento del PIB se encuentra por debajo de lo alcanzado a mediados de la década de 2000; y la brecha con respecto a las economías avanzadas se ha mantenido estable (Gráfico 1, panel B). En el largo plazo, la evidencia indica que el crecimiento potencial del PIB anual (3%) será menor que el esperado. El escaso crecimiento potencial es motivo de preocupación debido a sus efectos macroeconómicos y sociales.

La región es vulnerable a un contexto mundial complicado. En 2018, las economías de ALC se beneficiaron de una actividad mundial todavía sólida, pero para 2019 y 2020 se proyecta una desaceleración moderada. Tras el repunte de 2017, el comercio mundial se desaceleró en 2018 y seguirá disminuyendo en 2019 (OCDE, 2018a; FMI, 2018). Asimismo, se espera que los precios de los productos de las materias primas mejoren o se mantengan estables, dejando atrás el desplome registrado entre 2014 y 2016. Las tensiones geopolíticas impulsaron los precios del petróleo en el primer semestre de 2018. Sin embargo, los temores de una guerra comercial y de condiciones crediticias más estrictas en la economía china frenaron la tendencia ascendente. Además, la liquidez mundial disminuyó en 2018. Los flujos de capital a los mercados emergentes retrocedieron, lo que amplió los diferenciales de bonos (*spreads*), depreció las monedas en relación con el dólar estadounidense y significó una caída de los valores bursátiles. Por consiguiente, el contexto externo es volátil y podría implicar un endurecimiento financiero mundial y una escalada de tensiones comerciales entre Estados Unidos y China que podrían descarrilar la recuperación económica de ALC (Gráfico 1, panel A).

El crecimiento económico en ALC ha sido insuficiente y ha retrasado la reducción de la pobreza y de la desigualdad del ingreso (Gráfico 2). La pobreza tiene una estrecha relación con el ciclo económico en ALC. En consecuencia, la desaceleración económica implica que los niveles de pobreza y pobreza extrema serán equiparables a los de 2016, si bien con

diferencias de un país a otro. Además, si se considera el crecimiento de la población, es probable que el número de personas que viven por debajo de la línea de pobreza y pobreza extrema de sus respectivos países aumente aproximadamente en un millón (CEPAL, 2018a). Si bien la desigualdad de ingresos registró una disminución sin precedente entre 2002 y 2014, en 2016 (las últimas cifras disponibles), la desigualdad aumentó ligeramente por primera vez desde 2002, con una heterogeneidad considerable entre países.

Gráfico 1. **Crecimiento del PIB y brecha de ingresos en América Latina y el Caribe**

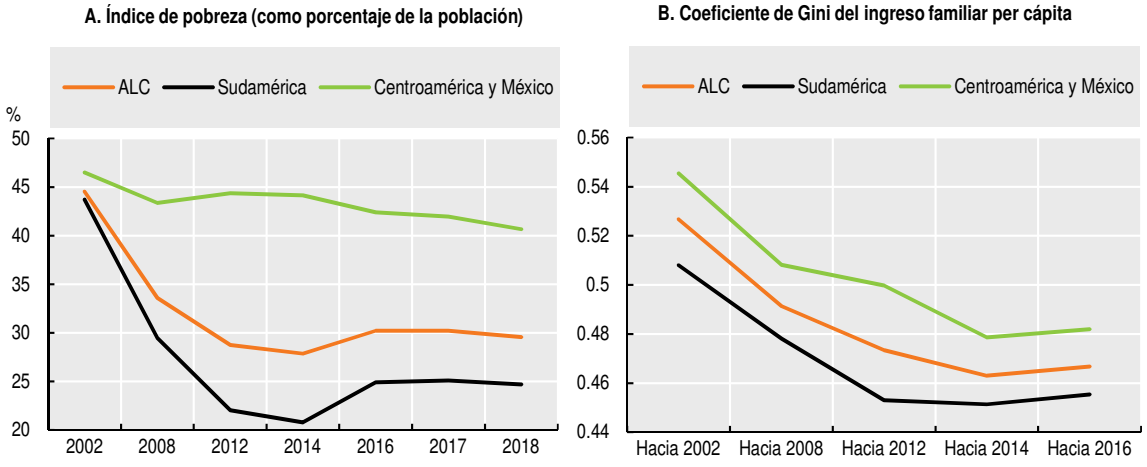


Notas: Panel A, Promedio ponderado para Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú, Uruguay y Venezuela. Un escenario de aumento de las tasas de interés contempla un aumento adicional y acumulado de 0.25 puntos base en las tasas de interés a corto plazo de Estados Unidos en comparación con el nivel de referencia (en el que las tasas de interés se estancaban después de 2019). Esto implica un aumento acumulado de 200 pb para 2020 en comparación con el escenario de referencia. El escenario de guerra comercial se basa en las proyecciones de Oxford Economics del impacto en el PIB estadounidense y chino de los aranceles comerciales sobre los USD 250 mil millones (25% a 50 mil millones y 10% a 200 mil millones) de exportaciones chinas a Estados Unidos con una respuesta similar de la República Popular China (de aquí en adelante "China"). Entre 2018 y 2020, el PIB bajaría 0.37 puntos base en China y 0.26 en Estados Unidos con respecto al nivel de referencia.

Fuentes: CEPAL (2018a), CEPALSTAT (base de datos); FMI (2018) y Banco Mundial (2018).

StatLink https://doi.org/10.1787/888933991907

Gráfico 2. **Pobreza y desigualdad de ingresos en América Latina y el Caribe**



Notas: *Las tasas de pobreza de 2018 son estimadas. Años circa para el coeficiente de GINI en el Panel B.

Fuentes: CEPAL (2018a) y CEPAL (2018b).

StatLink https://doi.org/10.1787/888933991926

Mayores ingresos no son sinónimo de mayor bienestar para todos los latinoamericanos

No existe un camino universal ni único hacia el desarrollo. Los procesos de desarrollo no están definidos por una misma sucesión de etapas con mejoras lineales del PIB per cápita, características o políticas públicas similares. De hecho, aunque el ingreso per cápita y el bienestar están relacionados, los resultados se desvinculan gradualmente conforme el PIB per cápita de un país aumenta.

A medida que las economías crecen, varias dimensiones del desarrollo distintas al PIB per cápita adquieren mayor importancia en el mejoramiento de la calidad de vida de las personas. Tal es el caso de la mayoría de los países de ALC. Usar el ingreso promedio (por ejemplo, el PIB o el ingreso nacional bruto [INB] per cápita) como medida del desarrollo puede dar una idea aproximada de los retos del desarrollo. Sin embargo, no traza la ruta que los responsables de formular políticas públicas necesitan para lograr desarrollo sostenible, ya que puede ocultar fuertes desigualdades entre diferentes países y al interior de un mismo país en diversos aspectos esenciales de la vida de las personas.

La región, sin duda, ha registrado avances en términos de mayor ingreso per cápita. Sin embargo, una observación más profunda de los indicadores multidimensionales del desarrollo arroja resultados heterogéneos. ALC tiene un desempeño superior a lo que su PIB per cápita estima en esperanza de vida, empleo, apoyo social, calidad del aire y satisfacción general con la vida. Además, la matrícula en escuela primaria aumentó mucho más de lo que cabría esperar dado el nivel de ingresos de los países. Sin embargo, la educación de calidad está rezagada. La violencia y la desigualdad de ingresos siguen siendo relativamente altas y la informalidad sigue siendo un problema persistente. Por otra parte, desde los años 1950 los salarios reales han aumentado de manera más lenta que en otros países del mundo con un PIB per cápita equiparable.

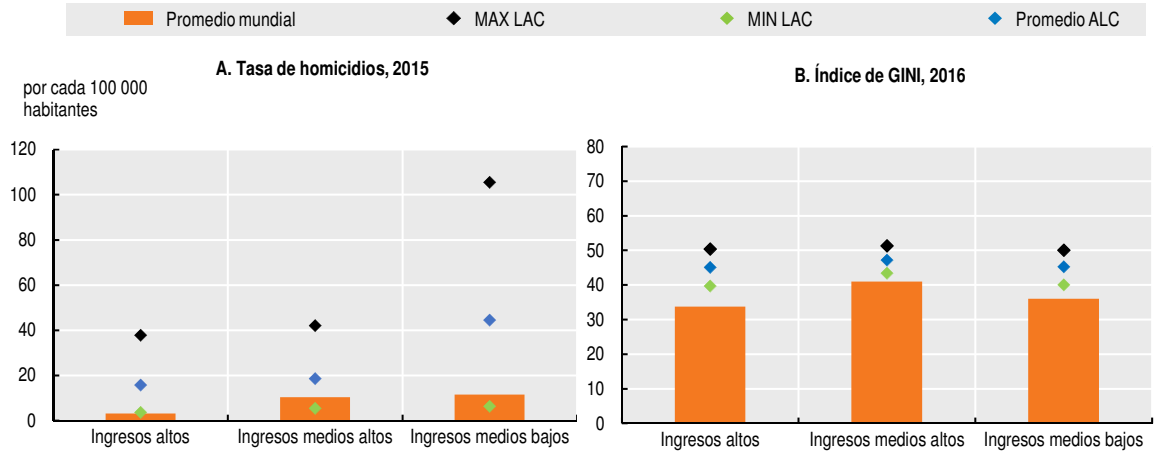
Las disparidades entre países en cuanto a los resultados de bienestar a un nivel dado del PIB per cápita son evidentes en ALC. Por ejemplo, la tasa de homicidios de El Salvador es 17 veces mayor que la del Estado Plurinacional de Bolivia (en adelante "Bolivia"), aunque ambos países tienen economías de ingresos medios bajos (Gráfico 3). Asimismo, hay una diferencia de casi 40 puntos porcentuales entre los países de ingresos medios altos de ALC con el desempeño más alto y más bajo en cuanto a empleo vulnerable (49.7% en Perú, comparado con 10.3% en Cuba). Además, hay gran heterogeneidad entre los países de distintos niveles de ingreso. Varios resultados de desarrollo en los países de ALC de ingresos bajos son mejores que en los de ingresos medios e incluso altos. Por ejemplo, Trinidad y Tobago, y Uruguay, ambos países de ingresos altos, registran tasas de homicidio mayores que Bolivia, un país de ingresos medios bajos.

Las medidas nacionales del PIB per cápita por lo general ocultan una gran diversidad entre las regiones subnacionales, una tendencia especialmente marcada en ALC. Las desigualdades territoriales son grandes en varias dimensiones, entre ellas, educación, salud, seguridad de los ciudadanos, pobreza y empleo informal (Gráfico 4). Por ejemplo, en México solo 14% de la población de Nuevo León vive por debajo de la línea de pobreza, mientras que la tasa de pobreza en Chiapas es de 77%. En algunos países de la región, las tasas de informalidad oscilan ampliamente, desde 8.2% en Ushuaia-Río Grande (Argentina) hasta 91% en Huancavelica (Perú).

En línea con la Agenda 2030, se necesita una estrategia multidimensional del desarrollo que trascienda las mediciones del ingreso como único indicador de éxito. El PIB per cápita no es el único aspecto que determina el desarrollo. En particular, a medida que los países crecen, los empleos de calidad, la salud, la educación, la democracia, la seguridad personal y la desigualdad adquieren la misma o mayor importancia. Observar el desarrollo a través de una lente multidimensional constituye una brújula muy útil para diseñar, implementar, monitorear y evaluar las políticas públicas a fin de mejorar la calidad de vida de las personas.

Para esto se necesitan datos sobre cómo se distribuyen los resultados de bienestar entre la población y el territorio de un país, así como sobre su sostenibilidad.

Gráfico 3. **Selección de indicadores de desarrollo por grupos de ingresos nacionales**



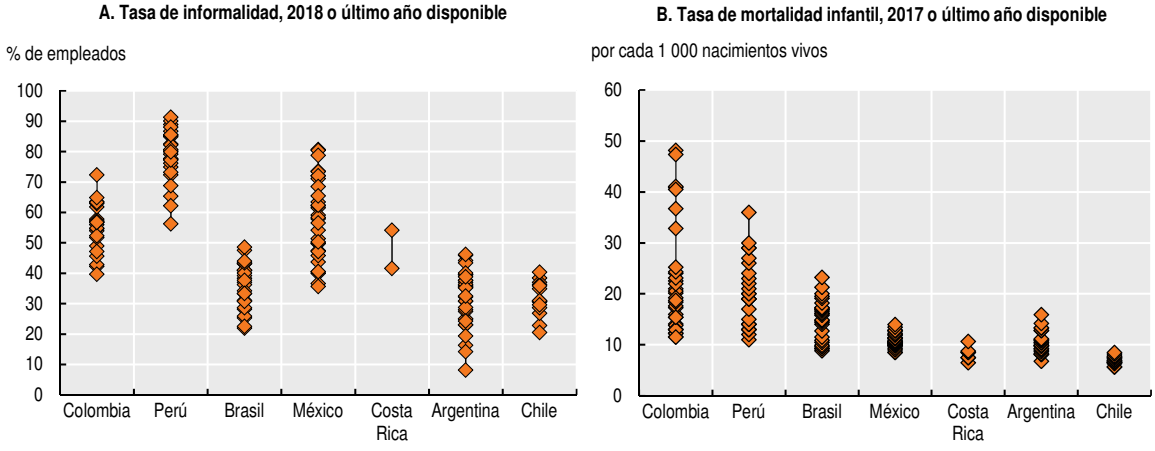
Notas: Los promedios de ALC y mundiales por nivel de ingreso son promedios simples. Los países de ingresos medios bajos de ALC incluyen a Bolivia, El Salvador, Honduras y Nicaragua. Los países de ingresos medios altos de ALC incluyen a Belice, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, Granada, Guatemala, Guyana, Jamaica, México, Paraguay y Perú. Los países de ingresos altos de ALC incluyen a Argentina, Bahamas, Barbados, Chile, Panamá, Puerto Rico, Trinidad y Tobago y Uruguay.

Fuente: Cálculos basados en el Banco Mundial (2018).

StatLink https://doi.org/10.1787/888933991945

Gráfico 4. **Desigualdades subnacionales entre indicadores de desarrollo en países seleccionados de América Latina y el Caribe**

Cada diamante representa una subregión



Nota: Los países están ordenados por niveles de INB per cápita en valores actuales.

Fuentes: CONAPO (2018), DANE (2018), IBGE (2017), INDEC (2018; 2017), INE (2015), INEC (2016), INEI (2015).

StatLink https://doi.org/10.1787/888933991964

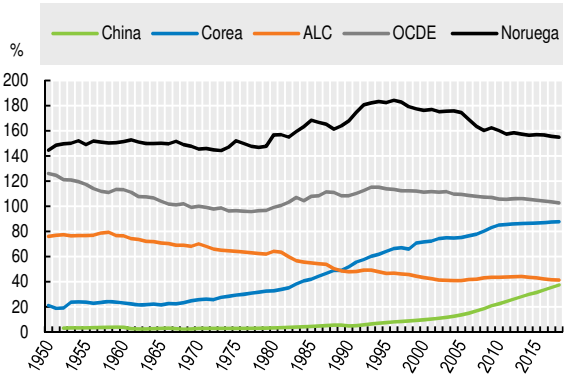
Los países de América Latina y el Caribe enfrentan nuevas trampas del desarrollo a medida que avanzan en su nivel de ingresos

Después de las mejoras socioeconómicas e institucionales alcanzadas en las décadas pasadas, los países de América Latina y el Caribe afrontan "nuevas" trampas del desarrollo que dificultan el logro de un mayor crecimiento incluyente y sostenible (Gráfico 5). El progreso

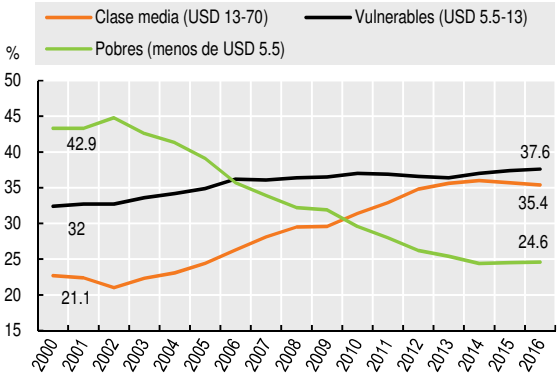
hacia niveles más altos de ingresos hace que afloren algunos retos pendientes, al tiempo que aparecen nuevos desafíos del desarrollo. Estos retos tienen que ver, en gran medida, con debilidades estructurales no superadas, y que se van agravando a medida que se avanza en la senda del desarrollo, y en particular en un contexto global de grandes transformaciones.

Gráfico 5. **Principales síntomas de las "nuevas" trampas de desarrollo en América Latina y el Caribe**

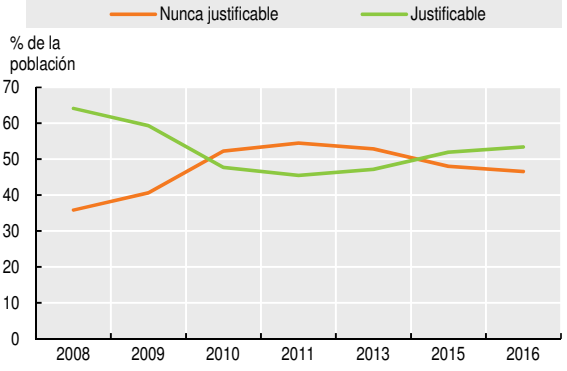
A. Productividad laboral en ALC, la OCDE, China, Corea y Noruega
(como porcentaje de la productividad laboral en la Unión Europea)



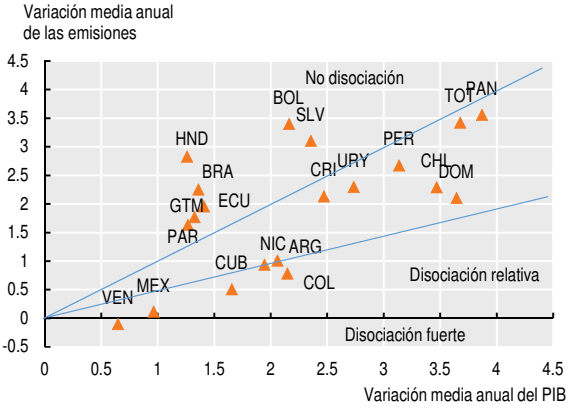
B. Población latinoamericana por grupo socioeconómico
(porcentaje de la población total)



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



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



Notas: En el Panel B, las clases socioeconómicas se definen utilizando la clasificación mundial: "Pobres" = personas con un ingreso diario per cápita de USD 5.50 o menos. "Vulnerables" = personas con un ingreso diario per cápita de USD 5.50-13. "Clase media" = personas con un ingreso diario per cápita de USD 13-70. Las líneas de pobreza y los ingresos se expresan en USD con PPA (paridad de poder adquisitivo) de 2011 al día. El agregado de ALC se basa en 17 países de la región con microdatos disponibles: Argentina (urbano), Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay (urbano). Panel C: promedio no ponderado para Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. La pregunta específica es: "En cada uno de los siguientes enunciados, diga si piensa que hacer trampa con los impuestos siempre es justificable, ligeramente justificable, nunca es justificable, o algo intermedio". Para fines prácticos, clasificamos como "nunca justificable" el porcentaje de personas que respondieron con 10 (la puntuación más alta); "ligeramente justificable" equivale a la fracción de personas que respondieron entre 9 y 6; y "justificable" es la fracción de respuestas entre 1 (el mínimo posible) y 5.

Fuentes: Cálculos propios con base en The Conference Board (2018), The Conference Board Total Economy Database para el Panel A; tabulaciones de LAC Equity Lab de SEDLAC (CEDLAS y el Banco Mundial, 2018) para el Panel B; Latinobarómetro (2015) para el Panel C; CEPAL (2018a) para el Panel D.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933991983

Varios síntomas sugieren que factores que han venido impulsando el desarrollo ya no son suficientes. Entre ellos destacan los niveles de productividad, que siguen estancados o incluso han decaído; la persistente y creciente vulnerabilidad de grandes segmentos de la población; el acceso desigual a los servicios públicos entre diferentes grupos socioeconómicos, la insatisfacción cada vez mayor de los ciudadanos con las instituciones públicas y el visible impacto del cambio climático.

Las mencionadas trampas del desarrollo implican una dinámica circular, que se perpetúa a sí misma y limita la capacidad de los países de ALC para alcanzar mayores niveles de desarrollo. En este sentido, y de acuerdo con las ideas de la economía del desarrollo, el informe *Perspectivas económicas de América Latina 2019* destaca la naturaleza circular de estas trampas, y señala la necesidad de una mejor coordinación y/o acción colectiva para superarlas (Myrdal, 1957; Hirschman, 1958).

Las cuatro principales "nuevas" trampas del desarrollo identificadas son las siguientes:

1. **Trampa de la productividad**: La persistencia de bajos niveles de productividad en los distintos sectores de ALC son síntomas de una *trampa de la productividad*. La concentración de las exportaciones en sectores primarios, extractivos y con bajos niveles de sofisticación crean una estructura exportadora que no genera encadenamientos con el resto de la economía doméstica, y que presenta fuertes barreras de entrada para otros agentes económicos, dada la naturaleza capital-intensiva de este tipo de exportaciones. Esto hace que sea difícil para las *mipymes*, que predominan en ALC, conectarse con los mercados internacionales, y debilita la participación en las cadenas globales de valor (CGV). Esta pobre inserción internacional lleva a bajos niveles de adopción de tecnología y pocos incentivos para invertir en capacidades productivas, limitando la competitividad y haciendo que sea aún más complejo conectarse con la economía global. Tal dinámica ha cobrado mayor importancia ante la caída en la demanda de productos básicos derivada de la actual etapa de "desplazamiento de la riqueza mundial". Esta viene caracterizada por un cambio de modelo económico en China, y por la necesidad de encontrar nuevos motores de crecimiento en ALC para aumentar la productividad.
2. **Trampa de la vulnerabilidad social:** El crecimiento del ingreso, sumado a las importantes políticas sociales implementadas desde principios del siglo, redujo notoriamente la pobreza. Sin embargo, la mayoría de quienes escaparon de ella forman parte de una nueva clase media vulnerable que representa el 40% de la población. Esto genera nuevos retos, dado que ahora hay más personas afectadas por un círculo vicioso que perpetúa su situación vulnerable. Quienes pertenecen a este grupo socioeconómico tienen empleos de mala calidad, por lo común informales, relacionados con una escasa protección social, así como con ingresos bajos y a menudo inestables. Por ello, no invierten en su capital humano, o no pueden ahorrar e invertir en una actividad empresarial. En tales condiciones, permanecen con escasos niveles de productividad y, por ende, solo tienen acceso a empleos de mala calidad e inestables que los mantienen vulnerables. Esta trampa afecta al individuo, que se encuentra atrapado en una situación vulnerable, en contraste con la trampa de la productividad, que afecta a toda la economía.
3. **Trampa institucional:** La expansión de la clase media en ALC ha venido acompañada de nuevas expectativas y aspiraciones de contar con instituciones y servicios públicos de mejor calidad. Sin embargo, las instituciones no han podido responder con eficacia a las crecientes exigencias. Esto ha creado una trampa institucional, a medida que la caída de la confianza y satisfacción profundizan la falta de participación social. A los ciudadanos les parece menos importante

comprometerse con el cumplimiento de sus obligaciones sociales, como la de pagar impuestos. En consecuencia, merman los ingresos fiscales, lo que restringe los recursos disponibles para que las instituciones públicas suministren bienes y servicios de mejor calidad y respondan a las crecientes aspiraciones de la sociedad. Esto crea un círculo vicioso que pone en peligro el contrato social en la región.

4. **Trampa medioambiental:** La estructura productiva de la mayoría de las economías de ALC está sesgada hacia actividades de uso muy intensivo de recursos materiales y naturales. Esta concentración podría llevar a estos países a una dinámica insostenible desde las perspectivas ambiental y económica, por dos razones. Por un lado, es difícil y costoso abandonar la concentración en una vía de desarrollo basada en altas emisiones de carbono. Por otro, los recursos naturales en los que se basa el modelo se van agotando con el paso del tiempo, lo que lo vuelve insostenible. Esto también ha cobrado importancia en años recientes, al fortalecerse el compromiso global por combatir los efectos del cambio climático.

Las políticas públicas en ALC deben orientarse a que la región supere estos círculos viciosos y los transforme en círculos virtuosos. Para responder a estos retos cambiantes es preciso poner en marcha un nuevo conjunto de reformas estructurales que atiendan problemáticas cada vez más complejas. Estas nuevas reformas requieren combinaciones de políticas públicas más sofisticadas y una mayor coordinación y coherencia entre ellas. Las políticas públicas deberán, por ejemplo: i) ir más allá del acceso a la educación y enfocarse en la calidad y la pertinencia de las competencias para mejorar la empleabilidad, sobre todo en un contexto de transformación tecnológica; ii) fomentar la creación de empleos formales y ampliar la cobertura de los sistemas de protección social en los diferentes grupos socioeconómicos; iii) optimizar la conectividad gracias a una infraestructura logística más compleja; y iv) mejorar la credibilidad, la apertura y la eficiencia de las instituciones públicas, promoviendo una mayor coordinación entre los diferentes sectores y niveles de gobierno.

Es preciso diseñar respuestas de políticas públicas para superar estas trampas de desarrollo en ALC que tomen en cuenta las interacciones entre las mismas, ya que estas se refuerzan mutuamente. Entender mejor los vínculos y las causalidades comunes entre diferentes aspectos y objetivos de las políticas públicas será fundamental para desarrollar respuestas que atiendan con eficacia estas complejas interacciones. Resulta esencial identificar las políticas públicas que benefician a todas las partes, que promueven sinergias y que ayudan a compensar efectos adversos. Un ejemplo de ello es el nexo entre la productividad y la inclusión, que sugiere la existencia de numerosos vínculos entre estos dos objetivos de política pública y llama a implementar políticas públicas capaces de fomentar ambos a la vez (OCDE, 2018b).

Explotar oportunidades de desarrollo no aprovechadas en América Latina y el Caribe

El nuevo contexto mundial se interconecta con las estrategias nacionales y destaca la necesidad de ampliar los conceptos de desarrollo, planificación nacional y cooperación internacional para el desarrollo. La creciente interconexión refuerza la importancia de incluir los bienes públicos regionales y mundiales en las estrategias nacionales de desarrollo. En especial, formar parte de una perspectiva regional es esencial para enfrentar retos globales, lo cual resulta fundamental para alcanzar una mayor estabilidad económica y social mundial.

Fortalecer las capacidades domésticas para enfrentar las trampas de desarrollo

Es necesario mejorar las capacidades nacionales para responder mejor a las trampas de desarrollo, que demandan respuestas de política pública más sofisticadas. Ediciones anteriores del informe *Perspectivas económicas de América Latina* se centraron en varios temas de política pública que son cruciales para el desarrollo sostenible e incluyente de la región. Algunos de ellos son la política fiscal; la migración; infraestructura y logística; educación y competencias; integración comercial y la relación con China; la juventud, las competencias y el emprendimiento, así como la pertinencia de replantear las instituciones para apoyar un mayor desarrollo. En dichas ediciones se analizaron problemas horizontales en todos los informes *Perspectivas económicas de* América Latina, como la baja productividad, los mercados laborales y la persistencia de la informalidad, así como las implicaciones socioeconómicas de una clase media en expansión.

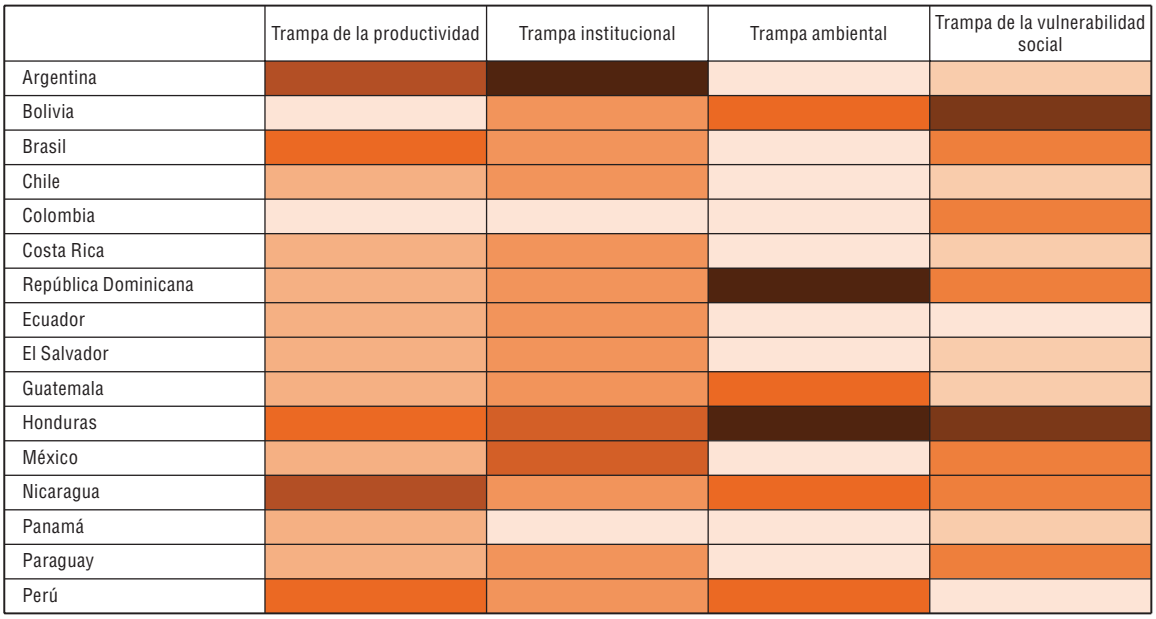
Tomando en consideración la amplitud de los retos sectoriales y horizontales para el desarrollo abordados en ediciones anteriores, el informe *Perspectivas económicas de América Latina 2019* se centra en fortalecer las capacidades relacionadas con dos temas transversales, los cuales se contemplan como elementos clave para una estrategia de desarrollo integral. En primer lugar, *una mejor formulación de política pública para el desarrollo* se refiere a mejorar los procesos de planificación, ejecución y seguimiento. En última instancia, esto conecta las políticas públicas con los objetivos de desarrollo inclusivo y sostenible y garantiza que se cuente con competencias para resolver las complejidades de política económica de las reformas. En ese contexto, el diseño y la puesta en marcha de los PND, así como un mayor y mejor gasto público, son fundamentales en la agenda de desarrollo. En segundo lugar, *el financiamiento nacional para el desarrollo* se refiere a aumentar los recursos financieros disponibles para apoyar las reformas estructurales que sean claves para superar las trampas de desarrollo. En una región en la que los ingresos fiscales son relativamente bajos y los mercados financieros no son suficientemente profundos e incluyentes, mejorar los mecanismos para movilizar los recursos internos para el desarrollo será decisivo.

Mejorar el proceso de formulación de políticas públicas para el desarrollo

La planificación del desarrollo ha evolucionado de manera significativa en ALC en años recientes, sobre todo por medio de la adopción de los planes nacionales de desarrollo (PND). Anteriormente, la planificación tradicional se centraba casi exclusivamente en fomentar el crecimiento económico. La planificación contemporánea impulsa una visión más integral y multidimensional del desarrollo, con un fuerte énfasis en la igualdad, la inclusión social y la erradicación de la pobreza. Hoy la planificación del desarrollo identifica como sus instrumentos de política pública preferidos las regulaciones, la inversión pública y las asociaciones público-privadas. De manera fundamental, estas estrategias subrayan la importancia de la participación ciudadana y el empoderamiento en la planificación (CEPAL, 2017a, 2017b: Máttar y Cuervo, 2017).

Los retos más urgentes identificados por los países de ALC en sus PND se relacionan con las cuatro principales trampas de desarrollo. La primera prioridad es el fortalecimiento institucional en términos de modernizar los servicios públicos, la seguridad ciudadana, la justicia y la cooperación internacional. El segundo asunto de mayor importancia es la productividad, que incluye la estabilidad macroeconómica, el crecimiento y el empleo, el desarrollo de infraestructura y las inversiones en ciencia y tecnología. En tercer lugar, se ubica la vulnerabilidad social, que incluye el desarrollo social y humano, la inclusión y la cohesión social, la equidad, la calidad de la educación y el acceso a servicios básicos. Los temas menos mencionados son los relacionados con el medioambiente y la adaptación y mitigación del cambio climático (Gráfico 6).

Gráfico 6. **Intensidad de temas específicos en los planes de desarrollo de América Latina y el Caribe**



Notas: Los colores indican la intensidad de los temas incluidos en los objetivos estratégicos de acuerdo con los retos del desarrollo en transición. A medida que el tono se oscurece, su prioridad dentro del plan aumenta. El gráfico se basa en el plan de desarrollo más reciente (o su equivalente) aprobado a finales de 2018. Véanse en el Capítulo 6 los detalles de los Pequeños Estados Caribeños.

Fuente: Elaboración propia basada en la información contenida en los planes de desarrollo.

A medida que la planificación adquiere cada vez más complejidad y carácter participativo, los países de ALC se esfuerzan por implementar PND a largo plazo, intersectoriales y coordinados. Estos requieren tener un amplio consenso social para garantizar que la rotación gubernamental y los intereses políticos no pongan en riesgo la continuidad. Sin embargo, se han identificado dos principales problemas. En primer lugar, los países carecen de capacidad técnica para diseñar reformas y programas planificados. En segundo lugar, los procesos de implementación carecen de suficiente continuidad debido a los frecuentes cambios en el gobierno. Además, no hay suficientes recursos asignados para poner en marcha los planes y la coordinación entre su diseño y el presupuesto es limitado. Por consiguiente, se valora poco la planificación como un instrumento para efectuar el cambio o anticipar resultados desfavorables (Stein *et al.*, 2005; CEPAL, 2007a; Máttar y Cuervo, 2017).

Desde una óptica de economía política, el diseño, la adopción y la implementación de las estrategias de planificación son en gran medida resultado del proceso de formulación de políticas públicas (PFPP), que representa un complejo conjunto de negociaciones e intercambios entre actores políticos que tienen sus propios intereses, incentivos y restricciones. Hay instituciones o "reglas del juego" donde tienen lugar estas interacciones. Un contexto específico afecta esa etapa particular del ciclo de vida de la reforma de políticas públicas. (Stein *et al.*, 2005; Stein y Tommasi, 2006; Dayton-Johnson, Londoño y Nieto Parra, 2011). Desde esta perspectiva, la cooperación y el consenso entre las partes principales del PFPP son las bases para la adopción y la implementación de PND exitosos y sostenibles.

En la mayoría de los países de ALC, los grupos empresariales han ejercido gran influencia en el PFPP. Dichos grupos inciden en el diseño y la puesta en marcha de los PND por medio de asociaciones formales o informales, negociación, cabildeo, nombramientos

gubernamentales, financiamiento político y, en algunos casos, corrupción (Schneider, 2010). El personal técnico y una intermediación de intereses eficaz y transparente pueden ayudar a impedir las prácticas de colusión.

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

- ***Desarrollar las capacidades de actores clave en el PFPP para elaborar planes estratégicos a largo plazo.*** Dichas partes incluyen partidos políticos, así como los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y las autoridades subnacionales. Esto debería lograrse mediante el fortalecimiento de las entidades públicas (por ejemplo, con mejoras al capital humano y las competencias de los servidores públicos, procesos regulatorios eficaces y marcos institucionales sólidos), que tradicionalmente han facilitado la conducta colusoria y clientelista.
- ***Mejorar la capacidad estadística para conformar mejores PND.*** Si las herramientas de medición son fallidas, la formulación de políticas se distorsionará (Stiglitz, Sen y Fitoussi, 2009). Ir más allá de los parámetros del PIB como el único indicador del éxito en materia de desarrollo requiere medir este desde una perspectiva multidimensional. Eso significa incluir información sobre cómo están distribuidos los resultados de bienestar entre la población y las áreas locales, así como información sobre sostenibilidad. Los países de ALC deberán invertir en una mejor recopilación de datos para medir y vigilar los aspectos multidimensionales de mayor importancia para la región en todo su territorio y grupos de población.
- ***Utilizar las tecnologías digitales para desarrollar PND más eficaces en ALC***. Estas tecnologías representan una herramienta poderosa para mejorar el empoderamiento y la participación de los ciudadanos (incluido el gobierno abierto) en el diseño de las estrategias de planificación. También facilitan la evaluación de impacto de los programas y proyectos gubernamentales relacionados con la agenda de desarrollo sostenible. Por último, las tecnologías digitales potencian las capacidades del Estado para establecer estrategias de desarrollo congruentes y sostenibles.
- ***Hacia un mayor y mejor gasto público para el desarrollo de ALC.*** Los niveles y la calidad del gasto en la región son insuficientes para superar las trampas de desarrollo y lograr la Agenda 2030. La región necesita aumentar y mejorar el gasto en componentes sociales, incluidas la salud y la educación. También se necesita impulsar la inversión en investigación y desarrollo, y otras políticas de innovación para reforzar la competitividad.

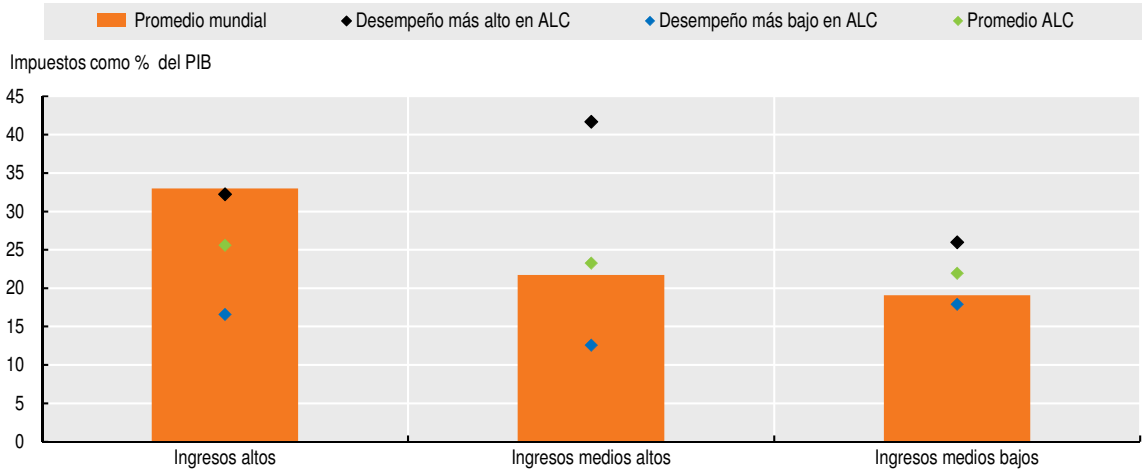
Ampliar el financiamiento nacional para el desarrollo

La nueva agenda de desarrollo requiere movilizar una enorme cantidad de recursos para financiar las reformas de política a largo plazo. Varios factores de riesgo limitan la capacidad de los países de ALC para lograr esta agenda, entre ellos la insuficiente movilización de recursos nacionales, los relativamente bajos flujos de ayuda oficial al desarrollo y la dificultad de canalizar los flujos privados para el desarrollo.

El nivel de los impuestos como proporción del PIB ha aumentado en años recientes. Sin embargo, la mayoría de las economías de ALC necesitan movilizar más recursos para poner en marcha sus planes de desarrollo y cumplir con la Agenda 2030. Pese al aumento de cerca de dos puntos porcentuales en la última década, los ingresos fiscales como porcentaje del PIB son, en promedio, relativamente bajos en las economías de ALC en comparación con la OCDE. En 2016, la relación impuestos-PIB promedio en ALC fue de 22.7%, en comparación con 34.3% de los países miembros de la OCDE (OCDE/CEPAL/CIAT/BID, 2018) (Gráfico 7). Algunos países de ingresos medios altos de América Latina

y el Caribe, como México, Panamá, Paraguay, Perú o República Dominicana, podrían no tener la capacidad suficiente para cubrir sus necesidades financieras para el desarrollo; sus niveles de impuestos se ubican por debajo del promedio mundial de las economías de ingresos medios bajos o bajos (OCDE, 2018c, 2017, 2015). De igual manera, los países de ingresos altos, como Chile, Panamá y Uruguay, registran niveles de impuestos sobre el PIB muy por debajo de los promedios de la OCDE y de las economías de ingresos altos a nivel mundial. Lo mismo ocurre en el caso de las economías que se espera transiten a los ingresos altos en los próximos años, como Colombia o Costa Rica. Esta realidad debilita su capacidad para cubrir sus necesidades socioeconómicas y mejorar el bienestar de sus ciudadanos.

Gráfico 7. **Impuestos como proporción del PIB en América Latina y el Caribe, promedio mundial por grupo de ingresos, último año disponible**



Notas: Las barras naranjas representan el promedio mundial en los 80 países cubiertos en OECD Global Revenue Statistics (25 de ALC, 18 de África, 35 de la OCDE y cuatro de Asia). En América Latina las economías de ingresos altos incluyen a Argentina, Bahamas, Barbados, Chile, Panamá, Trinidad y Tobago y Uruguay. Las economías de ingresos bajos incluyen al Estado Plurinacional de Bolivia, El Salvador, Honduras y Nicaragua. Las economías de ingresos medios altos incluyen a Belice, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, República Dominicana, Ecuador, Guatemala, Jamaica, México, Paraguay, Perú y la República Bolivariana de Venezuela. El diamante negro representa al país con desempeño más alto en la región ALC dentro de cada grupo de ingresos, en tanto que el diamante gris representa al país con desempeño más bajo de cada grupo. El diamante verde representa el promedio simple de las economías de ALC según su grupo de ingresos. Los países se clasifican por grupo de ingresos de acuerdo con la metodología del Banco Mundial (https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/906519-world-bank-country-and-lending-groups).

Fuente: OECD Global Revenue Statistics (OCDE, 2018c) (base de datos).

StatLink https://doi.org/10.1787/888933992002

La mayoría de los países de la región necesitan mejorar la estructura de su sistema tributario para incrementar el financiamiento para el desarrollo. En consecuencia, la economía política de las reformas fiscales demanda una estrategia integral para afrontar la "trampa institucional". Los países de ALC deben acompañar las decisivas reformas fiscales (por ejemplo, la progresividad del sistema tributario, medidas para reducir la defraudación y la evasión fiscales, la eliminación de los gastos fiscales que no contribuyen a la competitividad) con medidas complementarias. Estos elementos adicionales deberán: i) comunicar con claridad los beneficios de estas reformas para atender otras trampas de desarrollo; ii) mostrar que los gobiernos trabajan hacia un gasto público más eficiente y eficaz gracias, en parte, a la implementación de los PND, y iii) emprender un paquete de reformas en las que los ciudadanos vean y experimenten beneficios tangibles.

Las asociaciones público-privadas (APP), impulsadas por la eficiencia, la calidad y la sostenibilidad, pueden complementar las mejoras al sistema fiscal y ayudar al Estado a financiar el suministro de bienes y servicios públicos. Las APP deberían provenir, no de las restricciones del presupuesto fiscal, sino de un proceso deliberado y sólido construido sobre marcos regulatorios e institucionales eficaces. Estos incluyen análisis previos de viabilidad y relación calidad-precio, órganos independientes de supervisión de las APP, una fuerte unidad APP, un proceso transparente y eficaz de licencias ambientales y permisos de tierras, y diálogo con las comunidades locales.

Por otra parte, la mayoría de los países de la región identifican a los mercados financieros bien desarrollados y funcionales como una prioridad de política pública para promover el crecimiento sostenible e incluyente, así como las diferentes dimensiones del desarrollo (Izquierdo et al., 2016; Melguizo, Nieto Parra, Perea y Perez, 2017). Los sistemas financieros también contribuyen al desarrollo económico y a la innovación tecnológica (King y Levine, 1993; Jayaratne y Strahan, 1996; Rajan y Zingales, 1998; Levine, 2018, 2005). El acceso al financiamiento mediante diferentes modalidades es clave para cerrar las brechas de desarrollo. Algunas de estas modalidades son las siguientes:

- ***Desarrollar tecnologías financieras (FinTech)***, que aplican la tecnología para mejorar las actividades financieras (Schueffel, 2017). Esta tecnología ofrece servicios financieros como proceso en línea de principio a fin, el cual consiste en nuevas aplicaciones, procesos, productos o modelos de negocios.
- ***Acceder a los bancos nacionales de desarrollo (BND)***, lo cual puede promover la inclusión financiera y el acceso a ciertos segmentos empresariales, como las micro, pequeñas y medianas empresas en determinados sectores. Algunos países de ALC deberían considerar la ampliación de las actividades de sus BND y fomentar mayores marcos innovadores en los modelos de negocios de dichos bancos.
- ***Aprovechar los mercados de capital sólidos y sostenibles***, lo cual requiere priorizar las mejoras de dichos mercados, incluidas su calidad (por ejemplo, liquidez, baja concentración) e inclusión (por ejemplo, el número de empresas que emiten valores) en vez de solo su tamaño (por ejemplo, capitalización del mercado).

La cooperación internacional como facilitadora de la agenda de desarrollo de América Latina y el Caribe

La región de ALC es un terreno fértil para repensar cómo la cooperación internacional puede –y debe– facilitar el camino hacia un desarrollo sostenible e incluyente. La región enfrenta varias trampas del desarrollo relacionadas con la productividad, la vulnerabilidad social, la capacidad institucional y los retos ambientales. Sin embargo, se observa en ALC una mayor madurez y determinación para superar estos obstáculos y alcanzar una mayor prosperidad. Por un lado, se han venido fortaleciendo las capacidades domésticas y la visión estratégica, a través de los PND. Por otro, la región participa de manera más activa en iniciativas relacionadas con el desarrollo a nivel global, como en el caso de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Finalmente, los países de ALC están siendo capaces de vincular de manera más clara el ámbito nacional con el internacional, con el objetivo de sostener un desarrollo que mejore de forma duradera la vida de sus ciudadanos.

La relevancia del momento actual para repensar la cooperación internacional con ALC es importante dado que la región presenta capacidades institucionales más fuertes, combinadas con aspiraciones sociales crecientes, una firme voluntad política de reforma y una independencia cada vez mayor de la ayuda externa. Esta cooperación deberá ofrecer estrategias y respuestas integradas, considerar un mayor número de actores y

herramientas, construir nuevas sinergias a partir de nuevos tipos de interacciones renovadas y poner el foco en las prioridades propias de desarrollo de la región y de cada país en particular.

La cooperación internacional puede facilitar de varias maneras el desarrollo de los países. El avance hacia ese tipo de cooperación ha de ser gradual. Tres son las grandes áreas en las que la cooperación internacional puede fortalecer ese papel facilitador de los procesos de desarrollo en ALC (Cuadro 1).

Cuadro 1. **Dimensiones clave para repensar la cooperación internacional como facilitadora del desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe**

Dimensiones	Descripción
Trabajar de manera incluyente	Involucrar a los países en todos los niveles de desarrollo para que, en igualdad de condiciones, integren y participen en alianzas multilaterales y multiactor para hacer frente a retos de desarrollo comunes y multidimensionales con respuestas multidimensionales.
Desarrollar las capacidades nacionales	Fortalecer las capacidades de los países para diseñar, implementar, monitorear y evaluar sus propias prioridades de políticas y planes de desarrollo, fomentando la armonización entre las prioridades nacionales e internacionales, y garantizando el uso de enfoques integrados para los retos más complejos e interrelacionados.
Operar con más herramientas y actores	Ampliar los instrumentos para una mayor cooperación internacional, como el intercambio de conocimiento, el diálogo sobre políticas, el desarrollo de capacidades y la transferencia de tecnología, e incluir a más participantes, entre ellos, actores públicos, en un enfoque del gobierno integral.

Fuente: Elaboración propia.

En primer lugar, la cooperación internacional debe ser inclusiva, y ayudar a que países en todos los niveles de desarrollo participen de ella en igualdad de condiciones. Como pares, los países pueden integrar y formar parte de alianzas en torno a políticas concretas, afrontar los retos del desarrollo con respuestas multilaterales y multidimensionales, y promover la participación de actores clave, como el sector privado y la sociedad civil. El mundo necesita nuevas alianzas, nuevas estrategias de financiamiento y nuevos mecanismos de gobernanza para enfrentarse a una gama creciente de retos en materia de desarrollo. Esto no solo es legítimo, sino beneficioso para afrontar con mayor eficacia los intereses comunes y garantizar que los retos del desarrollo se encaren con respuestas globales y multidimensionales.

En segundo lugar, la cooperación internacional ha de construirse en torno a las prioridades y estrategias nacionales de cada país, reforzando sus capacidades domésticas. Esto ayudará a los países de ALC a diseñar, aplicar y evaluar sus propias políticas prioritarias de desarrollo. Esto, a su vez, colocará a dichas políticas como el elemento central de sus acciones y favorecerá que estas se alineen con los retos internacionales comunes y con los bienes públicos globales. También ayudará a los países de ALC a armonizar mejor su planificación con la cooperación internacional. Así podrán planificar con mayor eficacia y facilitar su participación activa en la agenda mundial.

En tercer lugar, la cooperación internacional debe adoptar estrategias integrales e integradas permitiendo que se alcance un nuevo balance entre transferencias financieras y otras modalidades de cooperación a medida que los países de ALC se desarrollan. Al trascender las herramientas y los actores tradicionales, y movilizar experiencias políticas más amplias, la cooperación internacional en su función facilitadora promueve una cooperación de naturaleza más técnica. Dicha cooperación se basa en el intercambio de conocimiento, incluidos el diálogo sobre políticas, la formación, la transferencia de tecnología y la cooperación en investigación y desarrollo. Sobre todo, se basa en el desarrollo de capacidades, por ejemplo, en ámbitos clave de la ciencia y la tecnología. Para ello será importante explotar el potencial de la cooperación internacional Sur-Sur y triangular. Además, poner estas herramientas en manos de un espectro más amplio de

actores, incluidos los que integran los diversos ministerios en un enfoque de gobierno integral, podría crear interacciones más enriquecedoras. Finalmente, la cooperación se beneficia del acceso a las diversas fuentes de conocimiento experto necesarias para resolver problemas complejos de sostenibilidad social, económica y ambiental.

La universalidad y el enfoque integral para afrontar los retos globales compartidos de la Agenda 2030 exigen que el mundo adapte su modo de considerar el desarrollo y la manera de utilizar las herramientas de cooperación. En suma, esto requiere planteamientos del desarrollo flexibles y dinámicos y el compromiso de poner en práctica los principios de inmediato.

Inspirada en los muchos ejemplos positivos y lecciones valiosas que deja la cooperación internacional, la región de ALC puede ser un terreno de pruebas para responder a este llamado a la acción. Ahora es esencial poner en práctica los principios propuestos. Mediante un diálogo sólido con las partes interesadas de ALC y otras regiones puede analizarse la manera de poner en marcha esta visión y estas propuestas integrales para una cooperación internacional facilitadora del desarrollo. En última instancia, estos esfuerzos bien pueden ser el punto de partida de un multilateralismo más fuerte, más poderoso, más participativo y más incluyente.

Referencias

Agénor, P.R. y O. Canuto (2017), "Access to finance, product innovation and middle-income traps", *Research in Economics*, Vol. 71/2, Elsevier, Ámsterdam, pp. 337-355.

Banco Mundial (2018), *World Bank World Development Indicators* (base de datos), Washington, DC., http://data.worldbank.org/ (consultado el 1 de mayo de 2018).

CEDLAS y el Banco Mundial (2018), Tabulaciones del LAC Equity Lab con base en SEDLAC.

CEPAL (2018a), *CEPALSTAT: Statistics and Indicators* (base de datos), Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago, http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/portada.html?idioma=english

CEPAL (2018b), *Social Panorama of Latin America*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago, www.cepal.org/en/publications/42717-social-panorama-latin-america-2017.

CEPAL (2017a), *The 2030 Agenda and the Sustainable Development Goals: An Opportunity for Latin America and the Caribbean* (LC/G.2681/Rev.2), abril, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago.

CEPAL (2017b), *PlanBarometer: Improving the Quality of Planning* (LC/CRP.16/3), Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago.

Conapo (2018), "Indicadores demográficos de México 2017", México, www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/Mapa_Ind_Dem18/index_2.html (consultado el 24 de septiembre de 2018).

Conference Board (2018), *The Conference Board Total Economy* (base de datos), www.conference-board.org/data/economydatabase/ (consultado el 23 de enero de 2019).

DANE (2018), Sistema Estadístico Nacional, www.dane.gov.co/index.php/sistema-estadistico-nacional-sen (consultado el 1 de septiembre de 2018).

Dayton-Johnson, J., J. Londoño y S. Nieto Parra (2011), "The process of reform in Latin America: A review essay", *OECD Development Centre Working Papers*, núm. 304, OECD Publishing, París, www.oecd-ilibrary.org/development/the-process-of-reform-in-latin-america_5kg3mkvfcjxv-en.

Gallup (2017), *World Poll* (base de datos), www.gallup.com/services/170945/world-poll.aspx (consultado el 1 de diciembre de 2018).

Hirschman, A. (1958), *The Strategy of Economic Development*, Yale University Press, New Haven, Estados Unidos.

IBGE (2017), "Indicadores de Desenvolvimento Sustentável, Tabela 3834 - Taxa de mortalidade infantil", Brasil, https://sidra.ibge.gov.br/tabela/3834 (consultado el 25 de septiembre de 2018).

IDP (2006), *The Politics of Policies: Economic and Social Progress in Latin America*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC., https://publications.iadb.org/handle/11319/6966#sthash.0V423NaI.dpuf.

FMI (2018), *World Economic Outlook*, October, Fondo Monetario Internacional, Washington, DC.

INDEC (2018), "Mercado de trabajo. Tasas e indicadores socioeconómicos", *Informes Técnicos* Vol. 2/178, Argentina, www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/mercado_trabajo_eph_2trim18.pdf.

INDEC (2017), "Tasa de mortalidad infantil por mil nacidos vivos, según provincia de residencia de la madre. Total del país. Años 1980-2014", Sistema Integrado de Estadísticas Sociodemográficas, Argentina, www.indec.gob.ar/indicadores-sociodemograficos.asp#top (consultado el 21 de septiembre de 2018).

INE (2015), "Tabulados vitales 2015", Chile, www.ine.cl/estadisticas/demograficas-y-vitales (consultado el 20 de septiembre de 2018).

INEC (2016), "Cuadros y gráficos del Boletín de mortalidad infantil y su evolución reciente", Costa Rica, www.inec.go.cr/estadisticas-vitales (consultado el 20 de septiembre de 2018).

INEI (2015), "Defunciones, Encuesta Demográfica y de Salud Familiar", Perú, www.inei.gob.pe/estadisticas/indice-tematico/sociales/ (consultado el 21 de septiembre de 2018).

Izquierdo, A. et al. (2016), "In search of larger per capita incomes: How to prioritize across productivity determinants?", *IDB Working Paper Series*, núm. 690, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.

Jayaratne, J. y P.E. Strahan (1996), "The finance-growth nexus: Evidence from bank branch deregulation", *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 111/3, Oxford University Press, pp. 639-670.

King, R.G. y R. Levine (1993), "Finance and growth: Schumpeter might be right", *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 108/3, Oxford University Press, pp. 717-737.

Latinobarómetro (2015), *Data Bank*, Latinobarómetro Corporation, Santiago, Chile, http://www.latinobarometro.org/latNewsShow.jsp.

Levine, R. (2018), "Finance, growth, and economic prosperity", *Macroeconomic Review*, Monetary Authority of Singapore, pp. 82-88.

Levine, R. (2005), "Finance and growth: Theory and evidence", en Aghion, P. y S. Durlauf (eds.), *Handbook of Economic Growth*, Elsevier, Ámsterdam.

Máttar, J. y L.M. Cuervo (2017), "Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe: enfoques, experiencias y perspectivas", núm. 148 (LC/PUB.2017/16-P), Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago.

Melguizo, A. et al. (2017), "No sympathy for the devil! Policy priorities to overcome the middle-income trap in Latin America", *OECD Development Centre Working Papers*, núm. 340, OECD Publishing, París, https://doi.org/10.1787/26b78724-en.

Myrdal, G. (1957), *Economic Theory and Underdeveloped Regions*, Duckworth, Londres.

OCDE (2018a), *OECD Economic Outlook, Volume 2018 Issue 2: Preliminary version*, OECD Publishing, París, https://doi.org/10.1787/eco_outlook-v2018-2-en.

OCDE (2018b), *The Productivity-Inclusiveness Nexus*, OECD Publishing, París, https://doi.org/10.1787/9789264292932-en.

OCDE (2018c), *Global Revenue Statistics* (database), www.oecd.org/tax/tax-policy/global-revenuestatistics-database.htm (consultado el 1 de septiembre de 2018).

OCDE (2017), *Multi-dimensional Review of Panama: Volume 1. Initial Assessment*, OECD Development Pathways, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264278547-en.

OCDE (2015), *Multi-dimensional Review of Peru: Volume I. Initial Assessment*, OECD Development Pathways, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264243279-en.

OCDE/CEPAL/CIAT/BID (2018), *Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2018*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/rev_lat_car-2018-en-fr.

Rajan, R.G. y L. Zingales (1998), "Financial dependence and growth", *The American Economic Review*, Vol. 88/3, American Economic Association, Pittsburgh, pp. 559-586.

Schneider, B.R. (2010), "Business politics and policymaking in contemporary Latin America", en Scartascini, C., E. Stein y M. Tommasi (eds.), *How Democracy Works: Political Institutions, Actors, and Arenas in Latin American Policymaking*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.

Schueffel, P. (2017), *The Concise Fintech Compendium*, School of Management, Friburgo, Suiza.

Stein, E. y M. Tommasi (con P.T. Spiller y C. Scartascini) (eds.) (2008), *Policymaking in Latin America: How Politics Shapes Policies*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC./David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University, Cambridge, Estados Unidos.

Stein, E. et al. (coords.) (2005), *The Politics of Policies. Economic and Social Progress in Latin America*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC./David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University, Cambridge, Estados Unidos.

Stiglitz, J.E., A. Sen y J.P. Fitoussi (2009), *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*, www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/documents/rapport_anglais.pdf.



Capítulo 1

Riesgos y retos socioeconómicos: Una perspectiva macro

La región de América Latina y el Caribe (ALC) experimenta una leve recuperación económica. Sin embargo, las tasas de crecimiento actuales son menores que las de la década anterior y resultarán insuficientes para cerrar la brecha de ingresos con las economías más avanzadas. El panorama macroeconómico general sigue mostrando una considerable heterogeneidad entre los países de la región. Esta heterogeneidad resalta las diferencias en la exposición a impactos externos, principales socios comerciales, el espacio para políticas de demanda, los diferentes marcos de políticas, así como los impactos idiosincrásicos de la oferta. El contexto internacional presenta varios riesgos para la región, y el crecimiento económico actual no basta para defender los logros socioeconómicos de la década anterior, por lo que la reducción de la pobreza y la desigualdad queda en suspenso. Este desempeño socioeconómico resalta los retos estructurales, tanto nuevos como persistentes, que enfrenta la región. El bajo crecimiento económico potencial, las tasas de desigualdad persistentemente elevadas y los crecientes niveles de pobreza son todos síntomas de trampas del desarrollo.

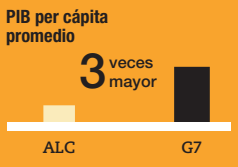
Los datos estadísticos para Israel son proporcionados por y bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes competentes. El uso de estos datos por la OCDE es sin perjuicio del estatus de los Altos del Golán, de Jerusalén Este y de los asentamientos israelíes en Cisjordania bajo los términos del derecho internacional.

El desempeño socioeconómico de ALC se ve restringido por factores estructurales

El progreso socioeconómico se estancó en los últimos años

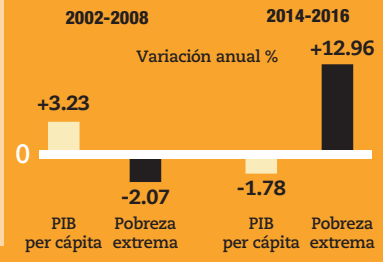
PIB

La brecha entre el PIB per cápita promedio de los países del G7 y el de ALC se ha mantenido constante desde 2008



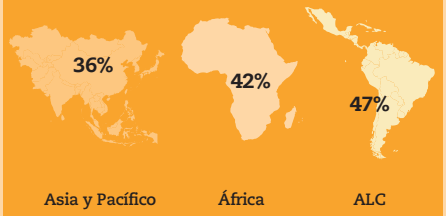
Pobreza

En ALC un mal desempeño económico afecta la pobreza



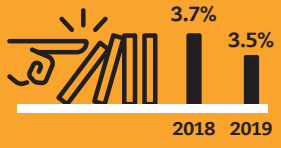
Desigualdad

En ALC el índice GINI del ingreso familiar sigue alto comparado con otras regiones

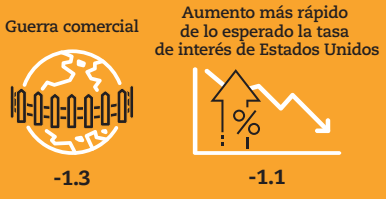


El contexto internacional presenta varios riesgos para la región

Se prevé que el crecimiento del PIB mundial se desacelerará en 2019



Posible pérdida en el crecimiento del PIB en ALC en 2020 bajo los siguientes escenarios alternativos



El espacio para que las políticas de demanda impulsen el crecimiento inclusivo es limitado



El espacio fiscal es limitado ya que balance primario de las cuentas públicas en ALC están por debajo del nivel necesario para estabilizar la deuda



La inflación está controlada en la mayoría de las economías de ALC, pero el espacio para utilizar la política monetaria expansiva es reducido

Introducción

Se espera que la perspectiva macroeconómica de América Latina y el Caribe (ALC) mejore, pero seguirá siendo débil en comparación con mediados de la década de 2000. La recuperación cesó en 2018, cuando el crecimiento en importantes economías de la región sufrió los efectos de impactos globales e idiosincrásicos. Se prevé que la actividad recupere cierto impulso en 2019 y 2020, pero el desempeño del crecimiento se mantendrá moderado en comparación con el de la década anterior. La región sigue caracterizándose por un desempeño desigual, por lo que aún puede hablarse de varias "Américas Latinas" en cuanto a posiciones cíclicas, exposición a impactos externos y opciones de política pública.

La región transitará por un complicado contexto mundial. En 2018 las economías de ALC se beneficiaron de un entorno de mejores precios de las materias primas y una sólida actividad global. Sin embargo, para 2019 y 2020 se espera un ajuste suave del crecimiento del producto interno bruto (PIB) y el crecimiento comercial a nivel mundial. Asimismo, los riesgos de unas condiciones financieras más restrictivas y las crecientes tensiones comerciales entre aliados clave de la región —Estados Unidos de América (en adelante "Estados Unidos") y la República Popular China (en adelante "China")— pueden ensombrecer el panorama regional de ALC, que continúa su ajuste externo.

Como consecuencia del bajo crecimiento económico, las perspectivas de progreso socioeconómico son más sombrías, ya que la reducción de la pobreza y de la desigualdad se detuvo y puede haber retrocesos en algunos países. Desde 2014, el deficiente desempeño económico se ha acompañado de aumentos de la pobreza y la pobreza extrema en algunos países. Las previsiones para 2018 no indican cambios notables en esta tendencia. Asimismo, después de fuertes disminuciones de la desigualdad durante el auge de las materias primas, esta permanece estancada desde 2014 en la región más desigual del mundo.

El lento avance en varias dimensiones socioeconómicas en ALC, aunado a un complicado contexto externo, resalta los retos nuevos y estructurales que enfrenta la región. Síntomas como un crecimiento económico bajo, tasas de desigualdad persistentes, niveles de pobreza en aumento y un descontento cada vez mayor de los ciudadanos hacen pensar en trampas clave del desarrollo. Estas deben atenderse incrementando las capacidades nacionales y repensando las estrategias de desarrollo y la cooperación internacional.

Este capítulo se organiza de la siguiente manera. En primer lugar, presenta el panorama económico de ALC a corto plazo y destaca la heterogeneidad de la región, así como el poco margen para las políticas de demanda. En segundo lugar, examina el contexto global centrando la atención en los socios clave de la región y los mercados financieros y de las materias primas. Esta sección identifica los principales riesgos externos para América Latina y su posible impacto sobre el crecimiento del PIB regional y la vulnerabilidad de la balanza de pagos. En tercer lugar, analiza las tendencias recientes en materia de reducción de la desigualdad y la pobreza, y su relación con el ciclo económico. La última sección presenta las principales conclusiones.

Una insuficiente recuperación económica, con bajo crecimiento potencial y un limitado espacio para las políticas de demanda

Desde principios de este siglo, ALC ha logrado importantes avances socioeconómicos entre los que se cuentan menor pobreza y desigualdad, una menor diferencia en cuanto a ingresos con las economías más avanzadas, y un entorno macroeconómico más estable.

Sin embargo, en los últimos cinco años la región ha experimentado un bajo crecimiento económico debido a factores estructurales y a un contexto externo difícil, lo cual ocasionó un estancamiento, y en ocasiones retrocesos, en las mejoras socioeconómicas.

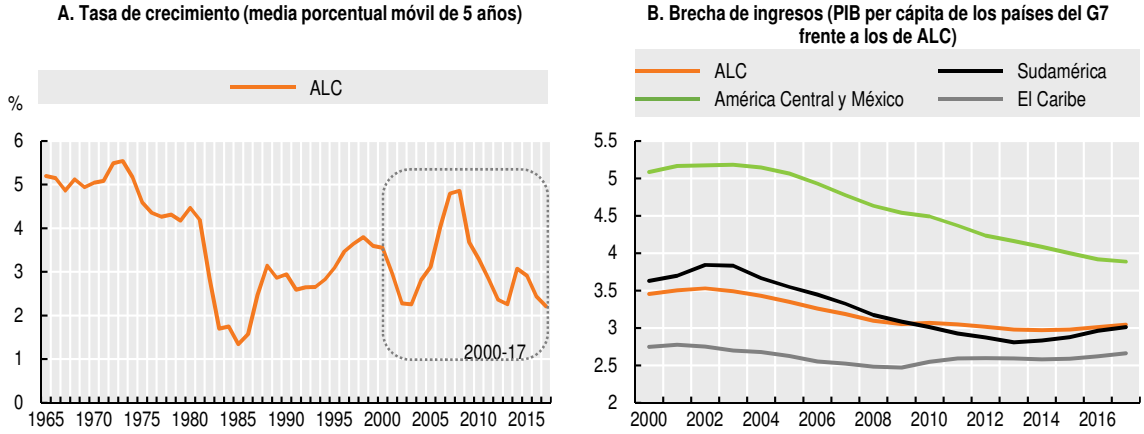
América Latina experimenta una modesta recuperación económica con un crecimiento potencial bajo

La recuperación en ALC ha sido y seguirá moderada. La actividad en la región se reactivó en 2017, tras una desaceleración considerable iniciada en 2011, que terminó con una contracción de dos años. Aun así, las sorpresas negativas ocurridas en dos importantes economías, Brasil y Argentina, disminuyeron el crecimiento regional. Esto, a su vez, paralizó la recuperación en 2018. Se espera que mejore la perspectiva macroeconómica en ALC en 2019 y 2020, pero se mantendrá débil en comparación con los resultados de la década anterior.

Desde 2011, el crecimiento del PIB en ALC ha estado por debajo de las tasas de mediados de la década de 2000. El alto crecimiento se produjo en un contexto mundial favorable y en pleno auge de los precios de las materias primas. La tasa de crecimiento anual del PIB en ALC alcanzó 5.1% en promedio entre 2004 y 2007 (Gráfico 1.1, panel A). Las economías suramericanas experimentaron mayores ritmos de crecimiento durante el auge de las materias primas. Dichos países crecieron a una tasa anual promedio de 6.3% entre 2004 y 2007. Ninguno de ellos creció menos de 2.1% por año durante ese periodo. Las economías del Caribe, Centroamérica y México también crecieron aceleradamente, impulsadas por Estados Unidos. Entre 2004 y 2007 el crecimiento anual promedio en los países del Caribe fue de 4.1%, mientras que en Centroamérica y México fue de 5.3%.[1] Países como Antigua y Barbuda, Panamá, República Dominicana y Trinidad y Tobago se destacaron por sus elevadas tasas de crecimiento.

El crecimiento actual es insuficiente para cerrar la brecha de ingresos en relación con las economías más avanzadas. En el año 2000 el PIB per cápita promedio[2] de los países del G7 fue 3.5 veces mayor que el promedio de la región. En 2008 la diferencia había disminuido a 3.1. En el mismo periodo el PIB per cápita de los países del G7 en relación con el de Centroamérica y México bajó de 5.1 a 4.6, y de 3.6 a 3.2 en el caso de Suramérica. Aun así, desde 2011 la brecha se ha reducido en Centroamérica y México, mientras que en Suramérica y el Caribe ha registrado un ligero aumento (Gráfico 1.1, panel B).

Gráfico 1.1. **América Latina y el Caribe: Crecimiento y brecha de ingresos**



Nota: Promedios simples.

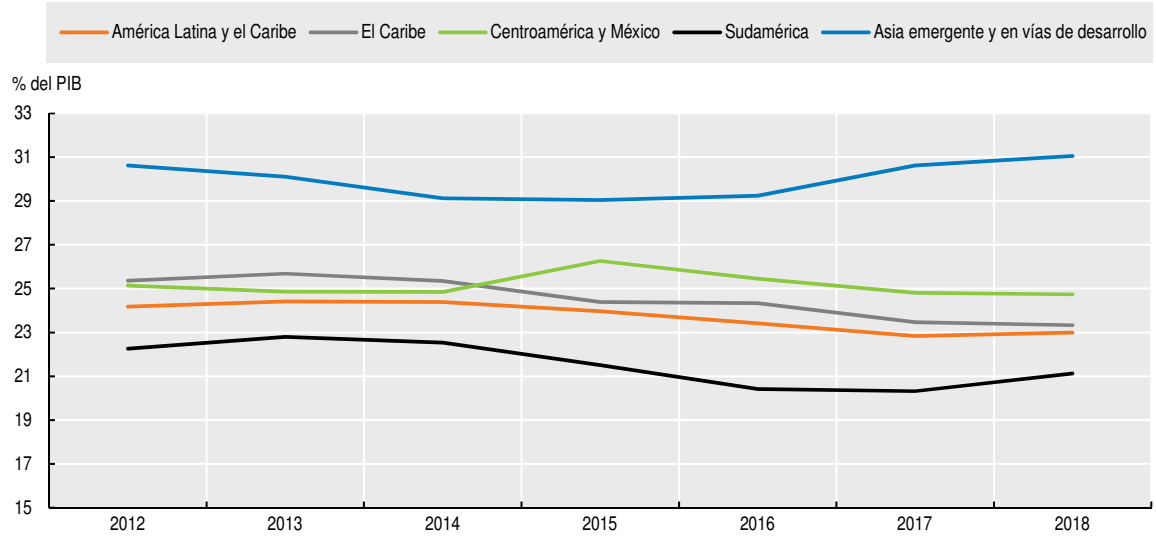
Fuente: CEPAL (2017a), CEPALSTAT (bases de datos), FMI (2018) y Banco Mundial (2018a).

StatLink https://doi.org/10.1787/888933992021

El crecimiento potencial se desaceleró a partir de 2011 de manera generalizada y es menor de lo esperado. Las previsiones a mediano plazo indican que el crecimiento potencial en América Latina es menos sólido de lo que se pensaba. Hay evidencias que sugieren que el crecimiento potencial es de alrededor de 3%. Esto indica un marcado contraste con la tasa anual de crecimiento promedio de 5% característica de mediados de la primera década de este siglo, como se observó en ediciones anteriores del *Perspectivas Económicas de América Latina*. El bajo crecimiento potencial es motivo de preocupación por los efectos macroeconómicos y sociales en la región, asociados con una lenta creación de empleos y un prolongado desempleo. También es preocupante por su relación negativa con las tasas de inversión, que tienden a bajar a la par que el crecimiento, como ha ocurrido en la región desde la desaceleración de 2011. Lo anterior, a su vez, complica los cambios estructurales y, por ende, el desempeño de las exportaciones. En promedio en ALC, la inversión disminuyó a 23.0% del PIB en 2018, una baja de 1.2 puntos porcentuales en relación con 2012. Eso representó una diferencia de casi 10.0 puntos porcentuales con respecto al Asia emergente y en vías de desarrollo (FMI, 2018), si bien con marcadas variaciones de una subregión a otra (Gráfico 1.2).

Gráfico 1.2. **Inversión total**

(Como porcentaje del PIB)



Nota: Promedios simples. Excluye a Venezuela. Pronóstico para 2018.
Fuente: FMI (2018).
StatLink https://doi.org/10.1787/888933992040

Persiste la heterogeneidad entre los países de la región

El panorama macroeconómico aún hace pensar en distintas "Américas Latinas", con una considerable heterogeneidad entre países de la región. Esto pone de manifiesto diferencias en cuanto a la exposición a impactos externos, los principales socios comerciales, la variación de los marcos de políticas públicas y los impactos idiosincrásicos de la oferta.

Se estima que Argentina, Nicaragua y la República Bolivariana de Venezuela (en adelante "Venezuela") experimentaron una contracción en 2018. Argentina sufrió una crisis monetaria en el segundo trimestre de 2018, y la combinación de un rigor fiscal y monetario mucho mayor mantendrá la economía en recesión durante 2018 y 2019 (OCDE, 2018). La ampliación del déficit de la cuenta corriente, un tipo de cambio real desalineado y la estrategia gradual de consolidación fiscal aumentaron con rapidez el endeudamiento

externo. La deuda creciente tuvo un efecto negativo sobre la economía en medio de una crisis financiera mundial. La depreciación del peso afectó la actividad al deteriorar las expectativas, frenar la inversión y el consumo, empujar la inflación y reducir los ingresos reales. Asimismo, los efectos negativos de la sequía en la agricultura contribuyeron a que la economía se contrajera en 2018. Se espera que el crecimiento se reanude en 2020, pero por debajo de las expectativas anteriores, ya que la consolidación fiscal y la estricta política monetaria afectarán el gasto. En el caso de Nicaragua, se prevé que la producción se contraiga en 2018 y 2019 debido principalmente a la inestabilidad social y política. Por último, se espera que Venezuela siga en recesión tanto en 2018 como en 2019, aquejada de hiperinflación, un cuantioso déficit fiscal y una deuda pública en aumento.

El crecimiento se ha mantenido resiliente en un grupo de economías, pero continúa por debajo de 3.0%. En Brasil, los puntos débiles en el frente exterior son modestos: un bajo déficit por cuenta corriente (1.3% del PIB), abundantes reservas (18% del PIB) y una escasa fracción de la deuda pública externa (5%). Sin embargo, el real brasileño se tambaleó frente al dólar estadounidense durante la turbulencia del mercado, pues el gran desequilibrio fiscal y el incompleto proceso de consolidación fiscal catalizaron las preocupaciones del mercado. Frente a una inflación muy inferior a la meta, el banco central no endureció la política monetaria en medio de la turbulencia. La huelga de los camioneros afectó aún más la actividad, lo que significó un desempeño más deficiente de lo esperado en 2018. Se espera que la actividad se recupere en 2019 y 2020, respaldada por las mejoras en el mercado laboral, pero la nueva administración debe idear una reforma del sistema de pensiones para recuperar la sostenibilidad (OCDE, 2018). La actividad en México se mantuvo resiliente, pese a la incertidumbre en torno a la elección presidencial y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, mientras que en las economías centroamericanas se fortaleció. Se espera que el crecimiento se mantenga relativamente estable en 2019 y 2020. Puesto que en 2017 fue difícil sostener el repunte del crecimiento en Ecuador, el crecimiento económico se debilitará en la medida en que la consolidación fiscal avance en los próximos años.

En economías como Colombia, Chile, Perú y hasta cierto punto el Estado Plurinacional de Bolivia (en adelante "Bolivia"), el crecimiento del PIB adquirió impulso en comparación con 2017. Se espera que el crecimiento del PIB se mantenga relativamente fuerte en 2019 y 2020, respaldado por un consumo sólido, una mayor inversión y la recuperación de los precios de las materias primas.

Es probable que el crecimiento acelerado continúe en Panamá y República Dominicana, los dos países de la región que crecen a mayor ritmo. El crecimiento se basa en los servicios (comerciales y financieros) en Panamá, y en la construcción de infraestructura en República Dominicana.

Los países del Caribe podrían afrontar algunos retos debido al aumento de las tasas de interés y la apreciación del dólar estadounidense. El nuevo gobierno de Barbados ha emprendido un programa de ajuste fiscal para prevenir una crisis gemela que afectaría la actividad. La mayoría de los países mantienen brechas de producción negativas, que se espera seguirán cerrándose en los próximos años. Pese a cierta heterogeneidad entre los países, el Caribe es una de las subregiones más endeudadas del mundo. En consecuencia, el alto costo de servicio de la deuda ha reducido en gran medida el espacio de la política fiscal de los países (ver Capítulo 6).

Hay poco o inexistente espacio en los países para políticas de demanda que impulsen el crecimiento inclusivo

La desaceleración actual deja poco margen para las políticas de demanda en América Latina. En muchos casos el espacio para la política tanto fiscal como monetaria es relativamente bajo o inexistente. Sin embargo, los diferentes desempeños en materia de

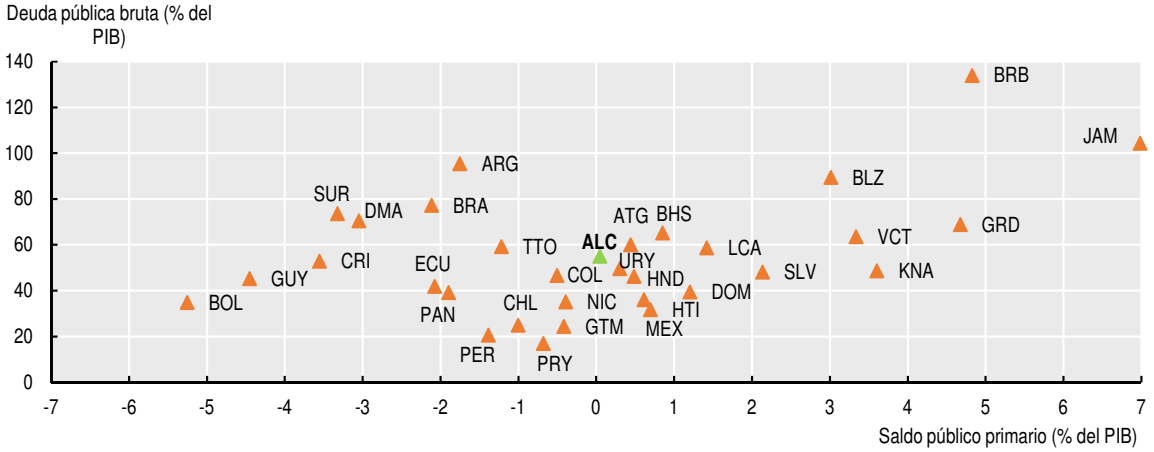
crecimiento y los distintos marcos de políticas también implican diferencias considerables en la región en cuanto al espacio para políticas.

Las posibilidades de estímulo monetario se están terminando en los países donde las brechas de producción se cierran y la inflación disminuye. Es probable que los bancos centrales empiecen a aumentar las tasas de interés en 2019, particularmente ante una mayor depreciación monetaria que afectará las expectativas y los posibles efectos secundarios sobre el proceso de fijación de precios. Tal es el caso de Brasil y otras economías suramericanas. En México, donde la inflación aún supera las metas previstas, la política monetaria sigue siendo rigurosa. Sin embargo, las expectativas de inflación y la inflación subyacente permanecen estables y dentro de la banda determinada por el banco central (OCDE, 2018). La depreciación de la moneda puede retrasar la adopción de una postura neutral. En Argentina, ajustes en los precios regulados, *shocks* a la oferta y, sobre todo, la marcada depreciación de la moneda en el segundo y el tercer trimestres de 2018 frustró las expectativas. Estos factores exacerbaron los niveles de inflación muy por encima del objetivo ya ajustado por el banco central. Esto resalta que el *pass-through* (coeficiente de traspaso de la depreciación del tipo de cambio a los precios domésticos) probablemente siga siendo alto en Argentina y las expectativas aún no están firmemente ancladas en los objetivos.

El espacio fiscal permanece restringido, pues los balances primarios se mantienen por debajo del nivel necesario para estabilizar la deuda. El déficit promedio disminuyó en 2017, pero los niveles de deuda siguieron aumentando porque los desequilibrios aún son considerables en algunas de las principales economías. El desempeño fue desigual entre un país y otro, lo que destaca las distintas situaciones cíclicas y los avances de las reformas de consolidación fiscal (Gráfico 1.3).

Gráfico 1.3. **Deuda pública bruta y balanza fiscal primaria en algunos países de América Latina y el Caribe**

(Gobierno central, porcentaje del PIB)



Nota: Cálculos para 2016. ALC es un promedio simple de las 17 economías incluidas. En el caso de México, el saldo público primario se refiere al sector público no financiero; en el de Perú, al gobierno en general. Tratándose de Ecuador, se refiere a la deuda neta (con el sector privado), y de Argentina, a la deuda bruta. En el caso de Trinidad y Tobago, y Barbados, ambas cifras se refieren al gobierno en general.

Fuente: CEPAL (2018a), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2018: los desafíos de las políticas públicas en el marco de la Agenda 2030*, y FMI (2018), *World Economic Outlook* (base de datos).

StatLink https://doi.org/10.1787/888933992059

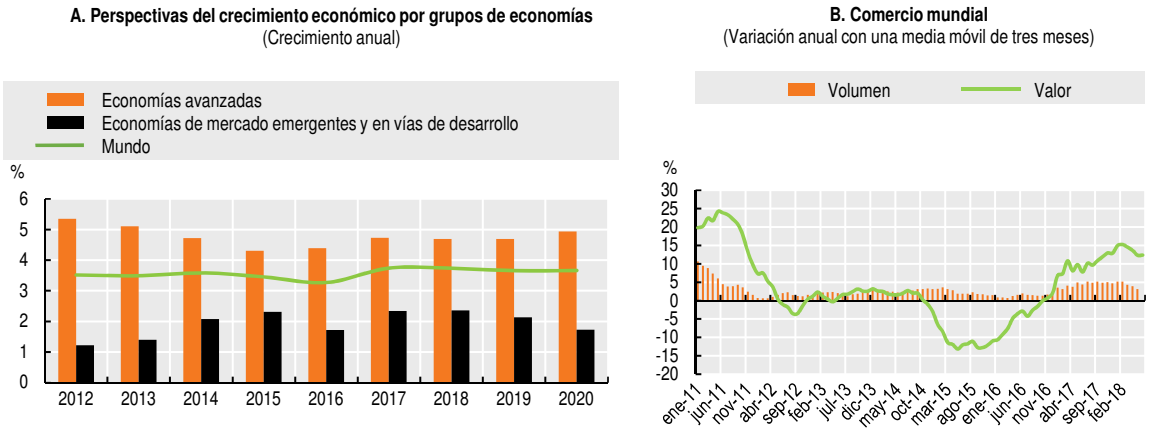
Se lograron algunos avances en cuanto a la consolidación fiscal en la región. Parte de ella fue consecuencia del aumento cíclico de los ingresos públicos y los mayores precios de las materias primas. Otra parte deriva de los recortes del gasto (p. ej., en México, Chile y Ecuador). Los países muy endeudados con elevadas presiones tributarias (Brasil, Argentina y Uruguay) intentan estabilizar la deuda principalmente por medio de recortes del gasto, como se ha dicho en ediciones anteriores de las *Perspectivas económicas de América Latina* (OCDE/CEPAL/CAF, 2018). En el caso de Brasil la reforma del sistema de pensiones será decisiva para recuperar la sostenibilidad fiscal. Los países también deben centrar la atención en la eficiencia del gasto para garantizar y mejorar los bienes públicos. El camino hacia la estabilización de la deuda y la reducción del déficit fiscal debe continuar en Perú, Chile y Colombia. Perú y Chile tienen más espacio para desviarse del camino sin entorpecer la sostenibilidad. Con su espacio fiscal más limitado, Colombia aprobó una ley de financiamiento a finales de 2018, pero se necesitarán esfuerzos adicionales para estabilizar la deuda y financiar su ambicioso plan nacional de desarrollo.

El contexto internacional plantea varios riesgos para la región

Principales condiciones externas que afectan a la región

En 2018, las economías de ALC se beneficiaron de una actividad mundial aún sólida, pero para 2019 y 2020 se espera un ajuste suave al crecimiento global. Se estima que en 2018 el crecimiento del PIB mundial se mantuvo alrededor del 3.7% y que en 2019 y 2020 disminuya aproximadamente al 3.5% (Gráfico 1.4, panel A). Lo anterior concuerda en general con el crecimiento potencial a nivel mundial (FMI, 2018; OCDE, 2018). El fuerte repunte del comercio global, las condiciones financieras aún favorables y la recuperación de los precios de las materias primas que sostuvieron el crecimiento en 2017 empezaron a desacelerarse a principios de 2018. Las crecientes tensiones comerciales, los conflictos geopolíticos y el alza de los costos del crédito frenaron el apetito de riesgo. Esto, a su vez, detonó la volatilidad financiera y menoscabó las perspectivas de crecimiento, particularmente en las economías emergentes con fundamentos más débiles.

Gráfico 1.4. **Panorama del crecimiento económico y comercio mundial**



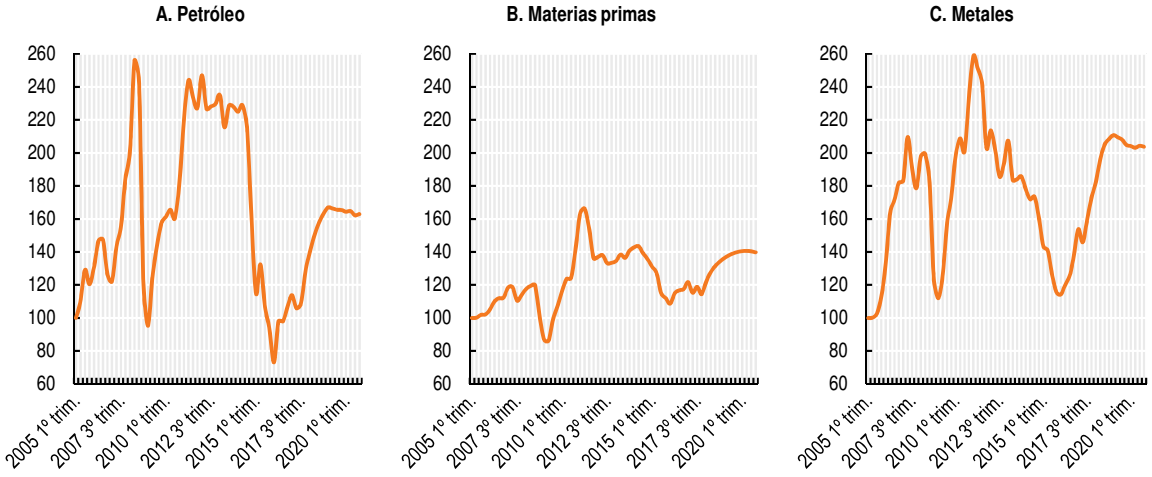
Fuente: FMI (2018), *World Economic Outlook*, julio, www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2018/update/01/pdf/0118.pdf, Bloomberg y Oficina de Análisis de la Política Económica de los Países Bajos (CBP, por sus siglas en neerlandés).
StatLink https://doi.org/10.1787/888933992078

Entre los principales socios de ALC la actividad se ha vuelto menos sincronizada. El crecimiento económico en los Estados Unidos se aceleró en 2018 debido al estímulo fiscal y la fuerza del mercado del trabajo, con un índice de desempleo inferior al 4% (OCDE, 2018). Se espera que la actividad se desacelere en 2019 y 2020, al menguar el estímulo fiscal. A la inversa, la actividad en la Eurozona disminuyó en 2018. En 2019 y 2020 el ritmo de crecimiento seguirá siendo moderado (OCDE, 2018). La demanda nacional estará respaldada por la política monetaria, una relajación de la política fiscal y una inversión que reflejan condiciones de financiamiento favorables. En el caso de China, al disminuir las exportaciones y la inversión, la desaceleración estructural continúa (OCDE, 2018). Por lo que toca a la economía asiática, en 2018 el panorama empezó a complicarse. Las tensiones comerciales moderaron las expectativas sobre la economía, lo que promovió la salida de capitales y debilitó la moneda.

Se espera que el comercio mundial se desacelere moderadamente en 2018 y 2019. Tras un repunte en 2017, el comercio mundial se desaceleró en 2018. Seguirá disminuyendo en 2019, pero no se espera ninguna caída importante (Gráfico 1.4, panel B) (FMI, 2018; OCDE, 2018). Los efectos de los primeros aranceles adoptados por los Estados Unidos y algunos de sus socios clave sobre el comercio mundial han sido moderados, ya que las medidas se aplicaron a una pequeña fracción del comercio mundial. Estados Unidos impuso aranceles sobre el acero y el aluminio, las lavadoras y los paneles solares, así como las importaciones de China. China tomó represalias con aranceles similares. Sin embargo, estas acciones representan apenas el 0.89% del comercio mundial y el 0.20% del PIB mundial (Capital Economics, 2018). Aun si se incluyeran los aranceles propuestos —los 200 000 millones de USD en importaciones de China—, las acciones comerciales ascenderían a menos del 5% del comercio mundial y a alrededor del 1% del PIB mundial (Capital Economics, 2018). Ante este escenario, el crecimiento del PIB en los Estados Unidos y China podría registrar caídas acumuladas de 0.3% y 0.4% en 2020, respectivamente (Oxford Economics, 2018). Aun así, las posibilidades de una mayor escalada de tensiones aumentaron cuando las negociaciones entre ambas partes fracasaron. Esto podría costarle a China hasta el 1% del crecimiento del PIB en 2020 (Oxford Economics, 2018).

Se espera que los precios de las materias primas se moderen ligeramente. Después de dejar atrás la caída registrada entre 2014 y 2016, los precios de las materias primas siguieron recuperándose en 2018. Las tensiones geopolíticas impulsaron los precios del petróleo en el primer semestre de 2018. Sin embargo, los temores de que una guerra comercial y condiciones más estrictas de crédito golpearan la economía china contuvieron la tendencia ascendente. La situación de partida de los mercados de materias primas es de una ligera moderación de precios mientras el ciclo madura y la demanda mundial disminuye ligeramente (Gráfico 1.5). Hay riesgo de alza de los precios del petróleo debido a una posible escasez de la oferta (AIE, 2018). No obstante, estos sobresaltos deben ser relativamente pasajeros, sobre todo al moderarse la demanda mundial. Los precios de los metales también aumentaron en 2018 al impulso de una gran demanda, pero se espera que disminuyan ligeramente en los dos próximos años. La desaceleración más marcada de la inversión en China y las crecientes tensiones comerciales con los Estados Unidos plantean riesgos a la baja de este panorama, ya que China es un participante clave de este mercado (OCDE/CAF/CEPAL, 2015; Banco Mundial, 2018a). En el caso de los productos agrícolas, se espera que los precios se mantengan relativamente estables en los próximos dos años.

Gráfico 1.5. **Panorama de los precios de productos básicos (2005 = 100)**

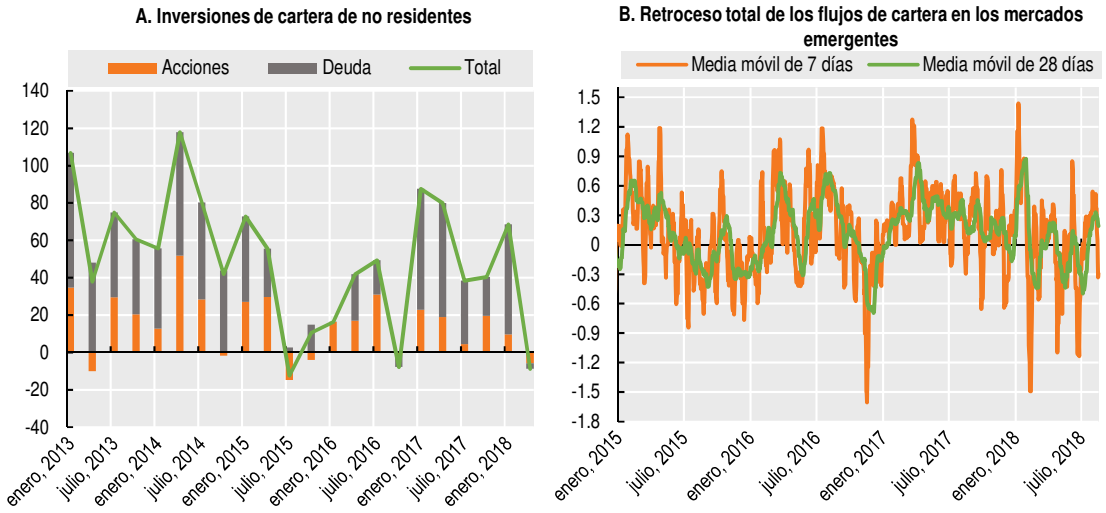


Fuente: Global Vector Autoregressive.
StatLink https://doi.org/10.1787/888933992097

Los mercados financieros vuelven a adoptar una actitud cauta y los flujos de capitales a las economías emergentes se contraen. La liquidez global disminuyó en 2018. Las tasas de interés al alza en Estados Unidos y un crecimiento comparativamente mayor aumentaron el atractivo de los valores estadounidenses. La combinación de endurecimiento de la política monetaria (tasas de interés al alza) y la expansión fiscal elevaron la rentabilidad de los bonos (en particular los bonos a cinco y diez años), lo que contribuyó a la apreciación del dólar. Hay riesgo de un mayor aumento de las tasas si la inflación subyacente se acelera aún más. En este contexto, la incertidumbre derivada de la intensificación de tensiones comerciales y geopolíticas catalizó la aversión al riesgo. La reversión de las posiciones de riesgo se reflejó en oscilaciones de los precios de los valores no vistas desde el *taper tantrum* (cuando la Reserva Federal anunció una posible reducción anticipada de sus compras de bonos) de mediados de 2013, lo que marcó el regreso de la volatilidad a los mercados financieros. Los flujos de capitales a los mercados emergentes se retrajeron, causando que se ampliara el *spread* (diferenciales) de los bonos soberanos, se depreciaran las monedas en relación con el dólar estadounidense y se desplomaran los valores bursátiles.

Después de una recuperación en 2017, los mercados emergentes registraron salidas netas de cartera de no residentes en los dos primeros trimestres de 2018. En el mismo periodo de 2018, el total de entradas netas de inversiones de cartera a los mercados emergentes cayó de 110 000 millones de USD en el primer semestre de 2017 a solo 46 000 millones (Gráfico 1.6, panel A). La reversión de las entradas de capital afectó a los mercados emergentes en general como categoría de activos, pero los países con mayores desequilibrios o los más expuestos a la política comercial estadounidense resultaron los más afectados (IFI, 2018). Por otra parte, los episodios de reversión en las entradas en inversiones de cartera son cada vez más frecuentes y cuantiosos desde fines de 2017 (Gráfico 1.6, panel B). Similarmente, la acumulación de deuda por parte de empresas no financieras es un factor clave de vulnerabilidad en las economías emergentes (Recuadro 1.1).

Gráfico 1.6. **Volatilidad financiera y flujos de capital a los mercados emergentes**



Nota: Panel A: Billones de USD. Panel B: Billones de USD diarios.
Fuente: IFI (2018) y Banco Mundial (2018b).
StatLink https://doi.org/10.1787/888933992116

Recuadro 1.1. **Acumulación de deuda por parte de empresas no financieras, un riesgo potencial**

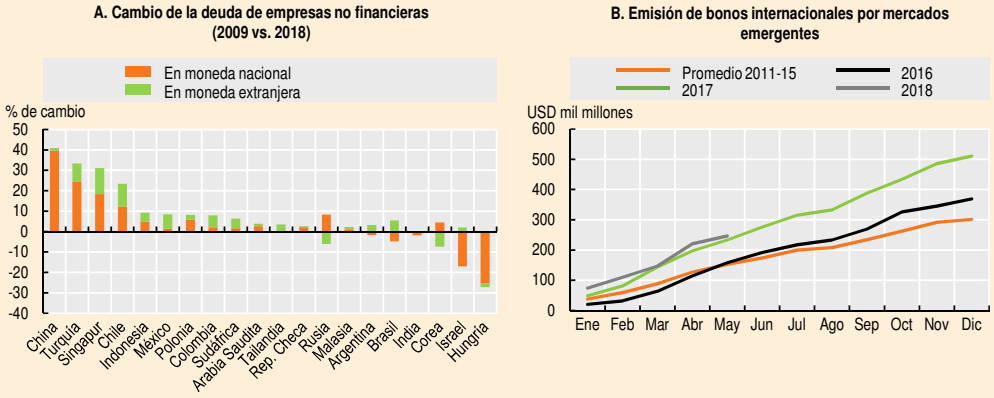
Una debilidad potencial en las economías emergentes es la acumulación de deuda por parte de las empresas no financieras. Durante el periodo de 2009 a 2019 prevaleció una holgada liquidez y bajas tasas de interés en los mercados mundiales y la deuda total en los mercados emergentes aumentó en 55% del PIB (IFI, 2018). Casi la mitad de ese cambio (23.3% del PIB) correspondió a emisiones de empresas no financieras. El resto está dividido entre el sector financiero, los hogares y los gobiernos. En tanto que los gobiernos y las entidades financieras recurrieron en gran medida a la deuda en moneda nacional, las empresas emitieron más obligaciones en moneda extranjera. Esto las colocó en una posición más vulnerable ante los aumentos de los costos del crédito y la apreciación del dólar estadounidense. En promedio, alrededor de un tercio de la deuda total de las empresas está denominada en moneda extranjera. Desde luego, existe una amplia heterogeneidad entre un país y otro (Gráfico 1.7, panel A). China y Turquía registraron los mayores aumentos de deuda, seguidas de Singapur y Chile. En China y Turquía las nuevas emisiones fueron en su mayoría en moneda nacional, mientras que las empresas de Singapur, Indonesia y Chile aumentaron la emisión en moneda extranjera, principalmente en dólares estadounidenses. En América Latina, las empresas colombianas, mexicanas y brasileñas también ampliaron su deuda en moneda extranjera, pero en menor medida que Chile. Además, en 2018 los mercados emergentes siguieron emitiendo bonos internacionales a un ritmo rápido, pese a la inestabilidad de los mercados (Gráfico 1.7, panel B).

En el caso de los países latinoamericanos, hay poca información sobre la cobertura o el carácter de la emisión empresarial de bonos de deuda en moneda extranjera (Powell, 2017). Es posible que las empresas tengan alguna forma de cobertura (natural en el caso de las exportadoras y los derivados en moneda extranjera). Esto reduce los riesgos cambiarios para el balance general, pero no la exposición a mayores costos del crédito y menor liquidez. Las fluctuaciones de la afluencia de capitales a los países en vías de desarrollo no son atípicas frente a las alzas de las tasas de interés en las economías desarrolladas, como se ha documentado ampliamente en la literatura (Calvo, Leiderman

Recuadro 1.1. **Acumulación de deuda por parte de empresas no financieras, un riesgo potencial** *(cont.)*

y Reinhart, 1996; Reinhart et al., 2019). A medida que las economías avanzadas sigan normalizando la política monetaria, es probable que estos episodios continúen.

Gráfico 1.7. **Deuda de empresas no financieras en economías emergentes**

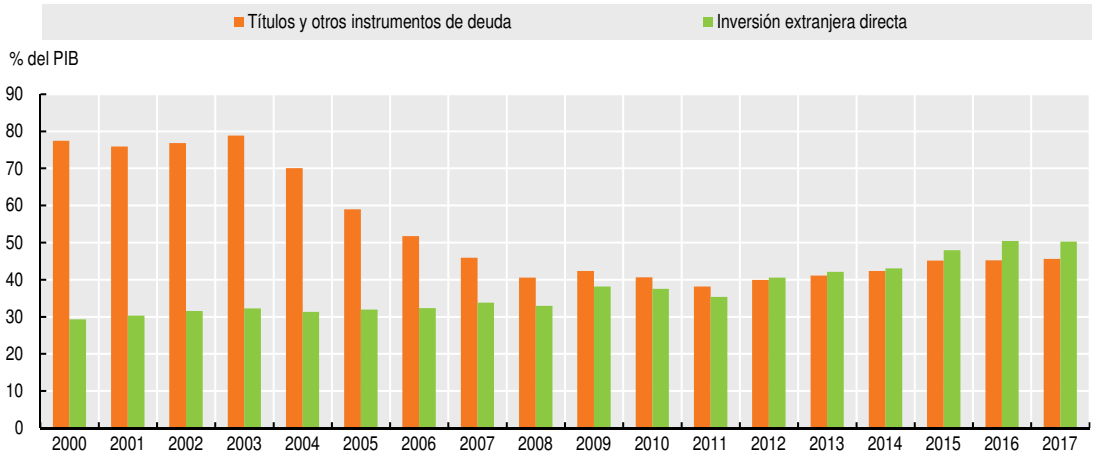


Fuente: IIF (2018) y Banco Mundial (2018a).
StatLink https://doi.org/10.1787/888933992135

Desde 2011 los pasivos externos de América Latina han aumentado, aunque se mantienen por debajo de la inversión extranjera directa (IED) (Gráfico 1.8). El incremento de la deuda externa de la región ha aumentado las salidas por intereses, registrada en la cuenta corriente de la balanza de pagos. Los egresos por intereses se elevaron de 0.6% a 1.2% del PIB en el periodo 2008-17. En contraste, las remesas de utilidades disminuyeron en promedio a partir de 2012, en un contexto de desaceleración del crecimiento y una baja en el comercio. Esta tendencia fue más evidente en los países suramericanos, que dependen más de las exportaciones de productos básicos. Por otro lado, algunos países centroamericanos registraron un aumento en las salidas de ingresos de inversión directa en los últimos años.

Gráfico 1.8. **Pasivos externos de ALC, deuda frente a IED**

(Como porcentaje del PIB)



Nota: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.
Fuente: FMI (2018).
StatLink https://doi.org/10.1787/888933992154

Los actuales riesgos externos podrían frustrar la recuperación en ALC

Se espera que ALC supere su débil desempeño de 2018 durante los dos próximos años y converja con ritmos de crecimiento de entre 2% y 3%. Sin embargo hay varios riesgos importantes para este panorama. Primero, el endurecimiento financiero mundial podría ser más rápido y perjudicial de lo esperado. En segundo lugar, la escalada de tensiones comerciales entre Estados Unidos y China podría afectar el crecimiento global.

Un endurecimiento más rápido y profundo de la política monetaria en Estados Unidos y el final de la flexibilización cuantitativa en la Unión Europea podrían intensificar el retroceso en la afluencia de capitales a los países de ALC. Esto es de especial importancia en los países que dependen parcialmente de las inversiones de cartera para financiar grandes déficits de cuenta corriente, como Argentina y algunas naciones de Centroamérica y el Caribe. También podría tener implicaciones para la sostenibilidad fiscal en algunos países muy endeudados del Caribe con una gran porción de deuda en moneda extranjera. La inestabilidad de los mercados en 2018 fue indicativa de lo que puede suceder si las condiciones financieras siguen endureciéndose.

El riesgo de una guerra comercial total entre China y Estados Unidos no es desdeñable. Una reducción de la actividad en ambos países a raíz de perturbaciones comerciales afectaría a las economías de ALC de varias maneras. Entre ellas se cuentan considerables efectos indirectos en la demanda mundial, menores precios de las materias primas, reducción de la IED y pérdidas de eficiencia debida a la redistribución de la producción (Kose et al., 2017). Sin embargo, la exposición a este choque externo es desigual en la región. Los ciclos de México y los países de Centroamérica muestran mayores movimientos que coinciden con el ciclo estadounidense que los ciclos de los países de Suramérica, que están ya más expuestos a China (Izquierdo y Talvi, 2011).

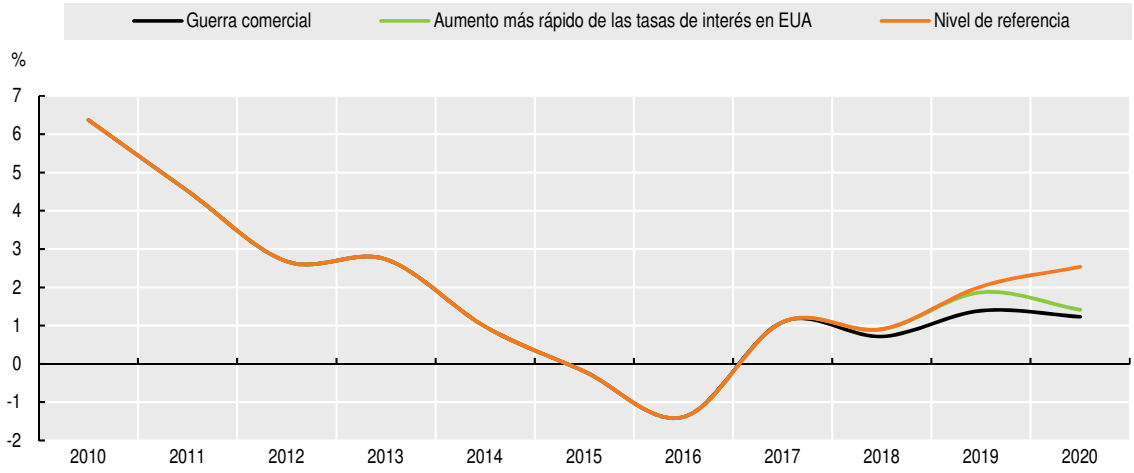
Se modelaron dos escenarios hipotéticos para ilustrar los posibles efectos de estos riesgos en el crecimiento de América Latina. En el primero de ellos, un aumento de la inflación en Estados Unidos provocaría que el Sistema de la Reserva Federal acelerara el ajuste de las tasas de interés. Esto supondría una contracción de la liquidez global, mayores costos del crédito y más volatilidad. El crecimiento disminuiría en todos los países, pero los efectos serían mayores en aquellos que tienen más necesidad de crédito exterior. El segundo escenario de tensiones comerciales entre China y Estados Unidos, en el que resultarían afectados 250 000 millones de USD en bienes, tendría consecuencias negativas para el crecimiento en ambas naciones. Esto afectaría a la región por medio de un debilitamiento de la demanda mundial y menores precios de las materias primas. Se trata del escenario más perjudicial para la región, que restaría alrededor de 2.0 puntos porcentuales al crecimiento del PIB acumulado entre 2018 y 2020 (Gráfico 1.9).[3]

El ajuste externo aún está en proceso en ALC

Los déficits por cuenta corriente siguen disminuyendo y la IED continúa siendo su principal fuente de financiamiento en la mayoría de los países (Gráfico 1.10). Es posible que en algunos países la mayor demanda nacional y la estabilización de los precios de las materias primas aumenten ligeramente los déficits de cuenta corriente en 2019 y 2020, sin menoscabar necesariamente la sostenibilidad externa. La afluencia de IED a ALC ha disminuido desde 2014. Es probable que siga disminuyendo en el transcurso de los dos próximos años y se mantenga desigual entre diferentes economías de la región (CEPAL, 2018b). Sin embargo, el grado de afluencia de IED será suficiente para financiar los déficits externos en la mayoría de los países, con excepción de Argentina, Bolivia y algunas naciones del Caribe. Los tipos de cambio flexibles han contribuido al ajuste de las balanzas de pagos (Recuadro 1.2).

Gráfico 1.9. **Crecimiento del PIB en las economías latinoamericanas con escenarios alternativos**

(Porcentaje anual)

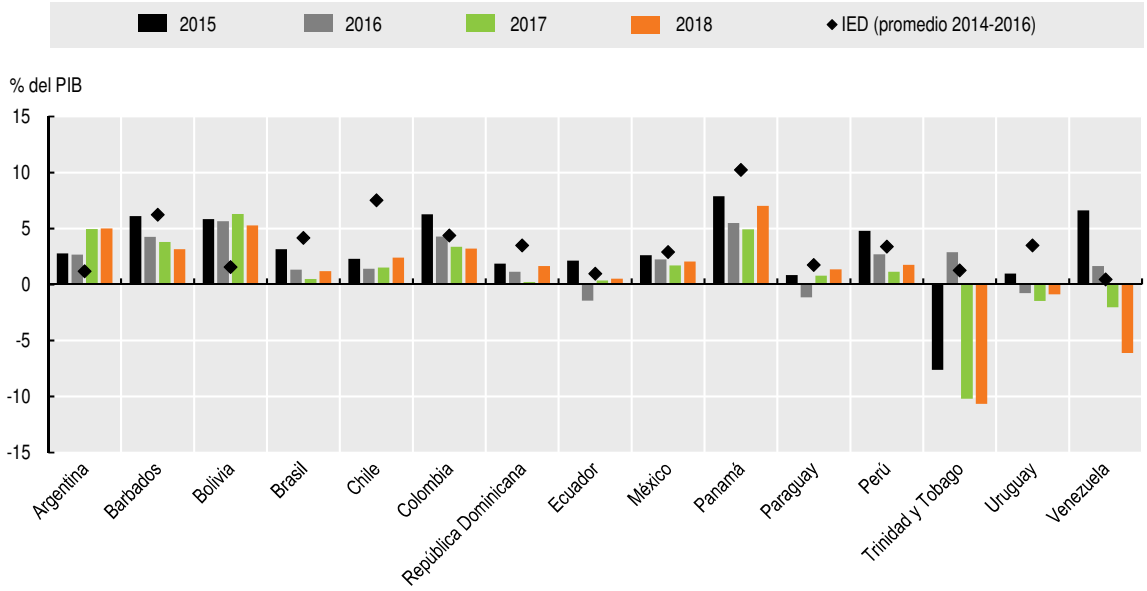


Nota: Promedio ponderado de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú, Uruguay y Venezuela. El escenario del aumento de las tasas de interés contempla un alza adicional y acumulada de 0.25 puntos base (pb) sobre las tasas de interés a corto plazo en Estados Unidos, en relación con el punto de referencia (las tasas de interés estabilizadas después de 2019). Esto implica un alza acumulada de 200 pb en 2020, con respecto al punto de referencia. El escenario de la guerra comercial se modelizó con base en previsiones de Oxford Economics de los efectos sobre el PIB de Estados Unidos y el PIB de China de los aranceles impuestos a 250 000 millones de USD (25% sobre 50 000 millones y 10% sobre 200 000 millones) en exportaciones chinas a Estados Unidos y una respuesta parecida por parte de China. Entre 2018 y 2020, el PIB disminuiría 0.37 pb en China y 0.26 pb en Estados Unidos con respecto al punto de referencia.

Fuente: Cálculos propios con base en un modelo autorregresivo vectorial bayesiano global.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933992173

Gráfico 1.10. **Déficits de cuenta corriente e inversión extranjera directa (porcentaje del PIB)**



Fuente: FMI (2018) y OCDE (2018a).

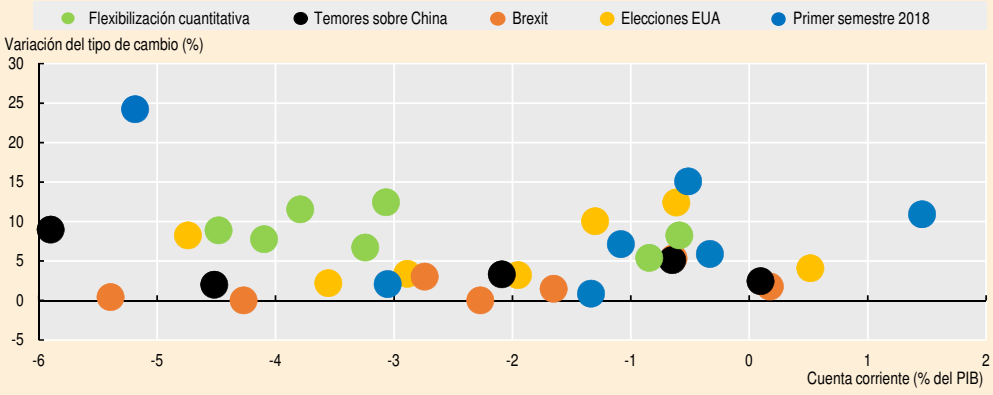
StatLink https://doi.org/10.1787/888933992192

Recuadro 1.2. **Tipos de cambio flexibles y ajustes de las balanzas de pagos**

Los tipos de cambio flexibles contribuyeron al ajuste de las balanzas de pagos. Estos sirvieron de protección contra los impactos externos negativos, sobre todo a raíz de la reducción de los precios de las materias primas después de 2014. La depreciación real ocasionó una reducción de las importaciones al hacer que el gasto cambiara a los productos locales y, más recientemente, a un aumento moderado de las importaciones. La deficiente dinámica inicial de las exportaciones reflejó una depreciación más débil en términos reales que la indicada por la depreciación frente al dólar estadounidense, en un contexto de leve crecimiento del comercio mundial (Powell, 2017). Sin embargo, desde 2017 las exportaciones contribuyeron a reducir los déficits por cuenta corriente, apoyadas además por un comercio mundial más intenso y mayores precios de las materias primas.

Los tipos de cambio se deslizaron más en 2018 a medida que los mayores costos del crédito y la disminución del apetito de riesgo redujeron el atractivo de los activos latinoamericanos de manera generalizada. En anteriores episodios de volatilidad, no hubo discriminación evidente entre los mercados. Sin embargo, en este caso las pérdidas monetarias fueron mayores en los países con fundamentos más débiles y mayor exposición a ciertos acontecimientos externos (Gráfico 1.11). Argentina, por ejemplo, sufrió una crisis monetaria cuando los mercados perdieron la confianza frente a grandes déficits gemelos, una considerable dependencia de los flujos de cartera de deuda para financiarlos; un desalineamiento del tipo de cambio, y escasas reservas de divisas. Aun después de los acuerdos con el Fondo Monetario Internacional (FMI), se mantuvo la inquietud entre los inversores y el peso recibió otro golpe a mediados de agosto, seguido de un acuerdo más. La depreciación del real brasileño se debió en gran medida a riesgos políticos, pero también al persistente desequilibrio fiscal, pese a que no había una vulnerabilidad externa importante.

Gráfico 1.11. **Saldo de la cuenta corriente, variaciones del tipo de cambio y episodios de volatilidad financiera**



Fuente: Bloomberg y CAF (2018).
StatLink https://doi.org/10.1787/888933992211

Las vulnerabilidades de balanza de pagos se intensificaron en años recientes. La creciente exposición a los mercados internacionales ayuda a explicar tanto la mayor volatilidad como el menor crecimiento. En el ámbito de lo real, la escasa diversificación de las exportaciones, especialmente en los países suramericanos, ha aumentado la exposición a los cambios de los precios internacionales de las materias primas. Asimismo, frente a un contexto difícil de comercio mundial, la integración regional de ALC sigue

representando una oportunidad que no se ha aprovechado lo suficiente. En 2015 apenas 16% de las exportaciones totales de ALC se destinaron al mercado regional. Esta cifra es muy inferior a los coeficientes de comercio intrarregional de las tres principales "fábricas" del mundo: la Unión Europea (63.2%), el TLCAN (49.3%) y la Asociación de Naciones del Sureste Asiático (ASEAN, por sus siglas en inglés) + 5[4] (47%) (OCDE/CAF/CEPAL, 2018). En el ámbito financiero, la creciente influencia exterior, en particular de las empresas no financieras, ha aumentado la exposición al ciclo de liquidez internacional.

La elasticidad de las exportaciones en función del ingreso varió entre las subregiones de América Latina. Dado el ritmo de crecimiento de los socios comerciales, un crecimiento económico consistente con el equilibrio externo a largo plazo depende de la relación entre la elasticidad de las exportaciones y la de las importaciones de un país. Con excepción de Paraguay, la relación entre una y otra bajó considerablemente en los países suramericanos en años recientes, en gran medida debido a la disminución de la elasticidad de las exportaciones en función del ingreso (CEPAL, 2017). Entre 2014 y 2018 el volumen de las exportaciones de Suramérica aumentó apenas 1.9%, en comparación con un crecimiento de 6.4% entre 2004 y 2008. En consecuencia, la desaceleración de las exportaciones no se debió solamente al estancamiento del comercio internacional, sino también a un declive estructural. En cambio, la elasticidad de las exportaciones en función del ingreso tendió a aumentar en Centroamérica y México (CEPAL, 2017). Las exportaciones de estos países crecieron a una tasa anual de 3.5% entre 2014 y 2018. Esta tasa fue ligeramente mejor que en los países de Suramérica y el Caribe, y mayor que el crecimiento del PIB de 2.4% en Estados Unidos, principal socio comercial de Centroamérica y México. La dinámica del comercio exterior revela la persistencia de problemas estructurales — brechas tecnológicas generalizadas, pautas de especialización sin diversificación, poco crecimiento de la productividad— que afectan la competitividad sistémica y merman el crecimiento (Recuadro 1.3). Desde principios del siglo XXI, en particular, ha predominado la tendencia hacia una menor diversificación de las exportaciones de ALC.

Recuadro 1.3. **América Latina: Capacidades, estructura productiva y restricción externa**

La evolución conjunta entre capacidades, estructura productiva y restricciones externas requiere contemplar el crecimiento a través de la perspectiva del comercio, e ir así más allá del análisis de las fluctuaciones a corto plazo. El Gráfico 1.12 muestra la tasa de crecimiento de América Latina en el eje de ordenadas y su balanza comercial en el de abscisas, en el periodo 1960-2016. Los subperiodos identificados se asocian con distintas etapas del comercio y las finanzas internacionales.

Los cuadrantes A y C corresponden a resultados de la balanza comercial que son insostenibles a mediano plazo, mientras que los cuadrantes B y D indican situaciones sostenibles (es decir, una balanza comercial positiva). Los países que transitan por los cuadrantes A y C se están ajustando o deberán ajustarse pronto para evitar un endeudamiento excesivo. Estos países se han financiado desde el exterior desde hace tiempo. Sin embargo, como ocurre en Argentina, presentan una gran vulnerabilidad a los cambios de expectativas o de liquidez de los mercados financieros.

La década de 1960 constituyó un periodo de crecimiento alto y sostenible. El comercio mundial en expansión ayudó a las economías periféricas a superar la restricción externa, en conjunto con las políticas de sustitución de exportaciones. En la segunda mitad de la década de 1970, la mayoría de los países de la región se endeudaron considerablemente. Pese a la recesión global registrada durante ese periodo, América Latina creció a tasas elevadas a expensas de acumular grandes déficits comerciales. Después del extraordinario

Recuadro 1.3. **América Latina: Capacidades, estructura productiva y restricción externa** *(cont.)*

aumento de las tasas de interés en Estados Unidos en 1979, la deuda se volvió impagable, lo que generó un intenso proceso de ajuste entre 1981 y 1990. En ese periodo, las balanzas comerciales positivas pagaron el servicio de la deuda, mientras que la inversión y los índices de crecimiento cayeron en picada. El Plan Brady y el retorno de capitales en los años 1990 aliviaron la restricción externa y abrieron espacio para una nueva etapa de crecimiento. Las bajas tasas de interés en el mundo desarrollado iniciaron una etapa de liquidez y flujos de capitales a los países emergentes. En las economías periféricas esta etapa se combinó con políticas de apreciación del tipo de cambio, a menudo como parte de programas de estabilización que respondieron a la elevada inflación que prevaleció en la década de 1980. La consiguiente pérdida de competitividad y el estímulo al endeudamiento produjeron nuevas crisis a fines de los años 1990 y principios de la primera década del siglo XXI en algunos países. Esto cerró el segundo ciclo de apreciación, endeudamiento, crisis y ajuste.

Gráfico 1.12. **América Latina: Etapas de restricción externa y crecimiento económico, 1960-2016**



Nota: Promedios móviles de diez años.
Fuente: CEPAL (2017b).
StatLink https://doi.org/10.1787/888933992230

En 2003 se terminó la pauta de auge (y caída) de los recursos naturales observada entre los años 1970 y la primera década del siglo XXI. El dinamismo de la demanda de *premiums* de materias primas incrementó los volúmenes y precios de los envíos. Esto, a su vez, generó compatibilidad entre mayores tasas de crecimiento y superávits externos. La crisis de 2008 provocó una caída temporal de esta tendencia positiva, pero las exportaciones siguieron aumentando hasta 2012. Desde entonces, el comercio internacional se ha desacelerado y el desempeño de las exportaciones en la región sufre las consecuencias, sobre todo en el caso de los exportadores de materias primas. El panorama es más favorable para México y los países de Centroamérica, que exportan manufacturas a Estados Unidos. Estos se han recuperado de la crisis más pronto que otras economías avanzadas.

Recuadro 1.3. **América Latina: Capacidades, estructura productiva y restricción externa** *(cont.)*

Dos factores estructurales explican los índices de crecimiento de la región, que han sido reducidos y volátiles desde 1980. En primer lugar, la escasa diversificación de la estructura productiva y el aumento de la brecha tecnológica frenan el dinamismo de las exportaciones y aumentan la restricción externa a largo plazo. De hecho, las exportaciones de la región se han centrado cada vez más en los recursos naturales y las manufacturas con escaso valor agregado local. En segundo lugar, la ausencia de políticas macroprudenciales (incluidas las medidas de control de la afluencia de capitales a corto plazo), incrementó la vulnerabilidad a los ciclos de liquidez y las expectativas en los mercados internacionales.

La desaceleracion económica afecta las dimensiones sociales

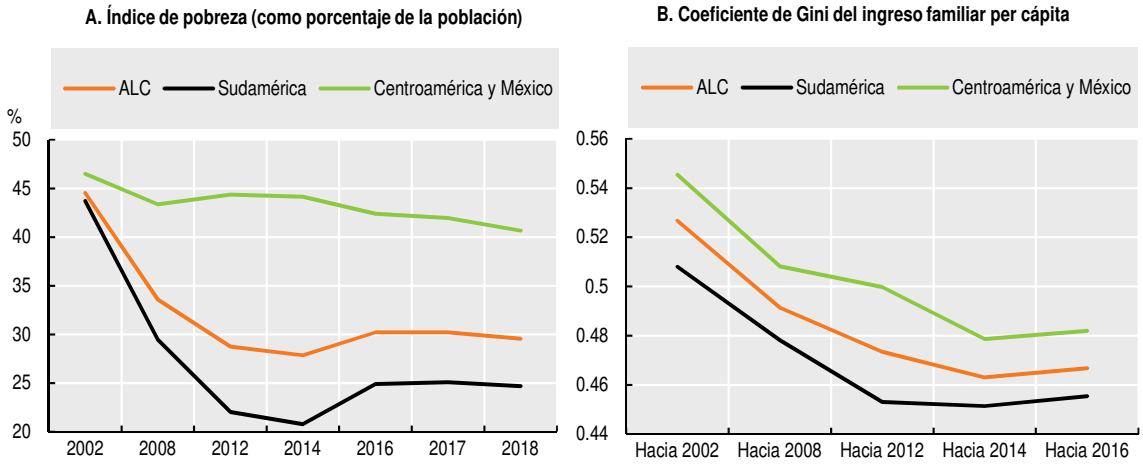
Un insuficiente crecimiento económico frena la reducción de la pobreza

Desde 2014, el deficiente desempeño económico ha estado acompañado de aumentos en la pobreza y la pobreza extrema, pero con una amplia heterogeneidad entre los países de ALC. La reducción de la pobreza tiene una estrecha relación con el ciclo económico (Recuadro 1.4). Ante la reciente desaceleración económica, la tasa regional de pobreza aumentó 1.2 puntos porcentuales en 2015 y 1.1 puntos más en 2016, se mantuvo constante en 2017 y disminuyó 0.6 puntos en 2018. Esto supuso un aumento total de 18 millones de personas que viven en pobreza desde 2015. De esta manera, en 2018, 186 millones de personas vivían por debajo de la línea nacional de pobreza en ALC, lo cual representa 29.6% de la población. La pobreza extrema también aumentó 0.9 puntos porcentuales en 2015, 1.3 puntos en 2016 y 0.3 puntos en 2017, mientras que en 2018 se mantuvo constante. Esto representó un aumento de 17 millones de personas que viven en pobreza extrema, lo que suma un total de 63 millones de personas, o 10% de la población (CEPAL, 2018c).

Si bien el nivel regional agregado de pobreza ha aumentado, no ocurre lo mismo con muchos países de la región. Las tendencias regionales de pobreza y pobreza extrema están influidas particularmente por el desempeño económico de tres países de considerable tamaño para la región: Brasil, México y Venezuela, así como por los aumentos de la pobreza en Paraguay, El Salvador y Ecuador. El incremento proyectado de la pobreza en estos países supera la reducción en el resto de la región, especialmente Argentina, Chile y Colombia, donde la disminución de la pobreza fue mayor entre 2016 y 2018 (CEPAL, 2018c).

El estancamiento en los niveles de la pobreza se produce tras una década de drásticas reducciones. La pobreza bajó de 45.9% a 34.1% en 2002-08 y alcanzó 27.8% en 2014 (CEPAL, 2018c). La disminución de la pobreza fue más marcada en países suramericanos donde la tasa de pobreza se redujo a la mitad entre 2002 y 2014. En Centroamérica y México la reducción no fue tan considerable como en Suramérica y la mejora se produjo principalmente entre 2002 y 2008, periodo en el que la tasa de pobreza disminuyó de 46.5% a 43.4% (Gráfico 1.12, panel A).

Gráfico 1.13. **Pobreza y desigualdad en América Latina y el Caribe**



Nota: Años circa para el coeficiente de Gini.
Fuente: CEPAL (2018c) y CEPAL (2017a), CEPALSTAT (base de datos).
StatLink https://doi.org/10.1787/888933992249

La reducción de las tasas de pobreza estuvo estrechamente relacionada con la dinámica del mercado laboral. En varios países de ALC las mejoras del ingreso laboral fueron el principal factor de la reducción de la pobreza en el periodo anterior a la crisis (Beccaria et al., 2013). Aunque los resultados varían de un país a otro, entre 30% y 70% de las personas que escaparon de la pobreza lo hicieron respaldadas por cambios principalmente relacionados con el empleo (empleos nuevos o aumentos de salario). El segundo motivo de reducción de la pobreza fue la combinación de cambios relacionados con el empleo y de cambios no relacionados con el empleo (en el ámbito de la protección social). En conjunto, estos cambios y hechos representaron entre 60% y 80% del total de personas que escaparon la pobreza.

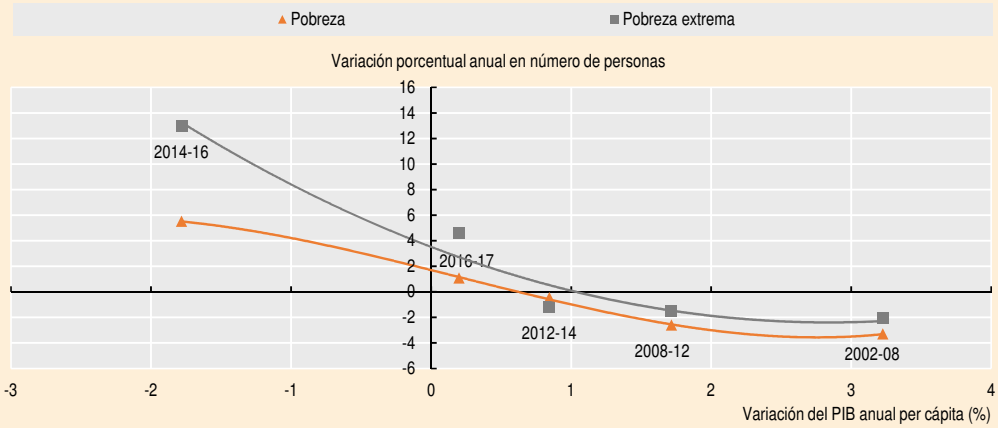
Recuadro 1.4. **La pobreza y el ciclo económico**

La pobreza ha estado relacionada con el ciclo económico durante los 15 últimos años. Entre 2002 y 2008, a medida que el PIB per cápita crecía a una tasa de 3.2% al año, el número de personas que vivían en pobreza disminuyó a un ritmo anual de 3.5% en promedio. Al mismo tiempo, la pobreza extrema se redujo 2.9% al año. La etapa de desaceleración del ciclo económico ocurrida de 2008 a 2014 puede analizarse dividiéndola en dos subperiodos. En el primero, hasta 2012, el PIB per cápita creció a un ritmo de 1.7% en promedio (la mitad de la tasa registrada entre 2002 y 2008). En el segundo, entre 2012 y 2014, el crecimiento fue de 0.8% al año (la mitad de la tasa correspondiente a 2008-12). En el primer subperiodo, el número de personas que vivían en pobreza disminuyó a un ritmo de 2.6% al año, mientras que el número de personas en pobreza extrema se redujo 2% al año. Entre 2012 y 2014, el número de personas que vivían en pobreza y pobreza extrema bajó a tasas anuales de apenas 0.2% y 0.4%, respectivamente. En fecha reciente, entre 2015 y 2016, el PIB per cápita de la región se contrajo 1.8% cada año, mientras que la proporción de personas que vivían en pobreza y pobreza extrema aumentó 5% y 12%, respectivamente (Gráfico 1.14).

Recuadro 1.4. **La pobreza y el ciclo económico** *(cont.)*

Gráfico 1.14. **Variación del número de personas que vivían en pobreza y pobreza extrema, y variación del PIB per cápita, 2002-17**

(Tasas porcentuales de equivalencia anual)



Nota: Promedio ponderado de los siguientes países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

Fuente: CEPAL (2018c), con base en el Banco de Datos de la Encuesta de Hogares (BADEHOG) y la base de datos CEPALSTAT.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933992268

Otros factores también pueden incidir en la pobreza. Los hogares obtienen ingresos de varias fuentes, principalmente del trabajo remunerado, la propiedad de activos y las transferencias monetarias de los sistemas de protección social, así como las transferencias de otros hogares. Por tanto, factores como la estructura del mercado laboral y sus políticas, la prestación de servicios públicos, los sistemas de protección social y las políticas de reducción de la pobreza, el sistema tributario y la política fiscal, entre muchos otros, afectan directamente el nivel y la distribución del ingreso de los hogares. En consecuencia, estos factores determinan hasta qué grado el crecimiento económico puede generar mejores condiciones de vida para la población. De hecho, los niveles o variaciones del PIB generan distintos niveles y variaciones en el ingreso de los hogares. El efecto se debe a las diversas condiciones institucionales y de políticas públicas que prevalecen en cada país de la región. En algunos países, el ingreso de los hogares representa más de 60% del PIB, mientras que en otros equivale a 40% o menos. Asimismo, las variaciones anuales del PIB per cápita (en dólares constantes) y el ingreso de los hogares (expresado en términos reales) son igualmente heterogéneas (CEPAL, 2018c).

La desigualdad sigue siendo un reto clave, con el predominio de una clase vulnerable

La desigualdad del ingreso registró una caída sin precedente, pero permanece alta. Entre 2002 y 2014, el coeficiente de Gini cayó de 0.53 a 0.47 en promedio (Gráfico 1.13, panel B). Entretanto, en 2002 el ingreso del 20% más rico de la población de ALC fue 19 veces mayor que el del 20% más pobre; en 2014 fue 11 veces mayor. Al igual que la reducción de la pobreza, la desigualdad del ingreso se estancó desde entonces. El coeficiente de Gini de la región fue de 0.46 en promedio en 2017 y la clase vulnerable representa el grupo socioeconómico más grande de la región (ver Capítulo 3).

La mayoría de los avances en igualdad se deben a las condiciones del mercado laboral derivadas del crecimiento económico y la menor informalidad, y están complementados por las políticas de protección social. Las mejoras en la dinámica distributiva se han relacionado estrechamente con el fortalecimiento de las instituciones laborales y la adopción de nuevas herramientas (por ejemplo, transferencias condicionadas). El empuje económico y el resurgimiento de instituciones laborales clave en varias economías de ALC, como los salarios mínimos, los contratos colectivos y las políticas de formación vocacional permitieron la creación rápida de empleos y una mejor calidad del empleo. La política social logró mejoras en los sistemas de protección social, en especial las transferencias de ingresos dirigidas a los sectores más desfavorecidos de la población (Martínez, 2017). A pesar de los avances de la protección social, las mejoras de las condiciones del mercado laboral fueron el factor más determinante para reducir la desigualdad durante los años de mayor crecimiento económico.

Aun después de las mejoras, la desigualdad en ALC sigue siendo elevada. En la mayoría de los casos la proporción del salario en el ingreso nacional permanece por debajo de los máximos históricos de los años 1960 y 1970, y es mucho menor que en los países desarrollados: la proporción del salario en el ingreso nacional de la mayoría de los países de ALC es inferior a la proporción más baja registrada en la ocde. Lo mismo ocurre con el coeficiente de Gini. La desigualdad supone mayores costos de eficiencia, lo que significa que es necesario superarla para alcanzar el desarrollo (CEPAL, 2018d).

Conclusiones

A mediados de la primera década del siglo XXI, América Latina alcanzó altas tasas de crecimiento y un buen desempeño socioeconómico. Ese periodo de alto crecimiento se produjo en un contexto mundial favorable, con los precios de las materias primas en auge. La tasa de crecimiento anual del PIB alcanzó un promedio superior al 5% entre 2004 y 2007. Las altas tasas de crecimiento se reflejaron en sustanciales reducciones de la pobreza, la disminución de la desigualdad y el surgimiento de la clase media de América Latina.

El actual crecimiento económico de ALC es insuficiente para continuar la reducción de la pobreza y la desigualdad. La recuperación cesó en 2018, pero se espera que la actividad recupere cierto impulso en 2019 y 2020. Sin embargo, el desempeño del crecimiento será débil en comparación con la década anterior, e insuficiente para cerrar la brecha de ingresos con respecto a las economías avanzadas. La región se sigue caracterizando por un desempeño desigual: aún se trata de varias "Américas Latinas" en cuanto a situaciones cíclicas, la exposición a impactos externos y las opciones de políticas de demanda. El escaso crecimiento económico de la región es vulnerable a los impactos externos de varios factores. Entre ellos se incluyen las fluctuaciones de los precios de las materias primas, un contexto mundial complicado, un endurecimiento financiero y crecientes tensiones comerciales entre los aliados clave de la región: Estados Unidos y China. Como consecuencia del bajo crecimiento económico, las perspectivas de progreso socioeconómico son más débiles. La reducción de la pobreza y la desigualdad queda en suspenso, y cabe la posibilidad de retrocesos en algunos países.

El desempeño económico destaca los desafíos estructurales de la región, tanto los nuevos como los persistentes. Algunos de estos retos estructurales van más allá del ingreso (Capítulo 2). El bajo crecimiento económico potencial, la baja productividad, las tasas de desigualdad persistentemente elevadas, los niveles de pobreza y el descontento social cada vez mayor son todos síntomas de trampas clave del desarrollo (Capítulo 3). Para atenderlos, la región debe fortalecer sus capacidades internas y repensar las estrategias de desarrollo y la cooperación internacional (Capítulos 4 y 5).

Notas

1. Promedios simples. En el promedio de México y Centroamérica se incluye a Costa Rica, Cuba, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y República Dominicana. En el del Caribe están comprendidos Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Jamaica, San Cristóbal y Nieves, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Surinam y Trinidad y Tobago.
2. PIB per cápita, PPA (USD a precios internacionales constantes de 2011). Fuente: FMI.
3. Estos resultados no deben verse como predicciones, sino más bien como ejemplos de los posibles efectos de escenarios alternativos de la región.
4. La ASEAN + 5 comprende a China, China Taipéi, Corea, Hong Kong (China), Japón y los diez miembros de la ASEAN.

Referencias

AIE (2018), Oil Market Report 13 December 2018, Agencia Internacional de la Energía, https://www.iea.org/oilmarketreport/omrpublic/.

Banco Mundial (2018a), *World Bank World Development Indicators* (base de datos), http://data.worldbank.org/ (consultado el 1 de mayo de 2018).

Banco Mundial (2018b), *Global Economic Prospects: The Turning of the Tide?*, Banco Mundial, Washington, DC., www.worldbank.org/en/publication/global-economic-prospects.

Beccaria, L., et al. (2013), "Urban poverty and labor market dynamics in five Latin American countries: 2003-2008", *Journal of Economic Inequality*, vol. 11, núm. 4, diciembre, Springer.

CAF (2018), RED 2018: Institucionalidad para la productividad (próxima publicación).

Calvo, G., L. Leiderman y C. Reinhart (1996), "Inflows of capital to developing countries in the 1990s", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 10, núm. 2 (primavera de 1996), Asociación Estadounidense de Economía, Pittsburgh, Pensilvania, pp. 123-139, https://sites.hks.harvard.edu/fs/jfrankel/ITF-220/readings/Calvo-et-al-Inflows-of-Capital-JEP1996.pdf.

Capital Economics (2018), "The damage from a global trade war", *Global Economics Focus*, 9 de julio de 2018, Capital Economics, Londres.

CEPAL (2018a), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2018: los desafíos de las políticas públicas en el marco de la Agenda 2030,* Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago, www.cepal.org/en/publications/43406-fiscal-panorama-latin-america-and-caribbean-2018-public-policy-challenges.

CEPAL (2018b), *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe 2018*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago, www.cepal.org/en/publications/43690-foreign-direct-investment-latin-america-and-caribbean-2018.

CEPAL (2018c), *Panorama Social de América Latina 2018,* Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago, www.cepal.org/en/publications/42717-social-panorama-latin-america-2017.

CEPAL (2018d), *La ineficiencia de la desigualdad,* LC/SES.37/3-P, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago.

CEPAL (2017a), *CEPALSTAT: Bases de Datos y Publicaciones Estadísticas*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago, http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/portada.html?idioma= english.

CEPAL (2017b), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2017*, LC/PUB.2017/17-P, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago.

FMI (2018), *Perspectivas de la Economía Mundial*, Fondo Monetario Internacional, Washington, DC., https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2018/02/weodata/index.aspx.

IFI (2018), *Capital Flows to Emerging Markets: Is the Party Over?,* Instituto de Finanzas Internacionales, Washington, DC., www.iif.com/publication/capital-flows-emerging-markets-report/may-2018-capital-flows-emerging-markets.

Izquierdo, A. y E. Talvi (2011), *One Region, Two Speeds? Challenges of the New Global Economic Order for Latin America and the Caribbean*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.

Kose, A. et al. (2017), "The global role of the US economy: Linkages, policies and spillovers", *World Bank Policy Research Working Paper*, núm. 7962, Banco Mundial, Washington, DC., http://documents.worldbank.org/curated/en/649771486479478785/The-global-role-of-the-U-S-economy-linkages-policies-and-spillovers.

Martínez, R. (2017), *Institucionalidad social en América Latina y el Caribe*, Libros de la CEPAL, núm. 146 (LC/PUB.2017/14-P), Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago.

OCDE (2018), *OECD Economic Outlook,* vol. 2018, núm. 2, OECD Publishing, París, https://doi.org/10.1787/eco_outlook-v2018-2-en.

OCDE/CAF/CEPAL (2018), *Perspectivas económicas de América Latina 2018: Repensando las instituciones para el desarrollo*, OECD Publishing, París, https://doi.org/10.1787/leo-2018-es.

OCDE/CAF/CEPAL (2015), *Perspectivas económicas de América Latina 2016: Hacia una nueva asociación con China*, OECD Publishing, París, https://doi.org/10.1787/9789264246348-es.

Oxford Economics (2018), *Research Briefing, China: Moving Closer to Trade War,* Oxford Economics, Londres.

Powell, A. (coord.) (2017), *2017 Latin American and Caribbean Macroeconomic Report: Routes to Growth in a New Trade World*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC., www.iadb.org/en/research-and-data/2017-latin-american-and-caribbean-macroeconomic-report,20812.html.

Reinhart, C. (2005), "Some perspective on capital flows to emerging market economies", *NBER Reporter,* verano, National Bureau of Economic Research, Cambridge, Massachusetts.



Capítulo 2

Cambio de perspectiva: desarrollo más allá de los ingresos

Este capítulo ilustra las limitaciones del ingreso per cápita como una medida del desarrollo en América Latina y el Caribe. Las tendencias en el ingreso per cápita muchas veces no reflejen plenamente los cambios en otros aspectos del desarrollo. Países con niveles similares de ingreso per cápita muestran un desarrollo muy diferente. Esto es especialmente cierto para los países con ingresos medios y medios altos, como la mayoría de los países de América Latina y el Caribe. Este capítulo comparan las tendencias actuales y de largo plazo en el ingreso per cápita con otros indicadores de bienestar regionales, nacionales y subnacionales. También se analiza la importancia de elaborar estadísticas adaptadas que reflejen mejor los niveles de vida de las personas para perfeccionar el diseño, la aplicación y el seguimiento de la política pública para el desarrollo.

Los ingresos no reflejan las múltiples dimensiones del desarrollo

Los resultados de bienestar en ALC difieren de los previstos por su nivel de PIB per cápita

Años de escolaridad

13.5 Previsto ↓ 10 ALC

Desigualdad de ingresos

(Índice Gini)

45 Previsto ↑ 49 ALC

Esperanza de vida

(Años)

73 Previsto ↑ 76 ALC

Países con ingresos per cápita similares tienen resultados de desarrollo muy diferentes

Seguridad ciudadana

Las tasas de homicidio varían entre los países de ingresos medios bajos

17 veces mayor

Bolivia — El Salvador

Empleos

Las tasas de empleo vulnerable varían entre los países de ingresos medios altos

10.3% — 49.7%

Cuba — Perú

Salud

El porcentaje satisfacción con el sistema de salud varía entre los países de ingresos altos

67% — 33%

Uruguay — Chile

Los promedios nacionales ocultan la gran diversidad en los indicadores económicos y sociales de las regiones subnacionales

México

Porcentaje de la población que vive por debajo de la línea nacional de **pobreza** por ingresos

14% — 77%

Nuevo Leon — Chiapas

Perú

Tasas de **mortalidad infantil**

3 veces mayor

Puno — Tumbes

Colombia

Tasas de **matrícula en educación secundaria**

2.5 veces mayor

Vichada — Santander

Introducción

Este capítulo proporciona evidencia de la relación imperfecta entre el ingreso per cápita y diversos indicadores del desarrollo mediante un conjunto de análisis exploratorios. Esta evidencia muestra con claridad que el ingreso per cápita y otros indicadores de desarrollo no siempre avanzan a la par. No existe una definición única del término desarrollo. Diferentes actores han estado en continuo desacuerdo respecto de sus objetivos. Entre los más citados se encuentran el crecimiento económico, bienestar social, participación política, libertad, independencia nacional e integridad ambiental. Si bien los teóricos han favorecido algunos objetivos sobre otros en diferentes periodos, las estrategias de desarrollo incluyen cada vez más una visión multiobjetivo (De Janvry y Sadoulet, 2014).

Los paradigmas del desarrollo son el resultado de factores externos y del conocimiento acumulado. De hecho, los factores externos han desempeñado un papel central en el cambio de paradigmas. La era de la planificación económica en la década de 1960, cuando el desarrollo económico se consideraba una ciencia precisa, demostró que el desarrollo abarcaba más que solo la economía. Ya en la década de 1970, la necesidad de mirar más allá del producto interno bruto (PIB) cobró preponderancia en el pensamiento y la práctica del desarrollo (Seers, 1969). En 1972, la Conferencia de Estocolmo sobre el Medio Humano fue un hito importante en la formulación de políticas ambientales a nivel mundial, mientras que la Cumbre Mundial de 1995 sobre Desarrollo Social fue decisiva en el aspecto social. Ambos aspectos se reflejaron en el Informe Brundtland de 1987 y en la Cumbre de la Tierra de 1992.

La estructura económica y su transformación importan. En general, se pensaba que los países en desarrollo debían seguir un camino distinto del tomado por los industrializados. Esta opinión fue defendida por la escuela de la dependencia, por ejemplo (Prebisch, 1949). Pero la crisis del petróleo ocurrida en 1973 y las crisis de endeudamiento de América Latina que tuvieron lugar unos años más tarde situaron a la macro estabilidad en primer plano durante las dos décadas siguientes.

Los teóricos actuales se basaron en una amplia variedad de ideas anteriores sobre el desarrollo. Proponen enfoques más integrales que incluyen abordar los problemas ambientales y climáticos reflejando las condiciones locales y atendiendo las necesidades y los deseos de las personas (OCDE, 2018a).

Se está llegando al consenso de que el desarrollo debería mejorar la calidad de vida de las personas. A lo largo de setenta años, han aparecido y desaparecido objetivos económicos y sociales. La mayoría ya se han incorporado en los compromisos de política pública de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas —mediante sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible— de erradicar la pobreza, proteger el planeta, y garantizar la paz y la prosperidad para todos (UN, 2015; UE, 2017; OCDE, 2018a).

Bajo esta perspectiva, el desarrollo se refiere a ampliar las opciones de las personas, lo que requiere avanzar tanto en los aspectos materiales como no materiales de sus condiciones de vida. A su vez, el desarrollo exige un crecimiento incluyente. Este "modelo de crecimiento centrado en las personas" combina el crecimiento de la productividad y el cambio estructural con menores desigualdades e inclusión. Aumenta el potencial para las masas al mejorar a través de una mejor salud, educación, condiciones laborales, acceso digital, movilidad social, confianza en el gobierno, participación política, iniciativa empresarial y calidad ambiental (OCDE, 2018b).

Si las personas son el elemento central de la agenda de desarrollo, mejorar su bienestar es el objetivo final de dicha ruta.

En todo el mundo, países con niveles similares de ingreso per cápita muestran resultados muy diferentes en materia de desarrollo. Esto aplica en especial para aquellos con ingresos medios y medios altos. De hecho, la relación entre el PIB per cápita y el bienestar no es constante a lo largo de la escala de ingresos. A medida que las economías crecen, otros aspectos del bienestar de las personas cobran prioridad. Además, los avances logrados por los países en cuanto a educación, salud, seguridad, estabilidad política, derechos humanos, protección ambiental, empleo y equidad pueden diferir del alcanzado por el PIB per cápita. Esta divergencia entre el PIB y el bienestar y, lo que es más importante, entre los aumentos en bienestar y el crecimiento del PIB, refleja el carácter multidimensional del desarrollo.

En la actualidad la mayoría de los países de América Latina y el Caribe (ALC) tienen ingresos medios y fuertes discordancias en los diferentes indicadores de desarrollo. Las discrepancias entre los países en cuanto a los resultados de bienestar en un nivel dado del PIB per cápita son patentes en América Latina y el Caribe. Al igual que en otras economías emergentes del mundo, los países de ALC afrontan aún altas desigualdades en materia de ingresos y acceso a los servicios públicos, tanto entre todos los habitantes del país como entre las regiones subnacionales; esta tendencia ha persistido a pesar del desempeño positivo del PIB per cápita en la década pasada.

Las grandes diferencias en ingresos entre los muy ricos y el resto de la sociedad crean pobreza relativa y aspiraciones crecientes, que afectan la manera como las personas evalúan su bienestar (Graham, 2005). De hecho, la mayoría de los indicadores de bienestar varían considerablemente entre los países de América Latina y el Caribe. Algunos de ellos tienen un desempeño más deficiente que las economías de ingresos bajos en todo el mundo en varios aspectos del bienestar, entre ellos, satisfacción con las condiciones de vida, porcentaje de empleos no vulnerables, instalaciones de vivienda, seguridad personal u honestidad percibida de los funcionarios públicos. Además, en los países de ALC, las regiones subnacionales presentan enormes desigualdades, las cuales pueden medirse en términos de ingreso per cápita, así como de pobreza, acceso al empleo formal, educación, salud y seguridad.

Aunque se han logrado grandes mejoras, los datos sobre desarrollo más allá del PIB para los países de ALC siguen siendo limitados. Persisten grandes diferencias de información sobre todo en ciertos aspectos, como el bienestar subjetivo, la gobernanza y las desigualdades a nivel subnacional. Incluso cuando se cuenta con datos, hay problemas de comparabilidad. Superar estos límites requerirá inversión y trabajo conjuntos, así como un entendimiento común entre los países sobre los principales retos que la región enfrenta.

Este capítulo ilustra la relación imperfecta entre el ingreso per cápita y el desarrollo en todos los países de América Latina y el Caribe. En primer lugar, sintetiza la literatura sobre la necesidad de no limitarse al PIB para evaluar el desarrollo. En segundo lugar, muestra la gran heterogeneidad que existe a lo largo de diversos indicadores de desarrollo más allá del ingreso per cápita, tanto entre países como dentro de ellos, con base en la limitada información comparativa disponible. En tercer lugar, analiza cómo la relación entre el ingreso per cápita y diversos indicadores de bienestar ha cambiado a partir de estimaciones históricas. En cuarto lugar, estudia el ingreso per cápita y las variaciones de bienestar a lo largo del tiempo. En quinto lugar, establece que hay que avanzar en la disponibilidad de medidas confiables para un amplio conjunto de indicadores de bienestar, basado en un marco adaptado al contexto específico de América Latina y sus respectivos países. Por último, resume los principales mensajes sobre cómo evaluar el desarrollo de la región.

¿Por qué debemos mirar más allá del PIB per cápita para evaluar el desarrollo?

Las ventajas y las desventajas del PIB per cápita como medida del éxito de un proceso de desarrollo han sido discutidas ampliamente en la literatura académica. Hasta la década de 1970, solía considerarse que el crecimiento del PIB per cápita era un buen valor representativo del desarrollo general de un país. El consenso era que el desarrollo económico debería proporcionar los medios para mejorar el nivel de vida de las personas y que el PIB podría reflejarlo de manera adecuada. Además, el PIB per cápita era un indicador sustituto conveniente para hacer evaluaciones comparativas del desarrollo humano por dos razones. Aparte de su metodología establecida, el crecimiento económico se relacionaba de manera implícita con los cambios en medidas de bienestar más directas (por ejemplo, el empleo o el consumo de los hogares). Sin embargo, incluso Kuznets, uno de los principales creadores del PIB, advirtió que no se le utilizara como medida de bienestar (Kuznets, 1962; Costanza et al., 2009).

Aunque el crecimiento del PIB es una condición clave para el desarrollo, los aumentos en el volumen de la producción económica por sí solos no necesariamente se plasman en mejoras sostenidas en materia de bienestar. Centrarse exclusivamente en el PIB implica ignorar los problemas de distribución, así como la aportación de bienes, servicios y actividades no comerciales como salud, educación, seguridad, gobernanza y el medioambiente.

La atención a otros aspectos no económicos del bienestar se basa en que aumentan las oportunidades para participar en la vida social y económica (Stiglitz, Sen y Fitoussi, 2009). Por ejemplo, la buena educación y la buena salud aumentan el bienestar de las personas. Al mismo tiempo, son una condición previa para participar en el mercado laboral y beneficiarse de las relaciones sociales. Cuando las personas están bien integradas en el mercado laboral, su sentido de realización contribuye a la vida por encima de las remuneraciones financieras (OCDE, 2017).

Del mismo modo, medir el desarrollo solamente por medio del PIB per cápita ha demostrado ser un enfoque imperfecto para identificar qué impulsa los cambios positivos y negativos en la vida de las personas y para orientar a los responsables de la formulación de políticas. En esencia, el PIB per cápita mide las transacciones de mercado sin tomar en cuenta los costos ambientales y sociales, la desigualdad en los ingresos ni la sostenibilidad ambiental (Stiglitz, Sen y Fitoussi, 2009). La Comisión Stiglitz, Sen y Fitoussi (en lo sucesivo “la Comisión”) sostuvo que el PIB no puede utilizarse como medida del éxito. Según la Comisión, el PIB no abarca la multidimensionalidad del desarrollo, ni los cambios estructurales que han caracterizado a la evolución de las economías modernas. Además, la comisión llamó una comprensión más amplia del desarrollo y el bienestar. Trascender el parámetro del PIB como el único indicador del desarrollo exige centrarse en una gama de resultados del bienestar, en la distribución de esos resultados entre la población y en los recursos necesarios para que el desarrollo perdure (OCDE, 2011).

No existe un solo camino universal hacia el desarrollo. Los procesos de desarrollo no están marcados por una sucesión de etapas caracterizadas por aumentos lineales del PIB per cápita, elementos homogéneos ni políticas similares. Más bien, el desarrollo es el proceso que amplía las opciones de las personas al expandir las capacidades humanas (Sen, 1999). Desde esta perspectiva, el desarrollo es intrínsecamente más complejo y multidimensional que el ingreso per cápita. También exige un análisis de la “dinámica del proceso de desarrollo en lo pequeño”, es decir, a nivel local, para determinar las prioridades de política pública (Hirschman, 1961).

El desarrollo comprende el acceso a los recursos necesarios para un nivel de vida digno, como libertad política, social, económica y cultural; sentido de comunidad; oportunidades para ser creativos y productivos; respeto a uno mismo, y derechos humanos. No se trata solo de lograr estas capacidades; el proceso de esforzarse por lograrlas de manera equitativa, participativa, productiva y sostenible, importa tanto como los resultados finales (Sen, 1999).

El concepto de bienestar se aproxima al de desarrollo humano promovido por Sen (1999), entre otros. Se centra en los resultados y oportunidades que son intrínsecamente importantes para las personas (un fin) más que únicamente un instrumento para lograr algo más (un medio); en la diversidad de esos resultados, y en su irreductibilidad a un solo aspecto (por ejemplo, ningún monto de ingresos puede compensar la falta de libertad básica) (OCDE, 2018a).

La complejidad de los problemas de desarrollo destaca la necesidad de cambiar de un criterio totalizador único como el PIB (Seers, 1969). De hecho, la Comisión solicitó que se pasara de medir la producción económica como el único parámetro de éxito, a estudiar los resultados para las personas. También resaltó la importancia de combinar el PIB con indicadores más amplios del bienestar económico de los hogares, la calidad de vida y la desigualdad, así como la sostenibilidad de esos resultados a lo largo del tiempo (Stiglitz, Sen y Fitoussi, 2009). Desde entonces, varias organizaciones internacionales y otras instituciones han jugado un papel central en impulsar esta agenda al analizar sistemáticamente un conjunto de indicadores de bienestar mediante —por ejemplo— el Índice de Desarrollo Humano (ONU), el Marco de Bienestar de la OCDE (OCDE) y el Análisis de Brechas Estructurales (CEPAL) (OCDE, 2018a) (véase el Capítulo 4).

Ingreso per cápita e indicadores de bienestar en América Latina y el Caribe

En esta sección se examinan varios indicadores de bienestar entre países con niveles de ingreso per cápita similares, así como dentro de cada uno de ellos. La falta de datos limita la posibilidad de realizar un análisis completo de la distribución del bienestar. Sin embargo, incluso estos datos incompletos demuestran que persisten importantes desigualdades en los indicadores de bienestar tanto al interior de los países como a lo largo de la región.

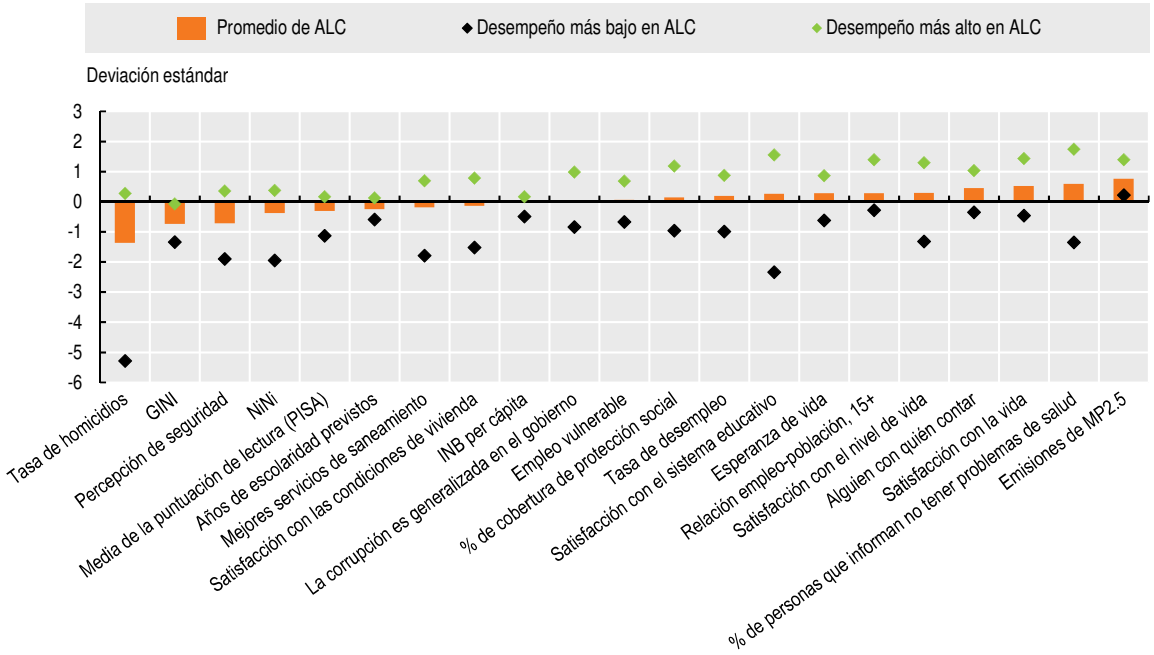
Las dimensiones clave del bienestar tienen resultados mixtos en comparación con lo esperado dado los niveles del PIB en la región

El crecimiento del PIB no siempre se ha reflejado en aumentos similares del bienestar en América Latina y el Caribe. A pesar de que los países ascienden en la escala de ingresos, la región presenta un panorama mixto en cuanto a los resultados de bienestar. El desempeño de cada aspecto del bienestar varía en forma considerable. La región de ALC tiene mejores resultados que los esperados dado su nivel de PIB per cápita en cuanto a esperanza de vida, empleo, servicios de salud, red de apoyo social, medioambiente y satisfacción general con la vida. Sin embargo, otros aspectos del bienestar tienen resultados bajos en relación con el PIB per cápita de la región; por ejemplo, calidad de la educación, gobernanza, corrupción y, sobre todo, desigualdad, informalidad y seguridad (Gráfico 2.1).

También hay diferencias importantes entre los países de ALC para cada aspecto del bienestar. Las brechas entre los valores de desempeño regional más bajos y más altos son mucho mayores en la proporción de personas sin problemas de salud, satisfechas con el sistema educativo y afectadas por homicidios.

Gráfico 2.1. **Bienestar en América Latina y el Caribe, indicadores seleccionados**

Comparación de los resultados de bienestar reales y esperados dado el PIB per cápita



Nota: Este gráfico se basa en una regresión bivariable comparada entre los países de cada indicador de bienestar contra el PIB per cápita en todos los países del mundo con una población superior a un millón de habitantes. El coeficiente de esta regresión, junto con el PIB per cápita de cada país y región, permite calcular el valor previsto que debe alcanzar cada variable del bienestar, considerando el PIB per cápita de la región o país. Los valores reales para cada variable se comparan con los previstos con la diferencia normalizada por la desviación estándar del indicador. De este modo, el gráfico destaca las áreas de bienestar en las que la región (o países individuales de esta) se desempeña mejor o peor. El Ingreso Nacional Bruto (INB) se utiliza como valor sustituto de los ingresos familiares. La puntuación media de lectura del Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes (PISA) se utiliza como valor sustituto de la calidad de la educación. Los países de América Latina y el Caribe incluyen Argentina, el Estado Plurinacional de Bolivia (en lo sucesivo, Bolivia), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Trinidad y Tobago, Uruguay y la República Bolivariana de Venezuela (en lo sucesivo, Venezuela). Jóvenes NiNi = Jóvenes que no estudian ni trabajan ni están en formación.

El coeficiente GINI mide la desigualdad de los niveles de ingreso.

Fuente: Cálculos propios basados en OCDE (2015); Gallup (2017); PNUD (2017); UNESCO (2018); UNODC (2018); Banco Mundial (2018).

StatLink https://doi.org/10.1787/888933992287

Heterogeneidad dentro de los grupos de ingresos en ALC

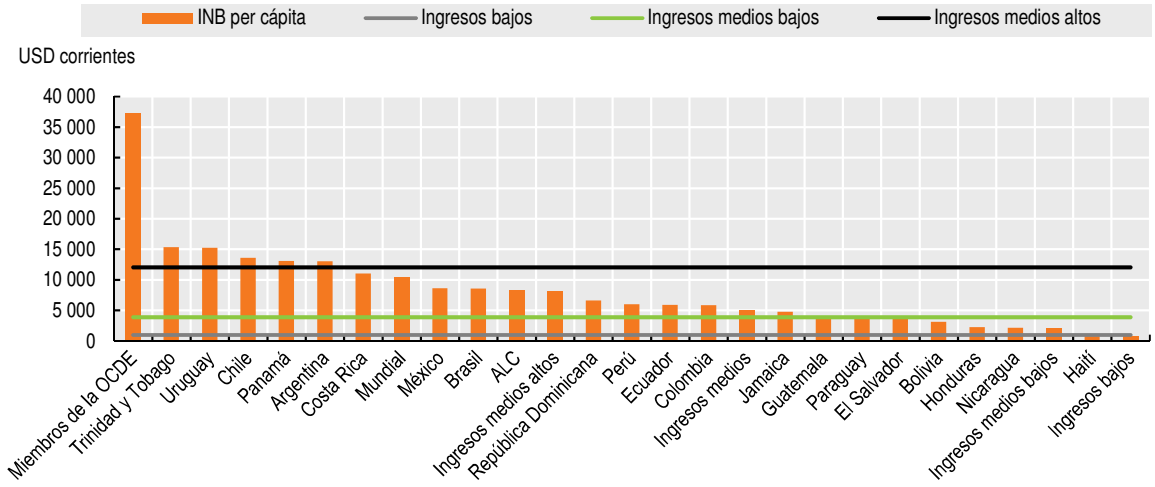
Los países de ALC con un ingreso per cápita más alto no siempre presentan mejor desempeño en los diferentes indicadores de desarrollo que los países de la región con un ingreso per cápita menor. Las dificultades del desarrollo persisten incluso cuando los países cruzan un determinado nivel de ingresos. El desempeño del desarrollo tiende a ser mayor entre los países de ALC con el ingreso per cápita más alto. Sin embargo, el ingreso per cápita alto por sí solo no garantiza un rendimiento alto en todos los indicadores del desarrollo.

El uso de una medida de ingresos común, como el PIB o el Ingreso Nacional Bruto (INB) per cápita, puede ocultar grandes desigualdades entre los países en diferentes aspectos esenciales de la vida de las personas. A nivel internacional, por lo general se clasifica a los países en cuatro grupos de ingresos: bajos, medios bajos, medios altos y altos, según su nivel de INB per cápita. La lista del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE de los beneficiarios de la ayuda oficial al desarrollo (AOD) se define mediante el INB per cápita (véase el Capítulo 5).

La mayoría de los países de América Latina y el Caribe son de ingresos medios altos, incluidos Brasil, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, Jamaica, México y Perú. Otros países, como Argentina, Chile, Panamá, Trinidad y Tobago y Uruguay se clasifican como países de ingresos altos, en tanto que solo Haití es un país de ingresos bajos (Gráfico 2.2). Aunque los países de ALC de cada grupo comparten características comunes, pertenecer a uno de esos grupos no necesariamente supone resultados similares en las múltiples dimensiones del desarrollo.

Gráfico 2.2. **Países de ALC seleccionados por INB per cápita**

INB per cápita, método Atlas (USD corrientes), 2017



Nota: Solo se incluyeron los países con más de un millón de habitantes. Faltan los datos del INB de Aruba, Cuba, Curazao, Saint Martin (parte francesa), Sint Marteen (parte holandesa), Islas Turcas y Caicos, Venezuela, Islas Vírgenes Británicas e Islas Vírgenes (Estados Unidos). Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas y Surinam no se incluyeron porque su población es menor a un millón de habitantes.

Fuente: Banco Mundial (2018), *World Development Indicators*.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933992306

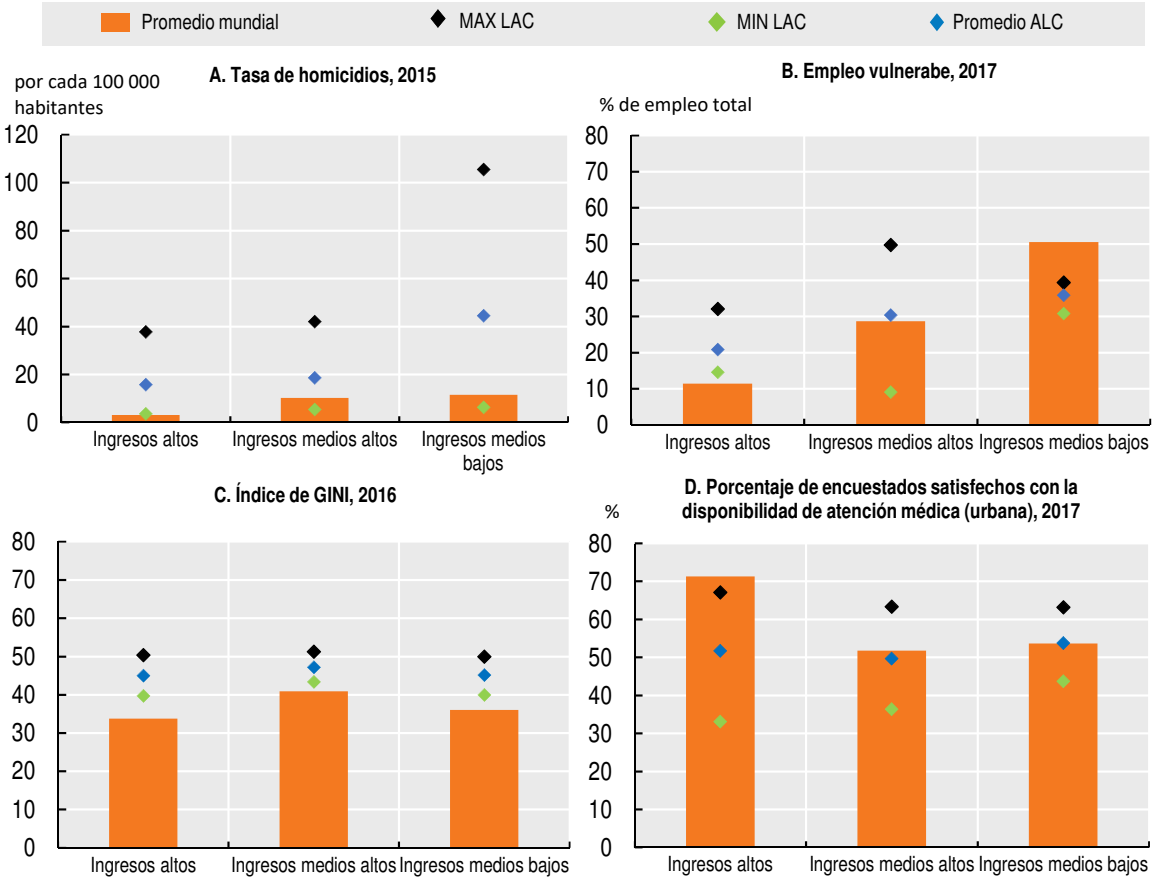
En general, los países de ALC tienen un desempeño deficiente en determinados resultados del desarrollo en comparación con sus homólogos mundiales en la misma categoría de ingresos. Esto es evidente, en particular, en los países con ingresos más elevados. Por ejemplo, los países de ingresos altos en ALC se rezagan en materia de desigualdad, empleo vulnerable y satisfacción con los servicios de salud en comparación con los países de ingresos altos en todo el mundo (Gráfico 2.3, paneles B, C y D). Al mismo tiempo, en promedio, los tres grupos de ingresos de ALC tienen tasas de homicidios más altas que los países en sus grupos correspondientes de ingresos a nivel mundial (Gráfico 2.3, panel A).

Entre los países de ALC con datos disponibles, los resultados del desarrollo son mixtos en todos los grupos de ingresos. Los países de ingresos altos no siempre tienen mejor desempeño que los de ingresos medios o bajos. De hecho, con respecto a la desigualdad en los ingresos y la satisfacción con los servicios de salud, los países de ingresos bajos tienen un mejor desempeño que los de ingresos medios altos (Gráfico 2.3, paneles B y D).

Los resultados mixtos del desarrollo en parte se deben a que el desempeño individual de los países de ALC en determinados indicadores varía mucho entre aquellos que pertenecen al mismo grupo de ingresos. Por ejemplo, la tasa de homicidios de El Salvador (105 muertes por cada 100 000 habitantes) es 17 veces mayor que la tasa de homicidios de Bolivia (6 muertes por cada 100 000 habitantes), aunque ambos países tienen economías de ingresos medios bajos (Gráfico 2.3, panel A). De modo similar, el empleo vulnerable

es 40.6 puntos porcentuales más alto en el país de ALC de ingresos medios altos con el mejor desempeño que en el de desempeño más bajo (49.7% en Perú y 10.3% en Cuba) (Gráfico 2.3, panel C). El porcentaje de personas satisfechas con el sistema de salud varía considerablemente entre los países de ingresos altos de ALC, de 67% en Uruguay a 33% en Chile (Gráfico 2.3, panel D).

Gráfico 2.3. **Indicadores de desarrollo seleccionados por grupos de ingresos del país**



Nota: Se utilizaron promedios simples tanto para el de ALC como para el mundial. Los países de ingresos medios bajos de ALC son Bolivia, El Salvador, Honduras y Nicaragua. Los países de ingresos medios altos de ALC son Belice, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, Granada, Guatemala, Guyana, Jamaica, México, Paraguay y Perú. Los países de ingresos altos de ALC son Argentina, Bahamas, Barbados, Chile, Panamá, Puerto Rico, Trinidad y Tobago y Uruguay.

Fuente: Cálculos propios basados en Banco Mundial (2018), UNODC (2018) y Gallup (2017).

StatLink https://doi.org/10.1787/888933992325

La heterogeneidad es tan grande entre los grupos de ingresos que en algunos indicadores de desarrollo los países de ingresos bajos de ALC tienen mejor desempeño que los países de ingresos medios e incluso que los de ingresos altos. Por ejemplo, Trinidad y Tobago y Uruguay —países de ingresos altos— tienen tasas de homicidio mayores que Bolivia, el país con el mejor desempeño del grupo de ingresos medios bajos, así como el promedio de los tres grupos de ingresos (Gráfico 2.3, panel A). De modo similar, la desigualdad en Panamá —el país con el peor desempeño del grupo de ingresos altos— es mayor que la de México y la de El Salvador, los países con mejor desempeño en los grupos de ingresos medios altos y medios bajos, respectivamente. Por su parte, el porcentaje de personas satisfechas con su sistema de salud en Nicaragua (63%), el país con el mejor desempeño del grupo de ingresos medios bajos, es mayor que el de Brasil (36%) y el de Chile (33%), los países con el peor desempeño en los grupos de ingresos medios altos y altos, respectivamente.

En síntesis, pertenecer a un determinado grupo de ingresos no proporciona un panorama completo de desempeño de un país en todos los aspectos del desarrollo ni de sus retos.

Heterogeneidad subnacional en los resultados del desarrollo

Las ciudades y regiones subnacionales en América Latina muestran enorme heterogeneidad en sus indicadores de bienestar en comparación con los promedios nacionales. En general, estos últimos ocultan una gran diversidad entre las regiones subnacionales de todos los continentes, pero la tendencia es especialmente pronunciada en ALC (OCDE, 2016a). La necesidad de una perspectiva regional al considerar los resultados de bienestar es fundamental para entender mejor las diferencias en la región y diseñar del mismo modo políticas públicas para atenderlas.

Las diferencias subnacionales en ALC caracterizan todos los resultados del bienestar y son evidentes cuando se considera el PIB per cápita. Las desigualdades territoriales de ALC en el PIB per cápita son impresionantes, y mucho mayores que en los países miembros de la OCDE. Las diferencias subnacionales en el PIB per cápita (medidas por el coeficiente de Gini en el PIB per cápita promedio en todas las regiones) en los países miembros de la OCDE ascienden a alrededor de 16%. Sin embargo, en algunos países de ALC como Brasil, Chile, Colombia, México y Perú, las diferencias subnacionales se aproximan a 30% o superan este porcentaje (OCDE, 2016a). Es más, el PIB per cápita no refleja realmente las diferencias promedio en el INB ya que las regiones que dependen del petróleo y de otros productos básicos pueden tener a la vez un PIB alto y un ingreso nacional promedio bajo.

En la mayoría de los países de ALC coexisten regiones subnacionales con ingresos altos per cápita y regiones con ingresos bajos (Gráfico 2.4). Esto se observa en particular en Colombia, México y Perú (Gráfico 2.4, paneles C y E). Cuando se evalúa a los estados y provincias dentro de cada país con base en un valor sustituto del INB,[1] el criterio convencional de graduación en términos de elegibilidad para la Ayuda Oficial al Desarrollo, sus desigualdades pueden medirse en "años para alcanzar la graduación". En México, por ejemplo, la Ciudad de México se convirtió en una urbe de ingresos altos hace más de 13 años, cuando alcanzó un INB per cápita de 12 056 USD; por otra parte, Chiapas logrará tener ingresos altos en 60 años, suponiendo que la tasa de crecimiento de su INB per cápita se mantenga constante. Asimismo, Chile se convirtió en un país de ingresos altos en 2013, pero la mitad de sus regiones —donde vive la tercera parte de su población— sigue teniendo un INB per cápita por debajo del límite de graduación de 12 056 USD. De modo similar, las capitales de Brasil, Colombia y Perú tienen un INB per cápita de más del doble que el de la mitad de las provincias de sus países.

También hay grandes diferencias dentro de los países de ALC con respecto a otras medidas del bienestar. La desigualdad en el bienestar en los países de ALC se relaciona estrechamente con el lugar donde las personas viven y trabajan. La "ventaja urbana" sigue siendo grande cuando se examinan otras medidas del desarrollo, sobre todo en países de ingresos altos como Argentina y Chile. Las ciudades grandes de ALC, sobre todo las capitales, tienen mejores resultados en educación, empleo y salud, y resultados más bajos en el rubro de pobreza que la mayoría de las ciudades pequeñas y las zonas rurales. En estas últimas mueren muchos más niños antes de cumplir un año de edad debido a la falta de acceso a servicios de salud básicos, que en las zonas urbanas de ALC. Por ejemplo, la mortalidad infantil en Boca del Toro, provincia rural de Panamá con una proporción de 1% del PIB del país, es más del doble que la de la Ciudad de Panamá, que es responsable del 75% de la producción nacional. Del mismo modo, en promedio, los jóvenes en estados y provincias con grandes zonas rurales dejan la escuela antes que los que viven en regiones con grandes zonas urbanas. En cambio, la delincuencia y la violencia son mayores en las regiones con ciudades más grandes.

Gráfico 2.4. **INB regional en economías seleccionadas de América Latina y el Caribe**

(eje x: % de la población del país y eje y: 100 = INB per cápita 12 056 USD, umbral de economía de altos ingresos)

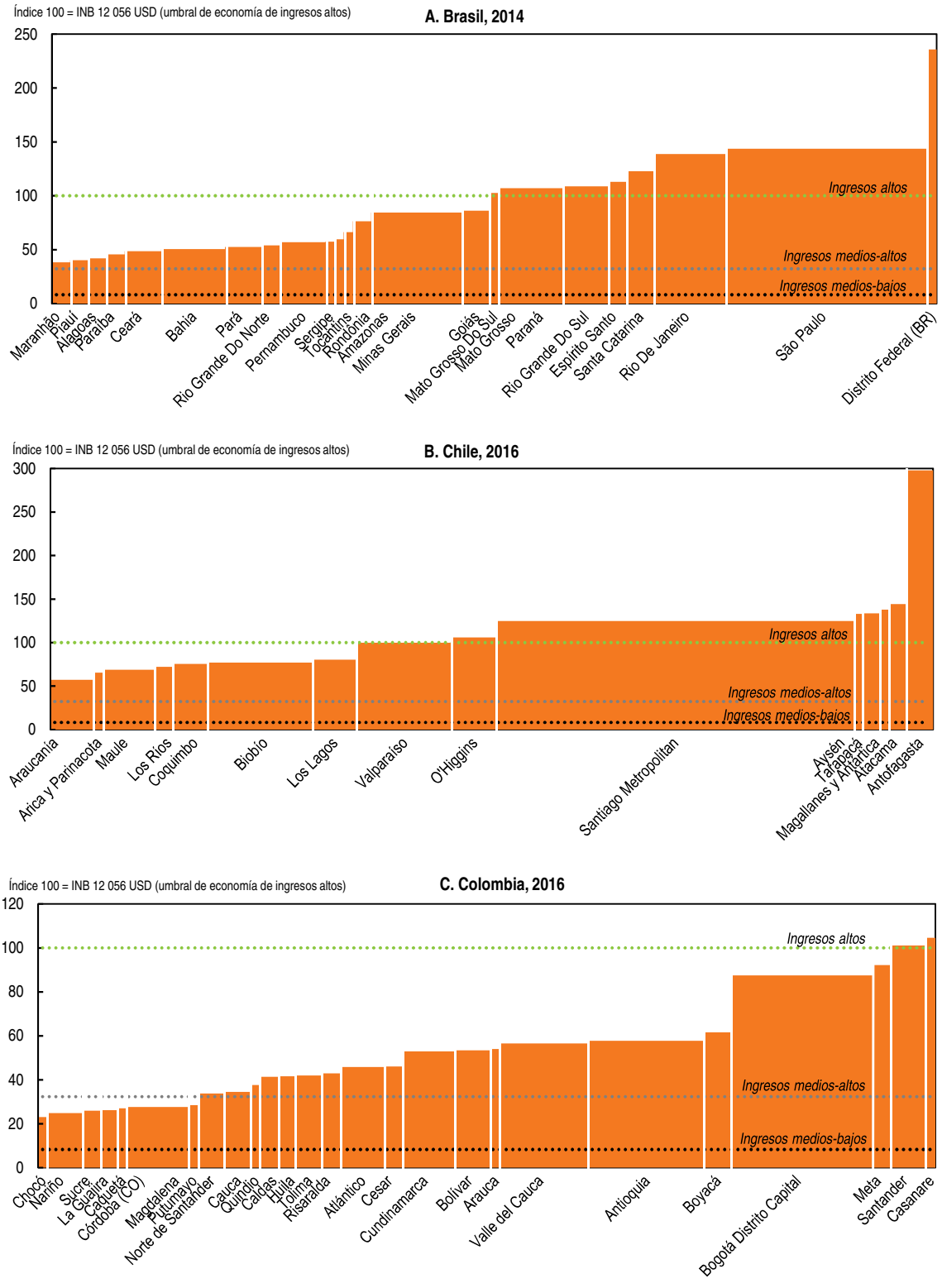
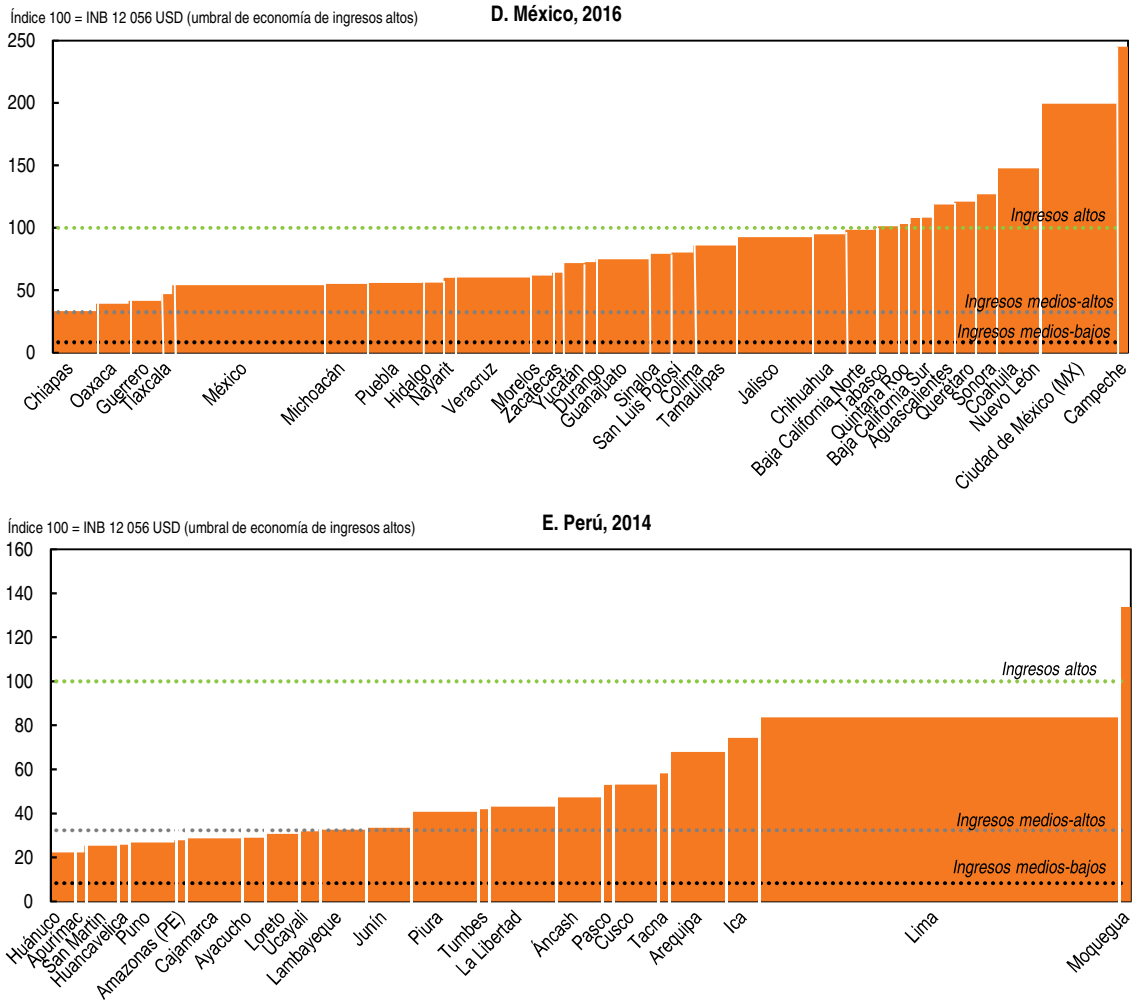


Gráfico 2.4. **INB regional en economías seleccionadas de América Latina y el Caribe** *(cont.)*



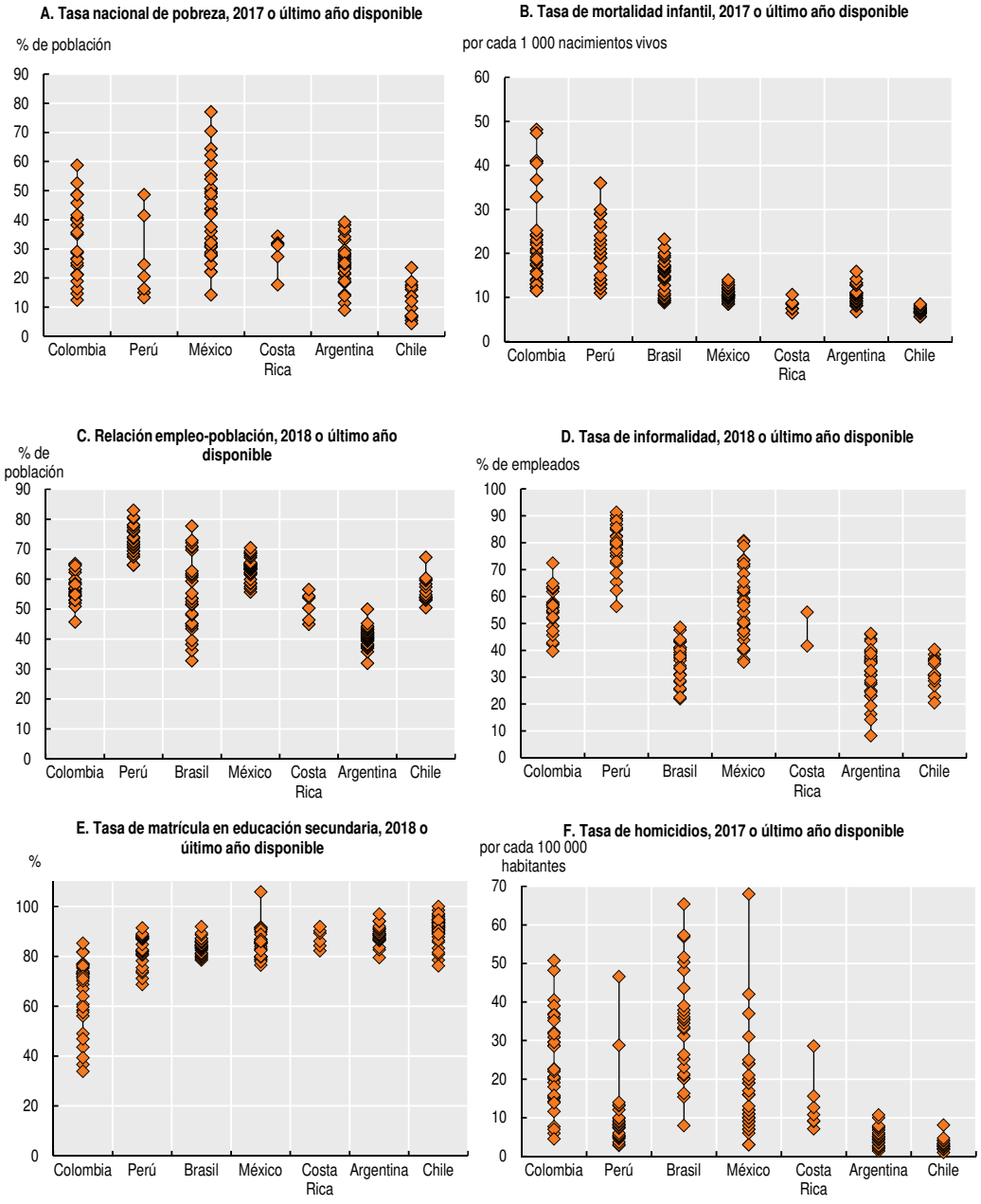
Nota: Los umbrales son los siguientes: índice de economías de ingresos altos (aquellas con un INB per cápita de 12 056 USD o más) = 100. Índice de economías de ingresos medios altos (aquellas con un INB per cápita de 3 896 USD o más) = 32.3 Índice de economías de ingresos medios bajos (aquellas con un INB per cápita de 996 USD o más) = 8.3. Clasificación de países del Banco Mundial para 2018-2019. Los INB regionales se basaron en un cálculo de tres pasos que supone que el PIB y el INB siguen la misma distribución regional. Primero, se calculó la diferencia entre el PIB nacional y el INB de cada país. Segundo, la proporción de cada región de esta diferencia se calcula con base en su proporción del PIB nacional. Tercero, la proporción de la diferencia entre el PIB nacional y el INB de cada región se resta de su PIB regional. No se incluyeron las regiones con una población del 1% de la población nacional. Estas incluyen Vaupés, Guainía, Vichada, Guaviare, Amazonas y San Andrés en Colombia; Madre de Dios en el Perú; y Acre, Amapa y Roraima en Brasil.

Fuente: Cálculos propios basados en OCDE (2018d).

StatLink https://doi.org/10.1787/888933992344

Las desigualdades territoriales son más grandes en lo que se refiere a tasas de pobreza e informalidad. Colombia y México tienen las mayores diferencias regionales en pobreza nacional por ingresos. En México, solo el 14.2% de la población de Nuevo León vive por debajo de la línea nacional de pobreza por ingresos, en comparación con 77.1% de la población en Chiapas (INEGI, 2018). De igual forma, en Colombia, el 12.4% de la población de Bogotá vive por debajo de la línea de pobreza, mientras que la tasa de pobreza del Departamento de Chocó es de 58.7%. Las diferencias regionales en el rubro de informalidad también son amplias en la mayoría de los países de ALC analizados en esta sección: varían de 12.6 puntos porcentuales en Costa Rica a 45.1 puntos porcentuales en México. La mayoría de los países tienen una brecha de alrededor de 35 puntos porcentuales (Gráfico 2.5).

Gráfico 2.5. **Desigualdades regionales en indicadores de desarrollo seleccionados, países de ALC seleccionados**



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

Fuente: Centro de Estudios y Análisis del Delito (2018), CONAPO (2018), CONEVAL (2016), DANE (2018a, 2018b, 2018c), IBGE (2017, 2016, 2015), IGARAPE (2018a, 2018b, 2018c), INDEC (2018, 2017a, 2017b, 2017c), INE (2017, 2015), INEC (2016, 2017a, 2017b, 2017c), INEGI (2017, 2015), INEI (2018a, 2018b, 2015a, 2015b), Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones de Colombia (2018), Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo de Peru (2015), Ministerio de Desarrollo Social de Chile (2017), OECD (2016b), RIMISP (2018).

Las desigualdades territoriales en las tasas de mortalidad infantil también son grandes. Por ejemplo, en Colombia, la mortalidad infantil de Vichada casi triplica la de Antioquia (DANE, 2018a); en Perú, la mortalidad infantil de Tumbes es más del triple que la registrada en Puno (INEI, 2015a).

En cuanto a la tasa de homicidios, las diferencias territoriales varían entre los países de ALC. Brasil, Colombia, México y Perú tienen grandes diferencias en regiones en este rubro. Estas diferencias son mucho menores en Costa Rica y casi inexistentes en Argentina y Chile (Gráfico 2.5).

Los beneficios de la educación también se distribuyen de manera desigual entre las regiones. En la mayoría de los países, excepto Colombia, las diferencias de índole territorial son menos notorias que en lo referente a otros resultados de desarrollo. En Brasil y Costa Rica, las tasas de matrícula en educación secundaria son 10 puntos porcentuales más altas en la región con el mayor porcentaje de jóvenes inscritos en educación secundaria que en la que tiene el porcentaje más bajo. La diferencia en Colombia supera los 50 puntos porcentuales (Gráfico 2.5).

Abordar las desigualdades regionales debería ser un elemento fundamental de toda estrategia de desarrollo en América Latina y el Caribe. Los factores que más influyen en el bienestar de las personas son locales, como el empleo, el acceso a servicios de salud y educación, y la seguridad. Las respuestas de política pública también deben focalizarse en el ámbito local. Las políticas que mejor tomen en cuenta los problemas y las necesidades regionales pueden tener mayor efecto en cuanto a aumentar el bienestar del país en su conjunto, al atacar el origen de la desigualdad de manera más directa. Pero para focalizar las políticas de manera eficaz, los gobiernos necesitan herramientas para entender plenamente las condiciones locales y las expectativas de sus ciudadanos (OCDE, 2016a).

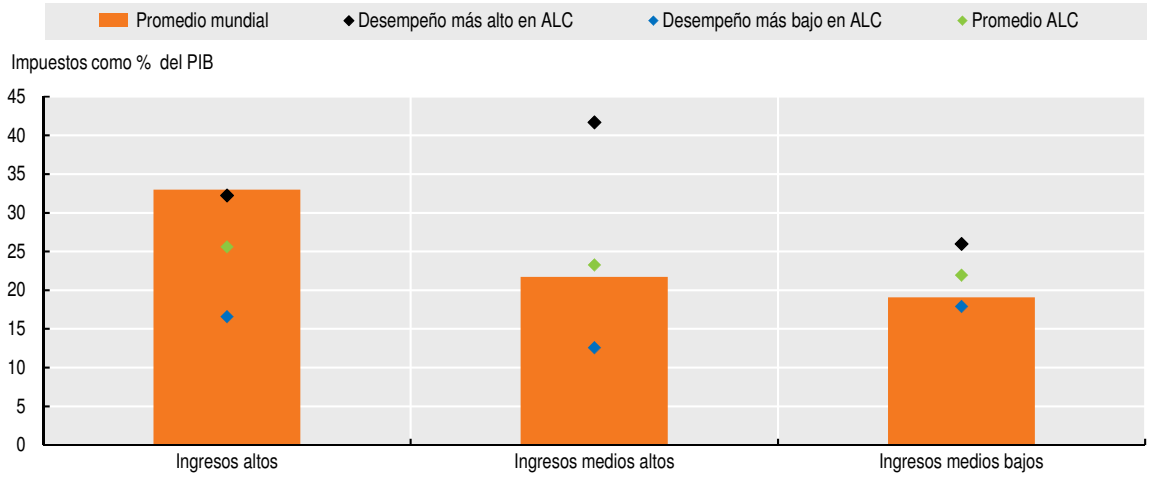
Grandes diferencias entre los países en la movilización de recursos nacionales

Si bien algunos países de ALC han avanzado a un nivel de ingresos altos o medios altos, todavía no pueden satisfacer sus necesidades financieras debido a su baja recaudación fiscal. Agrupar a los países con base en el PIB per cápita oculta desigualdades relacionadas con su capacidad de movilizar recursos nacionales a fin de enfrentar los retos del desarrollo. Un nivel alto de PIB per cápita no siempre se asocia con una mayor capacidad fiscal.

Los países de ALC muestran un desempeño mixto en cuanto a sus capacidades fiscales; las diferencias apenas se relacionan con sus niveles de PIB per cápita. Por ejemplo, en todas las economías de ingresos altos de ALC, el nivel de impuestos movilizados para financiar el desarrollo es menor que el promedio mundial de los países de ingresos altos (Gráfico 2.6). De modo similar, varias economías de ALC con ingresos altos o medios podrían no satisfacer sus necesidades financieras futuras ya que sus relaciones impuestos/PIB son similares a las de las economías de ingresos medios bajos, o menores que estas (ver Capítulo 4 para un análisis sobre la movilización de recursos nacionales).

Gráfico 2.6. **Relaciones impuestos-PIB en América Latina y el Caribe, promedio de la OCDE y mundial por grupos de ingresos del país**

Recaudación fiscal total como porcentaje del PIB, 2016



Nota: Las barras representan el promedio mundial en los más de 80 países incluidos en OECD Global Revenue Statistics (25 de América Latina y el Caribe, 18 de África, 35 pertenecientes a la OCDE y cuatro de Asia). En América Latina, las economías de ingresos altos son Argentina, Bahamas, Barbados, Chile, Panamá, Trinidad y Tobago, y Uruguay. Las economías de ingresos medios bajos son Bolivia, El Salvador, Honduras y Nicaragua, y las de ingresos medios altos son Belice, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, República Dominicana, Ecuador, Guatemala, Jamaica, México, Paraguay, Perú y Venezuela. El diamante negro representa al país con el desempeño más alto en la región de ALC dentro de cada grupo de ingresos y el diamante blanco representa al país con el desempeño más bajo en cada grupo. Los países se clasifican por grupos de ingresos conforme con la metodología del Banco Mundial. La línea recta representa el promedio simple de las economías de ALC según su grupo de ingresos (https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/906519-world-bank-country-and-lending-groups).

Fuente: OECD Global Revenue Statistics (base de datos), www.oecd.org/tax/tax-policy/global-revenue-statistics-database.htm.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933992382

Los vínculos entre el PIB per cápita y el bienestar se debilitan al crecer en términos de ingresos

La relación entre los niveles del PIB per cápita y los resultados de bienestar no es uniforme en toda la escala de ingresos en ALC. Es decir, los países con ingresos altos pueden presentar resultados de desarrollo por debajo de los países con ingresos medios altos. Por su parte, los países con ingresos medios altos pueden enfrentar retos en materia de desarrollo tan graves como los que enfrentan aquellos con ingresos bajos. Al comparar los *cambios* en el PIB per cápita con los *cambios* en los resultados de bienestar se presenta un fenómeno similar. La disponibilidad de series cronológicas comparables para indicadores clave de bienestar en los países de ALC es incluso más limitada que para las estimaciones recientes. Sin embargo, el análisis de esta sección muestra que las tendencias en el PIB per cápita real no reflejan plenamente los cambios en otros aspectos del bienestar, como la esperanza de vida, la educación, la seguridad o la desigualdad en los ingresos.

El análisis se apoya en las estimaciones de un grupo de historiadores de asuntos económicos que registran gráficamente los cambios a largo plazo en el PIB y en un conjunto de indicadores de bienestar en todo el mundo (van Zanden et al., 2014). A partir de esas estimaciones, en esta sección se examina la relación entre una medida compuesta de bienestar y las siete series individuales incluidas en esta medida compuesta, por un lado, y el PIB per cápita por el otro. Estas se analizan a lo largo del tiempo, tomando en cuenta

los diferentes niveles de producción económica de los países. Si bien la investigación histórica debe enfrentar muchas limitaciones de datos, el propósito de esta sección es investigar la fortaleza de la relación entre el PIB per cápita y el bienestar, así como entender los cambios en ella a medida que el PIB per cápita de los países aumenta.

Aunque es evidente el valor de tomar en cuenta múltiples indicadores del bienestar, una medida compuesta puede proporcionar información valiosa sobre el bienestar cuando se consideran juntos todos los indicadores. Aunque las políticas públicas requieren estudiar cada variable por separado, una medida compuesta permite evaluar cómo los países compensan un desempeño deficiente en un aspecto del bienestar con un buen desempeño en otro.

Aglutinar múltiples indicadores en una medida compuesta no está exento de problemas. En todo indicador compuesto existen compensaciones y todos los enfoques para crear un indicador compuesto tienen ventajas y desventajas (Ravallion, 2011). El indicador compuesto utilizado en esta sección (Recuadro 2.1) se creó mediante un modelo de variable latente, similar al utilizado en *How was life?* (van Zanden et al., 2014). Este enfoque permite trabajar con datos faltantes y considerar la incertidumbre que surja. Sin embargo, esto inevitablemente tiene un costo en materia de transparencia (van Zanden et al., 2014).

Recuadro 2.1. **Análisis histórico de los indicadores del bienestar: Nota técnica**

Esta sección utiliza estimaciones históricas sobre seis dimensiones de bienestar para construir un indicador único de bienestar. El indicador es similar al incluido por la OCDE en su informe de bienestar *¿Cómo está la vida?* (OCDE, 2011), y se basa en las mejores fuentes y experiencia disponible para perspectivas históricas en este campo. Aunque fue construido utilizando variables disponibles para un gran conjunto de países y tendencias a largo plazo, los datos históricos existentes sobre el bienestar son limitados y siguen existiendo importantes lagunas.

Los indicadores incluidos en esta sección buscan proporcionar información sobre cómo se distribuyen los beneficios del crecimiento económico en la sociedad. Corresponden a sueldos reales de trabajadores no calificados de la industria de la construcción, que aportan información sobre los niveles de vida de los asalariados; la esperanza de vida al nacer, una medida estándar de la salud de la población; estatura promedio de la población, una medida en la que influye principalmente la nutrición durante los primeros años de vida; años promedio de escolaridad, una medida del nivel educativo; el Índice Polity2 de autocracia-democracia, una medida (compuesta) de las instituciones políticas; la tasa de homicidio de los países, una medida de la seguridad personal; y el coeficiente de Gini del ingreso bruto de los hogares entre las personas, una medida de la desigualdad en los ingresos .

El indicador compuesto de bienestar ofrece una visión parsimoniosa de la evolución del bienestar en los países de ALC. Para construir este indicador compuesto, se utilizó un modelo de variable latente (factor) como en usado en van Zanden et al. (2014) y Rijpma (2017). En este modelo, se supone que los indicadores se correlacionan entre sí debido a su correlación con una variable latente. Para que este supuesto se sostenga, un concepto único de bienestar relacionado con los indicadores observables debe ser factible a nivel nacional. Antes de ejecutar el modelo, los indicadores se estandarizan por separado. De este modo, la media y las desviaciones estándar para el periodo 1900-2010 y todos los países son cero y uno, respectivamente. No se realizaron más transformaciones sobre los datos, siguiendo las recomendaciones de Ravallion (2011) y Chakravarty (2003).

Recuadro 2.1. **Análisis histórico de los indicadores del bienestar: Nota técnica** *(cont.)*

Cuadro 2.1. **Medición del bienestar**

Lista de indicadores incluidos en el indicador compuesto de bienestar utilizado en esta sección

Dimensiones	Variables	Max	Min
Ingresos	Número de canastas de consumo compradas con los salarios reales de un trabajador varón no calificado de la industria de la construcción	349 canastas de subsistencia (Dinamarca, 2000)	0.5 canastas de subsistencia (Congo, 1970)
Salud	Estatura	183 cm (Dinamarca, 1980)	152 cm (Papúa Nueva Guinea, 1930)
	Esperanza de vida	83 años (Japón 2010)	20 años (Pakistán, 1920)
Educación	Años de escolaridad promedio	13.6 años (Estados Unidos, 2010)	0.01 años (Nigeria, 1910)
Instituciones políticas y estabilidad	Índice Polity2	10 (Totalmente democrático)	-10 (Totalmente autoritario)
Seguridad personal	Tasa de homicidios	77 homicidios por cada 100 000 habitantes (Honduras, 2010)	0 homicidios por cada 100 000 habitantes (Siria, 1980)
Desigualdad	Coeficiente de Gini	0.71 (Chile, 1960)	0.21 (Estonia, 1990)

Nota: Todos los datos para el análisis se obtuvieron de www.clio-infra.eu/, excepto el PIB per cápita (USD de 2011) del conjunto de datos de Maddison y el indicador compuesto de bienestar de Rijpma (2017).
Fuente: Cálculos propios basados en Rijpma (2017).

Concretamente, esta sección utiliza la medida compuesta de Rijpma (2017) porque esta no incluye el PIB per cápita. El objetivo del análisis es hacer una regresión lineal simple de efectos fijos con panel rotativo, con el PIB per cápita real (USD de 2011) como la variable independiente y el indicador compuesto de bienestar como la variable dependiente. Por lo tanto, un indicador compuesto de bienestar que incluyera al PIB per cápita como uno de sus componentes habría implicado un sesgo de endogeneidad.

Los datos utilizados en el análisis cubren 183 países entre 1900 y 2010. Debido a las particularidades de los datos y a los valores faltantes a lo largo de la evolución histórica, se utilizan promedios de diez años. Los datos se estandarizaron mediante la fórmula:

$$z = (x - \mu) / \sigma$$

donde μ es la media y σ la desviación estándar.

Los promedios regionales se crean para efectos de comparación. El promedio de ALC incluye a todos los países del continente americano, excepto Canadá y Estados Unidos. El promedio del sureste asiático incluye a la República Popular China (en lo sucesivo, China); Hong Kong, China; Japón; Corea y el resto de Asia excluyendo los países al oeste de Afganistán. La OCDE abarca a todos los países miembros.

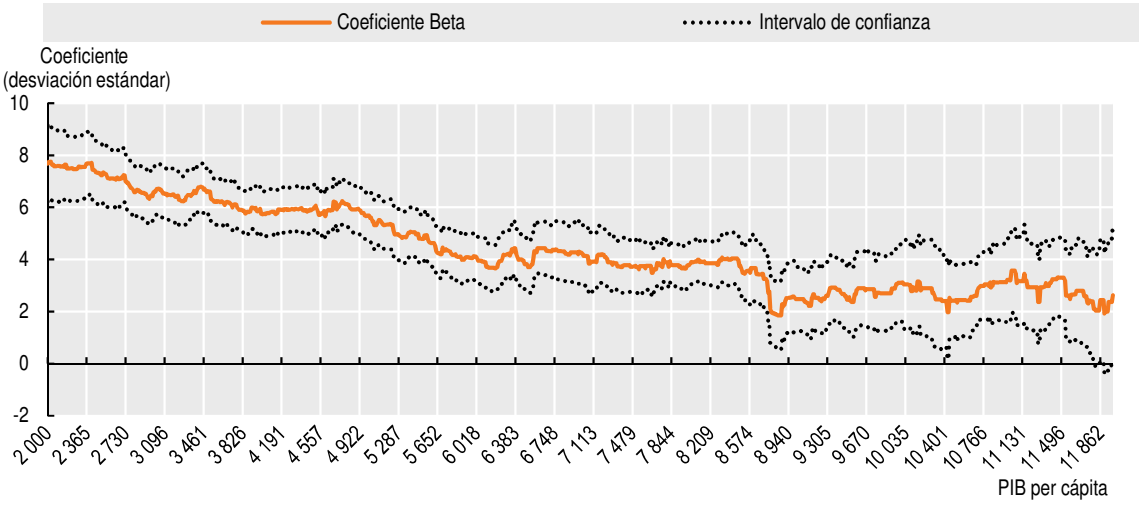
El PIB per cápita está asociado estrechamente con la medida compuesta de bienestar para los países con un nivel bajo de PIB per cápita. Hasta un nivel de alrededor de 2 000 USD (PPA de 2011), cada desviación estándar adicional del PIB per cápita aumenta la medida compuesta de bienestar en alrededor de ocho desviaciones estándar (Gráfico 2.7).

El PIB per cápita y los indicadores de bienestar se desvinculan paulatinamente a medida que los países se enriquecen en términos del PIB per cápita. La relación entre el PIB per cápita y la medida compuesta de bienestar (así como con las distintas variables de bienestar que integran esta medida compuesta) se debilita más cuanto más se asciende en la escala

de ingresos. Es decir, la relación entre el PIB per cápita y el bienestar se debilita entre los países más ricos en términos de ingresos per cápita. De hecho, la relación entre la medida compuesta de bienestar y el PIB per cápita es dos veces mayor para los países con ingresos bajos que para los países con ingresos medios altos, y casi tres veces más fuerte que para las economías de ingresos altos. Entre los países con ingresos medios altos, aquellos con un PIB per cápita de cerca de 7 250 USD (PPA de 2011), un incremento de una desviación estándar en el PIB per cápita aumenta la medida compuesta de bienestar en solo cuatro desviaciones estándar. En los niveles de ingresos de 11 750 USD (PPA de 2011) y mayores, en promedio, un incremento de una desviación estándar en el PIB per cápita aumenta la medida compuesta de bienestar en solo tres desviaciones estándar (Recuadro 2.2).

Gráfico 2.7. **El vínculo entre el PIB per cápita y el bienestar se debilita a medida que los países se vuelven más ricos**

Coeficiente de regresión de panel rotativo con efectos fijos de una medida de bienestar compuesta y PIB per cápita (USD PPA 2011)



Nota: Coeficientes Beta de una regresión de efectos fijos con panel rotativo en toda la escala de ingresos (véase Recuadro 2.2).

Fuente: Cálculos propios basados en https://www.clio-infra.eu/ y Rijpma (2017).

StatLink https://doi.org/10.1787/888933992401

Recuadro 2.2. **Regresión de efectos fijos con panel de bienestar sobre el PIB per cápita**

Este ejercicio evalúa la relación entre la medida compuesta de bienestar y el PIB per cápita en la escala de ingresos, así como el residuo de esta regresión y los indicadores individuales de bienestar.

En un primer paso, se hace una regresión de efectos fijos con panel rotativo en toda la escala de ingresos (sin efectos fijos temporales). La variable independiente es el PIB per cápita (PPA en USD de 2011) y la variable dependiente es el indicador compuesto de bienestar (véase explicación sobre la construcción de la variable, Recuadro 2.1):

$$Bienestar_{ct} = \alpha_c + \beta_1 * GDPpc_{ct} + \varepsilon_{ct} \quad (1)$$

La regresión rotativa se hace basándose en el PIB per cápita, con un margen de 3 000 USD (PPA de 2011) que evoluciona en USD 10 (PPA de 2011).[2]

Recuadro 2.2. **Regresión de efectos fijos con panel de bienestar sobre el PIB per cápita** *(cont.)*

Además, se realiza la misma regresión utilizando como variables dependientes cada uno de los indicadores de la medida compuesta de bienestar (es decir, salarios reales, desigualdad en los ingresos, esperanza de vida, estatura, años de escolaridad y tasas de homicidio). Los hace retroceder contra el PIB per cápita como variable independiente en una regresión de efectos fijos con panel rotativo en toda la escala de ingresos.

En un segundo paso, este ejercicio utiliza los residuos ε_{ct} de la regresión como variable dependiente para ejecutar una regresión de efectos fijos por país con panel rotativo contra los diferentes aspectos del bienestar mostrados en el Cuadro 2.1 (con un margen y evolución de tamaño similar). El modelo supone que el bienestar puede caracterizarse conforme con la siguiente ecuación:

$$\varepsilon_{ct} = \alpha_c + \beta_2 * Bienestar_{ct} + u_{ct} \quad (2)$$

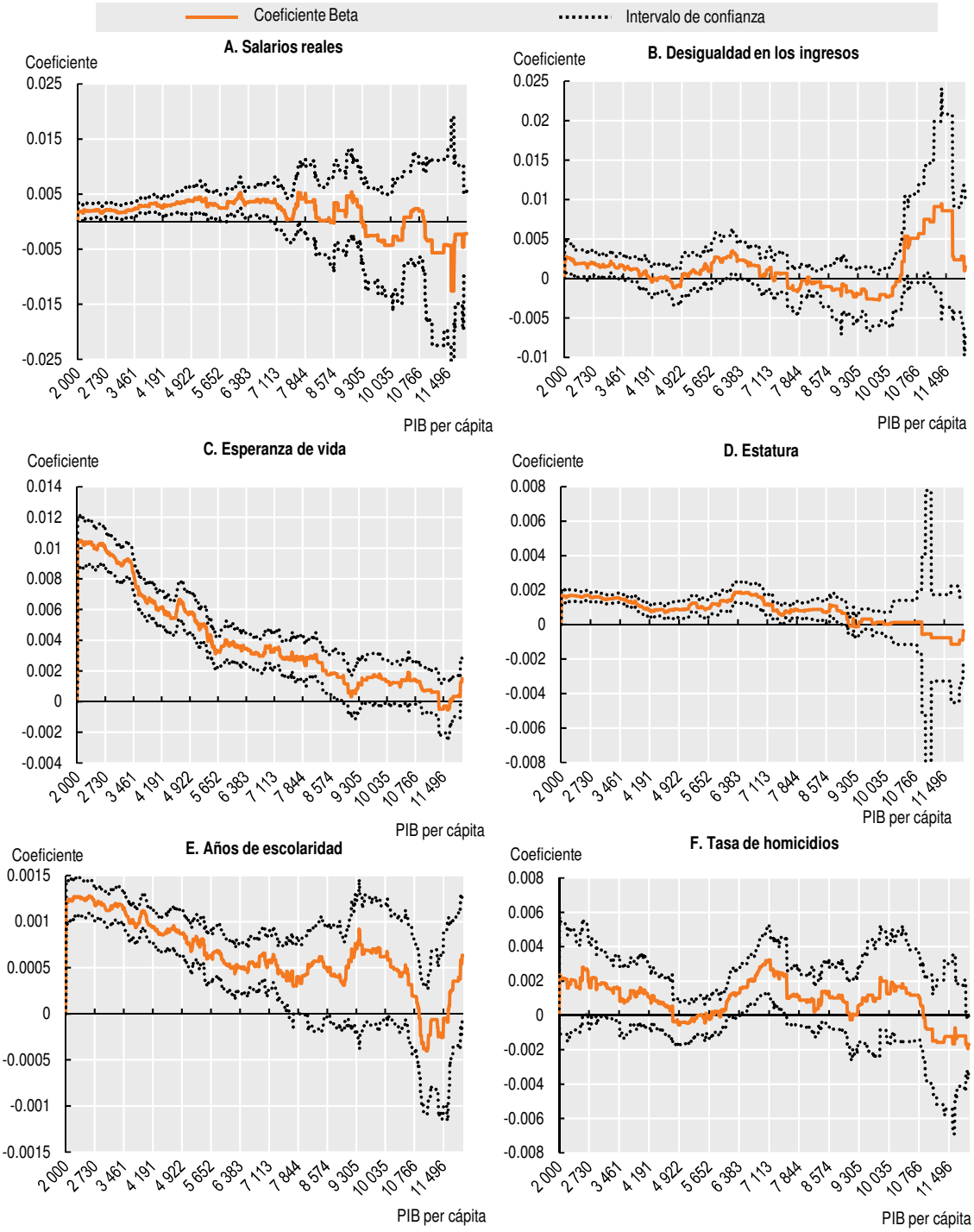
En general, el objetivo de este ejercicio es encontrar qué dimensiones mejor explican el bienestar de las personas ya que el PIB per cápita no se plasma del todo en calidad de vida. Los resultados deben tomarse con cautela pues esta metodología no está exenta de límites. En primer lugar, supone una relación lineal entre los diferentes aspectos del bienestar y el PIB per cápita. En segundo lugar, como la regresión no toma en cuenta el tiempo, los coeficientes pueden reflejar las diferencias entre los países en vez de los niveles de desarrollo. En tercer lugar, los datos son de 1900 a 2010; aunque se ha realizado un esfuerzo considerable para que los datos sean comparables, la calidad varía según el país y la época (van Zanden et al., 2014).

También se mantiene la misma desvinculación entre el PIB per cápita y la medida compuesta de bienestar cuando se examinan las medidas individuales incluidas en el compuesto. Esta tendencia es más pronunciada en lo que respecta a esperanza de vida, nivel educativo y salarios reales (Gráfico 2.8). Aunque a un ritmo más lento, la tasa de homicidios, la desigualdad en los ingresos y la estatura se desvinculan del PIB per cápita a medida que los países se enriquecen. Esto sucede sobre todo cuando los países rebasan el límite de ingresos medios altos del PIB per cápita de 7 250 USD, PPA de 2011.

A medida que las economías de ALC crecen, varios aspectos del desarrollo aparte del PIB per cápita cobran mayor importancia para mejorar la vida de las personas. Conforme los países ascienden en la escala de ingresos, la relación entre esperanza de vida, educación, seguridad personal y estabilidad democrática, y el residuo de la regresión entre el PIB per cápita y el indicador compuesto de bienestar (el término de error en el análisis anterior) adquiere fortaleza y relevancia. Esta relación es más evidente en el caso de la esperanza de vida (véase Anexo 2.A1).

Gráfico 2.8. **PIB per cápita e indicadores de desarrollo por nivel de ingresos per cápita**

Coeficiente (desviación estándar) de regresión de panel rotativo con efectos fijos de determinados indicadores de bienestar y PIB per cápita (USD PPA 2011)



Nota: Coeficientes Beta de una regresión de efectos fijos con panel rotativo en toda la escala de ingresos (véase Recuadro 2.2).

Fuente: Cálculos propios basados en www.clio-infra.eu/ y Rijpma (2017).

StatLink https://doi.org/10.1787/888933992420

Resultados del bienestar real en comparación con resultados esperados en ALC a lo largo del tiempo

La relación entre las diversas dimensiones del bienestar y el PIB per cápita también ha cambiado con el paso del tiempo. A nivel mundial, en la mayoría de los indicadores del bienestar del siglo XIX, no hubo un bienestar adicional acumulado más allá del debido al aumento del PIB per cápita. Sin embargo, esto cambió en el siglo XX cuando algunos indicadores de bienestar empezaron a desvincularse del PIB per cápita (OCDE, 2018a). Aunque la región de ALC tuvo un PIB per cápita más alto que otras regiones del mundo en el siglo pasado, no siempre logró mejores resultados en materia de bienestar.

Esta sección compara el desempeño promedio de ALC en siete variables del bienestar con el desempeño previsto dado su PIB per cápita, de 1950 a 2010 (véase la metodología en el Recuadro 2.3). La evidencia muestra que el PIB per cápita no siempre ha sido un buen factor predictivo de las diversas dimensiones del bienestar en ALC. Aunque algunos resultados en materia de bienestar aumentaron con más que lo que esperado dado el crecimiento del PIB por sí solo, otros aumentaron a un ritmo más lento.

Los salarios reales en ALC son más bajos que los previstos en base al PIB per cápita. Si bien el PIB per cápita se correlaciona estrechamente con los salarios reales, la diferencia entre los niveles previstos y los registrados es grande y estadísticamente significativa durante la mayor parte del periodo cubierto por los datos disponibles (de 1960 a 2005, la diferencia es por lo menos del nivel del 10%). Desde 1950, los salarios reales de la región se han rezagado sistemáticamente con respecto al nivel observado en países con niveles de PIB per cápita similares (Gráfico 2.9, panel A).

La informalidad es uno de los principales obstáculos para que haya salarios más altos y un mercado laboral más incluyente. Un porcentaje importante de la población en edad productiva afronta dificultades en el mercado laboral debido a insuficiencia de competencias laborales, falta de empleos de calidad y desigualdades territoriales. Mejorar la calidad del empleo, reducir la informalidad y aumentar los niveles de empleo —sobre todo para las mujeres y jóvenes— son retos clave para mejorar las condiciones materiales y la equidad (OCDE/CAF/CEPAL, 2016).

Recuadro 2.3. ¿Cómo se compara el desempeño real del bienestar con las expectativas?

Para evaluar la relación entre las diferentes dimensiones de bienestar y el PIB per cápita, se ejecuta un modelo de regresión lineal simple (mínimos cuadrados ordinarios). La variable dependiente es una sola dimensión de bienestar (véase la lista en el Recuadro 2.1) y la variable independiente es el logaritmo del PIB per cápita (USD de 2011). Las diferentes dimensiones de bienestar pueden caracterizarse conforme con la siguiente ecuación:

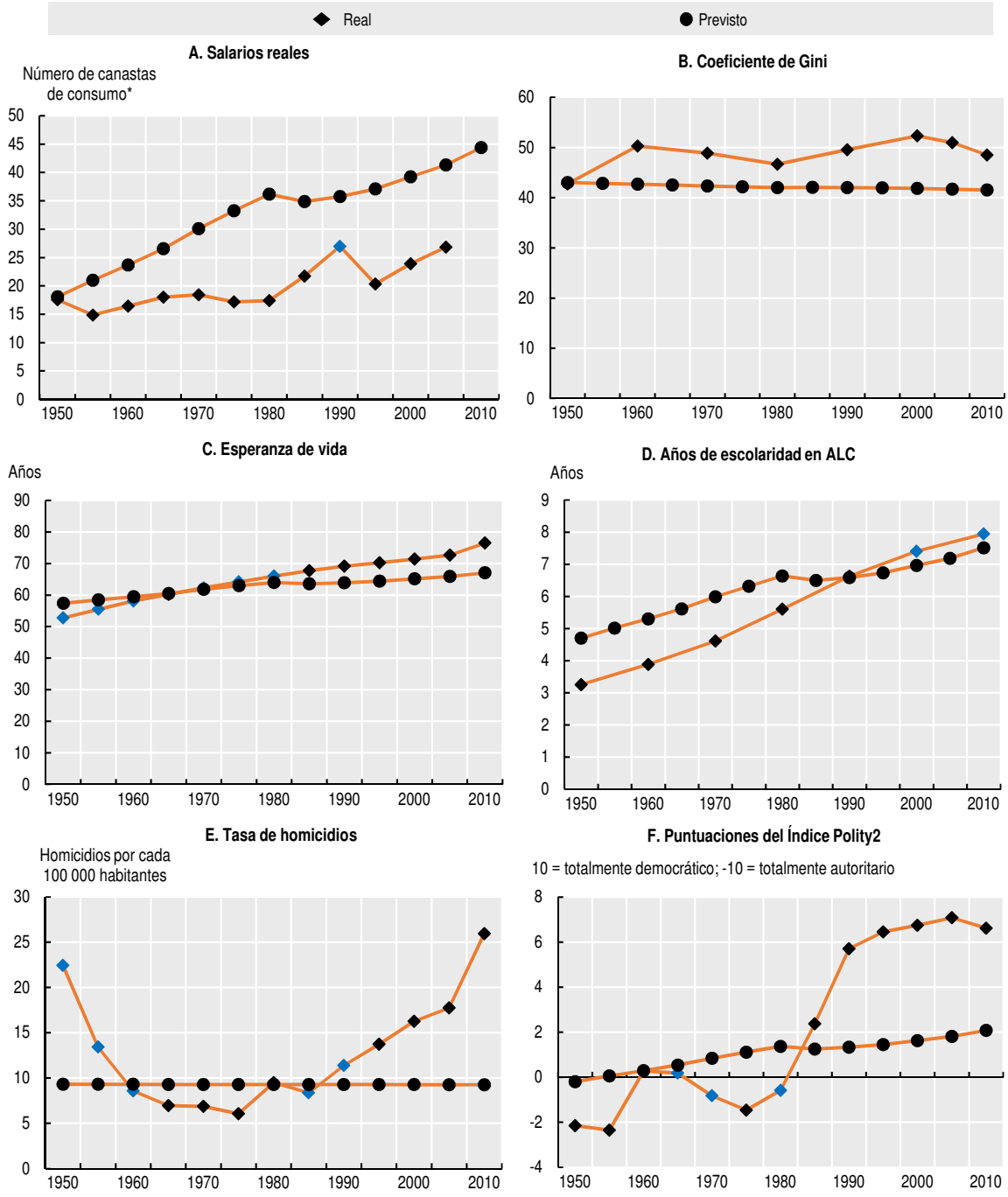
$$Bienestar_{ct} = \beta_0 + \beta_1 \log (PIB\ per\ cápita)$$

Se utiliza el coeficiente β_1 para obtener un nivel previsto o pronosticado para todos los indicadores de bienestar según el nivel de PIB per cápita. Por último, se calculan los promedios de diez años para presentar los resultados a lo largo del tiempo.

El análisis se basa en un conjunto de datos de panel integrado por 183 países de todo el mundo, incluidos 22 de ALC, de 1900 a 2010. El conjunto de datos final tiene 2 552 observaciones. El análisis se apoya en la base de datos *Clio Infra*, excepto en lo que respecta al PIB per cápita (USD de 2011), que procede del conjunto de datos de Maddison.

Gráfico 2.9. **Desempeño real y esperado para indicadores del bienestar seleccionados**

Desempeño esperado con base en el PIB per cápita



Nota: Los valores previstos se calculan con un conjunto de datos de panel integrado por 183 países de todo el mundo, de 1900 a 2010. Los valores reales que no son estadísticamente significativos, por lo menos en el nivel de 10%, se señalaron en azul. En el caso del coeficiente de Gini, la serie se amplió para 2005 y 2010 utilizando las tasas de crecimiento de la serie CEPALSTAT GINI para América Latina y el Caribe. El promedio de ALC incluye a todos los países del continente americano, excepto Estados Unidos y Canadá.

Fuente: Cálculos propios basados en www.clio-infra.eu/ y CEPALSTAT.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933992439

La desigualdad en los ingresos ha sido mayor de lo previsto basado en el PIB per cápita en ALC. Aunque la desigualdad en los ingresos ha disminuido desde la década de 2000 en la mayoría de los países de ALC, a nivel regional se ha incrementado lentamente a partir de la década de 1980. Los niveles de desigualdad en los ingresos, tanto los actuales como los previstos, tienen poca relación con el PIB per cápita de los países. Las diferencias entre ambos son estadísticamente significativas desde 1960 para cada periodo con datos disponibles (al menos en el nivel de 10%).

De las dimensiones de bienestar analizadas en esta sección, la desigualdad de ingresos es la que mejor ilustra el problema de utilizar al PIB per cápita como condición suficiente para el desarrollo. Para que los países mejoren el bienestar de su población es necesario que el PIB aumente, pero no basta (Gráfico 2.9, panel B). Reducir las desigualdades en los ingresos en la región requiere más que tener un PIB mayor.

Entre las décadas de 1950 y 1980, la esperanza de vida en ALC siguió estrechamente la trayectoria de su valor pronosticado. Desde la década de 1980, la esperanza de vida de la región se desvinculó del PIB per cápita y superó el nivel previsto. Persistió entre ambos una diferencia estadísticamente significativa (al menos en el nivel del 10%) (Gráfico 2.9, panel C).

El grado de logro educativo de ALC supera el nivel previsto dado el PIB per cápita de la región. Entre 1950 y 1985 los años de escolaridad promedio de la población en ALC se ubicaron por debajo de los niveles previstos. Desde la década de 1990, el desempeño de ALC en el rubro de la educación superó las expectativas gracias a las políticas para ampliar la cobertura educativa, sobre todo en el nivel de primaria (Gráfico 2.9, panel D).

Sin embargo, la calidad de la educación sigue siendo una preocupación acuciante en toda la región. Más de la mitad de los latinoamericanos de 15 años de edad matriculados en la escuela no tienen el nivel básico de competencia en lectura, matemáticas, ni ciencias (OCDE, 2016b). Menos del 1% de los estudiantes de ALC logran los niveles más altos de competencia en matemáticas, lectura o ciencias. Carecer de competencia en estas áreas es un obstáculo para adquirir habilidades más específicas en el futuro y puede dificultar la innovación y el emprendimiento. Este es un gran reto para los países de ALC en su esfuerzo por hacer la transición hacia economías basadas en el conocimiento en las que los ciudadanos necesitan innovar, adaptarse e impulsar un capital humano avanzado (OCDE/CAF/CEPAL, 2016).

La seguridad personal en ALC es mucho más deficiente de lo previsto con base en el desempeño de la economía. Las tasas de homicidio disminuyeron de manera importante entre las décadas de 1960 y 1980, pero aumentaron considerablemente a partir de 1985. Las tasas superaron con creces los niveles previstos, con una diferencia estadísticamente significativa desde 1995 (al menos en el nivel del 10%) (Gráfico 2.9, panel E).

La estabilidad democrática se ha fortalecido en la región en las últimas décadas. Desde principios del siglo XX, en ALC la estabilidad democrática ha seguido un camino tortuoso. Se vio obstaculizada de manera importante entre 1960 y 1970 cuando en la mayoría de los países de ALC gobernaban dictaduras militares. Sin embargo, desde los años 1980, cuando la región vivió una tercera ola de democratización (Huntington, 1991), la estabilidad democrática se ha fortalecido y ha superado a la de otros países con niveles similares de PIB per cápita. Desde 1990, la diferencia entre lo previsto y lo observado es estadísticamente significativa (al menos en el nivel del 10%) (Gráfico 2.9, panel F).

En el transcurso de las últimas décadas el desempeño del PIB en ALC no se ha reflejado en mejores salarios reales, menor desigualdad ni mayor seguridad que lo previsto. Los umbrales de ingresos no consideran la naturaleza compleja del desarrollo y la diversidad y heterogeneidad de los países en transición. En cuanto a reconfigurar la cooperación

internacional para el desarrollo, ascender en la escala de ingresos no garantiza niveles de vida más altos ni la capacidad de movilizar mayores recursos para financiar las brechas en materia de desarrollo. El desarrollo debe concebirse como un proceso multifacético consecuente que concuerda con el enfrentamiento de los retos estructurales de un determinado país más que con un enfoque universal que se base en agrupar a los países según sus niveles de ingreso.

Enfoque multidimensional para medir el desarrollo: Trascender el PIB

Un concepto más amplio de desarrollo exige un enfoque diferente para su medición. Para trascender el parámetro del PIB como el único indicador de éxito se requieren medidas para un amplio conjunto de resultados de desarrollo. Esto incluye utilizar datos sobre cómo se distribuyen los resultados del desarrollo entre la población y las áreas locales, así como sobre la sostenibilidad.

Para no limitarse al PIB, los países deberán centrarse más en el bienestar de las personas y en el progreso de la sociedad. Deberán examinar no solo el funcionamiento del sistema económico, sino también las diferentes experiencias y condiciones de vida de las personas. Las mediciones de este tipo son fundamentales para entender qué impulsa el bienestar de las personas y las naciones, y qué se necesita para lograr el mayor progreso para todos.

A fin de evaluar los resultados del desarrollo más allá del PIB, es necesario que los países de ALC identifiquen primero las dimensiones de la vida que más les importan a las personas y los recursos requeridos para garantizar su sostenibilidad. Al mismo tiempo, los países de ALC tendrían que poner en marcha todas estas dimensiones mediante un conjunto de indicadores, así como recabar datos sobre los promedios de los países y las desigualdades tanto verticales como horizontales.

Aparte de la capacidad estadística y de la coordinación de iniciativas nacionales, formular indicadores que reflejen las principales preocupaciones de ALC exige crear consenso en torno a los problemas y retos más pertinentes que enfrentan los gobiernos nacionales de la región. Para que el proceso de creación de consenso sea sostenible y siente las bases para un diálogo de políticas públicas y cooperación dentro de la región, es necesario que participe en él un amplio conjunto de partes interesadas.

Después de identificar los resultados de desarrollo más pertinentes para la región, persiste una dificultad importante en cuanto a los datos: la mayoría de los países de ALC carecen de datos comparables para muchas áreas importantes de bienestar que configuran la vida de las personas. Estas áreas abarcan desde las condiciones materiales de los hogares hasta aspectos más cualitativos como la calidad del empleo, la confianza en otras personas y en las instituciones, los informes que las personas dan sobre su propia vida, sus redes de apoyo social o las presiones sobre los recursos naturales. Esas dificultades relacionadas con los datos son aún más importantes porque monitorear los resultados del desarrollo para sustentar las políticas públicas requiere datos que no se limiten a los promedios. Específicamente, los datos deben tomar en cuenta las desigualdades en todas las dimensiones de la vida y evaluar las condiciones de los distintos grupos de población (por ejemplo, por género, edad, raza y origen étnico, lugar o estilo de vida). Por consiguiente, se requieren esfuerzos coordinados para llegar a un acuerdo sobre el marco de bienestar para la región, a fin de crear la capacidad necesaria para corregir la falta de datos y mejorar la comparabilidad y el desglose de las medidas seleccionadas.

Para responder al reto, la Unión Europea, la OCDE y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL) están presentando un proyecto

para desarrollar mejores indicadores de bienestar y desarrollo multidimensional para la región. El Proyecto "Nuevas Medidas para el 'Desarrollo en Transición': hacia un enfoque de bienestar para mejorar la vida de las personas en ALC", es parte del instrumento regional "Facilidad para el Desarrollo en Transición" en ALC.

El proyecto tiene tres objetivos para un periodo de tres años, 2018-2021:

- Desarrollar un marco de bienestar adaptado a las realidades y prioridades de los países de ALC.
- Incluir en este marco datos de mayor calidad y más detallados que los disponibles y utilizados en este capítulo, para desarrollarse en colaboración con las oficinas nacionales de estadísticas de la región.
- Apoyar a los responsables de la formulación de políticas públicas para identificar las prioridades de desarrollo así como también el diseño de políticas y programas para lograrlas, con base en los indicadores elaborados en el contexto del proyecto.

Conclusiones

A pesar de los avances conseguidos en el siglo pasado, el crecimiento del PIB no siempre se reflejó en aumentos en el bienestar para la población de ALC. A medida que los países de ALC ascendieron en la escala de ingresos, la violencia y la desigualdad en los ingresos aumentaron. Al mismo tiempo, la informalidad se convirtió en un problema persistente. Además, los salarios reales han aumentado a un ritmo más lento que en otros países del mundo con ingresos per cápita similares. Si bien la matrícula escolar aumentó, el acceso a la educación superior y a la enseñanza secundaria de calidad todavía se limitan a un grupo privilegiado. Los latinoamericanos viven, en promedio, casi tanto como los ciudadanos de los países de la OCDE, pero enfrentan más problemas de salud. En resumen, los beneficios económicos han mejorado ciertas áreas del desarrollo, pero no han solucionado otros problemas antiguos. Asimismo, han planteado nuevos desafíos (OCDE, 2018a).

Los responsables de la formulación de políticas deben volver a conceptualizar el desarrollo y replantear tanto las políticas nacionales como la cooperación internacional para "no dejar a nadie atrás" y cumplir con los objetivos de la Agenda 2030 (véase los Capítulos 4 y 5). En este contexto, es indispensable reconocer la heterogeneidad entre los países en cuanto a sus retos en materia de desarrollo, que suelen ser independientes de sus ingresos. Esto es de particular importancia para los países de ALC en proceso de transición a niveles de ingresos más altos, pero que todavía carecen de capacidad para competir y reducir sus brechas económicas y sociales en comparación con países desarrollados más avanzados (Barcena, Manservisi y Pezzini, 2017).

El ingreso per cápita puede proporcionar una idea aproximada de los retos que cada país de la región enfrenta en materia de desarrollo. Sin embargo, no aporta la imagen detallada que los responsables de la formulación de políticas necesitan como hoja de ruta para alcanzar el desarrollo sostenible. De hecho, la relación entre el PIB per cápita y el bienestar varía a lo largo de la escala de ingresos. Más aún, a medida que las economías crecen, otros aspectos —más allá del PIB— predominan como determinantes del bienestar.

Examinar el desarrollo desde una perspectiva multidimensional funciona como una buena brújula para diseñar, implementar, supervisar y evaluar las políticas para mejorar la vida de las personas. La evidencia presentada en este capítulo confirma que las condiciones de vida materiales y, en particular, el ingreso, son importantes. Pero también muestra que el ingreso per cápita no es el único factor que determina la vida y el bienestar de las personas. El empleo de calidad, la salud, la educación, la democracia, la seguridad

personal y la desigualdad también son cruciales. Y son de especial importancia para el bienestar a medida que los países crecen.

Los instrumentos de medición deficientes distorsionan la formulación de políticas (Stiglitz, Sen y Fitoussi, 2009). Los países de América Latina y el Caribe deben invertir en una mejor recopilación de datos para medir y monitorear las dimensiones de bienestar que son más relevantes para la región en todo su territorio y grupos de población. En este proceso, la consulta con las diferentes partes interesadas es decisiva para crear una comprensión común sobre qué dimensiones del bienestar se ha reconocido que importan más. Se deben hacer esfuerzos para producir datos accesibles, oportunos y desglosados. Se trata de un desafío extraordinario para todos los países, sobre todo para aquellos en proceso de transición. Lograr estas metas mediante la creación de capacidad nacional en materia de estadística es fundamental para determinar la situación de cada país, elaborar planes de desarrollo a largo plazo y verificar los avances sobre la marcha.

Anexo 2.A1. La relación entre las diversas dimensiones de bienestar y la parte del bienestar no generada por el PIB per cápita

A medida que las economías crecen en términos del PIB per cápita, otras dimensiones de la protección social, como esperanza de vida, educación, seguridad personal y estabilidad democrática predominan como codeterminantes del bienestar.

Este ejercicio se basa en el análisis empírico descrito en el Recuadro 2.2 que utiliza la siguiente regresión:

$$Bienestar_{ct} = \alpha_c + \beta_1 * GDPpc_{ct} + \varepsilon_{ct} \quad (1)$$

En este ejercicio se utilizan los residuos ε_{it} de la regresión como variable dependiente para ejecutar una regresión de efectos fijos por país con panel rotativo con respecto a las diferentes dimensiones de bienestar señaladas en el Cuadro 2.1 (con un margen y una evolución de tamaño similar). El modelo supone que el bienestar puede caracterizarse conforme con la siguiente ecuación:

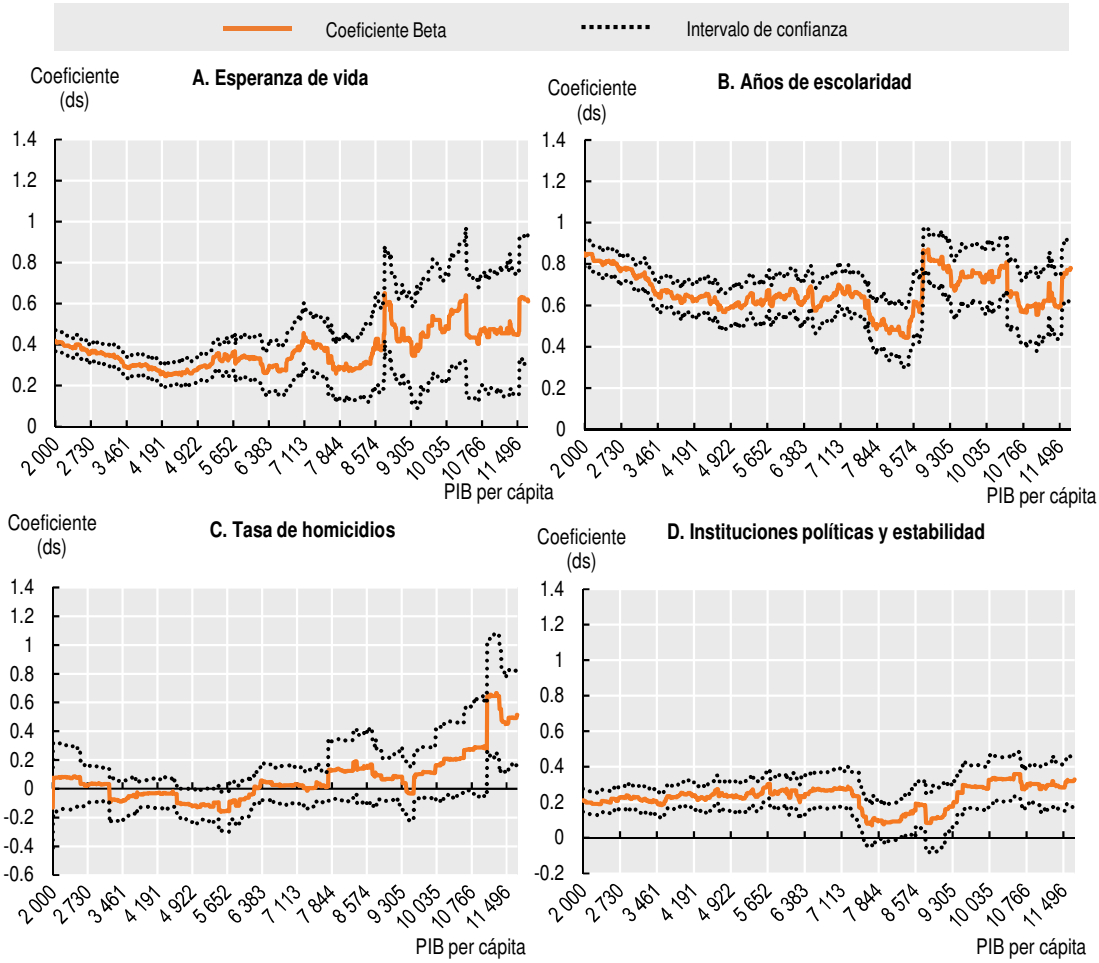
$$\varepsilon_{ct} = \alpha_c + \beta_2 * Bienestar_{ct} + \mu_{ct} \quad (2)$$

En general, el objetivo de este ejercicio es encontrar qué dimensiones de la protección social generan el bienestar de las personas, ya que el PIB per cápita no se convierte del todo en calidad de vida.

Los resultados muestran que la relación entre la parte del bienestar que no se debe al PIB per cápita (el término de error en el análisis anterior) y la esperanza de vida de los países se fortalece en los niveles de ingresos más altos (Gráfico 2.A1.1, panel A). De hecho, en el nivel de ingresos bajos, una desviación estándar adicional en esperanza de vida es aumentar en una desviación estándar de 0.4 la parte del bienestar no generada por el PIB per cápita. A mayor nivel de ingresos, este impacto aumenta hasta a una desviación estándar.

Además, la educación destaca como otro aspecto fundamental del bienestar. En todos los niveles de ingresos, la educación desempeña un papel importante al explicar la parte del bienestar no debida al PIB per cápita. Tener conocimientos básicos de lectura o matemáticas facilita la vida cotidiana para realizar transacciones, por ejemplo. El conocimiento también puede ser un placer intrínseco para las personas (OCDE, 2011). Por otra parte, la educación puede promover el desarrollo económico (Romer, 1990) o aumentar la estabilidad política (Alesina y Perotti, 1996), lo que indirectamente incide en el bienestar. Aunque los resultados son relativamente constantes en todos los niveles del PIB per cápita de cada país, la relación entre los años de escolaridad y el bienestar muestra un ligero aumento de alrededor de 8 500 USD (PPA de 2011) (Gráfico 2.A1.1, panel B).

Gráfico 2.A1.1. **La relación entre las diversas dimensiones de bienestar y la parte del bienestar no generada por el PIB per cápita**



Nota: Coeficientes Beta de una regresión de efectos fijos con panel rotativo en toda la escala de ingresos (véase el Recuadro 2.2).

Fuente: Cálculos de la OCDE/CAF/CEPAL/UE basados en https://www.clio-infra.eu/ y Rijpma 2017.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933992458

La seguridad personal y la estabilidad democrática también se relacionan positivamente con niveles de bienestar más altos. Al igual que ocurre con la salud y la educación, el análisis examina la relación entre la parte del bienestar no generada por el PIB per cápita y el nivel de seguridad personal. Esto se mide por la tasa de homicidios en diferentes niveles de ingreso nacional. La correlación se vuelve positiva en aproximadamente 10 000 USD (PPA de 2011). Esto significa que, después de este umbral, la tasa de homicidios empieza a explicar cierta parte del bienestar no debida al PIB per cápita (Gráfico 2.A1.1, panel C). Por otra parte, la correlación con la estabilidad política y la democracia es positiva en todos los niveles de ingresos y se mantiene relativamente estable (Gráfico 2.A1.1, panel D). [3]

Notas

1. Los INB regionales se calcularon en tres pasos bajo el supuesto de que el PIB y el INB siguen la misma distribución regional. Primero, se calculó la diferencia entre el PIB nacional y el INB de cada país. En segundo lugar, se calculó la participación de cada región en esta diferencia en función de su participación en el PIB nacional. Tercero, se restó la participación de cada región en la diferencia entre el PIB y el INB de su PIB regional.
2. El margen de la regresión fue de 3 000 USD. Tanto el monto como la evolución del margen se eligieron a partir de la disponibilidad de los datos. También se probaron otros márgenes del PIB per cápita de 1 000, 2 000 y 15 000 con resultados similares.
3. Los salarios reales, la calidad ambiental y la desigualdad en los ingresos no se incluyeron en el análisis, ya que no parecían tener una relación significativa con la parte del bienestar no debida al PIB per cápita.

Referencias

Alesina, A. y R. Perotti (1996), "Income distribution, political instability, and investment", *European Economic Review*, Vol. 40, pp. 1203-1228.

Banco Mundial (2018), *World Bank World Development Indicators* (base de datos), http://data.worldbank.org/ (consultado el 1 de mayo de 2018).

Barcena, A., S. Manservisi y M. Pezzini (11 July 2017), "Development in transition", blog OECD Development Matters, https://oecd-development-matters.org/2017/07/11/development-in-transition/.

Centro de Estudios y Análisis del Delito (2018), "Tasa de Homicidio Cada 100 000 Habitantes", *Estadísticas delictuales* (base de datos), Centro de Estudios y Análisis del Delito, Chile www.cead.spd.gov.cl/estadisticas-delictuales/#descargarExcel (consultado el 27 de septiembre de 2018).

Chakravarty, S.R. (2003), "A generalized human development index", *Review of Development Economics*, Vol. 7/1, Wiley Online Library, pp. 99-114.

CONAPO (2018), *Indicadores demográficos de México 2017* (base de datos), México, https://www.gob.mx/conapo (consultado el 24 de septiembre de 2018).

CONEVAL (2016), "Cuadro resumen evolución nacional y por entidad federativa", *Medición de la Pobreza 2008-2016*, México, www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Pobreza_2008-2016.aspx (consultado el 26 de septiembre de 2018).

Costanza, R. et al. (2009), "Beyond GDP: The need for new measures of progress", *The Pardee Papers*, No. 4, The Frederick S. Pardee Center for the Study of the Longer-Range Future, Boston University, www.bu.edu/pardee/files/documents/PP-004-GDP.pdf.

DANE (2018a), "Estimaciones Tasa de mortalidad infantil nacional, departamental y municipal, período 2005-16", *Estadísticas vitales nacimientos y defunciones* (base de datos), www.dane.gov.co/files/investigaciones/poblacion/vitales/Cert_TMI_Mpal_Deptal_WEB_2005_2016.xls (consultado el 4 de octubre de 2018).

DANE (2018b), "Tabla 1. Indicadores de mercado laboral 2016-2017", *Gran Encuesta Integrada de Hogares 2017*, www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ml_depto/Boletin_dep_17.pdf (consultado el 4 de octubre de 2018).

DANE (2018c), Sistema Estadístico Nacional (base de datos), www.dane.gov.co/index.php/sistema-estadistico-nacional-sen (consultado el 1 de septiembre de 2018).

De Janvry, A. y E. Sadoulet (2014), "Sixty years of development economics: What have we learned for economic development?", *Revue d'économie du développement*, Vol. 22, pp. 9-19, https://www.cairn.info/revue-d-economie-du-developpement-2014-HS01-page-9.htm

Gallup (2017), *World Poll* (base de datos), www.gallup.com/services/170945/world-poll.aspx (consultado el 1 de mayo de 2018).

Graham, C. (2005), "Insights on development from the economics of happiness", *The World Bank Research Observer*, Vol. 20/2, pp. 201-231, Oxford University Press, Oxford.

Hirschman, A. (1961), *The Strategy of Economic Development,* Yale University Press, New Haven.

Huntington, S.P. (1991), "Democracy's third wave", *Journal of Democracy*, Vol. 2/2, National Endowment for Democracy, Washington, DC, pp. 12-34.

IBGE (2017), "Indicadores de Desenvolvimento Sustentável, Tabela 3834 – Taxa de mortalidade infantile", *Summary of Social Indicators* (base de datos), https://sidra.ibge.gov.br/tabela/3834 (consultado el 25 de septiembre de 2018).

IBGE (2016), "Trabalho, Tabela 1.5", *Summary of Social Indicators* (base de datos), www.ibge.gov.br/en/np-statistics/social/labor/18704-summary-of-social-indicators.html?=&t=resultados (consultado el 20 de septiembre de 2018).

IBGE (2015), "Educação, Tabela 3.12 – Taxa de escolarização das pessoas de 4 anos ou mais de idade", Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2014-2015, *Summary of Social Indicators* (base de datos), www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/sociais/educacao/19897-sintese-de-indicadores-pnad2.html?edicao=9129&t=resultados (consultado el 21 de septiembre de 2018).

IGARAPE (2018a), "Argentina", *Homicide Monitor* (base de datos), https://homicide.igarape.org.br/ (consultado el 27 de septiembre de 2018).

IGARAPE (2018b), "Brazil", *Homicide Monitor* (base de datos), https://homicide.igarape.org.br/ (consultado el 27 de septiembre de 2018).

IGARAPE (2018c), "Costa Rica", *Homicide Monitor* (base de datos), https://homicide.igarape.org.br/ (consultado el 27 de septiembre de 2018).

INDEC (2018), "Mercado de trabajo. Tasas e indicadores socioeconómicos", *Informes Técnicos* Vol. 2/178, Secretaría de Vivienda, Argentina, www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/mercado_trabajo_eph_2trim18.pdf (consultado el 21 de septiembre de 2018).

INDEC (2017a), "Población de 6 a 11 y de 12 a 17 años de edad que asiste a un establecimiento educativo según provincia. Total del país. Años 2001 y 2010", Sistema Integrado de Estadísticas Sociodemográficas, *Socio-demographic Indicators* (base de datos), www.indec.gob.ar/indicadores-sociodemograficos.asp#top (consultado el 21 de septiembre de 2018).

INDEC (2017b), "Tasa de mortalidad infantil por mil nacidos vivos, según provincia de residencia de la madre. Total del país. Años 1980-2014", Sistema Integrado de Estadísticas Sociodemográficas, *Socio-demographic Indicators* (base de datos), www.indec.gob.ar/indicadores-sociodemograficos.asp#top (consultado el 21 de septiembre de 2018).

INDEC (2017c), "Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos", *Condiciones de vida*, Vol. 2, núm. 4, Argentina, www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/eph_pobreza_02_17.pdf (consultado el 21 de septiembre de 2018).

INE (2017), "Tasa de Ocupación, primero trimestre 2017", *Banco de datos de la Encuesta Nacional de Empleo* (base de datos), http://bancodatosene.ine.cl/Default.aspx (consultado el 19 de septiembre de 2018).

INE (2015), "Tabulados vitales 2015" (base de datos), www.ine.cl/estadisticas/demograficas-y-vitales (consultado el 20 de septiembre de 2018).

INEC (2017a), "Asistencia a educación regular y nivel educativo de la población según zona y región de planificación", Encuesta Nacional de Hogares julio 2017, *Education* (base de datos), www.inec.go.cr/educacion (consultado el 20 de septiembre de 2018).

INEC (2017b), "Sinopsis de la condición de actividad de las regiones de planificación", *Encuesta Continua de Empleo II Trimestre 2017* (base de datos), www.inec.go.cr/documento/ece-iii-trimestre-2017-sinopsis-de-la-condicion-de-actividad-de-las-regiones-de (consultado el 20 de septiembre de 2018).

INEC (2017c), "Cuadro 16 Estimaciones de la variabilidad de las personas según región de planificación y nivel de pobreza", *Encuesta Nacional de Hogares julio 2016 y julio 2017,* www.inec.go.cr/pobreza-y-desigualdad/pobreza-por-linea-de-ingreso (consultado el 20 de septiembre de 2018).

INEC (2016), "Cuadros y gráficos del Boletín de mortalidad infantil y su evolución reciente", *Vital Statistics* (base de datos), www.inec.go.cr/estadisticas-vitales (consultado el 20 de septiembre de 2018).

INEGI (2018), *Sistema de Información de Estadísticas Nacionales* (base de datos), www.inegi.org.mx/ (consultado el 24 de septiembre de 2018).

INEGI (2017), "Tasa de Homicidios por cada 100 000 habitantes por entidad federativa según año de registro", Comunicado de Prensa núm. 298/17, México, http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2017/homicidios/homicidios201707.pdf (consultado el 27 de septiembre de 2018).

INEGI (2015), "Educación", *Encuesta Intercensal 2015* (base de datos), www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/especiales/intercensal/ (consultado el 24 de septiembre de 2018).

INEI (2018a), "Cuadro N°III.1 Evolución de la Incidencia de la Pobreza", *Evolución de la Pobreza Monetaria, Encuesta Nacional de los Hogares,* www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1533/index.html (consultado el 21 de septiembre de 2018).

INEI (2018b), "Tasa de Homicidios según Departamento 2017", *Sistema Integrado de Estadísticas de la Criminalidad y Seguridad Ciudadana* (base de datos), http://criminalidad.inei.gob.pe/panel/mapa (consultado el 2 de octubre de 2018).

INEI (2015a), "Defunciones, Encuesta Demográfica y de Salud Familiar", *Social Indicators* (base de datos), www.inei.gob.pe/estadisticas/indice-tematico/sociales/ (consultado el 21 de septiembre de 2018).

INEI (2015b), "Perú: Indicadores de Educación por Departamentos, 2004-2014" (base de datos), www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1293/index.html (consultado el 21 de septiembre de 2018).

Kuznets, S. (1962), "The sources of economic growth, *Challenge*, Vol. 10/7, Taylor & Francis Journals, April, pp. 44-46.

Ministerio de Desarrollo Social (2017), "Tabla 2.2 Personas en situación de pobreza por ingresos según región y país", *Informe de Desarrollo Social 2017, Encuesta CASEN 2015*, Ministerio de Desarrollo Social, Chile, http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/pdf/upload/IDS2017.pdf (consultado el 26 de septiembre de 2018).

Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (2018), "Estadísticas en Educación Básica por Departamento", *Datos Abiertos Gobierno Digital* (base de datos), Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, Colombia, www.datos.gov.co/Educaci-n/ESTADISTICAS-EN-EDUCACION-BASICA-POR-DEPARTAMENTO/ji8i-4anb/data (consultado el 8 de octubre de 2018).

Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (2015), "Gráfico 3.6, Perú: Tasa de ocupación por departamentos, 2014", *Informe Anual del Empleo en el Perú* 2014, Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, Perú. www.trabajo.gob.pe/archivos/file/estadisticas/peel/enaho/INFORME_ANUAL_EMPLEO_ENAHO_2014.pdf (consultado el 28 de septiembre de 2018).

OCDE (2018a), *Income Distribution*, OECD Social and Welfare Statistics (base de datos), https://doi.org/10.1787/data-00654-en (consultado el 1 de mayo de 2018).

OCDE (2018b), *Opportunities for All: A Framework for Policy Action on Inclusive Growth*, OECD Publishing, París, https://doi.org/10.1787/9789264301665-en.

OCDE (2018c), *Global Revenue Statistics* (base de datos), www.oecd.org/tax/tax-policy/global-revenue-statistics-database.htm (consultado el 1 de septiembre de 2018).

OCDE (2018d), *Perspectives on Global Development 2019: Rethinking Development Strategies*, OECD Publishing, París, https://doi.org/10.1787/persp_glob_dev-2019-en.

OCDE (2018e), *Regional Well-Being* (base de datos), https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=RWB (consultado el 25 de septiembre de 2018).

OCDE (2017), *How's Life? 2017: Measuring Well-being*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/how_life-2017-en.

OCDE (2016a), *OECD Regions at a Glance 2016*, OECD Publishing, París, https://doi.org/10.1787/reg_glance-2016-en.

OCDE (2016b), *Education at a Glance 2016: OECD Indicators* (base de datos), OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/eag-2016-en (consultado el 25 de mayo de 2018).

OCDE (2015), *PISA Products* (base de datos), www.oecd.org/pisa/pisaproducts/ (consultado el 1 de septiembre de 2018).

OCDE (2011), *How's Life?: Measuring Well-being*, OECD Publishing, París, https://doi.org/10.1787/9789264121164-en.

OCDE/CAF/CEPAL (2016), *Perspectivas económicas de América Latina 2017: Juventud, competencias y emprendimiento*, OECD Publishing, París, https://doi.org/10.1787/leo-2017-es.

Orru, K. et al. (2015), "Well-being and environmental quality: Does pollution affect life satisfaction?", *Quality of Life Research*, Vol. 25/3, Springer Science & Business Media, pp. 699-705, http://dox.doi.org/10.1007/s11136-015-1104-6.

PNUD (2017), *International Human Development Indicators* (base de datos), http://hdr.undp.org/en/data (consultado el 25 de septiembre de 2018).

Prebisch, R. (1949), *The Economic Development of Latin America and its Principal Problems*, E/CN.12/89, Naciones Unidas, Nueva York.

Ravallion, M. (2011), "Mashup indices of development", *The World Bank Research Observer*, Vol. 27/1, pp. 1-32, http://dx.doi.org/10.1093/wbro/lkr009.

Rijpma, A. (2017), "What can't money buy? Well-being and GDP since 1820", *CGEH Working Paper Series*, No. 78, Centro de Historia Económica Mundial, Universidad de Utrecht, Países Bajos, www.cgeh.nl/working-paper-series/.

RIMISP (2018), "3. Educación: Chile - Base Provincial", www.rimisp.org/contenido/date/ (consultado el 17 de octubre de 2018).

Romer, P. (1990), "Endogenous Technological Change", *Journal of Political Economy*, Vol. 98, No. 5, Part 2, pp. S71-S102.

Seers, D. (1969), *The Meaning of Development*, IDS Communication 44, Institute of Development Studies, Brighton, Reino Unido.

Sen, A. (1999), *Development as Freedom*, Oxford University Press, Oxford.

Stiglitz, J.E., A. Sen y J.P. Fitoussi (2009), *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*, www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/documents/rapport_anglais.pdf.

UE (2017), "The new European consensus on development: Our world, our dignity, our future", *Joint Statement by the Council and the Representatives of the Governments of the Member States meeting within the Council, the European Parliament and the European Commission*, 9 de junio de 2017, Bruselas, https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/european-consensus-on-development-final-20170626_en.pdf.

UN (2015), Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development 2015, Naciones Unidas, https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld.

UNESCO (2018), *UIS Data Centre* (base de datos), http://data.uis.unesco.org (consultado el 25 de septiembre de 2018).

UNODC (2018), *Drugs and Crime Indicators* (base de datos), www.unodc.org (consultado el 25 de septiembre de 2018).

van Zanden, J. et al. (eds.) (2014), *How Was Life?: Global Well-being since 1820*, OECD Publishing, París, https://doi.org/10.1787/9789264214262-en.



Capítulo 3

Las nuevas trampas del desarrollo

Existen diversos síntomas que sugieren que los países de América Latina y el Caribe (ALC) enfrentan una serie de "nuevas" trampas del desarrollo que dificultan un mayor crecimiento incluyente y sostenible. Si bien estas trampas reflejan algunas debilidades estructurales, son resultado en buena medida del avance hacia niveles más altos de ingresos, que hace que afloren nuevos retos para el desarrollo. Esto destaca la importancia para ALC del enfoque de "desarrollo en transición". Las trampas del desarrollo son círculos viciosos que limitan la capacidad de los países de ALC para avanzar hacia mayores niveles de desarrollo. En este capítulo se destaca la existencia de cuatro principales trampas del desarrollo: la trampa de la productividad, la trampa de la vulnerabilidad social, la trampa institucional y la trampa ambiental. Estas trampas están interrelacionadas, y han cobrado importancia en un contexto mundial que cambia con rapidez y que plantea retos nuevos y cada vez más complejos. Superar estas trampas y convertir los círculos viciosos en círculos virtuosos permitirá a ALC emprender un camino de mayor desarrollo sostenible y mayor bienestar para todos.

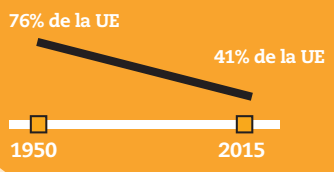
Los países de ALC enfrentan nuevas trampas del desarrollo a medida que avanzan hacia mayores niveles de ingreso

El ascenso en la escala de ingresos crea retos de desarrollo

Trampa de la productividad

Alcanzar mayores niveles de productividad exige estructuras económicas más diversificadas con productos y servicios más sofisticados

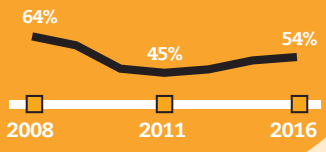
Productividad laboral en ALC



Trampa institucional

Se necesitan mejores instituciones para restituir la confianza, mejorar la calidad de los servicios públicos y responder a las mayores aspiraciones de una clase media más amplia

% de la población de ALC que considera justificable no pagar impuestos



Hacia el desarrollo sostenible

Trampa de la vulnerabilidad social

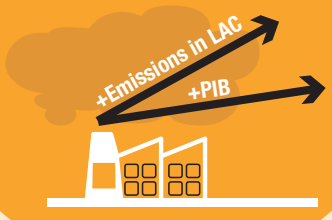
Para romper el círculo vicioso de la vulnerabilidad, el ingreso volátil y la escasa protección social se requiere crear más empleos formales

Población vulnerable en ALC



Trampa ambiental

Un modelo de desarrollo sostenible en términos ambientales exige avanzar hacia economías con bajas emisiones de carbono



Hay diversos síntomas que sugieren que los países de América Latina y el Caribe (ALC) están enfrentando una serie de "nuevas" trampas del desarrollo que dificultan alcanzar un mayor crecimiento incluyente y sostenible. Las trampas están relacionadas con debilidades estructurales no resueltas, pero tienen que ver también con el avance hacia mayores niveles de ingresos, que hace que afloren nuevos retos. En este sentido, a medida que los países avanzan en sus respectivas sendas de desarrollo, estas debilidades van cobrando importancia. Esta es una de las razones principales por las que el enfoque de "desarrollo en transición" (DiT) —descrito en el capítulo inicial de resumen— es relevante para ALC hoy en día.

Varios fenómenos indican que los antiguos factores que impulsaban el progreso ya no son suficientes. De hecho, la productividad está estancada, e incluso ha caído si se compara con las economías más avanzadas; existe una vulnerabilidad persistente y creciente de grandes segmentos de la población, con acceso desigual a los servicios públicos entre los diversos niveles socioeconómicos; la insatisfacción de los ciudadanos con las instituciones públicas es cada vez mayor; y la presión sobre los recursos naturales va en aumento, poniendo en cuestión la sostenibilidad ambiental del modelo.

Las trampas del desarrollo se caracterizan por una dinámica circular, que se perpetúa y retroalimenta a sí misma y limita la capacidad de los países de ALC para avanzar. La literatura ha usado sistemáticamente la imagen de una "trampa" para ilustrar ciertas dinámicas que dejan a los países atrapados ante un determinado reto de desarrollo. Por ejemplo, la trampa de la pobreza se entiende como "un mecanismo que se perpetúa a sí mismo, causa que la pobreza persista" y por el cual "la pobreza genera pobreza, de manera que la pobreza actual es en sí misma una causa directa de la pobreza futura" (Azariadis y Stachurski, 2005). De igual manera, la teoría de la economía del desarrollo se ha estructurado en torno a conceptos tales como la "causación circular acumulativa" (Myrdal, 1957), que destaca la naturaleza autocumplida de las trampas de la pobreza. También existe el concepto de "crecimiento desequilibrado" (Hirschman, 1958), que instauró el interés en las políticas capaces de apoyar a las economías en su evolución de un "equilibrio malo" a uno "bueno" (Ray, 2007). En tiempos más recientes, una literatura relativamente abundante ha señalado una "trampa del ingreso medio", que afecta a la capacidad de los países para sostener un crecimiento duradero una vez que han alcanzado el rango de ingresos medios (Gill y Kharas, 2007; Kharas y Kohli, 2011; Melguizo et al., 2017).

El concepto de trampa del desarrollo usado aquí se refiere a una combinación de factores que se refuerzan entre sí y que limitan el logro de mayores avances. En consecuencia, superarlos exige coordinación y/o acción colectiva. De este modo, las trampas del desarrollo de ALC pueden ser consecuencia de dos tipos de fenómenos:

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

Este capítulo se refiere a las "nuevas" trampas del desarrollo en ALC porque han adquirido una importancia particular en el actual contexto regional y a medida que la región avanza en su senda de desarrollo. Concretamente, tras un periodo de progreso socioeconómico iniciado a principios del siglo, la región ha encontrado límites estructurales para alcanzar niveles más altos de desarrollo. Por otra parte, el contexto mundial plantea retos nuevos y cada

vez más complejos, con algunas megatendencias (globalización, flujos migratorios, cambio climático y un acelerado cambio tecnológico, entre otros) que exigen nuevas respuestas de política (ver capítulos 4 y 5). Las cuatro principales "nuevas" trampas del desarrollo que se han identificado giran en torno a la productividad, la vulnerabilidad social, las instituciones y el medioambiente.

1. **Trampa de la productividad**: Los bajos niveles de productividad en ALC, que además se mantienen estancados de manera persistente en el tiempo y en todos los sectores económicos, son síntomas de una *trampa de la productividad*. La concentración de las exportaciones de muchos países de la región en sectores primarios y extractivos debilita la participación de las economías de la región en las cadenas globales de valor (CGV). Esto, a su vez, limita los niveles de adopción de tecnología y genera pocos incentivos para invertir en capacidades productivas. De este modo, la competitividad no aumenta, lo que dificulta avanzar hacia segmentos de mayor valor agregado de las CGV. Esto alimenta un círculo vicioso que menoscaba la productividad. Tal dinámica ha cobrado importancia dada la disminución de la demanda de productos básicos derivada de la actual etapa de "riqueza cambiante" (es decir, el tránsito de la República Popular de China [en adelante "China"] de un modelo económico basado en la inversión a uno basado en el consumo), en la que se necesitan nuevos factores impulsores del crecimiento y la productividad en ALC.
2. **Trampa de la vulnerabilidad social**: El crecimiento del ingreso, aunado al efecto positivo de las políticas sociales desde principios del siglo, redujo notoriamente la pobreza. Sin embargo, la mayoría de quienes escaparon de la pobreza hoy forman parte de una nueva *clase media vulnerable* que representa el 40% de la población. Esto se acompaña de nuevos retos, dado que ahora hay más personas afectadas por una *trampa de la vulnerabilidad social* que perpetúa su situación vulnerable. Quienes pertenecen a este grupo socioeconómico tienen empleos de mala calidad, por lo común informales, asociados con una escasa protección social, así como ingresos bajos y a menudo inestables. Debido a estas circunstancias, no invierten en su capital humano, o carecen de capacidad para ahorrar e invertir en una actividad empresarial. En tales condiciones, permanecen con escasos niveles de productividad y, por ende, con acceso solo a empleos de mala calidad e inestables que los mantienen vulnerables. Esta trampa funciona al nivel del individuo, que se encuentra atrapado en una situación vulnerable, a diferencia de la trampa de la productividad, que afecta a toda la economía.
3. **Trampa institucional**: La expansión de la clase media en ALC se acompañó de nuevas expectativas y aspiraciones de contar con instituciones y servicios públicos de mejor calidad. Sin embargo, las instituciones no han podido responder con eficacia a las crecientes exigencias. Esto ha creado una *trampa institucional,* en la medida en que los niveles decrecientes de confianza y satisfacción llevan a una caída del compromiso ciudadano con el cumplimiento de sus obligaciones sociales, como la de pagar impuestos. En consecuencia, se merman los ingresos fiscales, lo que restringe los recursos disponibles para que las instituciones públicas suministren bienes y servicios de mejor calidad y respondan a las crecientes aspiraciones de la sociedad. Esto crea un círculo vicioso que pone en peligro el contrato social en la región.
4. **Trampa ambiental**: La estructura productiva de muchas economías de ALC está sesgada hacia sectores intensivos en materiales y recursos naturales. Esta concentración en tales sectores puede estar llevando a los países hacia una dinámica insostenible desde el punto de vista económico y ambiental, en dos sentidos. Por un lado, un modelo concentrado caracterizado por altas emisiones de carbono es difícil de abandonar, principalmente por el alto costo que supondría. Por otro lado, los recursos naturales en los que se base este modelo no son renovables, por lo que esta dinámica es finita por definición. Además, en un contexto global de mayor compromiso en la lucha contra el cambio climático, estas consideraciones están ganando relevancia para la región.

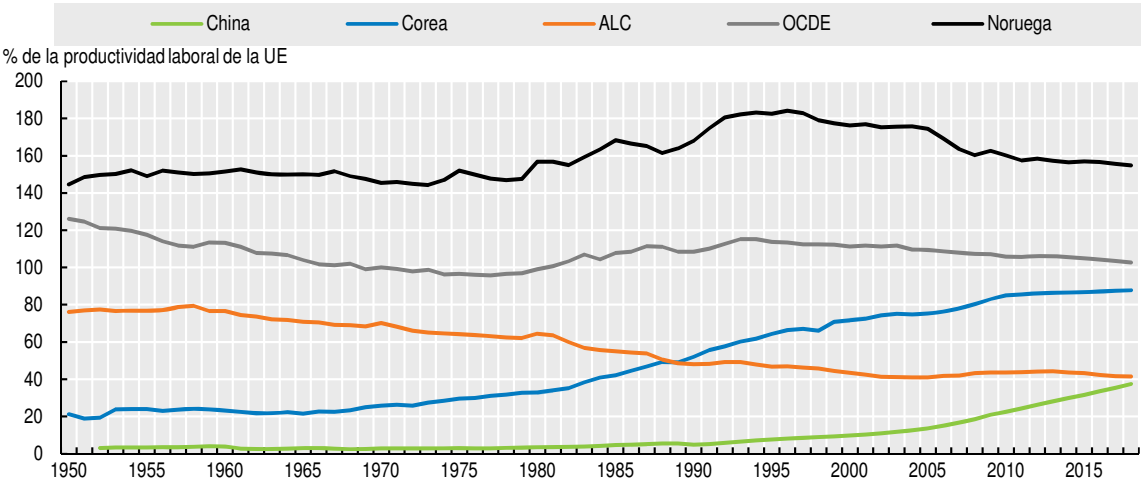
La creciente importancia de estas trampas del desarrollo tiene implicaciones relevantes en términos de políticas públicas. Se necesitan nuevas reformas estructurales para enfrentar problemas cada vez más complejos, que exigen combinaciones más sofisticadas de políticas públicas, así como mayor coordinación y coherencia entre ellas. Superar estas trampas y convertir estos círculos viciosos en virtuosos situará a ALC en una senda de mayor desarrollo sostenible y más bienestar para todos. En este sentido, este capítulo analiza en detalle estas "nuevas" trampas del desarrollo, con el objetivo de identificar sus causas subyacentes y sus consecuencias, y así guiar las acciones del enfoque de *desarrollo en transición* en ALC.

La trampa de la productividad

La mayoría de los países de ALC han permanecido como economías de ingreso medio desde hace varias décadas, principalmente por su incapacidad para aumentar los niveles de productividad. Pese a la considerable heterogeneidad, en promedio los países de ALC se han mantenido en el rango de ingreso medio durante 65 años. Si se mantiene el actual ritmo de crecimiento, se requerirían 40 años más para alcanzar niveles de ingreso alto de manera sostenible (Melguizo et al., 2017; OCDE/CAF/CEPAL, 2018).[1] Una de las principales explicaciones de la persistencia en el rango de ingresos medios es el estancamiento —e incluso disminución— de los niveles de productividad laboral en relación con la mayoría de las economías avanzadas. En 2017, la productividad laboral de ALC representó alrededor del 40% de la de los países de la Unión Europea, mientras que representaba más del 75% en 1950. Estos resultados contrastan con el desempeño de algunas economías asiáticas de rápido crecimiento (como Corea o China) o con el de los países europeos con abundancia de productos básicos, como Noruega (Gráfico 3.1).

Gráfico 3.1. **Productividad laboral en ALC, OCDE, China, Corea y Noruega**

(Como porcentaje de la productividad laboral en la Unión Europea)



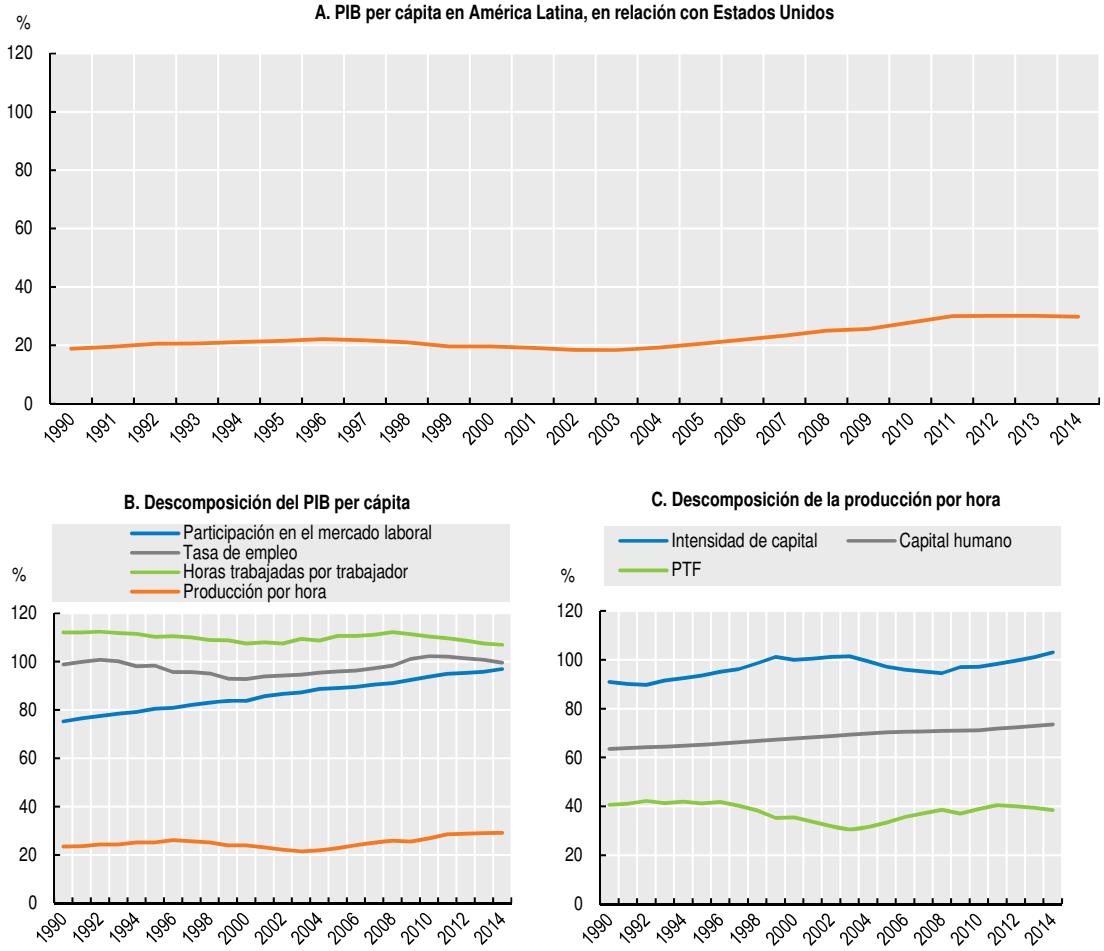
Fuente: Cálculos propios con base en Conference Board (2018).

StatLink https://doi.org/10.1787/888933992477

El bajo crecimiento de la productividad tiene efectos negativos en el crecimiento potencial, que se ha reducido y es más bajo de lo esperado. A pesar de la heterogeneidad cíclica de la región, el crecimiento potencial se desaceleró de manera generalizada a partir de 2011. Los pronósticos de crecimiento a mediano plazo sugieren que el potencial se sitúa en torno al 3%, un nivel menor del que se pensaba en años anteriores. Esto contrasta con la tasa promedio de crecimiento anual de 5% que se mantuvo a mediados de la década de 2000 (OCDE/CAF/CEPAL, 2018, 2016).

Después de un periodo de crecimiento impulsado por la acumulación de factores de producción y por unas condiciones externas favorables, los países de ALC tienen que poner en marcha nuevas fuentes de crecimiento basadas en el aumento de la productividad. El rezago del producto interno bruto (PIB) per cápita en relación con la mayoría de las economías avanzadas (Gráfico 3.2, panel A) se explica principalmente por la baja productividad laboral. El ingreso per cápita puede descomponerse en cuatro elementos: la participación en el mercado laboral, la tasa de empleo, las horas trabajadas por trabajador y la producción por hora.[2] Un desglose de estos componentes muestra que la baja productividad laboral, definida como la producción por hora, es el principal determinante de los bajos niveles de ingreso per cápita (Gráfico 3.2, panel B). En este sentido, las diferencias entre ALC y Estados Unidos no tienen relación con la cantidad de trabajo. De hecho, las horas trabajadas por cada trabajador en ALC, o el número de trabajadores que contribuyen al PIB, se han ido equiparando paulatinamente a los niveles de Estados Unidos. De tal forma, la diferencia tiene que ver fundamentalmente con la calidad del trabajo; es decir, la cantidad de producción obtenida en una hora de trabajo. En efecto, si ALC pudiera aumentar la producción por hora al nivel registrado en Estados Unidos, la brecha del ingreso entre ambas economías desaparecería (CAF, 2018).

Gráfico 3.2. **Descomposición del PIB per cápita y la producción por hora en América Latina, en relación con Estados Unidos**



Nota: Los países incluidos en la muestra son Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Perú, Uruguay y la República Bolivariana de Venezuela.

Fuente: Cálculos propios a partir de información de la base de datos *Penn World Table* 9.0 y los Indicadores del Desarrollo Mundial del Banco Mundial.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933992496

La eficiencia en el uso de insumos en los procesos de producción —esto es, la productividad total de los factores (PTF)— sigue siendo escasa en los países de ALC. Si se aplica un ejercicio de contabilidad del desarrollo, la producción por hora puede desglosarse en tres componentes: una medida de la intensidad de capital físico, el capital humano por trabajador y la PTF.[3] La PTF, de alrededor de 37% de la de Estados Unidos, parece ser la principal explicación de los bajos niveles de productividad (Gráfico 3.2, panel C). Si la PTF de ALC alcanzara el nivel de la estadounidense, la producción por hora y el ingreso per cápita en relación con Estados Unidos aumentarían a 76% y 78%, respectivamente.

Las diferencias en capital humano también son importantes, aunque no tanto como la PTF. El trabajador promedio en ALC tiene alrededor de tres cuartas partes del capital humano del trabajador estadounidense promedio. De cerrarse la brecha de capital humano, la producción por hora y el ingreso per cápita aumentarían a cerca de 40%. A este respecto, ALC solo podrá reducir considerablemente la brecha del ingreso respecto del mundo desarrollado si aumenta su PTF agregada. En otras palabras, la convergencia solo será posible si la productividad crece de forma sistemática y considerable por encima de lo que se observa en los países desarrollados (CAF, 2018). Hay varios factores detrás del deficiente desempeño de la región en productividad, entre ellos la falta de instituciones confiables y capaces, así como los marcos regulatorios deficientes (Pérez Caldentey y Vernengo, 2017; CAF, 2018).

La baja productividad es un problema en todos los sectores económicos de ALC. De hecho, un desglose de 10 sectores de la economía muestra que la productividad laboral sectorial equivale a 33%, en promedio, de la de Estados Unidos. En ningún sector fue superior al 50% (Cuadro 3.1) (CAF, 2018). Los bajos niveles de productividad en todos los sectores de la economía indican que se trata de un problema transversal y que en ALC faltan condiciones para facilitar el crecimiento de la productividad. Al respecto, se necesitan reformas estructurales profundas, de largo plazo, para superar la desaceleración del crecimiento de la productividad. Sin embargo, las diferencias del nivel de productividad de los distintos sectores de actividad no son desdeñables. Esto indica que hay margen para una transformación estructural que aumente la productividad por medio de flujos de trabajo de actividades de baja productividad a otras de alta productividad (McMillan y Rodrik, 2011).

Cuadro 3.1. **Productividad laboral sectorial en América Latina, en relación con Estados Unidos (2010)**

Sector	Productividad laboral relativa
Agricultura	0.21
Minería	0.50
Manufactura	0.34
Suministro de electricidad, gas y agua	0.36
Construcción	0.37
Servicios de comercio	0.29
Servicios de transporte	0.39
Servicios empresariales	0.19
Servicios gubernamentales	0.40
Servicios personales	0.28
Promedio	0.33

Nota: La productividad laboral de todos los países se expresa como una fracción de la de Estados Unidos. Los países incluidos en la muestra son Argentina, el Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México y Perú.

Fuente: Cálculos propios con información de la base de datos GGCD 10-Sector (Timmer, De Vries y De Vries, 2015).

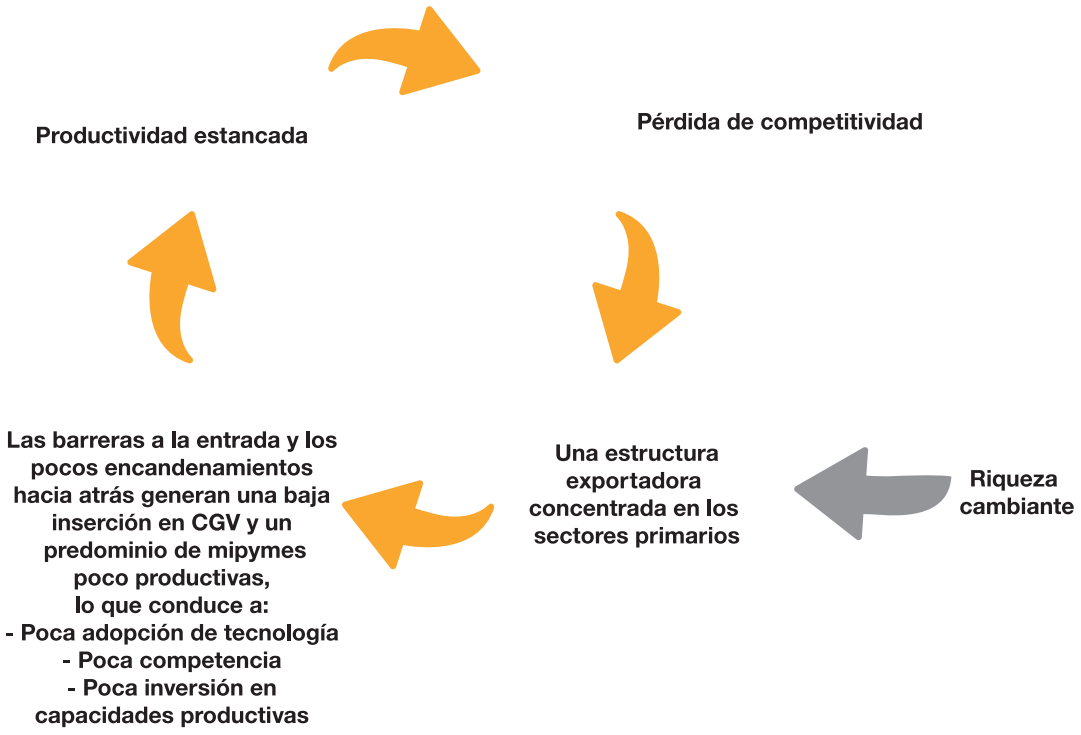
Un análisis específico del sector manufacturero formal muestra que la brecha de productividad con respecto a Estados Unidos se debe principalmente a la baja productividad en todos los subsectores de manufactura, no a una asignación particularmente deficiente de empleos entre ellos. De hecho, la productividad laboral del subsector manufacturero promedio equivale a 30% de la de Estados Unidos.[4] A su vez, la baja productividad de cada subsector no se debe a una distribución ineficiente del trabajo entre las empresas.[5] Más bien se explica por la escasa productividad de las empresas, que equivale, en promedio, a cerca del 35% de la de Estados Unidos. Es decir, la poca productividad de la empresa media explica en gran medida la brecha de productividad en el sector manufacturero (aunque en este análisis se incluyen solo las empresas formales, y es de esperar que la brecha de productividad con respecto a las empresas informales sea considerable). Sin embargo, en el sector servicios la mala asignación entre los subsectores y las empresas contribuye en mayor medida a explicar la brecha de productividad laboral que lo que se observa en la manufactura (CAF, 2018).[6] El desempeño deficiente de la productividad está asociado con la existencia de una *trampa de la productividad,* que se relaciona principalmente con una estructura exportadora concentrada en sectores de bajo grado de sofisticación. Pese a que la productividad es baja en todos los sectores, hay grandes diferencias entre algunos de ellos, en particular entre la economía formal y la informal. Estas diferencias indican que otras características específicas de la estructura económica y el modelo de exportación de ALC limitan la capacidad para activar un círculo virtuoso de crecimiento de la productividad.

La región de ALC se encuentra en una *trampa de la productividad:* el estancamiento de la productividad se vincula con una estructura exportadora sesgada hacia los sectores primarios con bajos niveles de sofisticación (como la agricultura, la pesca o la minería) (Gráfico 3.4). Esta estructura exportadora presenta barreras a la entrada para nuevas empresas (dado que estos sectores exigen altas inversiones fijas de capital) y no genera encadenamientos hacia atrás en la economía, lo que a su vez dificulta que las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes), abundantes en ALC, se conecten con los mercados internacionales. Esto es uno de los factores que explica que la región tenga una débil inserción en las CGV. La escasa participación de ALC en las CGV, a su vez, limita los niveles de adopción de tecnología del tejido empresarial, y genera pocos incentivos para invertir en capacidades productivas. El resultado es que la competitividad no crece, y esto dificulta una transformación estructural hacia sectores exportadores más sofisticados y hacia segmentos de mayor valor agregado de las CGV, alimentando así un círculo vicioso que perjudica a la productividad (Gráfico 3.3).

Esta dinámica ha cobrado importancia en un contexto global en que la demanda de productos básicos ha caído, y en que es necesario activar nuevos motores de crecimiento que incrementen la productividad. Además, el proceso de *riqueza cambiante,* que hace referencia al desplazamiento del centro de gravedad de la economía global hacia el Oriente, ha entrado en una nueva etapa. China está transitando de un modelo económico basado en la inversión a uno basado en el consumo, lo que ejerce gran impacto sobre la demanda mundial de productos básicos (OCDE/CAF/CEPAL, 2015). Este fenómeno también está afectando a los precios internacionales de los productos básicos, lo que tiene consecuencias para el modelo exportador de ALC.

Además, ALC está entrando en una nueva etapa: dado que la región no puede crecer tan solo acumulando factores de producción, tiene que activar nuevas fuentes de crecimiento basadas en una mayor productividad. Más en concreto, hay que aumentar la productividad, pero de tal modo que facilite una distribución más equitativa del ingreso, la diversificación sectorial de las exportaciones y la sostenibilidad ambiental (lo que la CEPAL llama "productividad genuina") (CEPAL, 2015).

Gráfico 3.3. **La trampa de la productividad en América Latina y el Caribe**



Fuente: Elaboración propia.

Descomponiendo la trampa de la productividad

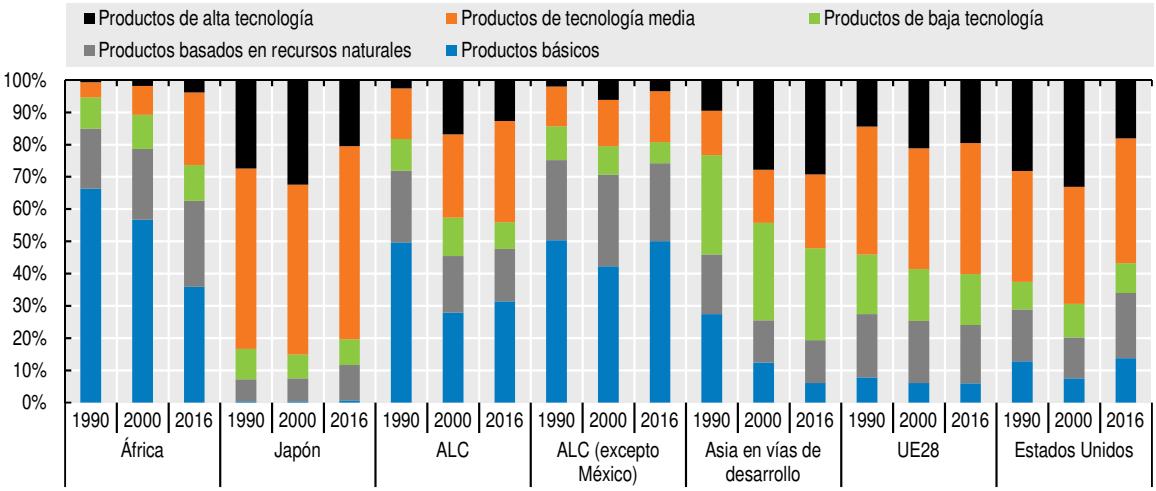
La baja competitividad de ALC ha estado asociada con una concentración importante de las exportaciones en sectores primarios con bajos niveles de tecnología. Desde principios del siglo, las exportaciones de la región se han concentrado más en bienes primarios y en la producción básica a partir de recursos naturales. En 2016, en promedio, 50% de las exportaciones de ALC (excepto México), fueron productos básicos (en comparación con 42% en 2000). Otro 23% fueron productos basados en recursos naturales; menos de 5% de ellos incorporaron alta tecnología y apenas alrededor de 15% tenían tecnología media (Gráfico 3.4).

El bajo valor agregado de la estructura productiva de ALC se refleja en la débil integración de la región en las CGV. La participación de la región como fuente de valor agregado extranjero en las exportaciones mundiales (encadenamientos hacia adelante) sigue siendo insignificante. Por su parte, el porcentaje de valor agregado extranjero en las exportaciones latinoamericanas (encadenamientos hacia atrás) es considerablemente menor que el de otras regiones. Los siete países latinoamericanos con información disponible tuvieron una participación conjunta de solo 4% como origen del valor agregado extranjero incluido en las exportaciones mundiales en 2014 (comparado con casi 3% en 1995).

Estos siete países de ALC desempeñan un papel pequeño como fuente de valor agregado extranjero, exceptuando en sus relaciones con regiones clave, como es el caso de Estados Unidos y Canadá (casi 10%), China (5%), el resto del Sudeste asiático (3%) y la Unión Europea (2%). Por otra parte, además de los bajos niveles de encadenamientos hacia adelante, Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y Perú también tienen encadenamientos hacia atrás considerablemente menores que otras regiones, en particular la Unión Europea y el Sudeste asiático. En 2014, solo 13% del valor exportado

por estos seis países se generó en otras economías, en comparación con 19% en Estados Unidos, Canadá y México, y alrededor del 30% en la Unión Europea, China y el resto del Sudeste asiático (OCDE/CAF/CEPAL, 2018).

Gráfico 3.4. **Estructura de exportaciones por nivel tecnológico, regiones del mundo (1990-2016)**



Fuente: Cálculos propios con información de la base de datos CEPALSTAT.
StatLink https://doi.org/10.1787/888933992515

Este perfil de exportación está vinculado con el predominio en ALC de mipymes poco productivas. El 99.5% de la estructura económica de la región está compuesta por mipymes, que representan 61% del empleo formal. Sin embargo, contribuyen apenas con 25% de la producción total (Cuadro 3.2). La escasa contribución de las mipymes al PIB contrasta marcadamente con su contribución en la Unión Europea, donde representan alrededor de 56% de la producción total (Dini y Stumpo, 2018).

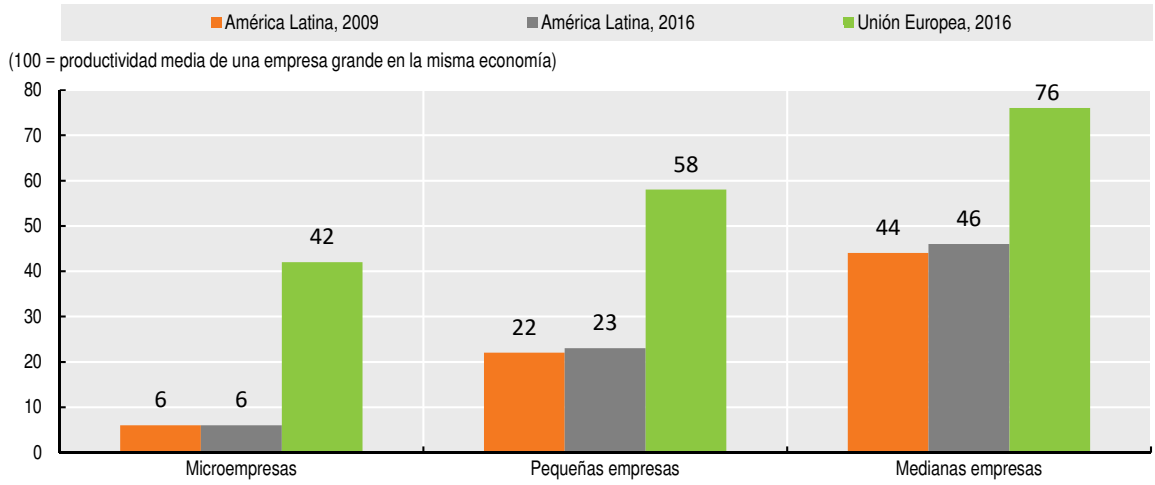
Cuadro 3.2. **América Latina: Proporción del número, el empleo y la producción de las empresas por tamaño (porcentajes)**

	Empresas	Empleo	Producción
Microempresas	88.4	27.4	3.2
Pequeñas empresas	9.6	19.7	8.8
Medianas empresas	1.5	14.0	12.6
Grandes empresas	0.5	38.9	75.4

Fuente: Dini y Stumpo (2018).

La escasa contribución de las mipymes a la producción total muestra que tienen bajos niveles de productividad y tienden a concentrarse en sectores poco productivos. Esto, a su vez, es causa de una baja contribución a las exportaciones. Las mediciones de la productividad interna relativa (la productividad respecto a la de las grandes empresas) muestran que, en 2016, la productividad laboral promedio de una empresa mediana en ALC era de menos de la mitad que la de las grandes empresas. Las pequeñas y micro empresas mostraban un desempeño aún más deficiente, que alcanzaba apenas el 23% y el 6% de la productividad de las grandes empresas, respectivamente. En la Unión Europea, en cambio, las mipymes alcanzan 42%, 58% y 76% de la productividad de las grandes empresas, respectivamente (Gráfico 3.5).

Gráfico 3.5. **Productividad interna relativa de las mipymes en América Latina y la Unión Europea**



Nota: La productividad interna relativa se refiere a la productividad de las mipymes en relación con la de las grandes empresas.
Fuente: Dini y Stumpo (2018).
StatLink https://doi.org/10.1787/888933992534

La brecha de productividad entre las mipymes de ALC también es mayor que en la Unión Europea. De hecho, la productividad de una empresa mediana es algo menos del doble de la de una microempresa en la Unión Europea. En ALC, la brecha es de más de siete veces. Los bajos niveles de productividad de las mipymes de ALC se traducen en una escasa contribución al total de exportaciones. En tanto que las mipymes de la Unión Europea generan más de la mitad de las exportaciones totales, las grandes empresas de ALC representan más de 80% de las exportaciones de la región (Dini y Stumpo, 2018).

La concentración de las exportaciones de ALC en los sectores primarios limita la capacidad de las mipymes para aumentar su productividad. Al mismo tiempo, el predominio de las mipymes poco productivas representa un obstáculo para lograr una estructura exportadora de mayor sofisticación. En este sentido, el perfil exportador de ALC es a la vez causa y consecuencia de una estructura económica en la que predominan las mipymes poco productivas.

En ello intervienen dos efectos que se refuerzan a sí mismos. En primer lugar, el perfil exportador de ALC dificulta aún más que las mipymes se vinculen con las CGV, adopten tecnología y compitan en los mercados internacionales, lo que perpetúa su baja productividad. Dicho perfil exportador se caracteriza por la presencia de pocas empresas grandes especializadas en sectores intensivos en recursos naturales y algunos servicios con un uso muy intensivo de capital. En este contexto, las mipymes afrontan barreras de entrada y tienen pocos incentivos para participar en actividades de mayor valor agregado. Ello se debe a que estas actividades exigen grandes inversiones de capital y a que no se crean encadenamientos hacia atrás que ayuden a conectar el tejido empresarial con los mercados internacionales. En tal situación, el papel de las mipymes se limita a ofrecer empleos de bajos niveles de calidad, estabilidad y salarios. Permanecen en sectores poco productivos para los que no enfrentan barreras de entrada, atienden a los mercados locales y tienen pocos incentivos para vincularse con empresas situadas en otras etapas de la cadena productiva. Por consiguiente, la estructura productiva condiciona

considerablemente las modalidades de inserción de las mipymes en la economía regional y global, sus contribuciones potenciales al valor agregado y, en última instancia, el nivel global de productividad que se puede alcanzar.

En segundo lugar, muchas mipymes se mantienen pequeñas e improductivas. No tienen incentivos para invertir en capacidades productivas o incorporar tecnología y no enfrentan competencia internacional alguna. En consecuencia, su productividad se estanca. Permanecen concentradas en sectores poco productivos, lo que con el tiempo favorece una estructura exportadora focalizada en sectores de escasa sofisticación. Esta realidad está alineada con lo que predice la hipótesis de la autoselección de la nueva "nueva teoría del comercio", según la cual las empresas más productivas se autoseleccionan para participar en los mercados de exportación, de ahí que las menos productivas continúen atendiendo a los mercados locales (Melitz, 2003). En suma, la concentración en estos sectores lleva a bajos niveles de productividad, lo que dificulta una transformación estructural con mayores niveles de sofisticación.

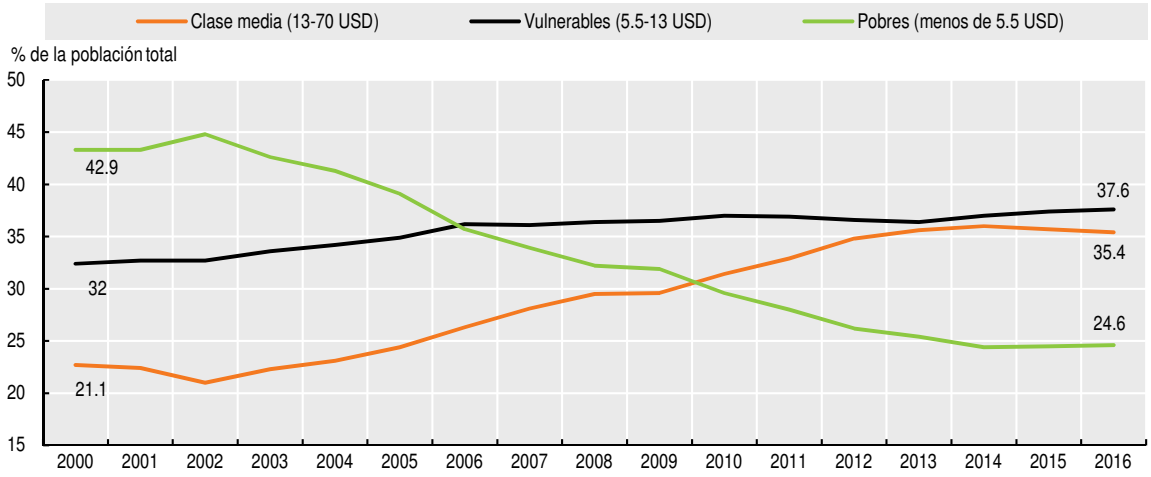
La economía política en ALC complica aún más esta dinámica. En las economías donde hay altos niveles de corrupción, es posible que las empresas adopten prácticas de colusión y recurran a la captura de políticas públicas para evitar la competencia mediante la protección legal, en vez de obtener una ventaja competitiva por medio de la innovación. Esto incide en la productividad, pues se ejerce una influencia indebida en los políticos y la administración a fin de crear barreras de entrada a competidores y evitar la competencia —la cual aumenta la productividad— y también porque la innovación se vuelve una opción relativamente menos interesante que la captura de políticas, lo cual crea otro obstáculo para el crecimiento de la productividad (OCDE, 2018a).

La trampa de la vulnerabilidad social

La clase media vulnerable se ha convertido en el mayor grupo socioeconómico en ALC. La reducción de la pobreza lograda desde principios del siglo ha sido notable. De hecho, entre 2000 y 2016 la pobreza (definida como un ingreso diario menor de 5.50 USD [PPA de 2011] en ALC bajó de 42.9% a 24.6%. Sin embargo, la mayoría de quienes escaparon de la pobreza hoy forman parte de un grupo vulnerable. Un evento negativo, como el producido por el desempleo, un problema de salud o el envejecimiento, entre otros, podría sumirlos una vez más en la pobreza. Esta clase media vulnerable (5.50-13.00 USD al día [PPA de 2011]) aumentó de 32.0% a 37.6% entre 2000 y 2016. Ahora representa el mayor grupo socioeconómico de la región (Gráfico 3.6) (CEDLAS y Banco Mundial, 2018).

El crecimiento de la clase media vulnerable viene acompañado de nuevos retos. Más personas sufren los efectos de un círculo vicioso —la *trampa de la vulnerabilidad social*— que perpetúa su situación vulnerable. El mecanismo de este círculo vicioso es el siguiente: quienes pertenecen a la clase media vulnerable tienen empleos de mala calidad, por lo general informales, que se caracterizan por una escasa protección social y un ingreso bajo y, a menudo, inestable. En consecuencia, enfrentan más limitaciones para invertir en su capital humano o para tener capacidad de ahorrar e invertir en una actividad empresarial dinámica; en tales condiciones, subsisten con bajos niveles de productividad y, por tanto, permanecen solo con posibilidades de acceso a empleos de mala calidad e inestables que los mantienen en una situación vulnerable (Gráfico 3.7). Esta trampa funciona al nivel del individuo, que se encuentra atrapado en una situación vulnerable; en cambio, la trampa de la productividad se refiere a una relación circular que afecta a toda la economía.

Gráfico 3.6. **Población latinoamericana por grupo socioeconómico**

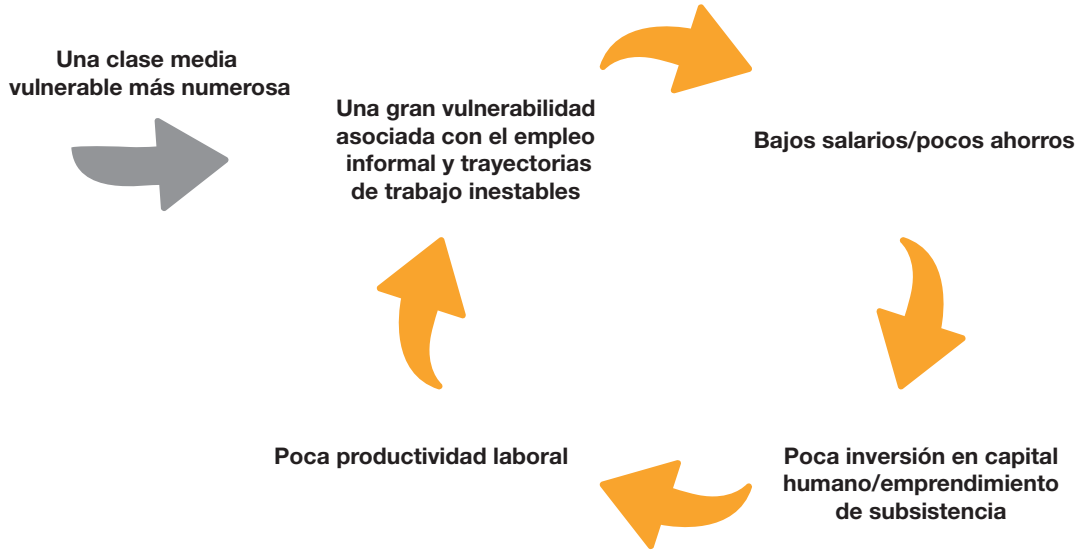


Nota: Las clases socioeconómicas se definen según la clasificación mundial: "Pobres" = personas con un ingreso diario per cápita de 5.50 USD o menos. "Vulnerables" = personas con un ingreso diario per cápita de 5.50-13.00 USD. "Clase media" = personas con un ingreso diario per cápita de 13.00-70.00 USD. Las líneas de pobreza y los ingresos se expresan en cantidades de USD con PPA (paridad de poder adquisitivo) de 2011 al día. El agregado de ALC se basa en 17 países de la región con microdatos disponibles: Argentina (urbano), el Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay (urbano).

Fuente: Cálculos propios con base en tabulaciones del LAC Equity Lab de SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial, 2018).

StatLink https://doi.org/10.1787/888933992553

Gráfico 3.7. **La trampa de la vulnerabilidad social en América Latina y el Caribe**



Fuente: Elaboración propia.

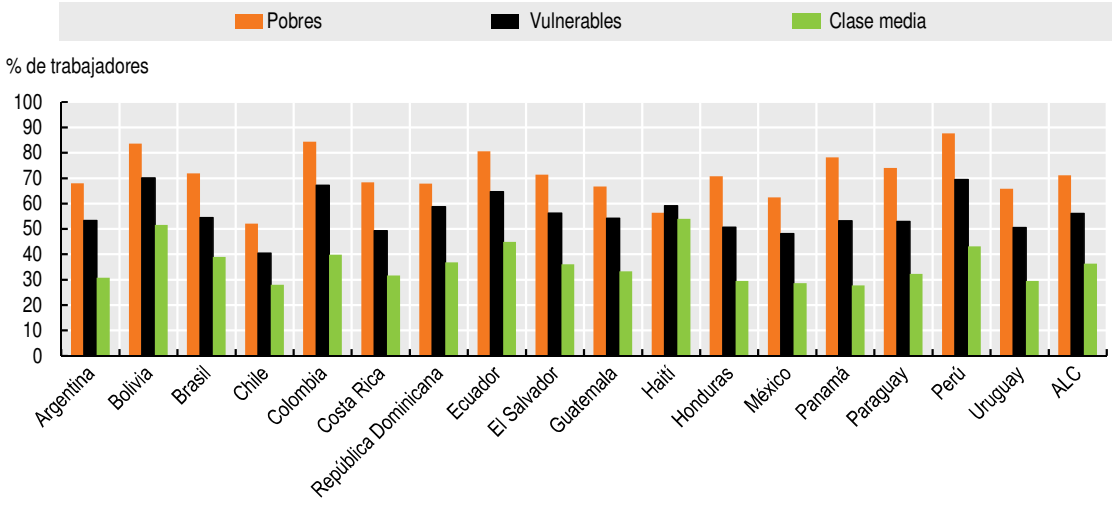
La incidencia y la importancia de la trampa de la vulnerabilidad social han aumentado en años recientes por varias razones. En primer lugar, hoy son más las personas afectadas por este círculo vicioso. En segundo lugar, las condiciones externas han aumentado la presión sobre las poblaciones vulnerables. El contexto mundial favorable que ayudó a sacar de la pobreza a un gran porcentaje de la población a partir de principios del siglo ya no es tan propicio. De hecho, la reducción de la pobreza se ha desacelerado e incluso aumentó

de 24.0% a 24.6% entre 2014 y 2016. Además, algunas tendencias, como el envejecimiento de la población o el impacto potencial del cambio tecnológico sobre los empleos, implican aún más presiones para los grupos de población vulnerables. En suma, la trampa de la vulnerabilidad social se exacerba a causa de factores tanto nacionales como externos y afecta a una mayor proporción de la población, lo que hace más urgente la respuesta de las políticas públicas.

Descomponiendo la trampa de la vulnerabilidad social

Una de las principales características de las personas de clase media vulnerable, y un factor determinante clave de su vulnerabilidad, es la mala calidad de sus empleos. En particular, la informalidad laboral predomina entre los vulnerables, con una tasa de 56% para el promedio de ALC, cifra considerablemente mayor que la de la clase media consolidada, de 36% (Gráfico 3.8) (OCDE/CAF/CEPAL, 2018). Los niveles de informalidad entre los vulnerables se han mantenido relativamente estables con el tiempo (56% también en 2004), lo cual indica que siguen sin atenderse las principales causas del fenómeno. Aunque hay gran heterogeneidad entre países, la tasa de informalidad entre los vulnerables es sistemáticamente mayor de 40%. Los empleos informales se caracterizan por bajos niveles de ingreso, malas condiciones de trabajo, acceso limitado o nulo a la protección social y dificultad para acceder a servicios públicos como transporte y vivienda en las ciudades, entre otros (CAF, 2017; OCDE/CAF/CEPAL, 2016; OCDE, 2017). En suma, los empleos no son una fuente suficiente de ingresos ni de protección social para muchos, sobre todo para quienes pertenecen a los grupos socioeconómicos pobres y vulnerables.

Gráfico 3.8. **Informalidad laboral por grupo socioeconómico en algunos países de ALC (2014 o último año disponible)**



Nota: Definición legal de informalidad: sector donde los trabajadores no tienen derecho a pensión, seguro médico, protección social, contrato laboral ni los derechos generales del sector formal.

Fuente: Cálculos propios con base en tabulaciones por parte de la OCDE y el Banco Mundial de la base de datos SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial, 2018).

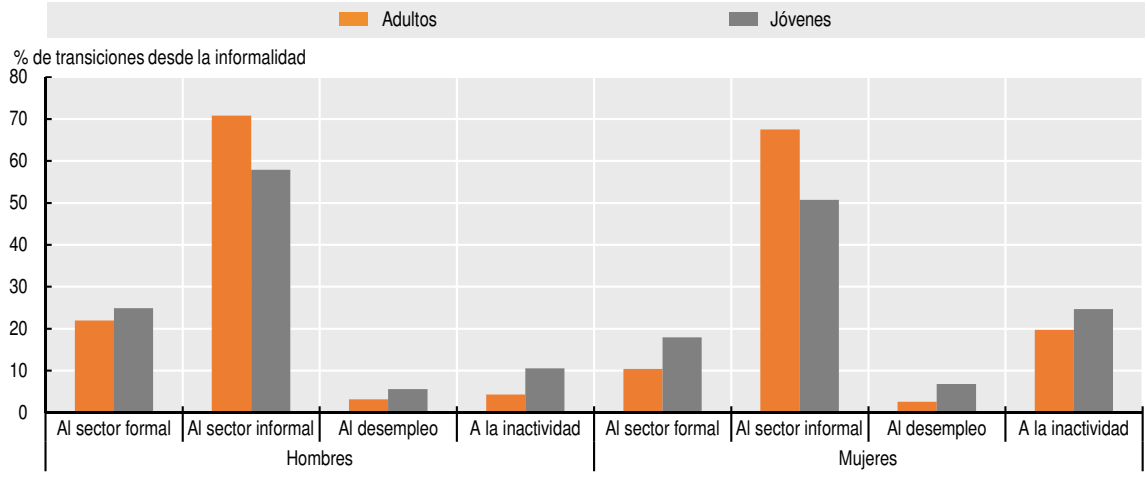
StatLink https://doi.org/10.1787/888933992572

Las trayectorias laborales son inestables en ALC, con predominio de empleos de corta duración y un alto grado de rotación, sobre todo entre los grupos socioeconómicos más desfavorecidos. Uno de cada cuatro trabajadores latinoamericanos de 25 a 54 años de edad tiene un año o menos en la empresa donde trabaja (BID, 2015). Asimismo, de 20% a 40% de los trabajadores de 25 a 45 años de Argentina, Brasil, Colombia, México, Paraguay, Perú y

la República Bolivariana de Venezuela han estado desempleados o inactivos al menos una vez por un periodo de entre un año y medio y cinco años (según el país de que se trate) y 50% han estado en la informalidad por lo menos una vez (BID, 2015).

También parece que hay obstáculos para escapar de la informalidad. Solo 30% de los desempleados que consiguen empleo se integran al sector formal (BID, 2015). Asimismo, las transiciones anuales desde la informalidad en los adultos de 30 a 55 años de edad en Argentina, Brasil, Chile y México muestran que, en promedio, 70% de los hombres y 67% de las mujeres pasan a otro empleo informal; solo 21% y 10%, respectivamente, se emplean en el sector formal (OCDE/CAF/CEPAL, 2018). Las transiciones anuales de los jóvenes (de 15 a 29 años de edad) en los mismos países muestran que, en promedio, 57% de los hombres y 50% de las mujeres que dejan un empleo informal consiguen otro informal (OCDE/CAF/CEPAL, 2016) (Gráfico 3.9). En total, esta dinámica indica un alto grado de rotación. Lo anterior implica que la mayoría de los trabajadores, en particular entre las poblaciones vulnerables, experimentan en su trayectoria laboral periodos de inactividad, desempleo e informalidad.

Gráfico 3.9. **Transiciones desde la informalidad en el mercado laboral de América Latina**



Nota: Los resultados muestran el promedio de Argentina, Brasil, Chile y México. Se trata de las tasas anuales de transición desde el empleo informal acumuladas en el periodo 2005-2015. Las tasas de transición se calculan como la relación entre el flujo de personas que pasaron del estado 1 al estado 2 entre el momento 0 y el momento 1 y el número total de personas que se encontraban en el estado 1 en el momento 0 (es decir, del empleo informal al empleo formal). Las transiciones son de año en año (del año t al año t+1). Este análisis se limita a las poblaciones urbanas debido a la disponibilidad de información. Los datos de Argentina son representativos de los centros urbanos de más de 100 000 habitantes.

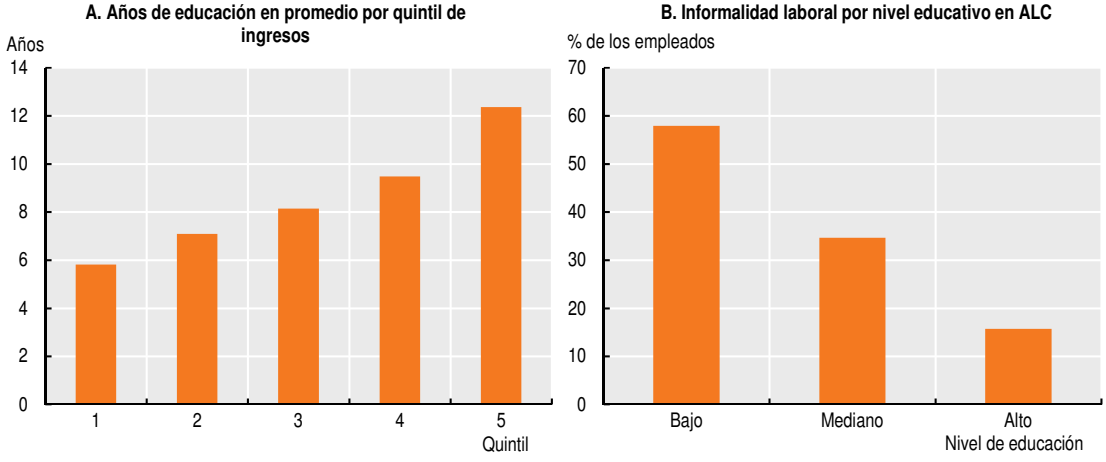
Fuente: Cálculos propios con base en tabulaciones por parte de la OCDE y el Banco Mundial de la base de datos SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial, 2018).

StatLink https://doi.org/10.1787/888933992591

El predominio de empleos informales de mala calidad, aunado al alto grado de rotación entre situaciones laborales precarias, deja a muchos trabajadores en estado vulnerable, con ingresos bajos e inestables y escasa protección social. Los salarios por hora de los trabajadores informales representaban, en promedio en ALC, la mitad de los salarios por hora de los trabajadores formales (CEDLAS y Banco Mundial, 2018). Los ingresos son inestables por la gran rotación laboral (BID, 2015). Además, la mayoría de las personas de este grupo tienen poco acceso a protección social mediante el empleo. Por ejemplo, sus contribuciones al sistema de pensiones, de haberlas, pueden ser limitadas e insuficientes para alcanzar una pensión mínima al jubilarse. De hecho, en 2010 solo alrededor de 40% de la población de 65 años y más tenía acceso a un sistema contributivo de pensiones (Bosch, Melguizo y Pagés, 2013).

Los ingresos bajos e inestables, aunados a la escasa protección social y a la percepción general de vulnerabilidad, llevan a que los individuos no inviertan en su educación. De hecho, pese a las mejoras generales en acceso a la educación en todos los países de ALC, persisten grandes diferencias entre grupos socioeconómicos. El promedio de años de educación de las personas pertenecientes al segundo y al tercer quintil de ingresos —en los que se encuentra la mayoría de la población *vulnerable*— es de cerca de siete y ocho años, respectivamente, en comparación con casi 10 años de educación promedio entre las personas del cuarto quintil de ingresos (Gráfico 3.10). Hay tres principales razones que sustentan la idea de que los trabajadores de la clase media vulnerable no invierten en su capital humano. En primer lugar, dados sus bajos ingresos y su vulnerabilidad, no pueden permitirse pasar periodos largos desempleados o inactivos. Por lo tanto, no pueden invertir una cantidad importante de tiempo en su propio capital humano. En segundo lugar, dado que estos trabajadores por lo general tienen empleos de mala calidad y corta duración, los procesos de aprendizaje en el lugar de trabajo son deficientes, y la inversión de las empresas en formación, escasa. De hecho, los empleos informales por lo general se consiguen en ambientes de trabajo de poco valor agregado; las competencias que los trabajadores adquieren no son aplicables a empresas más productivas. Además, las empresas no tienen incentivos para formar a sus trabajadores. Estas empresas tienden a ser pequeñas y temen que su inversión en capacitación se pierda si los trabajadores pueden emplearse en empresas de mayor tamaño y que ofrecen mejores sueldos. Por otra parte, tienen recursos limitados para invertir en formación. En tercer lugar, dado que estos trabajadores por lo común están excluidos de los canales formales de capacitación, no tienen acceso a programas de este tipo.

Gráfico 3.10. **El vínculo entre educación, ingreso e informalidad laboral en América Latina**



Fuente: OCDE/CAF/CEPAL, con base en CEDLAS y Banco Mundial, 2018.
StatLink https://doi.org/10.1787/888933992610

En síntesis, un porcentaje grande y creciente de la población de ALC está atrapada en su situación vulnerable. Los trabajadores de este grupo habitualmente tienen empleos informales y cambian mucho de situación laboral, lo que los deja vulnerables, ya que tienen ingresos insuficientes e inestables y poco acceso a la protección social. Ello, a su vez, les impide ahorrar e invertir en su propio capital humano o en iniciar una actividad empresarial dinámica. Con el tiempo, esto mantiene a quienes pertenecen a este grupo con un escaso nivel de productividad y poca capacidad para escapar de su situación de vulnerabilidad.

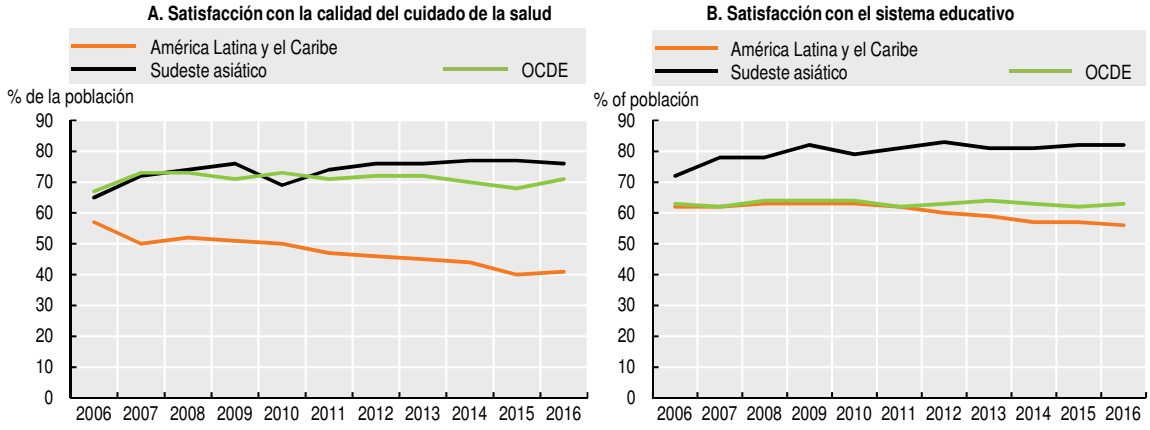
La trampa institucional

Las demandas de los ciudadanos van en aumento y siguen insatisfechas

El crecimiento de la clase media en ALC —que hoy representa un tercio de la población— ha venido acompañado de mayores aspiraciones y demandas de instituciones y servicios públicos de mejor calidad. Esta clase media consolidada (13.00-70.00 USD diarios con PPA de 2011) aumentó de 21.1% a 35.4% entre 2000 y 2016. Este crecimiento se relaciona no solo con el ingreso, sino también con la autopercepción; algunas personas tienen aspiraciones de clase media aunque sus niveles de ingresos no sean necesariamente los que se atribuyen a los grupos de clase media. De hecho, alrededor del 40% de la población de ALC se considera a sí misma como de clase media (Latinobarómetro, 2015). Estos fenómenos tienen implicaciones en lo que se refiere a valores y exigencias sociales, pues se cree que los ciudadanos de clase media son grandes partidarios de la democracia, y a la vez tienen una postura crítica con respecto al modo en que esta funciona (OCDE, 2010).

Las mayores expectativas de la clase media consolidada y la sensación de inestabilidad de la clase vulnerable son dos de los factores que han impulsado la caída en los niveles de satisfacción con los servicios públicos observados en años recientes en ALC (Daude et al., 2017). De 2006 a 2017, el porcentaje de la población satisfecha con la calidad de los servicios de salud disminuyó de 57% a 43%, muy por debajo de los niveles registrados en las economías de la OCDE, que rondan el 70%. Asimismo, la satisfacción con el sistema educativo se redujo de 63% a 56% en el mismo periodo, por debajo del nivel de la OCDE de 65% en 2017 (Gráfico 3.11) (OCDE/CAF/CEPAL, 2018).

Gráfico 3.11. **Satisfacción con algunos servicios públicos en América Latina, el Sudeste asiático y la OCDE**



Fuente: OCDE/CEPAL/CAF, con base en la Encuesta Mundial Gallup (2016).
StatLink https://doi.org/10.1787/888933992629

Diversos indicadores de confianza muestran la creciente insatisfacción ciudadana: casi 64% de los ciudadanos latinoamericanos confían poco o nada en sus gobiernos nacionales. Muchos ciudadanos también perciben que la política no es incluyente (OCDE, 2018a; OCDE/CAF/CEPAL, 2018). Por último, es posible que la creciente interconexión a nivel global favorecida por los adelantos tecnológicos haya creado nuevos paradigmas de progreso social. Es más fácil comparar el progreso en ALC con el de sociedades de mayor grado de desarrollo, aumentando así las aspiraciones de las generaciones jóvenes (OCDE/CAF/CEPAL, 2018).

Las demandas insatisfechas de un gran porcentaje de la población de ALC provocan una trampa institucional que pone en peligro la sostenibilidad del contrato social. El aumento de las aspiraciones sociales está imponiendo una presión adicional sobre las instituciones, que son incapaces de responder a las demandas cambiantes de los ciudadanos. Además, las debilidades institucionales y la incidencia de la captura de políticas son problemas importantes en ALC, como lo indican los altos niveles de percepción de corrupción y la desconfianza general en las instituciones expresada por los ciudadanos (OCDE/CAF/CEPAL, 2018). Todos estos elementos generan una desvinculación de la ciudadanía respecto de sus deberes cívicos, dado que ven poco valor en el cumplimiento de sus obligaciones sociales, como la de pagar impuestos. De esta forma, los ingresos fiscales se ven mermados, lo que limita los recursos disponibles para que las instituciones públicas suministren bienes y servicios de mejor calidad y respondan a las crecientes aspiraciones de la sociedad. Esta trampa institucional es un círculo vicioso (Gráfico 3.12) que tiene grandes implicaciones. Perpetúa las desigualdades y genera una fractura social que debilita el contrato social.

Gráfico 3.12. **La trampa institucional en América Latina y el Caribe**



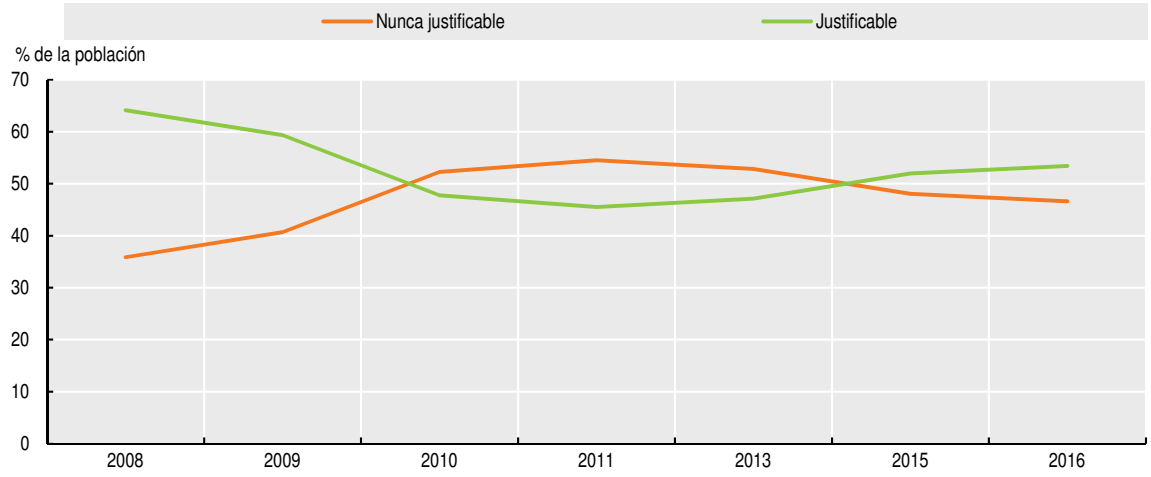
Fuente: Elaboración propia.

Descomponiendo la trampa institucional

Los bajos niveles de satisfacción con los bienes públicos, aunados a la cada vez menor confianza en las instituciones públicas, han erosionado la "moral fiscal" en la región. La "moral fiscal" se refiere a la disposición de los ciudadanos a pagar impuestos, la cual ha disminuido en años recientes. De hecho, tras un periodo (de 2008 a 2011) en el que la moral fiscal aumentó, en 2016 el 53.4% de la población consideraba justificable no pagar impuestos, en comparación con el 46% en 2011 (Gráfico 3.13).

Una baja moral fiscal debilita la capacidad del Estado para aumentar los ingresos fiscales, que de por sí son escasos en ALC. Esto, a su vez, limita los recursos disponibles para mejorar los bienes y servicios públicos. En 2016, pese a un aumento sostenido desde los años 1990, los ingresos fiscales de ALC (22.7% del PIB) quedaron muy por debajo de la cifra correspondiente de la OCDE (34.3% del PIB). Sin embargo, existen grandes diferencias entre los países de ALC: desde el 12.6% en Guatemala hasta un 41.7% en Cuba (Gráfico 3.14) (OCDE/CEPAL/CIAT/BID, 2018). Esto ilustra los limitados recursos disponibles para mejorar los servicios públicos y el funcionamiento de las instituciones, y refuerza la importancia de infundir confianza y generar legitimidad fiscal para romper con la trampa institucional que existe en la región.

Gráfico 3.13. **Moral fiscal en América Latina: ¿Consideran justificable los ciudadanos el no pagar impuestos?**

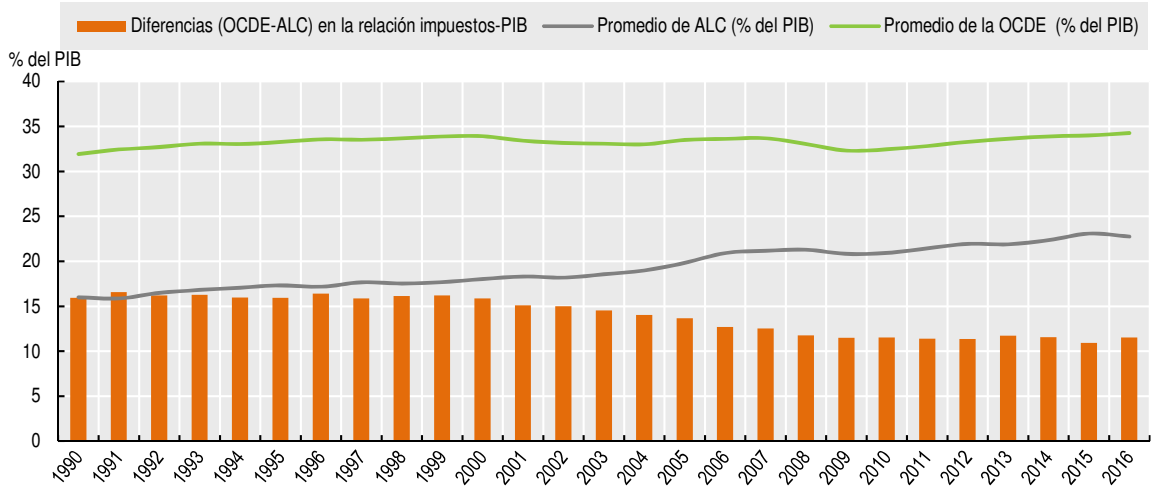


Nota: Promedio sin ponderar de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. La pregunta concreta es: "Diga, por favor, en cada una de las siguientes afirmaciones si usted cree que evadir impuestos siempre es justificable, nunca es justificable, o un punto intermedio". Para efectos prácticos, clasificamos como "nunca justificable" al porcentaje de encuestados que respondieron 10 (la mayor puntuación); "ligeramente justificable" a quienes respondieron entre 6 y 9, y "justificable" a quienes respondieron entre 1 (el mínimo posible) y 5.

Fuente: Cálculos propios con base en Latinobarómetro (2015).

StatLink https://doi.org/10.1787/888933992648

Gráfico 3.14. **Relación impuestos-PIB, promedios de ALC y la OCDE, 1990-2016**



Fuente: Cálculos propios con base en OCDE/CEPAL/BID (2018).

StatLink https://doi.org/10.1787/888933992667

Los bajos recursos fiscales limitan la capacidad de las instituciones públicas para responder a las crecientes aspiraciones de la sociedad, lo que pone en marcha un círculo vicioso que debilita el contrato social en ALC. De hecho, esta dinámica puede agravar la desigualdad entre los grupos socioeconómicos y aumentar aún más la falta de participación del ciudadano en los asuntos públicos.

Por un lado, las personas de clase alta y clase media suelen canalizar su insatisfacción con los servicios públicos renunciando a ellos y usando los servicios privados de mejor calidad que pueden pagar. Esto quizá explique por qué un gran porcentaje de los latinoamericanos que perciben ingresos suficientes prefieren servicios educativos y de salud privados que los servicios públicos universales. Por ejemplo, el porcentaje de alumnos de educación secundaria matriculados en escuelas privadas está estrechamente relacionado con el ingreso del hogar y se observa un aumento drástico en los quintiles de ingresos cuarto y quinto.

Por otro lado, también las personas de hogares de clase media vulnerable y pobres están insatisfechas con la calidad de los servicios públicos. Sin embargo, como ellas no necesariamente tienen los ingresos suficientes para renunciar a ellos, siguen usándolos aunque los consideren de mala calidad. Estos dos grupos, que en conjunto representan alrededor de 70% de la población, están insatisfechos por diversas razones y encuentran pocos incentivos para comprometerse con firmeza con el contrato social. En consecuencia, la calidad de los servicios públicos se deteriora, lo que afecta sobre todo a quienes siguen usándolos porque su falta de recursos no les deja otra opción (OCDE/CAF/CEPAL, 2018).

La trampa ambiental

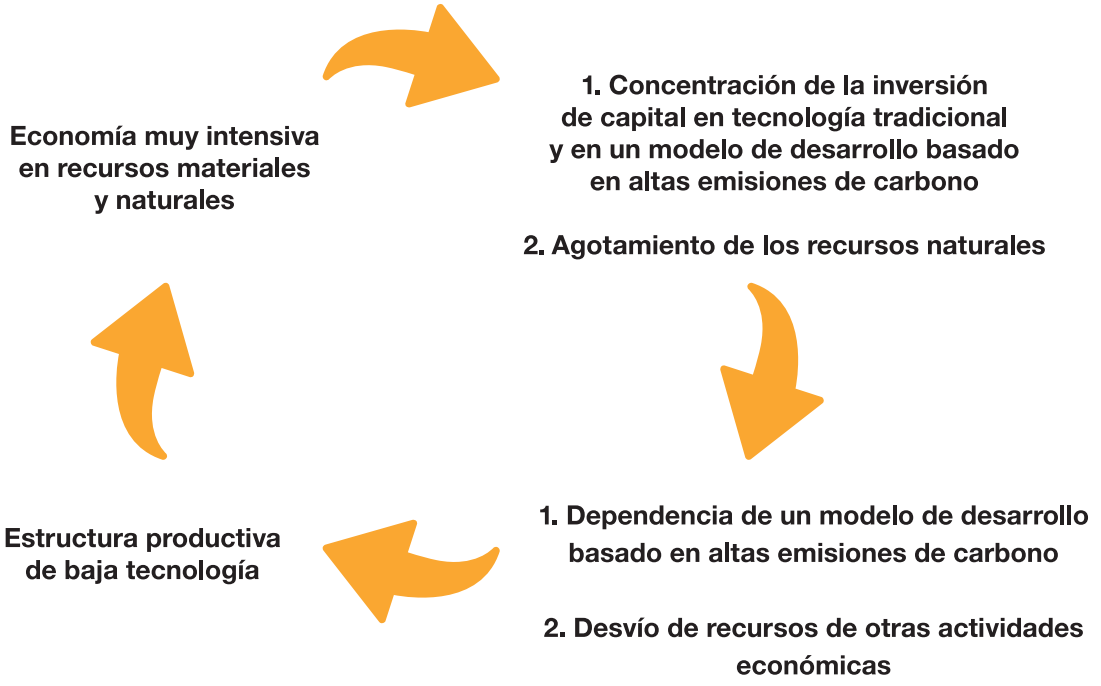
Los retos ambientales siguen siendo apremiantes y diversos en ALC. Uno de importancia decisiva tiene que ver con la pérdida de los bosques. De hecho, la tasa de deforestación todavía se cuenta entre las más altas del mundo, aunque en años recientes se ha desacelerado. La principal causa de la deforestación es el desmonte de tierras para la agricultura, a menudo agravado por la poca claridad o la falta de tenencia de la tierra. Otro reto ambiental importante tiene que ver con el agua. Si bien los recursos hídricos son relativamente abundantes, muchas regiones áridas y semiáridas sufren una escasez cada vez mayor como consecuencia de la creciente demanda de agua y su reducida disponibilidad debido al cambio climático. La contaminación del aire y del agua también representa un importante problema ambiental para ALC. La contaminación local del aire, en particular, es motivo de preocupación en algunas ciudades grandes de la región (OCDE, 2018b; OCDE, 2018c).

Estos retos ambientales suponen presiones para la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad. Lo anterior es de especial importancia para ALC, una de las regiones más importantes del mundo en cuanto a biodiversidad y ecosistemas. De hecho, se calcula que alberga el 40% de la biodiversidad mundial, y seis de los 17 “países megadiversos” se encuentran en América Latina y el Caribe (OCDE, 2018b).

El cambio climático es otro reto ambiental decisivo con consecuencias físicas y económicas en ALC. Se han observado grandes alteraciones del régimen de lluvias y temperaturas, lo que afecta a la agricultura y las cosechas. Asimismo, la región ha sufrido más catástrofes relacionadas con el cambio climático (Magrin et al., 2014; CEPAL, 2018). Esto representa un problema especialmente apremiante para los pequeños Estados caribeños (véase el Capítulo 6). En 2015, el costo económico del cambio climático en la región se estimó en 100 000 millones de USD (Vergara, Fenhann y Schletz, 2014). Un aumento de la temperatura de alrededor de 2.5 °C podría reducir el producto económico en 1.5-5.0% del PIB (CEPAL, 2015). Además, el aumento de las controversias ambientales por los escasos recursos, la propagación de enfermedades transmitidas por vectores, los movimientos de población y la movilización de recursos debido a fenómenos meteorológicos extremos plantean graves riesgos para los logros sociales y económicos.

El reto ambiental en ALC se ve agravado por una *trampa ambiental* hacia la cual parece dirigirse la región. En esencia, esta trampa se relaciona con la estructura productiva de la mayoría de las economías de ALC, sesgada hacia actividades muy intensivas en recursos materiales y naturales. Quizá tal concentración esté llevando a estos países a una dinámica insostenible desde la perspectiva ambiental y económica, por dos razones. Por un lado, es difícil y costoso abandonar un modelo de desarrollo basado en altas emisiones de carbono; y, por otro, los recursos naturales en los que se basa el modelo se están agotando, lo que lo vuelve insostenible (Gráfico 3.15). Estas dinámicas han cobrado importancia en años recientes, en particular dado el mayor compromiso mostrado por los países de ALC con los esfuerzos mundiales para combatir el cambio climático.

Gráfico 3.15. **La trampa ambiental en América Latina y el Caribe**



Fuente: Elaboración propia.

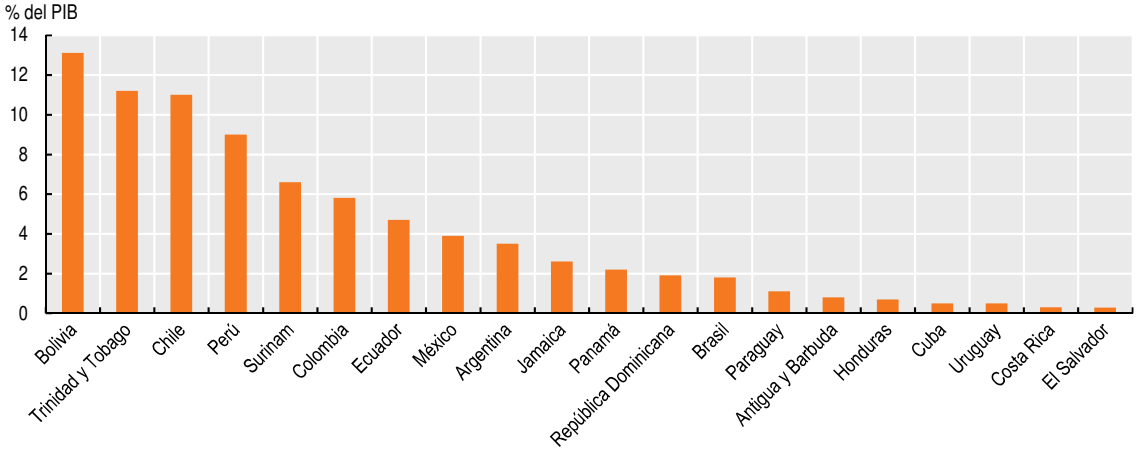
Descomponiendo la trampa ambiental

El crecimiento en muchos países de ALC se caracteriza por grandes ineficiencias ambientales. El modelo económico de ALC depende de la explotación de los recursos naturales como uno de sus principales motores de crecimiento. Por ejemplo, en la actualidad, la minería y los combustibles fósiles representan un porcentaje considerable del PIB en muchos países (Gráfico 3.16).

La mayoría de los países de la región han pasado con éxito de una base agrícola a otra más sofisticada. Sin embargo, esta transición ha estado asociada con algunos problemas ambientales, principalmente la contaminación industrial y la mayor emisión de gases de efecto invernadero (GEI). La minería, la extracción de energía y la infraestructura también son importantes factores impulsores de la pérdida de biodiversidad, debido al cambio de uso del suelo, la extracción de aguas subterráneas, la contaminación del suelo y el

agua, y la generación de residuos peligrosos. La agricultura sigue siendo una actividad importante con un fuerte impacto ambiental. Por ejemplo, la agricultura es una amenaza para la biodiversidad como consecuencia del pastoreo excesivo, el uso de pesticidas y el elevado consumo de agua. En suma, el modelo económico y el crecimiento de la población están transformando el cambio de uso del suelo, lo que produce contaminación y aumenta la demanda de recursos (OCDE, 2018b).

Gráfico 3.16. **Combustibles fósiles y minería: Contribución al PIB por países, 2017**



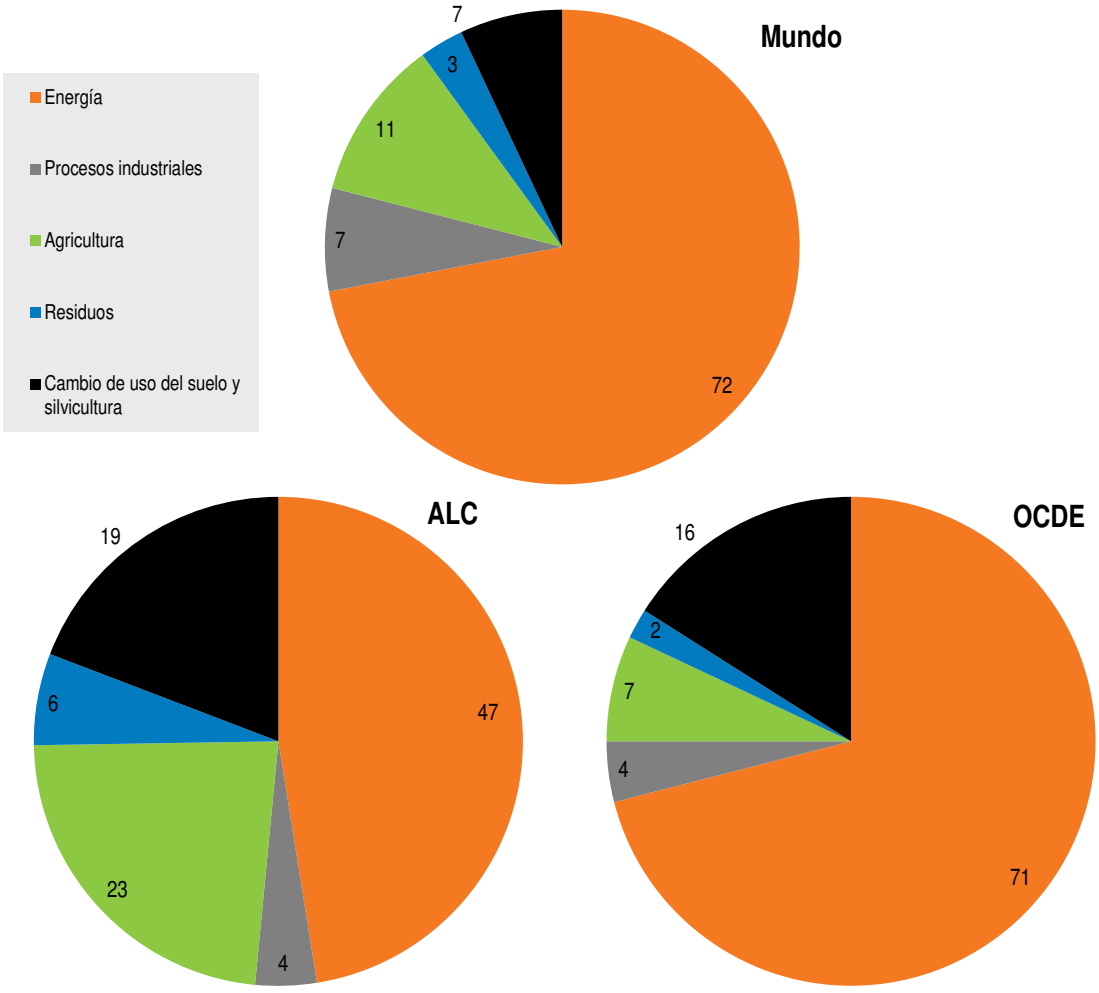
Fuente: Cálculos propios con base en CEPALSTAT.
StatLink https://doi.org/10.1787/888933992686

La estructura económica predominante en los países de ALC se refleja en la composición de sus emisiones de CO_2. La agricultura, por una parte, y el uso del suelo y el cambio de uso del suelo, por la otra, generan 23% y 19%, respectivamente, de las emisiones de ALC, en comparación con un promedio de 11% y 7% de las emisiones mundiales (Gráfico 3.17).

La intensidad en el consumo de carbono en la matriz energética de ALC aumentó en las últimas décadas. Las emisiones de GEI relacionadas con el consumo de energía son el factor más importante que impulsa la tendencia ascendente del total de emisiones en la región, pues la principal fuente de energía son los combustibles fósiles (carbón, petróleo y gas natural). Entre 1990 y 2014 el consumo de energía se elevó 87% (2.7% al año), lo que en el mismo periodo hizo aumentar en 96% las emisiones de GEI relacionadas con él (2.9% al año). La diferencia en las tasas de crecimiento del consumo de energía y de las emisiones de GEI relacionadas con la energía se explica por los cambios del contenido de carbono en el uso de energía o la intensidad de carbono en el consumo energético (emisiones de GEI por unidad de PIB), la cual ha aumentado. De hecho, la intensidad de carbono en el consumo energético en ALC aumentó 5% de 1990 a 2014 (0.2% al año). Este aumento se produjo incluso con una mayor proporción de gas natural en la matriz, y la reducción en 2015 de la proporción de petróleo con respecto a 1990. Esto se explica sobre todo por una menor proporción de biomasa en la matriz energética y un mayor uso de carbón.

Gráfico 3.17. **Emisiones de gases de efecto invernadero por región y sector**

(como porcentaje del total de emisiones)



Fuente: Cálculos propios con base en World Resources Institute (2017) y Banco Mundial (2018).

StatLink https://doi.org/10.1787/888933992705

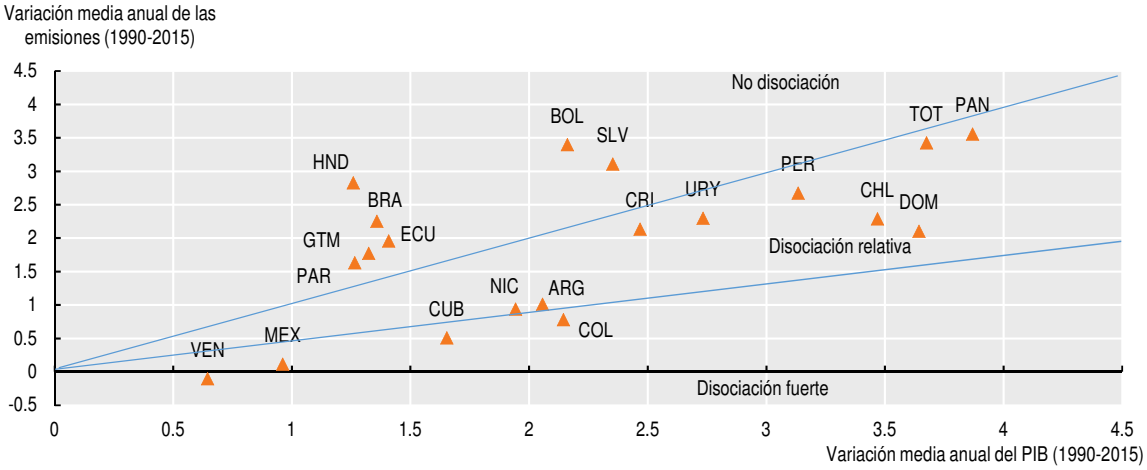
En síntesis, el crecimiento económico de muchos países de ALC ha estado estrechamente vinculado con el aumento de las emisiones de GEI. La tasa de crecimiento de dichas emisiones ha sido mayor que la del PIB en muchos países de ALC, que no han podido desvincular el modelo económico de una senda de desarrollo basada en altas emisiones de carbono (Gráfico 3.18). Otros países han tenido mayores tasas de crecimiento del PIB que de las emisiones de GEI, pero aun así se mantienen en una senda de desarrollo basada en emisiones relativamente altas de carbono.

La concentración de muchos países de ALC en sectores de uso intensivo de recursos que siguen una vía de desarrollo basada en altas emisiones de carbono conduce a sus economías a una trampa ambiental, sobre todo por dos canales.

En primer lugar, la mayoría de las inversiones en las economías de este tipo se orienta a actividades basadas en tecnologías tradicionales y dependientes de materias primas y combustibles fósiles. Por lo tanto, constituyen un modelo económico basado en altas emisiones de carbono. A medida que este modelo se consolida, se hace más difícil transitar hacia una economía de bajas emisiones de carbono. En la práctica, el cambio de

rumbo exige invertir más en la desmantelación y/o transformación de la infraestructura existente (por ejemplo, un sistema de energía basado en combustibles fósiles, el uso de terrenos forestales para la agricultura extensiva o un sistema de transportes basado sobre todo en hidrocarburos). Además, hay implicaciones internacionales que considerar. La competencia creciente de países que están cambiando a modelos económicos de bajas emisiones de carbono y poco uso de materias primas, aunada a la lucha mundial contra el cambio climático, quizá impongan mayores costos a los modelos económicos de altas emisiones de carbono. En este contexto, es posible que muchos países de ALC tengan dificultad para competir y crecer con base en la estructura económica actual.

Gráfico 3.18. **Crecimiento del PIB frente al aumento de emisiones de GEI en América Latina y el Caribe (1990-2015)**



Fuente: Cálculos propios con base en CEPALSTAT.
StatLink https://doi.org/10.1787/888933992724

En segundo lugar, este modelo económico es insostenible porque ocasiona el agotamiento de los recursos naturales en los que se basa. De hecho, los modelos económicos intensivos en recursos se basan en la extracción y el uso de recursos naturales. La extracción contamina el medioambiente y también agota los recursos que se extraen, pues en general son finitos. Además, la gran cantidad de energía y agua que se invierte en la extracción agota los propios recursos de los que depende el modelo. En este sentido, el modelo es insostenible. Por otra parte, la contaminación desvía recursos —es decir, inversión— de otras actividades, lo que fomenta la concentración en los sectores extractivos. En suma, los países pueden quedar "atrapados" en un modelo insostenible en términos ambientales y económicos. Esto dificulta pasar a modelos de crecimiento más sofisticados y sostenibles, con menos riesgos para el medioambiente.

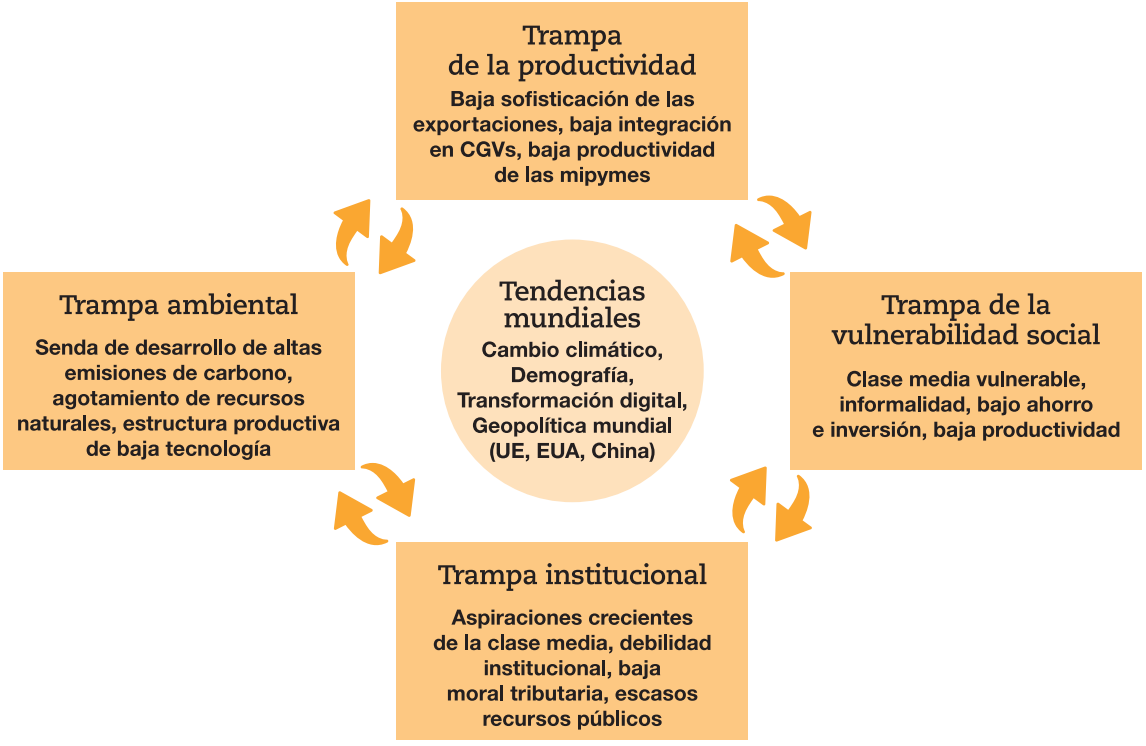
Superar la trampa ambiental y hacer virtuoso este círculo vicioso exigirá reformas políticas audaces para transitar a una economía de bajas emisiones de carbono y fomentar el crecimiento verde. Los marcos de política y los intereses económicos existentes siguen orientados hacia los combustibles fósiles y las actividades intensivas en carbono, pues el carbón, el petróleo y el gas natural han impulsado el desarrollo económico hasta la fecha. Para revertir la tendencia, se requiere implementar una transformación sin precedentes en infraestructura y tecnología, y modificar en gran medida las políticas y los incentivos (OCDE, 2018b; OCDE/IEA/NEA/ITF, 2015). Además, parte esencial de la transformación es una mayor cooperación internacional mediante el Acuerdo de París u otros foros internacionales, y los países de ALC poco a poco han mostrado un compromiso más firme con estos esfuerzos mundiales (OCDE/Banco Mundial/Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, 2018).

Interacciones entre las trampas del desarrollo

Las cuatro trampas del desarrollo interactúan y se refuerzan recíprocamente. Esto complica de manera particular los retos del desarrollo y aumenta cada vez más la necesidad de herramientas eficaces de análisis y la importancia de respuestas coordinadas de políticas públicas (Gráfico 3.18).

Abundan los ejemplos de la manera en que las trampas se refuerzan entre sí. En cuanto a las trampas de vulnerabilidad social y de productividad, la vulnerabilidad relacionada con los empleos informales es consecuencia en gran medida de los bajos niveles de productividad que caracterizan a los países de ALC. Al mismo tiempo, la propia informalidad representa un gran obstáculo para el aumento de la productividad y los ingresos fiscales (Busso, Fazio y Levy, 2012). Asimismo, las instituciones débiles y la vulnerabilidad social se refuerzan recíprocamente. Las poblaciones son vulnerables porque carecen de una adecuada red de seguridad o porque las instituciones débiles no las proveen de servicios públicos de calidad, como la educación y la salud. Por otra parte, la vulnerabilidad debilita la capacidad y la disposición para pagar impuestos y cumplir con las reglas de la formalidad, lo que debilita el marco institucional. Por último, la trampa de la productividad está vinculada directamente con las instituciones, que se muestran como uno de los principales factores de éxito en los países que han superado este reto. Con el tiempo, la trampa ambiental se relaciona directamente con la diversificación de la estructura productiva y con la capacidad del marco institucional para redirigir la inversión de los sectores intensivos en recursos y carbono hacia las tecnologías ecológicamente eficientes. A la par, la degradación y el agotamiento ambientales refuerzan la trampa de la vulnerabilidad al aumentar la incertidumbre general.

Gráfico 3.19. **Trampas del *desarrollo en transición* en América Latina y el Caribe**



Fuente: Elaboración propia.

Las respuestas de políticas públicas para superar estas trampas del desarrollo en ALC deben tomar en cuenta sus interacciones. Una mayor comprensión de los vínculos y las causalidades comunes entre diversos problemas y objetivos de política será crucial para idear respuestas que atiendan con eficacia sus complejas interacciones. A este respecto, es fundamental identificar políticas que beneficien a todos los interesados, promuevan sinergias y ayuden a negociar acuerdos. El nexo entre productividad e inclusión, por ejemplo, hace pensar en numerosas vinculaciones entre estos dos objetivos de política y exige políticas públicas capaces de fomentar ambos al mismo tiempo (OCDE, 2018d).

En general, la narrativa del desarrollo en transición coincide con dos agendas más amplias y las complementa. Por una parte, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible tiene 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (Naciones Unidas, 2015).

Conclusiones

Las economías de ALC representan un buen ejemplo de *desarrollo en transición* (DiT). En estos países, el ingreso indica que las economías están en crecimiento, pero ciertas vulnerabilidades confirman la existencia de retos en varios ámbitos del desarrollo. El avance logrado por estos países desde principios del siglo ha sido considerable. Sin embargo, el estancamiento de distintas dimensiones sugiere que prevalecen grandes debilidades estructurales. El crecimiento económico se ha desacelerado, la reducción de la pobreza está estancada, las crecientes demandas de los ciudadanos siguen insatisfechas y la sostenibilidad del modelo económico es cuestionable debido a su impacto ambiental.

Además, a las debilidades persistentes se suman nuevos retos del desarrollo, que en muchos casos han surgido precisamente como consecuencia de los avances o debido a los cambios en las condiciones mundiales. Por eso la región afronta principalmente cuatro trampas estructurales del desarrollo que exigen respuestas de política nuevas y más complejas: las trampas de la productividad, la vulnerabilidad, la institucional y la ambiental.

En este contexto, la agenda del DiT adquiere especial relevancia para América Latina como estrategia para responder a estos nuevos retos del desarrollo. La agenda del DiT, plantea la necesidad de repensar el modelo de desarrollo para lograr una prosperidad duradera y compartida. También promueve nuevos enfoques de las relaciones internacionales que apoyen las estrategias de desarrollo nacional, como muestran los Capítulos 4 y 5.

Notas

1. Los países de ingresos medios de la región constituyen un grupo heterogéneo en términos de tamaño, desarrollo y potencial económico. El PIB per cápita promedio durante el periodo 2007-16 varía de un mínimo de 4 130 dólares a un máximo de 18 722 dólares. En los países de ingresos medios altos el coeficiente de Gini varía entre 42.4 y 58.4, mientras que el índice de pobreza oscila entre 0% y 40.6%.
2. Se trata de una unidad contable, $Y/N = L/N * E/N * H/E * Y/H$, donde Y es el PIB, N es la población total, L es la fuerza laboral, E es el número total de trabajadores empleados y H es el total de horas trabajadas en la economía. Cada una de las cuatro relaciones del lado derecho de esta expresión corresponde a los cuatro componentes antes listados: participación en el mercado laboral, tasa de empleo, horas por trabajador y producción por hora. Cabe señalar que L/N no es la tasa de participación estándar porque N incluye a toda la población, no solo aquella en edad productiva.

3. Este desglose se basa en una función de producción de Cobb-Douglas formulada así: $Y = AK^{\alpha}(Lh)^{1-\alpha}$, donde Y es el PIB, A denota la PTF, K es el volumen de capital, L es el total de horas trabajadas y h representa las unidades de capital humano de un trabajador común. De esta ecuación se puede obtener $\frac{Y}{L} = A^{1/1-\alpha}\left(\frac{K}{Y}\right)^{\alpha/1-\alpha} h$. Así, la producción por hora está constituida por tres componentes: la intensidad de capital $\left(\frac{K}{Y}\right)^{\frac{\alpha}{1-\alpha}}$, el capital humano por trabajador h, y la PTF $A^{\frac{1}{1-\alpha}}$. Estos componentes se calcularon con datos de las *Penn World Tables* 9.0, suponiendo que $\alpha = 1/3$. Cabe señalar que se ha calculado una medida propia de la PTF usando las ecuaciones que anteceden. Sin embargo, las *Penn World Tables* usan una medida de la PTF basada en otra metodología. Véase un desglose similar en Jones (2015).
4. Para el caso de la manufactura (que es un sector de 1 dígito según la ISIC, revisión 3.1), un subsector se define como una actividad de 4 dígitos que distingue, por ejemplo, entre el procesamiento de pescado o frutas, así como la fabricación de motores o bombas. En total, hay 55 subsectores. Este análisis utiliza datos de encuestas para Chile, Colombia y México durante el período 2003-07. Este período es el único año común para el que tenemos datos de los tres países. Además, los datos excluyen establecimientos con menos de diez empleados.
5. Busso, Madrigal y Pagés (2013, BMP en adelante) aplican la metodología de Hsieh y Klenow (2009) para diez economías latinoamericanas y encuentran ganancias mucho mayores al reasignar eficientemente capital y trabajo dentro de cada subsector. Encuentran que la producción aumenta entre 45% y 127%, mientras que CAF (2018) encuentra que la producción aumenta en aproximadamente un 20% (la producción por trabajador en todo el sector manufacturero va de 0.34 a 0.41). Hay una serie de razones que explican esta discrepancia aparentemente grande. En primer lugar, cuando el análisis se limita a empresas que tienen 10 o más trabajadores, las ganancias según BMP son de alrededor de 50 a 60%. En segundo lugar, y quizá más importante, las dos hipótesis son distintas. BMP consideran una reasignación tanto de capital como de mano de obra, mientras que el CAF reasigna solo la mano de obra. Además, la hipótesis de BMP elimina por completo la asignación deficiente en cada subsector. En cambio, el CAF pregunta a cuánto ascenderían las ganancias si el nivel de eficiencia de las asignaciones en cada subsector fuera el mismo que el registrado en Estados Unidos, el cual no es del todo eficiente.
6. En el caso de los servicios, el análisis se basa en datos administrativos de la seguridad social de Uruguay y en una encuesta de empresas de Colombia en el periodo 2008-2012. Las conclusiones coinciden con las de Busso, Madrigal y Pagés (2013).

Referencias

Azariadis, C. y J. Stachurski (2005), "Poverty traps", en *Handbook of Economic Growth*, Aghion, P. y S. Durlauf (eds.), Elsevier, Ámsterdam.

Banco Mundial (2018), *World Bank World Development Indicators* (database), http://data.worldbank.org/ (consultado el 1 de mayo de 2018).

Bosch, M., Á. Melguizo y C. Pagés (2013), *Better Pensions, Better Jobs: Towards Universal Coverage in Latin America and the Caribbean,* Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.

Busso, M., M.V. Fazio y A. Levy (2012), *(In)Formal and (Un)Productive: The Productivity Costs of Excessive Informality in Mexico*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.

Busso M., L. Madrigal y C. Pagés (2013), "Productivity and resource misallocation in Latin America", *B.E. Journal of Macroeconomics*, Vol. 13/1, June, De Gruyter, Berlin, Boston, pp. 1-30.

CAF (2018), Informe RED 2018, "Instituciones para la productividad: hacia un mejor entorno empresarial", Banco de Desarrollo de América Latina, Caracas, http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1343 (consultado en diciembre de 2018).

CAF (2017), "Informe RED 2017, Crecimiento urbano y acceso a oportunidades: un desafío para América Latina", Banco de Desarrollo de América Latina, Bogotá, http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1090.

CEDLAS y Banco Mundial (2018), LAC Equity Lab tabulations based on SEDLAC.

Conference Board (2018), *Total Economy* (base de datos), www.conference-board.org/data/economydatabase/ (consultado en agosto de 2018).

Daude, C. et al. (2017), "On the middle 70%: The impact of fiscal policy on the emerging middle class in Latin America using commitment to equity", *Working Papers*, No. 1 716, Department of Economics, Tulane University, Nueva Orleans.

Dini, M. y G. Stumpo (coords.) (2018), "Mipymes en América Latina: un frágil desempeño y nuevos desafíos para las políticas de fomento", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2018/75), Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago.

CEPAL (2018), *The Inefficiency of Inequality,* Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago.

CEPAL (2017), *Economic Survey of Latin America and the Caribbean 2017,* Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago.

CEPAL (2015), *The Economics of Climate Change in Latin America and the Caribbean: Paradoxes and Challenges of Sustainable Development,* Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago.

Gill, I. y H. Kharas (2007), *An East Asian Renaissance*, Banco Mundial, Washington, DC.

Hirschman, A. (1958), *The Strategy of Economic Development*, Yale University Press, New Haven.

IDB (2015), "Empleos para crecer", Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC, www.iadb.org/es/empleosparacrecer.

Kharas, H. y H. Kohli (2011), "What is the middle income trap, why do countries fall into it, and how can it be avoided?", *Global Journal of Emerging Market Economies*, Vol. 3/3, Emerging Markets Institute, Beijing, pp. 281-289.

Latinobarómetro (2015), http://www.latinobarometro.org/latNewsShow.jsp.

Magrin, G.O. et al. (2014), "Central and South America," Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part B: Regional Aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel of Climate Change, V.R. Barros et al. (eds.), Cambridge University Press, Reino Unido y Nueva York, pp. 1499-1566.

McMillan, M. y D. Rodrik (2011), "Globalization, structural change and productivity growth", *Working Paper*, No. 17143, National Bureau of Economic Research, junio de 2011, www.nber.org/papers/w17143.

Melguizo, A. et al. (2017), "No sympathy for the devil! Policy priorities to overcome the middle-income trap in Latin America", *Working Paper*, No. 340, OECD Development Centre, París, https://doi.org/10.1787/26b78724-en.

Melitz, M.J. (2003), "The Impact of Trade on Intra-Industry Reallocations and Aggregate Industry Productivity", *Econometrica*, Volume 71, Issue 6, pp. 1695-1725, noviembre de 2003.

Myrdal, G. (1957), *Economic Theory and Underdeveloped Regions*, Duckworth, Londres.

Naciones Unidas (2015), *Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development*, https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/21252030%20Agenda%20for%20Sustainable%20Development%20web.pdf.

OCDE (2018a), *Integrity for Good Governance in Latin America and the Caribbean: From Commitments to Action*, OECD Publishing, París, https://doi.org/10.1787/9789264201866-en.

OCDE (2018b), *Biodiversity conservation and sustainable use in Latin America: Evidence from Environmental Performance Reviews*, OECD Environmental Performance Reviews, OECD Publishing, París, https://doi.org/10.1787/9789264309630-en.

OCDE (2018c), *OECD.Stat* (base de datos), https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=EXP_MORSC (consultado en enero de 2019).

OCDE (2018d), *The Productivity-Inclusiveness Nexus*, OECD Publishing, París, https://doi.org/10.1787/9789264292932-en.

OCDE (2017), *Enhancing Social Inclusion in Latin America: Key Issues and the Role of Social Protection Systems*, OECD Publishing, París, http://www.oecd.org/latin-america/regionalprogramme/Enhancing-Social-Inclusion-LAC.pdf.

OCDE (2010), *Latin American Economic Outlook 2011: How Middle-Class is Latin America?*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/leo-2011-en.

OCDE/AIE/AEN/ITF (2015), *Aligning Policies for a Low-carbon Economy*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264233294-en.

OCDE/Banco Mundial/Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (2018), *Financing Climate Futures: Rethinking Infrastructure*, OECD Publishing, París, https://doi.org/10.1787/9789264308114-en.

OCDE/CAF/CEPAL (2018), *Perspectivas económicas de América Latina 2018: Repensando las instituciones para el desarrollo*, OECD Publishing, París, https://doi.org/10.1787/leo-2018-es.

OECD/CAF/CEPAL (2016), *Perspectivas económicas de América Latina 2017: Juventud, competencias y emprendimiento*, OECD Publishing, París, https://doi.org/10.1787/leo-2017-es.

OECD/CAF/CEPAL (2015), *Perspectivas económicas de América Latina 2016: Hacia una nueva asociación con China*, OECD Publishing, París, https://doi.org/10.1787/9789264246348-es.

OECD/CEPAL (2012), *Perspectivas económicas de América Latina 2013: Políticas de pymes para el cambio estructural*, OECD Publishing, París, https://doi.org/10.1787/leo-2013-es.

OECD/CEPAL/CIAT/BID (2018), *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2018*, OECD Publishing, París, https://doi.org/10.1787/rev_lat_car-2018-en-fr.

Pérez Caldentey, E. y M. Vernengo (eds.) (2017), *Why Latin American Nations Fail: Development Strategies in the Twenty-First Century*, University of California Press, Oakland, California.

Puebla, D. (2018), *Análisis de las empresas ecuatorianas y comercio exterior con un enfoque de tamaño*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago.

Ray, D. (2007), "Introduction to development theory", *Journal of Economic Theory*, Vol. 137/1, Elsevier, Ámsterdam, pp. 1-10.

Stumpo, G. y F. Correa Mautz (2017), *Brechas de productividad y cambio estructural. Políticas industriales y tecnológicas en América Latina* [Productivity Gaps and Structural Change. Industrial and Technological Policies in Latin America], Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago.

Timmer, M., G.J. de Vries y K. de Vries (2015), "Patterns of structural change in developing countries", en *Routledge Handbook of Industry and Development*, Routledge, Abingdon.

PNUD (2016), *Progreso multidimensional: bienestar más allá del ingreso*, Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, http://hdr.undp.org/sites/default/files/50228-undplac-web.pdf.

Vergara, W., J.V. Fenhann y M.C. Schletz (2014), *Zero Carbon Latin America: A Pathway for Net Decarbonization of the Regional Economy by mid-Century*, UN Environment–DTO Partnership, Copenhague.

World Resources Institute (2017), *CAIT Climate Data Explorer* (base de datos), http://cait.wri.org (consultado en noviembre de 2018).



Capítulo 4

Hacer que los Estados sean más efectivos: Formular e implementar estrategias nacionales

En este capítulo se destaca la necesidad de aumentar las capacidades nacionales para superar las trampas del desarrollo y, por consiguiente, mejorar el bienestar de los ciudadanos. Un punto de partida fundamental son los planes nacionales de desarrollo (PND), que priorizan las políticas y adoptan un enfoque integral y bien organizado. Aunque estos planes son específicos para cada país, tienen objetivos y retos comunes en lo que respecta a su diseño y ejecución. En este capítulo se destaca la importancia de mejorar y aumentar el gasto público para la ejecución exitosa de esos planes. Se insiste en que los PND deben abrirse camino de forma efectiva en la economía política. Por último, el capítulo se centra en la necesidad de incrementar los recursos domésticos con el propósito de financiar un desarrollo sostenible y durable, considerando la función de la tributación, los mercados financieros, los bancos nacionales de desarrollo y las asociaciones público-privadas.

Los datos estadísticos para Israel son proporcionados por y bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes competentes. El uso de estos datos por la OCDE es sin perjuicio del estatus de los Altos del Golán, de Jerusalén Este y de los asentamientos israelíes en Cisjordania bajo los términos del derecho internacional.

América Latina necesita contar con mejores capacidades institucionales para lograr el desarrollo sostenible

Mejor planificación para el desarrollo

Los Planes Nacionales de Desarrollo (PND) son una herramienta fundamental para planificar el desarrollo, ya que permiten avanzar hacia objetivos de desarrollo compartidos y hacia una visión común de largo plazo

Por lo menos **18** cuentan con un PND

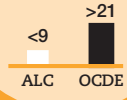
Por lo menos **10** países han otorgado rango constitucional a la planificación

Por lo menos **20** países han desarrollado un mecanismo para coordinar la puesta en práctica de los ODS

Mejor gasto para el desarrollo

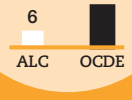
Para garantizar que el gasto se base en la relación calidad-precio y no en el gasto pasado,es fundamental planificarlo y evaluarlo

Gasto social (salud, pensiones, apoyo familiar) como % del PIB



80% del gasto público se concentra en el gasto corriente y sólo 20% en el gasto de capital

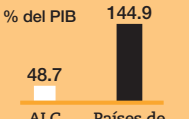
Nuevas solicitudes de patentes generadas por cada 1% del PIB invertido en I+D



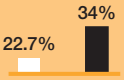
Mejor financiamiento para el desarrollo

Los impuestos, los bancos nacionales de desarrollo, las asociaciones público-privadas y los mercados financieros son mecanismos internos clave para el desarrollo

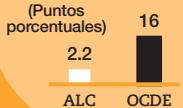
Crédito interno al sector privado



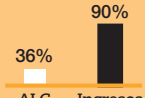
Relación impuestos-PIB promedio



Impuestos y transferencias: reducción del índice Gini



Acceso a financiamiento del 40% más pobre



Introducción

El enfoque de *desarrollo en transición* sostiene que América Latina y el Caribe (ALC) enfrentan nuevas trampas del desarrollo que están frenando su potencial para un mayor progreso. Las trampas de la productividad, de la vulnerabilidad social, ambiental e institucional confrontan a la región con retos nuevos y cada vez más complejos en materia de desarrollo. El enfoque de *desarrollo en transición* sugiere, además, la necesidad de aunar capacidades internas más robustas a una cooperación internacional renovada para superar esas trampas con eficacia e impulsar un desarrollo incluyente y sostenible. Gracias a estas medidas, la región transitará de los retos actuales a nuevas oportunidades para todos los ciudadanos. Por lo tanto, avanzar hacia etapas superiores de desarrollo exigirá implementar reformas ambiciosas de política pública y contar con instituciones nacionales más fortalecidas. Estas exigen respuestas de políticas públicas internas innovadoras y más complejas que las que llevaron a la región de ALC a un nivel de ingresos medios altos.

También se necesitan capacidades internas más sólidas para adaptarse y aprovechar las oportunidades de un entorno externo que cambia rápidamente. Alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) es una tarea ambiciosa que exige instituciones fuertes. Además, entran en juego grandes cambios tectónicos, incluidos el proteccionismo, los adelantos tecnológicos, el cambio climático, la migración y el envejecimiento de la población. Estos cambios están transformando con rapidez las economías y las sociedades, lo que causa la obsolescencia de las instituciones. Demandan nuevas respuestas y capacidades para aprovechar las nuevas oportunidades.

De hecho, aumentar las capacidades del Estado es un área de política pública que resulta clave para superar las trampas del desarrollo de ALC. Esta acción sigue siendo decisiva para favorecer que el impacto de las políticas productivas, sociales y de inclusión sea más focalizado y eficaz. Las capacidades del Estado también son cruciales para avanzar hacia patrones de producción y de consumo más ecológicos. Además, son parte esencial de los crecientes niveles de insatisfacción y desconfianza entre los ciudadanos (OCDE/CAF/CEPAL, 2018). En este sentido, es fundamental desarrollar más las capacidades al interior de las instituciones nacionales en los países de ALC.

En la última década, la mayoría de los países de ALC mejoraron sus capacidades institucionales en diferentes aspectos. En primer lugar, por ejemplo, en los planes nacionales de desarrollo (PND) se tomó en cuenta el carácter multidimensional del desarrollo y se incluyeron medidas de política pública para hacer frente a las trampas del desarrollo. Además, casi todos coinciden con la Agenda 2030 y utilizan los ODS como indicadores de seguimiento. En segundo lugar, dichos países optimizaron sus marcos institucionales y reguladores para incluir al sector privado en la formulación de políticas públicas, en particular, en las vinculadas a la contratación pública y a las asociaciones público-privadas. En tercer lugar, se fortalecieron las medidas de combate a la corrupción y se instauraron políticas de transparencia y gobierno abierto para infundir más confianza y fomentar una mayor participación de los ciudadanos en la toma de decisiones (OCDE/CAF/CEPAL, 2018). Por último, para financiar el desarrollo, si bien el nivel de impuestos sigue siendo bajo en comparación con los países de la OCDE (22.7% en relación con 34% del PIB en 2016), la tributación ha aumentado en más de 1.8 puntos porcentuales en el periodo de 2010 a 2016, y la mayoría de los países intentan activamente disminuir la evasión y el fraude fiscal tanto en el ámbito local como en el internacional (OCDE/CEPAL/CIAT/BID, 2018).

Si bien la región de ALC ha progresado en muchas áreas en las últimas décadas, la evidencia indica que las instituciones han evolucionado a un ritmo más lento que el de las aspiraciones de la sociedad (OCDE/CAF/CEPAL, 2018). En las economías en desarrollo, las capacidades estatales limitadas son comunes y han mejorado poco a lo largo del tiempo.

A menudo, los países en desarrollo han copiado las mejores prácticas de sus homólogos más desarrollados que los hacen parecer más capaces, aunque generalmente no lo sean (se trata del "mimetismo isomorfo", según lo expuesto por Andrews et al., 2017).

Este capítulo se centra en fortalecer las capacidades internas en tres áreas principales para atender las trampas del desarrollo y fomentar un enfoque multidimensional en aras de un desarrollo sostenible en ALC. En primer lugar, se necesitan mejores capacidades para optimizar la *planificación y el proceso de formulación de políticas para el desarrollo*. Esto incluye los asuntos relacionados con la creación de capacidad técnica para diseñar, implementar y supervisar PND estratégicos y de largo plazo. También contempla la manera como los PND se relacionan con el programa de desarrollo internacional de los ODS y el contexto mundial. Por último, se examina cómo crear consenso político y apoyo ciudadano para superar las complejidades de la economía política de las reformas en ALC. En segundo lugar, se necesitan mejores capacidades para optimizar el *gasto para el desarrollo*. Esto permitirá que los países hagan más con menos y tengan mecanismos para utilizar los recursos públicos con mayor efectividad y con un mayor impacto. En tercer lugar, se necesitan mejores capacidades para optimizar la financiación *para el desarrollo*. Esto se refiere a movilizar financiación domestica sostenible para el desarrollo, tanto público como privado, con el fin de invertir en políticas estructurales y apoyar la agenda de desarrollo sostenible. En las tres áreas la transformación digital desempeña un papel decisivo, al proporcionar nuevas herramientas y oportunidades para ofrecer mejores bienes y servicios públicos. Por lo tanto, en el capítulo se presentan algunos ejemplos pertinentes en los que la digitalización puede mejorar las capacidades institucionales.

Las tres áreas son transversales y afectan a todas las políticas públicas en todos los sectores y niveles de gobierno. Las ediciones anteriores de *Perspectivas económicas de América Latina* se centraron en diversos temas de política pública que son cruciales para un desarrollo sostenible e incluyente en la región. Estos incluyen política fiscal; migración; pequeñas y medianas empresas; infraestructura y logística; educación y competencias; integración comercial y la relación con China; la juventud, las competencias y el emprendimiento, así como la pertinencia de replantear las instituciones para apoyar un mayor desarrollo. Esas ediciones analizaron problemas horizontales en todas las *Perspectivas*, como la baja productividad, los mercados laborales y la persistencia de la informalidad, así como las implicaciones socioeconómicas de una clase media en expansión. Las tres áreas abordadas en este capítulo son pasos fundamentales para mejorar y fortalecer los temas tratados en las ediciones anteriores de este informe.

Mejorar las capacidades de planificación y formulación de políticas públicas de los Estados en América Latina

La planificación del desarrollo ha tenido una evolución importante en los últimos años en ALC, sobre todo con la adopción de los PND. Las estrategias de planificación contemporáneas de ALC promueven una visión multidimensional del desarrollo que hace especial hincapié en reducir la pobreza y la desigualdad, y en estimular la productividad. También promueve la participación de un grupo más amplio de instancias públicas y privadas en su diseño y ejecución. Por otra parte, las estrategias de planificación de ALC favorecen la adopción de políticas para mitigar las deficiencias del mercado y proporcionar bienes públicos. Esto suele hacerse mediante la regulación, la inversión pública y, en algunos casos, la organización de las asociaciones público-privadas.

Los PND son una herramienta fundamental para planificar el desarrollo, ya que permiten a los países avanzar hacia objetivos de desarrollo compartidos con una visión común y de largo plazo. En este sentido, los PND pueden resultar esenciales para coordinar

las políticas públicas de manera que las economías de ALC logren superar las trampas del desarrollo. Del mismo modo, es fundamental relacionar los PND con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (Agenda 2030), en concreto, con los ODS en los cuales los bienes públicos mundiales son cruciales.

Para adoptar los PND los países deben abrirse camino entre reformas plurianuales y complejas. En ese contexto, los PND surgen de procesos de formulación de políticas (PFP) específicas por país. A su vez, estos PFP se derivan de un determinado equilibrio de economía política, que se caracteriza por una interacción compleja entre partes interesadas públicas y privadas en un contexto institucional específico. En este sentido, el diseño y ejecución de los PND en ALC tienen deficiencias notorias, sobre todo en sus etapas de diseño y ejecución. Esas deficiencias, a su vez, se deben a la falta de capacidad técnica en el diseño de las reformas y programas planificados; continuidad insuficiente en los procesos de implementación por la frecuente rotación en el gobierno y una conexión inadecuada entre el diseño de los planes y el proceso presupuestario.

La cooperación internacional puede proporcionar un apoyo valioso para diseñar y poner en marcha los PND. Al ofrecer apoyo técnico, contribuir a crear capacidades locales y compartir experiencias de reforma exitosas, la cooperación internacional puede coadyuvar a corregir algunos de los defectos de las estrategias de planificación (Capítulo 5).

Las tecnologías digitales pueden ser útiles para elaborar PND más eficaces. Estas tecnologías son un instrumento potente para mejorar la participación y el empoderamiento de los ciudadanos en la etapa de diseño de las estrategias de planificación. También facilitan la evaluación de impacto de los programas y proyectos gubernamentales en relación con los ODS. Por último, las tecnologías digitales aumentan las capacidades de los Estados para desarrollar escenarios macroeconómicos de largo plazo más precisos y rigurosos, que son indispensables para implantar estrategias de desarrollo sostenibles y sistemáticas.

Planificación del desarrollo en América Latina: La función de los planes nacionales de desarrollo

La planificación del desarrollo es un proceso social y político que busca coordinar a diferentes partes interesadas, sectores y niveles de gobierno en acciones integrales para lograr los objetivos de desarrollo (CEPAL, 2018a). Estos procesos de planificación han adquirido diferentes niveles de complejidad y escala que demandan un enfoque sistémico. Según ese tipo de enfoque, la planificación debe entenderse como un conjunto de normas, instituciones, instrumentos y procesos que interactúan conforme al objetivo de desarrollo sostenible.

Los PND son una herramienta de planificación fundamental para avanzar hacia objetivos de desarrollo compartidos con una visión común y de largo plazo. En general, estas herramientas de planificación identifican las responsabilidades y las partes interesadas pertinentes para su realización. En sí, pueden ser un instrumento eficaz para sistematizar un enfoque racional y lógico para el proceso de gestión pública, al crear un vínculo entre los retos y los objetivos de desarrollo del país. Este tipo de herramienta guía las inversiones en rubros importantes como educación, salud, infraestructura y seguridad, entre otros. Estos son necesarios para lograr el desarrollo, ofrecer oportunidades equitativas y crear condiciones que mejoren la calidad de vida. Los planes se basan en la situación general de la nación, su contexto y sus prioridades a mediano y largo plazo. Los objetivos y retos claros ayudan a un país a visualizar y establecer las medidas necesarias para que cada actor social promueva el desarrollo (CEPAL, 2017).

Planes nacionales de desarrollo de América Latina

No menos de 18 países de América Latina y el Caribe tienen como mínimo un instrumento nacional para el desarrollo, en tanto que Cuba y Uruguay están en el proceso de formular un plan o estrategia nacional de desarrollo con una visión de largo plazo. Varios países de la región han elaborado PND a largo plazo que van más allá del ciclo político: República Dominicana, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, Paraguay y Perú. El alcance de esos instrumentos es bastante diverso. Comprenden desde planes o estrategias de desarrollo para cumplir con los objetivos durante un mandato gubernamental específico hasta estrategias nacionales que trascienden la duración de una determinada administración (véanse en el Anexo 4.A1 los PND incluidos en este análisis y en el Capítulo 6 los relativos a los Pequeños Estados Caribeños).

La participación de los ciudadanos en la planificación es un aspecto fundamental de la estrategia nacional de desarrollo. En la región de ALC, esta participación abarca desde simplemente recibir información sobre un tema específico hasta formular, implementar y dar seguimiento al plan en forma conjunta. Siete países de ALC cuentan con planes y estrategias de largo plazo formulados a través de un consenso político y procesos participativos con amplia representación de miembros de la sociedad civil.

Poner en marcha esos planes requiere coordinación de las instituciones públicas para trabajar en forma conjunta con diferentes instancias o con distintos niveles de participación ciudadana. En este contexto, la autoridad nacional de planificación es un actor fundamental. En América Latina, esta autoridad tiene diversas configuraciones en cuanto a administración, dependencia, jerarquía y responsabilidades. Si bien es cierto que algunas autoridades operan como ministerios del gobierno con mandatos exclusivos, otras funcionan dentro de diferentes ministerios o son órganos autónomos. Por otra parte, algunos países no tienen una autoridad de planificación centralizada. Más bien, vinculan los instrumentos de planificación al presupuesto gubernamental con una asignación de responsabilidades descentralizada.

La región de ALC tiene varios modelos de sistemas que regulan los instrumentos de planificación. En algunos casos, los países otorgan rango constitucional al ejercicio de planificación. Otros tienen leyes que dictan los procesos de planificación que debe realizar el gobierno. Otros más otorgan carácter de ley a un plan o estrategia nacional de desarrollo. No menos de 10 países en ALC han dado rango constitucional a la planificación, 11 tienen una ley específica sobre instrumentos de planificación y cuatro conceden validez legal a su PND.

La relación entre el plan de desarrollo y el presupuesto es fundamental para implementar la estrategia y lograr los objetivos. En este sentido, 14 países de ALC han instituido un marco jurídico para relacionar el plan de desarrollo con el presupuesto. El plan de cinco países contiene directrices concretas para coordinar tanto el plan como el presupuesto. Otros cuatro países disponen de un mecanismo que incluye estimaciones o proyecciones sobre el presupuesto necesario para implementar las medidas propuestas en el plan.

Para que un PND tenga éxito, es clave contar con un mecanismo para darle seguimiento. En ALC, 13 países tienen un sistema de supervisión y evaluación en marcha. Cinco países aún no definen un mecanismo, mientras que uno lo está elaborando. Además, 12 países tienen un marco jurídico relacionado con la supervisión y evaluación del plan de desarrollo, proceso bajo la responsabilidad de la autoridad de planificación.

El cumplimiento de cada etapa del plan —participación, diseño, implementación, supervisión y evaluación— es decisivo para la consecución de las metas. Las autoridades encargadas de esta tarea diseñan y coordinan un complejo sistema de políticas, programas y proyectos con diferentes instituciones, niveles de gobierno y plazos. Además, las prioridades nacionales deben articularse con la Agenda 2030 y los ODS. Ello exige renovadas acciones de coordinación, voluntad política y liderazgo para que los planes, estrategias y programas

abarquen los niveles mundial, nacional, regional y local. Por último, estos planes deberán considerar el contexto internacional y los bienes públicos mundiales como elementos cruciales en el diseño y ejecución de las estrategias internas (Capítulo 5).

Además, los países tienen que revisar sus mecanismos de cooperación para sustentar la puesta en marcha de los planes de desarrollo. Eso incluye integrar nuevas perspectivas y modalidades para respaldar la transición al desarrollo sostenible e inclusivo, y el diseño de políticas públicas decisivas para gestionar la globalización. A su vez, debe reconocerse que las prioridades y las elecciones de asignación pueden cambiar de un país a otro, y que la cooperación no financiera es una contribución imprescindible para la gobernanza mundial (Capítulo 5).

Planes nacionales de desarrollo como una herramienta estratégica para abordar las "nuevas" trampas del desarrollo

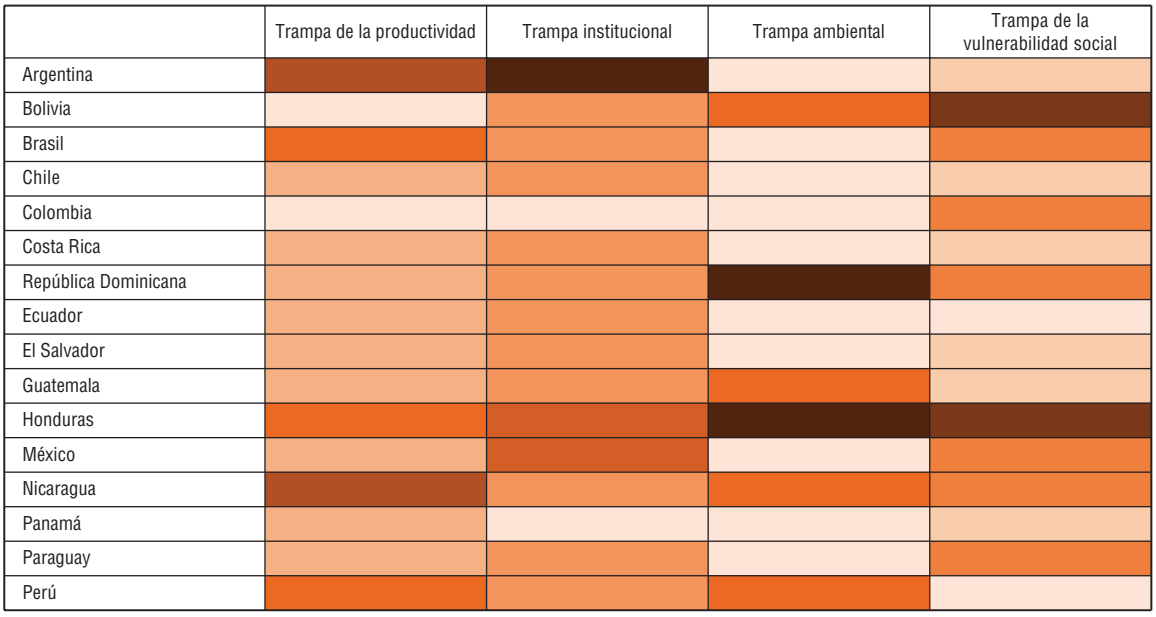
Las visiones plasmadas en los planes o estrategias de desarrollo describen lo que se espera lograr. A partir de una revisión de los planes de desarrollo de la región, a continuación se compendian los principales conceptos expuestos en esas visiones: *Una sociedad centrada en las personas, incluyente, empoderada, igualitaria, con educación de calidad y respetuosa de la diversidad; un país sin pobreza extrema, en solidaridad, en paz y tranquilidad, con calidad de vida y en armonía con el medioambiente, que garantice el bienestar de las generaciones presentes y futuras; una economía sólida, próspera, dinámica, diversificada y sostenible con empleos de calidad; un sistema democrático, participativo, transparente y eficaz que promueva la igualdad de oportunidades.*

Este resumen destaca los aspectos económicos, sociales, institucionales y ambientales que son parte de las diferentes visiones sobre el desarrollo. Con base en esas visiones, los países detallan los objetivos estratégicos que constituyen las directrices de desarrollo de mediano y largo plazo del país, que se concretan en el corto plazo a través de líneas de acción. Este marco estratégico determina un conjunto de políticas nacionales, sectoriales y transversales que se plasman en programas y proyectos cuyo cometido es alcanzar las metas nacionales.

A partir de los objetivos estratégicos de los planes de desarrollo de la región, las prioridades se agruparon en cuatro grandes trampas que las economías afrontan en su transición hacia el desarrollo: de productividad, institucional, ambiental y de vulnerabilidad social. En promedio, los problemas de política pública más apremiantes de los países se relacionan con el fortalecimiento institucional, incluidas las reformas de modernización de los servicios públicos, la seguridad ciudadana, la justicia y la cooperación internacional. El segundo problema serio es la productividad, lo que incluye la estabilidad macroeconómica, el crecimiento y el empleo, el desarrollo de infraestructura y las inversiones en ciencia y tecnología. La vulnerabilidad social ocupa el tercer lugar e incluye el desarrollo social y humano, la inclusión y cohesión social, la equidad, la calidad de la educación y el acceso a los servicios básicos. Los temas menos mencionados son los relacionados con el medioambiente y la adaptación al cambio climático y su mitigación (Gráfico 4.1).

El análisis anterior señala algunas tendencias en las prioridades de política pública, que también se relacionan con la institución encargada de preparar el alcance y los objetivos de esos PND. Del mismo modo, se aprecian algunas diferencias programáticas entre los instrumentos de planificación del desarrollo de la región. El fortalecimiento institucional y la estabilidad macroeconómica, el crecimiento y el empleo son los objetivos estratégicos que se mencionan con mayor frecuencia en los planes revisados. Si bien los problemas ambientales están relativamente menos presentes como objetivos estratégicos en los planes de desarrollo de América Latina, los países del Caribe han reconocido estas áreas como cruciales para la planificación. Esta diferencia puede explicarse en parte por su exposición a recientes fenómenos climáticos extremos (véase el Capítulo 6 sobre los Pequeños Estados Caribeños).

Gráfico 4.1. **América Latina (16 países): Intensidad de temas específicos en los planes de desarrollo**



Nota: Cada objetivo estratégico de los planes nacionales de desarrollo se clasificó de acuerdo con un área temática amplia. Posteriormente, los objetivos estratégicos se agruparon con las cuatro trampas de desarrollo. Luego, se calculó un indicador relativo por país, dando el valor máximo al país que cubre todos los temas en cada categoría en sus objetivos estratégicos.

Los colores indican la intensidad de los temas incluidos en los objetivos estratégicos de acuerdo con los retos del desarrollo en transición. A medida que el color se oscurece, aumenta su prioridad dentro del plan. El gráfico se basa en el último plan de desarrollo (o su equivalente) aprobado a finales de 2018. Véanse en el Anexo 4.A1 los PND incluidos en este análisis.

Fuente: Elaboración propia basada en la información contenida en los planes de desarrollo.

Planes nacionales de desarrollo y su relación con los ODS en América Latina

La Agenda de los ODS de las Naciones Unidas, conocida como la Agenda 2030, es una herramienta para la planeación, monitoreo y evaluación de las agendas de desarrollo de los países. La Agenda 2030, considerada un instrumento civilizador y universal, establece que las personas son el centro de su atención. Destaca los derechos y el compromiso con el desarrollo sostenible mundial en el que participan todos los países por igual (CEPAL, 2016a). En este sentido, integra tres pilares de desarrollo sostenible: económico, social y ambiental.

Desde 2015, los países de ALC han formulado sus PND en función de la Agenda 2030. De hecho, la integración de las agendas de desarrollo tanto nacionales como mundiales es una oportunidad para los países de la agenda nacional y los ODS. De este modo, la articulación de los PND puede favorecer el cumplimiento de los ODS.

Argentina, Guatemala y Paraguay son algunos de los países que están formulando sus PND en consonancia con los ODS. En 2016, Argentina nombró al Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS). En su carácter de órgano presidencial que coordina la adaptación e implementación de la Agenda 2030, el CNCPS supervisa la asistencia técnica en cada etapa del proceso del PND (CNCPS, 2017; CNPS, sin fecha).

El Foro de los Países de ALC sobre el Desarrollo Sostenible es el mecanismo para supervisar y revisar la implementación de la Agenda 2030 y de los ODS en la región. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) acompaña y apoya a los países de la región en el proceso de implementación al evaluar sus capacidades y recursos

de todo tipo, formular nuevas estrategias y diseñar instituciones en los niveles nacional, regional y mundial a través de este Foro (CEPAL, 2018a).

La implementación y el seguimiento de la Agenda 2030 se apoyan en cuatro prioridades principales. La primera es fortalecer la estructura institucional regional al (i) formar y consolidar una base compacta para dar seguimiento y realizar un análisis en colaboración de los ODS; (ii) fortalecer las capacidades de los países, y (iii) identificar las tendencias y brechas regionales en la ejecución de la Agenda. Esta prioridad, como directriz regional, promueve una relación transparente, coordinada e integrada. Los niveles nacional, regional y mundial tienen mecanismos de presentación de informes, jerarquías y mandatos claros. El Foro y cada órgano de la CEPAL ofrecen una plataforma que une el ámbito doméstico y el sistema general. Esto permite consolidar el diálogo sobre políticas públicas entre los múltiples participantes con miras a compartir las buenas prácticas, los nuevos retos y las metas conjuntas (CEPAL, 2018a).

La segunda prioridad es reforzar el análisis de las capacidades para poner en marcha la Agenda 2030 a nivel regional. Eso incluye apoyo analítico y técnico, así como asesoramiento a los países en materia de políticas públicas. El análisis regional, dirigido por la CEPAL, órganos auxiliares y organismos intergubernamentales, también incluye a otros actores, como el sector académico, el sector privado y la sociedad civil. Juntos, intercambian conocimientos, experiencias y propuestas que resuelvan los problemas planteados en la Agenda 2030 (CEPAL, 2018a).

La tercera prioridad es integrar los ODS en los PND y los presupuestos nacionales. Aquí se reconoce que la planificación es un medio para implementar la Agenda internacional. El plan de trabajo de cada país debe tomar en cuenta en su proceso de planificación las medidas que contribuyan al cumplimiento de cada objetivo. La CEPAL identifica cuatro acciones clave para la planificación nacional. La primera apoya la creación de un mecanismo nacional que fomente tanto el diálogo para la cooperación entre los países, como el aprendizaje mutuo de experiencias y buenas prácticas. La segunda acción promueve la incorporación de los ODS en los sistemas de planificación nacionales y territoriales mediante estrategias de desarrollo de mediano y largo plazos, o ambas. La tercera fortalece las capacidades de planificación, supervisión, evaluación y gestión pública de todos los actores para identificar y promover la aplicación de herramientas estratégicas que consoliden los objetivos de desarrollo en las instituciones, las políticas públicas y los PND. Finalmente, la cuarta acción implica crear un observatorio de planificación regional para el desarrollo sostenible que sirva como una plataforma de apoyo para todas las partes interesadas y como un espacio para el diálogo entre las naciones. La plataforma permite el acceso a la información y a diferentes instrumentos que ayuden en la implementación y el seguimiento de la Agenda 2030 (CEPAL, 2018a).

La cuarta prioridad es integrar los procesos de medición necesarios a fin de generar indicadores para los ODS en las estrategias nacionales y regionales de desarrollo estadístico, así como consolidar los sistemas nacionales de estadística y el liderazgo de las Oficinas Nacionales de Estadística. Su propósito es mejorar la capacidad de los sistemas nacionales de estadística al responder a los requerimientos de la Agenda 2030 (CEPAL, 2018a).

Utilizar medidas multidimensionales para definir y dar seguimiento a la agenda de desarrollo

Los retos y las oportunidades pueden discrepar de una economía a otra; por tanto, no existe un camino único hacia el desarrollo. Los países en transición, que avanzan de un nivel de ingresos al siguiente, dan muestras de un fuerte crecimiento económico, aunque al mismo tiempo siguen enfrentando diferentes vulnerabilidades en materia de desarrollo (Capítulo 2).

Las medidas multidimensionales son indispensables para reflejar las complejidades del desarrollo y para tener una idea más precisa de las condiciones de vida de las personas. Los indicadores de ingresos son fáciles de entender y de dar a conocer. Además, calcularlos resulta relativamente fácil y permiten hacer comparaciones entre los países y a lo largo del tiempo. Sin embargo, para efectos de formulación de políticas y de análisis, podrían no dar una visión clara de las necesidades y los logros en todo el espectro.

Se han diseñado varias metodologías para medir el desarrollo. Por ejemplo, muchos países en desarrollo ya utilizan el Índice de Desarrollo Humano de las Naciones Unidas (PNUD, 2018) o el Índice de Pobreza Multidimensional (Angulo, 2016; Alkire, 2018). Dos medidas multidimensionales complementarias del desarrollo podrían orientar a los responsables de la formulación de políticas en su agenda de planificación: el marco de la OCDE *¿Cómo va la vida?* y el Enfoque de Brechas Estructurales de la CEPAL (Recuadro 4.1). El marco de la OCDE mide los resultados del desarrollo para reflejar las condiciones reales de las personas. Por su parte, el Enfoque de Brechas Estructurales de la CEPAL identifica los objetivos de largo plazo dirigidos a superar los obstáculos para el crecimiento incluyente.

Recuadro 4.1. **Indicadores de bienestar y Enfoque de Brechas Estructurales: Dos metodologías complementarias para orientar a los responsables de la formulación de políticas de la región**

Se cuenta con varios enfoques nuevos para medir el desarrollo sin limitarse a los ingresos, los cuales pueden orientar a los responsables de la formulación de políticas y ayudar a establecer comparaciones con otros países. En primer lugar, el uso de indicadores de bienestar puede mejorar el diseño y el cumplimiento de los planes de desarrollo en las diferentes etapas de su implementación. En segundo lugar, el Enfoque de Brechas Estructurales puede identificar necesidades financieras y los recursos que se requiere asignar para superar obstáculos clave de largo plazo.

El enfoque de bienestar, como lo ejemplifica el marco de la OCDE *¿Cómo va la vida?* (OCDE, 2017), puede documentar a los responsables de la formulación de políticas de varias maneras (Durand, 2018). En la etapa de definición de la agenda, los indicadores de bienestar regionales pueden convertirse en una herramienta de diagnóstico para identificar problemas prioritarios y aportar evidencia comparativa entre los países. Además, la formulación de políticas ayudaría a explicar de manera minuciosa cómo la política propuesta mejorará cada una de esas prioridades identificadas. También aclararía *ex ante* un conjunto de beneficios y costos del bienestar. Por ejemplo, las metodologías robustas permitirían comparar las opciones de política pública y los programas alternos. Además, la comparación de múltiples resultados del bienestar en el interior de los países y entre ellos permite detectar problemas compartidos por más de un país. Por último, el enfoque de bienestar puede utilizarse para supervisar y evaluar la eficacia de los planes de desarrollo.

La segunda metodología, el Enfoque de Brechas Estructurales, es un marco estratégico para localizar las necesidades financieras y la asignación de recursos que se requieren para superar obstáculos clave de largo plazo (CEPAL, 2012). Por lo tanto, este enfoque es una metodología alterna que puede evaluar las necesidades más importantes de los países en transición. Al centrarse en un diagnóstico común y en la priorización de retos, puede ayudar a formular estrategias nacionales de desarrollo y sustentar la nueva agenda en la materia. Eliminar las brechas de desarrollo exige movilizar recursos tradicionales y emergentes a la vez. Los instrumentos individualizados son clave para identificar la capacidad de un país para movilizar recursos internos y externos, así como su disposición y su aptitud para contribuir a los bienes públicos regionales y mundiales.

De la planificación a la acción: El proceso de formulación de políticas en América Latina

En esta sección se examina la economía política al diseñar, adoptar y poner en práctica planes de desarrollo en América Latina y el Caribe. En primer lugar, se revisan algunas tendencias en las prioridades de política pública en los planes de desarrollo y se analiza el papel de la planificación en la formulación de políticas públicas, así como en el "ciclo de vida" de las reformas en la región. En segundo lugar, se describen de manera sucinta las características peculiares de la economía política de la planificación en ALC. Al final se examina la importancia de la comunicación para aprobar las reformas con éxito y, en particular, para adoptar e implementar estrategias nacionales de desarrollo.

El diseño, la adopción y la ejecución de estrategias nacionales de desarrollo es eminentemente una "acción política" (Mattár y Cuervo, 2017). La planificación implica definir una visión de largo plazo de la evolución de la estructura económica y social de un país, la organización de objetivos de política pública complejos de largo plazo y la consecuente asignación de recursos fiscales y políticos —por definición— escasos a organismos, programas y proyectos gubernamentales concretos (Bértola y Ocampo, 2013; CEPAL, 2017).

A fin de lograr sus metas, los PND generalmente comprenden adoptar e implementar reformas de política pública durante un periodo prolongado. En esta perspectiva, la planificación es la primera de las cinco etapas fundamentales del ciclo de vida de la reforma; las demás son el diálogo, la adopción, la implementación y la sostenibilidad (Dayton-Johnson, Londoño y Nieto Parra, 2011). La etapa de planificación implica identificar el problema, diseñar la política pública y fijar la agenda para la reforma (Gráfico 4.2).

Desde una perspectiva de economía política, el diseño, la adopción y la ejecución de las estrategias de planificación son en gran medida resultado del PFP, un conjunto complejo de negociaciones e intercambios entre los actores políticos con sus propios intereses, incentivos y restricciones. Hay instituciones o "reglas del juego" donde se producen esas interacciones, y un contexto específico que afecta a esa etapa concreta del ciclo de vida de la reforma de políticas (Stein et al., 2005; Stein y Tommasi, 2006; Dayton-Johnson, Londoño y Nieto Parra, 2011). Desde esta perspectiva, la cooperación y el acuerdo entre los principales actores del PFP son los pilares para adoptar y poner en marcha PND exitosos y sostenibles.

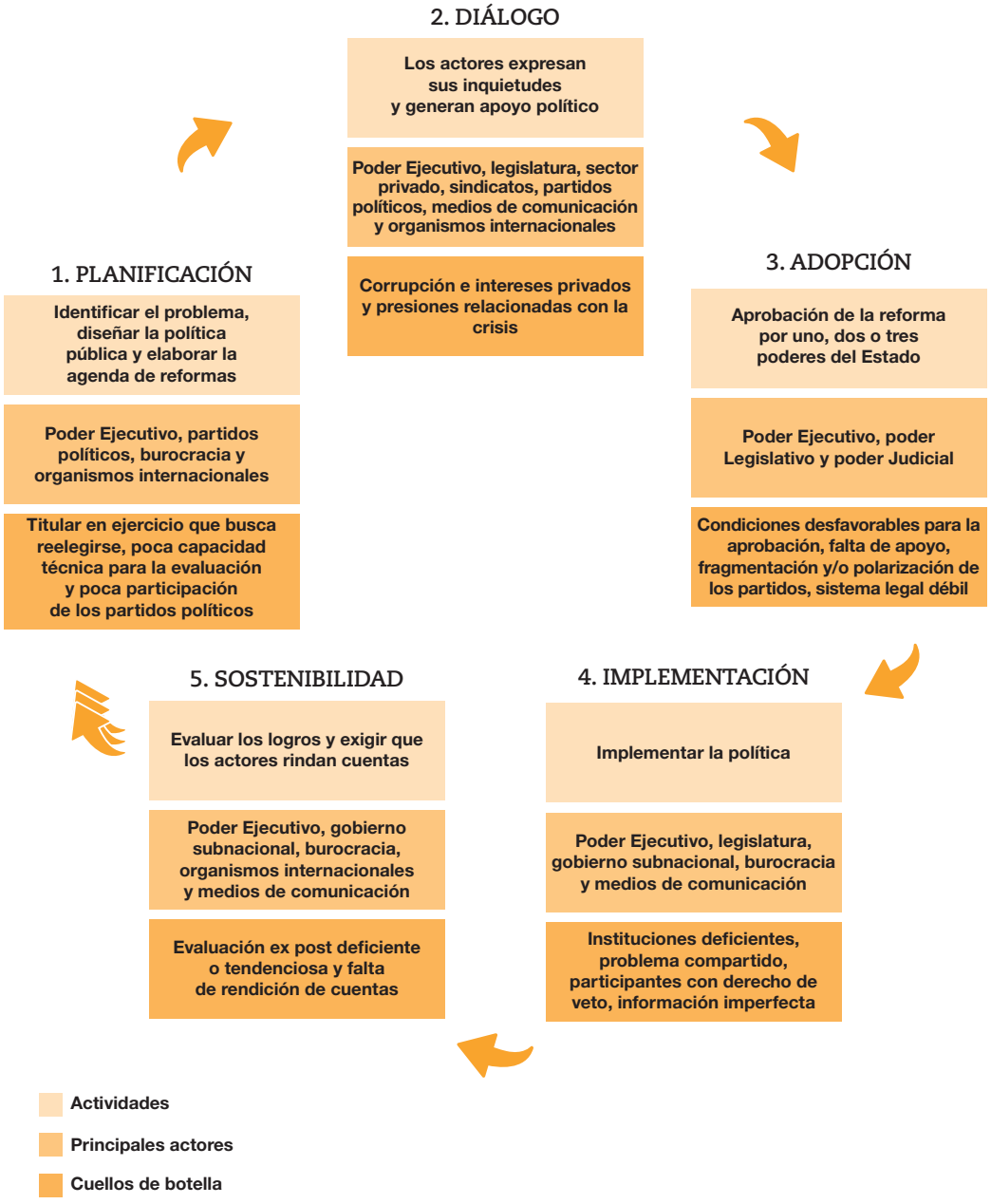
Debido en parte a la presencia de una fuerte tradición de presidencialismo, el Poder Ejecutivo y su gabinete desempeñan un papel importante al fijar la agenda para la planificación del desarrollo y, en forma más general, para gestionar todo el PFP en ALC. Por consiguiente, los ministros y en particular los de finanzas, son a menudo fundamentales en el diseño y la puesta en marcha de los PND (Stein et al., 2005; IPLES-CEPAL, 2007a; Mattár y Cuervo, 2017).

Por el contrario, y a pesar de algunas diferencias entre los países, las legislaturas suelen participar poco en la formulación y adopción de las estrategias de desarrollo en la región. Del mismo modo, sigue siendo limitada la participación de organismos de la sociedad civil en la labor de definir las metas y directrices de política pública en las estrategias de desarrollo (CEPAL, 2018a; Mattár y Cuervo, 2017).

En la mayoría de los países de ALC los grupos empresariales han influido en el PFP. Estos grupos influyen en el diseño y la ejecución de los PND por medio de asociaciones formales o informales, negociación, cabildeo, nombramientos gubernamentales, financiación política y, en algunos casos, corrupción (Schneider, 2010). Tanto el personal técnico como una intermediación de intereses eficaz pueden ayudar a impedir las prácticas de colusión. Si los miembros de las asociaciones empresariales se reúnen de

manera regular para reconciliar diferencias, es más probable que estén atentos y se resistan a las prácticas colusorias de sus pares. A primera vista, se desprende que las asociaciones bien organizadas son un requisito previo para una colaboración eficaz entre las empresas y el gobierno (Schneider, 2015). Sin embargo, los diferentes mecanismos de captura, como las campañas de financiación y de medios, el cabildeo y el fenómeno de las "puertas giratorias", movimientos de funcionarios del sector público al privado y viceversa, repercuten negativamente en la eficacia de las reformas en los países de ALC (OXFAM, 2018).

Gráfico 4.2. **Ciclo de reforma estilizado: Actividades, actores principales y cuellos de botella**



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

Además de las características específicas del PFP, hay algunas deficiencias adicionales en los procesos de planificación de ALC: (i) dificultades en la implementación; (ii) falta de planificación a largo plazo; (iii) falta de coordinación intersectorial; (iv) asignaciones presupuestarias insuficientes para poner en marcha los planes; (v) coordinación limitada entre el diseño del plan y el presupuesto; (vi) intereses políticos que pesan más que las recomendaciones técnicas; (vii) rotación frecuente en el gobierno, sin continuidad en los procesos de ejecución; (viii) falta de voluntad política para poner en marcha los planes; (ix) complejidad de la estructura institucional y burocracia excesiva, y (x) atención insuficiente a la planificación como instrumento para efectuar cambios o prever resultados desfavorables (IPLES-CEPAL, 2017b).

Las tecnologías digitales pueden ayudar a subsanar algunas de las deficiencias en materia de planificación en ALC. Las redes sociales y las plataformas digitales son una herramienta clave para mejorar la participación y el empoderamiento de los ciudadanos en la etapa de diseño de los PND, así como para aumentar la transparencia de sus etapas de adopción e implementación. Además, la adopción de tecnologías digitales a lo largo de todo el ciclo de políticas públicas puede ser fundamental para mejorar los vínculos entre los objetivos de desarrollo estipulados en los PND y los sistemas presupuestarios nacionales y, por lo tanto, para concretar los programas y proyectos gubernamentales. En consecuencia, estas tecnologías podrían ayudar a los gobiernos de ALC a supervisar el cumplimiento de las políticas con las trampas del desarrollo de manera más eficaz y evaluar con mayor rigor la armonización de esas políticas con los ODS y su efecto en los mismos. Por último, aplicar los últimos adelantos en las tecnologías de inteligencia artificial a los grandes conjuntos de datos administrativos disponibles para los organismos del Estado de la región puede tener un impacto positivo. En concreto, puede mejorar la capacidad de los gobiernos de ALC para diseñar y aplicar estrategias de desarrollo acertadas que se basen en pronósticos macroeconómicos más sólidos y precisos y en ejercicios de creación de escenarios (Estevadeordal et al., 2018).

La comunicación es decisiva para la adopción y ejecución eficaz de las estrategias de desarrollo. En particular, el éxito de las etapas de diálogo, adopción e implementación depende de convencer a múltiples actores públicos de los posibles beneficios a largo plazo de los cambios y reformas propuestos en materia de política pública (Lora y Olivera, 2004; Lora, 2007; Dayton-Johnson, Londoño y Nieto Parra, 2011).

La evidencia reciente de publicaciones sobre la economía del comportamiento sugiere que las personas responden a los cambios que se perciben en las regulaciones y en otras políticas más que a los cambios reales. El gobierno puede contribuir mucho a generar cambios en el comportamiento al modificar la forma en que las reformas de política pública de hecho se formulan y presentan al público (Castro y Scartascini, 2015).

El cumplimiento fiscal es un área prometedora para aumentar la eficacia de las políticas públicas al incorporar intervenciones de comunicación o pequeños empujones de motivación. La evidencia reciente obtenida de ensayos controlados aleatorios (RCT, por sus siglas en inglés) efectuados en la región resalta la gran y positiva incidencia de la "información" para aumentar los ingresos fiscales. Esto aplica en particular en lo referente a las sanciones y la probabilidad de detección en el caso de defraudación fiscal. En forma más general, la evidencia de los RCT indica el uso de mensajes claros, concisos y destacados, y los métodos de comunicación directa ofrecen una relación calidad/precio más eficaz al promover —y finalmente aprobar— reformas fiscales (Castro y Scartascini, 2015a; Carrillo, Pomeranz y Singhal, 2017).

Por último, adoptar intervenciones de comunicación o dar pequeños empujones informativos puede ser pertinente en los planes de desarrollo. Por ejemplo, varios PND de ALC incorporaron recientemente ambiciosas reformas plurianuales en el sector energético

(IPLES-CEPAL, 2017a; 2017b). Se sabe cuán difícil es efectuar reformas energéticas ya que con frecuencia ocasionan aumentos impopulares de tarifas y precios. Además, los regímenes tarifarios del sector energético suelen ser muy complejos de entender. Por consiguiente, los agentes económicos, en particular los hogares, tienen una comprensión limitada de las implicaciones sociales y económicas de modificar las tarifas de energía (Bastos et al., 2014). En ese contexto, transmitir de manera convincente los beneficios de los cambios en las políticas públicas, y explicar con cuidado cómo podrían ayudar a los hogares con ingresos bajos las medidas de mitigación —por ejemplo, las tarifas subsidiadas—, podría coadyuvar a crear y mantener apoyo para las reformas energéticas (Castro y Barafini, 2015).

Hacia un mayor y mejor gasto para el desarrollo en los países de ALC

Los PND de los países de ALC identifican la necesidad de gastar más y mejor en áreas fundamentales que afectan al desarrollo. En particular, la mayoría de estos planes insisten en que se requiere mejorar y aumentar la inversión pública, por ejemplo, al perfeccionar la conectividad. Además, los PND abordan la necesidad de optimizar el gasto en determinados insumos a fin de lograr mejores resultados para los ciudadanos. Por ejemplo, dar mejores incentivos a los docentes aumenta el rendimiento académico. Por último, los PND tienen que ver con el diseño de los objetivos de política pública del gobierno central; un área clave es la coordinación entre diversas autoridades para ejercer el gasto con mayor eficacia. Esto ocurre, por ejemplo, entre las carreteras de transporte y la infraestructura de las escuelas a nivel subnacional.

En esta sección se presentan dos áreas relacionadas con el gasto para el desarrollo en los países de ALC. En primer lugar, se insiste en la necesidad de aumentar la eficacia y la eficiencia del gasto público. En segundo lugar, se destaca que en algunas áreas el gasto en ALC sigue siendo demasiado bajo para cerrar la brecha con otros países en las áreas social y de competitividad. A partir de estas dos dimensiones, en esta sección se muestra que los niveles y la calidad del gasto en la región son insuficientes para superar las trampas del desarrollo y cumplir con la Agenda 2030.

Un gasto público más eficaz y eficiente como motor del desarrollo

El análisis del gasto gubernamental en ALC revela ineficiencias que podrían ascender a 4.4% del Producto Interno Bruto (PIB) de la región. Esto indica que hay un amplio margen para mejorar los servicios básicos sin necesariamente gastar más recursos (Izquierdo, Pessino y Vuletin, 2018).

Al utilizar los recursos públicos existentes, los países de ALC pueden lograr mejores resultados sociales y económicos. En varios rubros, entre ellos la educación, los servicios de salud, la seguridad pública y la infraestructura, la región podría mejorar los servicios públicos con el mismo monto de gasto actual. Como mínimo, podría proporcionar los niveles de servicios actuales utilizando menos recursos públicos.

Con respecto a la calidad de la enseñanza secundaria, algunas medidas que no necesariamente requieren un uso intensivo de recursos podrían mejorar el sistema latinoamericano. Conforme con el Programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos (PISA), las variables intangibles y las variables relacionadas con las competencias interpersonales son las que interactúan más con el desempeño docente tanto en los países de América Latina como de la OCDE. Estas incluyen las expectativas de los docentes sobre el futuro de los estudiantes y, en menor grado, el tipo y el nivel de certificación de los profesores (Avendaño et al., 2016). Estos factores pueden requerir

menos gasto que determinadas políticas "tradicionales", como aumentar la relación profesor-estudiante, mejorar la infraestructura física y contar con más docentes calificados (OCDE/CAF/CEPAL, 2014).

Con respecto a la infraestructura, aumentar las inversiones es menos importante que tener mejor conectividad mediante un gasto más eficiente y servicios complementarios. Las estrategias para aumentar la eficiencia en el gasto incluyen una planificación más robusta y un mejor presupuesto que permitan evaluar proyectos durante varios años. Asimismo, en una etapa posterior a la construcción, se necesitan un mantenimiento adecuado y una regulación estricta para garantizar la calidad de la infraestructura existente (Banco Mundial, 2018). La planificación y ejecución de los proyectos de infraestructura requieren tiempo y recursos, y no siempre hay suficientes fondos disponibles.

Hay mucho por hacer para mejorar el transporte de bienes y servicios al utilizar la infraestructura existente y adoptar políticas rentables. Estas soluciones "suaves" pueden incluir formular políticas de logística integradas respaldadas por la gobernanza e instituciones necesarias; proporcionar instalaciones de almacenamiento modernas y procedimientos eficientes de aduanas y certificación; aprovechar mejor el uso de las tecnologías de la información y la comunicación, y promover la competencia en el transporte (OCDE/CAF/CEPAL, 2013; Banco Mundial, 2016).

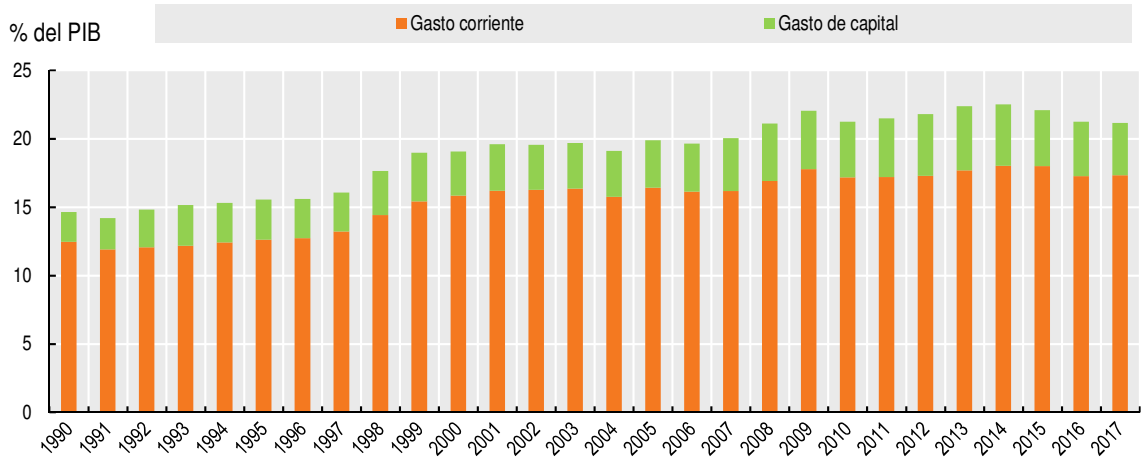
A nivel subnacional, es necesario mejorar la asignación de las transferencias a las regiones derivadas de los productos básicos. Pese a las mejoras logradas en los últimos años, la mayoría de los países de América Latina todavía necesitan optimizar la asignación de esos ingresos según el nivel de desarrollo de las regiones y, por ejemplo, financiar políticas de educación y competencias, infraestructura, así como de investigación e innovación para promover la diversificación económica. La priorización y la planificación de estas inversiones deben realizarse mediante un diálogo entre los gobiernos nacionales y subnacionales y las instancias privadas, la sociedad civil y el sector académico. También se necesita apoyar la capacidad de gobernanza a nivel subnacional para mejorar la gestión de estos ingresos (OCDE, 2013; OCDE, 2016a).

Otro factor importante para ejercer el gasto con mayor eficacia y eficiencia es la asignación entre diferentes tipos de gasto. Por lo general, el gasto público se asigna de acuerdo con niveles históricos más que con una relación calidad/precio. En el sector salud, tradicionalmente se han destinado más recursos a la atención curativa que a la prevención. En la educación, se presta más atención a los títulos de educación postsecundaria que al desarrollo de la educación preescolar (Izquierdo, Pessino y Vuletin, 2018). Sin embargo, dar mayor atención a la educación en los primeros años puede ser rentable. Por ejemplo, puede representar ahorros en inversiones futuras al aumentar el rendimiento de las personas en etapas posteriores, lo que incrementa la productividad económica (OCDE/CAF/CEPAL, 2014; Izquierdo, Pessino y Vuletin, 2018).

Una tendencia temporal significa que los países de ALC priorizan el gasto a corto plazo más que el de largo plazo. Desde 1990, más de 80% del gasto primario de los gobiernos centrales se asigna al gasto corriente, que suele ser a más corto plazo. Por el contrario, el gasto de capital ha sido casi sistemáticamente menor de 21%. Después de llegar a su nivel máximo en 2012, disminuyó a 18% en 2017 (Gráfico 4.3). Las economías de América Latina tienden a reducir el gasto de capital en las épocas difíciles, a pesar de su efecto a largo plazo y de multiplicadores fiscales más altos; aumentan el gasto corriente en las épocas buenas (OCDE/CAF/CEPAL, 2018). Este resultado se agudiza en instituciones débiles en general (Ardanaz y Izquierdo, 2018).

Gráfico 4.3. **Gasto corriente y de capital de los gobiernos centrales**

(Porcentaje del PIB)



Fuente: Cálculos propios basados en CEPALSTAT.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933992743

Eliminar la desigualdad en materia de gasto

La región se ha rezagado en inversiones públicas fundamentales como infraestructura o investigación y desarrollo (I+D), así como en gastos sociales. Estas son indispensables para superar las trampas del desarrollo y cumplir con la Agenda 2030.

El bajo gasto de capital se refleja en una escasa inversión en infraestructura en una región donde esta es de crucial importancia. En 2014, América Latina invirtió alrededor de 2.8% del PIB en infraestructura, aunque con fuertes variaciones entre los países. Esta tasa es la segunda más baja entre las economías emergentes, superando solo a África subsahariana (1.9% del PIB). Las tasas de inversión de otras regiones para el mismo año son 7.7% para Asia Oriental y el Pacífico; 6.9% para Oriente Medio y África del Norte; 5.0% para el Sur de Asia y 4.0% para Asia Central. Por consiguiente, en cuanto a la disponibilidad y la calidad de la infraestructura, la región tiene un desempeño inferior al de otras regiones emergentes (Banco Mundial, 2018a). Esto es preocupante, ya que la estructura de producción de América Latina, en particular, es muy sensible al factor tiempo. Las inversiones en infraestructura de poca calidad generan costos elevados y un proceso de exportación lento (OCDE/CAF/CEPAL, 2013; Banco Mundial, 2016).

Además, la región va a la zaga en cuanto al gasto en I+D, lo que frena los aumentos de productividad. Para superar la trampa de la productividad, las economías de ALC deben encontrar nuevos motores de desarrollo sostenible que dependerán de tasas de inversión favorables y de un sistema de innovación nacional desarrollado. La región tiene una inversión relativamente baja en I+D como porcentaje del PIB, con un promedio de 0.7% en el periodo 2000-14. En cambio, en Asia Oriental y el Pacífico y en el promedio de la OCDE, la tasa es mayor de 2.0% del PIB. En promedio, el sector público es responsable de aproximadamente 60% del gasto total de la región en I+D, en comparación con menos de 40% del sector empresarial. En cambio, economías como Estados Unidos, España o Portugal financian principalmente su I+D con inversiones privadas (RICYT, 2016).

La inversión ineficiente e insuficiente en I+D se refleja en una producción lenta de conocimiento original, medido por las solicitudes de patentes. El gasto en I+D en América Latina es ineficiente. En promedio, cada punto porcentual del PIB invertido en I+D produce

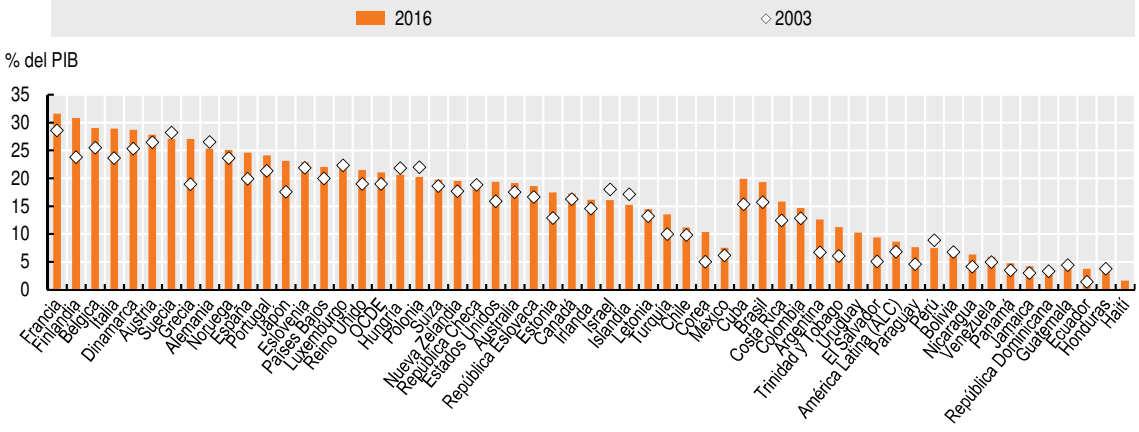
seis nuevas solicitudes de patente a través del Tratado de Cooperación en materia de Patentes. En cambio, los países miembros de la OCDE producen en promedio 43 solicitudes de patente por cada punto del PIB invertido en I+D. La mezcla de gasto ineficiente y escaso causa una producción baja de conocimiento original. En 2015, la región solicitó dos patentes por cada millón de habitantes. Esta cifra es relativamente baja en comparación con las 110 solicitudes de patente por cada millón de habitantes en la OCDE en 2015. En ese mismo año, las solicitudes de patente variaron mucho en América Latina, de alrededor de 8.2 en Chile a menos de 0.2 en El Salvador. Sin embargo, fueron sistemáticamente menores que el nivel de la OCDE.

También es necesario emprender acciones para aumentar la calidad del gasto en protección social en ALC a fin de superar la trampa institucional y la de vulnerabilidad. Aumentar la calidad y la cobertura de los principales servicios públicos es una prioridad, sobre todo los que afectan a las personas de nivel socioeconómico bajo, como la educación y competencias (OCDE/CAF/CEPAL, 2016, 2014). En las economías de ALC los actuales niveles de inversión en áreas socioeconómicas clave para el desarrollo se han ubicado constantemente muy por debajo de los de las economías de la OCDE (Gráfico 4.4). Los gastos sociales ejercidos en salud, pensiones, apoyo familiar y otros servicios sociales fueron de alrededor de 8.6% del PIB en 2016, cifra mucho menor que el gasto en los países de la OCDE (21.2% del PIB) (OCDE, 2017). La inversión en educación en la región (4.3% del PIB en 2015) también va a la zaga con respecto al casi 5.5% del PIB que invierten en este rubro los países miembros de la OCDE.

En resumen, la región necesita aumentar y mejorar el gasto en los aspectos sociales, como la salud y la educación. También deberá impulsar la inversión en investigación y desarrollo y otras políticas de innovación para fortalecer la competitividad. Es crucial contar con un mayor gasto y ejercerlo mejor para superar las trampas antes mencionadas (Capítulo 3).

Gráfico 4.4. **Gasto social público en los países de la OCDE y ALC**

(Porcentaje del PIB)



Nota: Para los países miembros de la OCDE, en vez de 2016, los datos para México se refieren a 2012 y 2013 para Japón; 2014 para Turquía y 2015 para Canadá, Chile y Nueva Zelanda. Para los países de América Latina (panel derecho), los datos no son completamente comparables con los países miembros de la OCDE, 2015, excepto para Panamá 2014 y Venezuela 2009. En vez de 2003, los datos se refieren a 2009 para Colombia.

Fuente: Base de datos *Social Expenditure* de la OCDE (2016b); CEPAL (2016b), *Base de Datos de Inversión Social*.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933992762

Financiación interna para el desarrollo: El papel de los sectores público y privado para recaudar fondos para el desarrollo

Responder a la Agenda 2030 y a las trampas del desarrollo exige movilizar vastos recursos para financiar reformas de política pública de largo plazo (véase el análisis anterior). La agenda de desarrollo posterior a 2015 implica una profunda transformación en desarrollo sostenible que requiere una enorme movilización de recursos. En todo el mundo, las necesidades financieras de la Agenda se calculan entre 3 y 14 billones de USD. Esto implicará un cambio en la financiación, la organización y la asignación (CEPAL, 2017). Por consiguiente, la perspectiva de financiación para el desarrollo es fundamental para lograr los ODS y para ayudar a los países en transición a superar sus trampas del desarrollo.

Se necesita contar con suficientes recursos internos para el desarrollo que permitan tanto al sector público como al privado impulsar el desarrollo nacional. Los recursos internos para el desarrollo pueden provenir de los sectores público y privado en áreas clave como los impuestos, bancos nacionales de desarrollo, mercados financieros y asociaciones público-privadas. En esta sección se plantea que estas diferentes fuentes de financiación para el desarrollo son importantes y pueden mejorarse en la región.

Se necesitan más y mejores recursos públicos para financiar el desarrollo

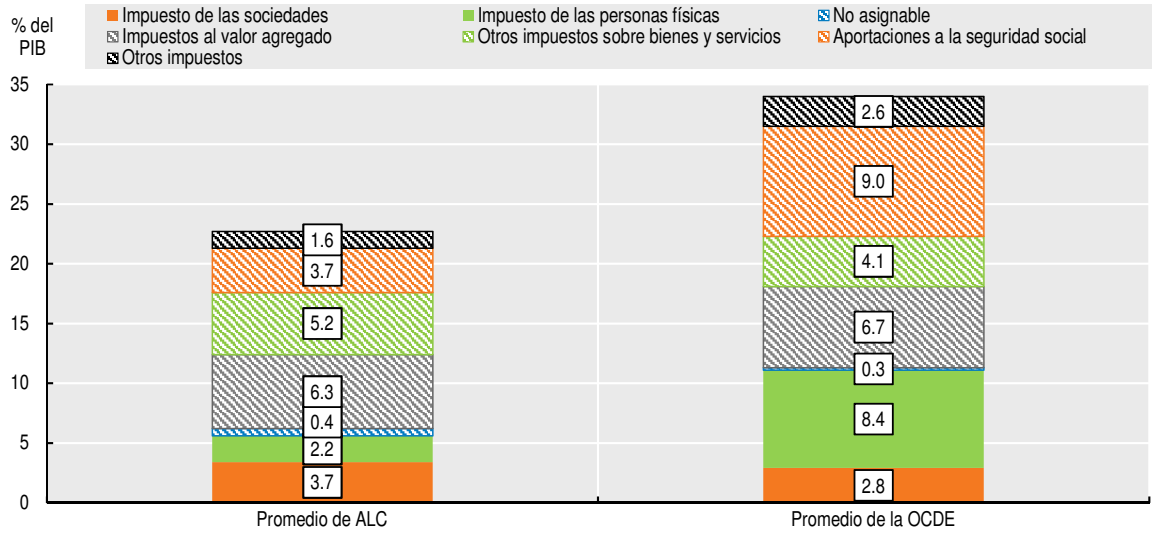
Las economías de ALC necesitan movilizar más recursos internos para superar las trampas del desarrollo y lograr lo estipulado en la Agenda 2030. En 2016, el promedio de la relación impuestos-PIB en la región de ALC fue de 22.7% del PIB, en comparación con el 34% del PIB en los países miembros de la OCDE (OCDE, 2018a; OCDE/CEPAL/CIAT/BID, 2018). La relación impuestos-PIB varió considerablemente entre los países, desde 12.6% en Guatemala hasta 41.7% en Cuba. Cerca de la mitad de los países de ALC tienen relaciones impuestos-PIB de los países entre 17% y 26%. La forma en que se realiza la recaudación fiscal es tan importante como el monto que se recauda.

Una política tributaria efectiva es necesaria para movilizar ingresos y financiar bienes y servicios públicos, y también debería ayudar a reducir la desigualdad y la pobreza. Los impuestos son una de las herramientas fundamentales a disposición del gobierno para disminuir la desigualdad y apoyar medidas que reduzcan la pobreza, lo que incluye tanto financiar el gasto social como proporcionar apoyo directo a través del régimen fiscal y de prestaciones sociales. Tanto el nivel como la estructura de la tributación son pertinentes para la función de los impuestos al fomentar un crecimiento más incluyente: los impuestos directos, como el impuesto sobre la renta de las personas físicas —que debería ser progresivo— y las aportaciones a la seguridad social —que pueden apoyar directamente el gasto social— son de especial importancia en este sentido.

En contraste con la mayoría de las economías de la OCDE, las estructuras tributarias en ALC dependen más de los impuestos indirectos que de los directos, que tienden a ser más redistributivos (Gráfico 4.5). La principal diferencia entre la OCDE y la región de ALC es la contribución de las aportaciones a la seguridad social (ASS) y el ingreso por impuesto sobre la renta de las personas físicas (ISR-PF) a la recaudación fiscal total. En 2016, en promedio, el ISR-PF y las ASS representaron solo el 9.7% y el 15.9% de la recaudación fiscal total, respectivamente. En la OCDE, las cifras correspondientes fueron 33.6% y 26.2% del total de ingresos fiscales, respectivamente. Por otra parte, los impuestos al consumo (principalmente los impuestos al valor agregado o IVA y los impuestos a las ventas) representaron el 50.5% de la recaudación fiscal en los países de ALC en 2016, en comparación con el 32.7% en los países miembros de la OCDE. En América Latina, varios factores disminuyen los ingresos fiscales, entre ellos una base impositiva reducida causada

por la proliferación de exenciones y deducciones, regímenes fiscales simplificados, altos niveles de mínimos no gravables y poca disposición para pagar impuestos (es decir, moral fiscal), altos niveles de informalidad, y defraudación y evasión fiscales (OCDE, 2018a; OCDE/CEPAL/CIAT/BID, 2018).

Gráfico 4.5. **Estructura tributaria (como porcentaje del PIB) en las regiones de ALC y la OCDE, 2015**



Fuente: OCDE/CEPAL/CIAT/BID (2018) y OCDE (2018a).
StatLink https://doi.org/10.1787/888933992781

Los gastos fiscales tienden a ser elevados en la región y es necesario evaluarlos más a fondo para determinar sus costos y beneficios socioeconómicos. Los gastos fiscales son "disposiciones del derecho, la regulación o las prácticas fiscales que reducen o postergan los ingresos para una población de contribuyentes comparativamente limitada en relación con un impuesto de referencia" (OCDE, 2010). Un análisis sistemático del inventario de los datos sobre gastos fiscales aportará una descripción más exacta de los ingresos no percibidos en la región. Las estimaciones muestran que en 2016 (o los últimos datos disponibles), los gastos fiscales ascendieron a 3.5% del PIB en América Latina. En Costa Rica, Nicaragua, República Dominicana y Uruguay, los gastos fiscales superaron el 5.0% del PIB. La mayoría de los gastos fiscales provienen de los impuestos generales al consumo (2.0% del PIB) y, en menor medida, de los impuestos directos sobre la renta de las sociedades (0.7% del PIB) y sobre la renta de las personas físicas (0.6% del PIB) (Peláez Longinotti, 2017). Es imprescindible identificar de manera clara los objetivos de las exenciones de impuestos y cuantificar sus costos y beneficios. Las exenciones fiscales pueden dirigirse a objetivos de política económica, social y ambiental que incluyan crear más y mejores empleos, impulsar la innovación y la competitividad y mejorar las condiciones sociales.

Sin embargo, es necesario cuantificar estos gastos fiscales para valorar su eficacia y efectividad para lograr los objetivos previstos. Esto es de especial importancia ya que la aplicación de los gastos fiscales se exige automáticamente año tras año (Redonda, 2016; OCDE, 2018c).

La defraudación y la evasión fiscales en América Latina reducen considerablemente los recursos disponibles para el desarrollo. Se calcula que, en 2014, la región perdió alrededor de 340 mil millones de USD en defraudación fiscal —dos tercios de ese monto solo por

impuestos sobre la renta de las personas físicas—, lo que equivale a 6.7% del PIB (4.3% del PIB del ISF-PF, y 2.4% del PIB del IVA) (CEPAL, 2016c). La mayor parte de la evasión fiscal provino de los impuestos directos (4.3% del PIB), que tienden a ser más redistributivos (Brys et al., 2016; Barreíx, Benítez y Pecho, 2017; CEPAL, 2018, 2016c; OCDE/CAF/CEPAL, 2018; OCDE/CEPAL/CIAT/BID, 2018).

La defraudación y la evasión fiscales a través de la planificación fiscal y la facturación falsa deben atacarse a nivel internacional. Respecto a la evasión fiscal, el traslado de ganancias y una planificación fiscal abusiva causan pérdida de ingresos fiscales. Por ejemplo, las empresas multinacionales podrían manipular los precios de transferencia de economías con niveles de impuestos altos a jurisdicciones que aplican pocos impuestos o ninguno. De modo similar, algunas empresas internacionales utilizan facturación falsa en sus prácticas comerciales —alteran el monto de una transacción— para evadir el pago de impuestos. En 2013, América Latina perdió aproximadamente 31 mil millones de USD de ingresos fiscales (0.5% del PIB) debido a facturación comercial falsa. El cálculo de las pérdidas varía mucho, pero son especialmente cuantiosas en Brasil, Costa Rica y México. La magnitud de los ingresos fiscales perdidos y las múltiples formas en que algunas empresas multinacionales operan destacan la necesidad de una respuesta coordinada (CEPAL, 2016c).

Una integración más profunda en los mercados globales debe acompañarse de la regulación fiscal correspondiente para evitar la erosión de la base impositiva y el traslado de ganancias de las empresas multinacionales (EMN). La planificación fiscal cuyo objetivo es aprovecharse de las lagunas e incompatibilidades en las normas al trasladar artificialmente las utilidades a jurisdicciones que cobran pocos impuestos o ninguno se refiere a estrategias de evasión fiscal y está reduciendo la aportación tributaria de las empresas multinacionales en ALC y en todo el mundo. Fortalecer las normas fiscales internacionales de los países de ALC, incluso mediante la aplicación de las recomendaciones del Proyecto de la OCDE y del G20, Erosión de la Base Imponible y el Traslado de Beneficios (BEPS), ayudará a crear condiciones de mayor igualdad para todos. A su vez, esto aumentará la recaudación fiscal y la productividad económica.

La defraudación en las transacciones internacionales también debe atacarse con un trabajo coordinado para aumentar la recaudación fiscal. El Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información para Fines Fiscales desempeña un papel importante en este contexto. En noviembre de 2018, Argentina, Panamá, Paraguay y Uruguay crearon una iniciativa latinoamericana para maximizar el uso eficaz de la información intercambiada conforme a las normas internacionales de transparencia fiscal, a fin de afrontar la defraudación fiscal, la corrupción y otros delitos financieros y aumentar la cooperación fiscal internacional para contrarrestar las prácticas que contribuyan a todas las formas de delincuencia financiera (Punta del Este Declaration, 2018). Tomar medidas para el Intercambio Automático de Información para Fines Fiscales ayudará a combatir la defraudación y dará a los países mayor libertad de acción para gravar tanto los ingresos de origen nacional como extranjero obtenidos por las empresas y hogares con residencia fiscal.

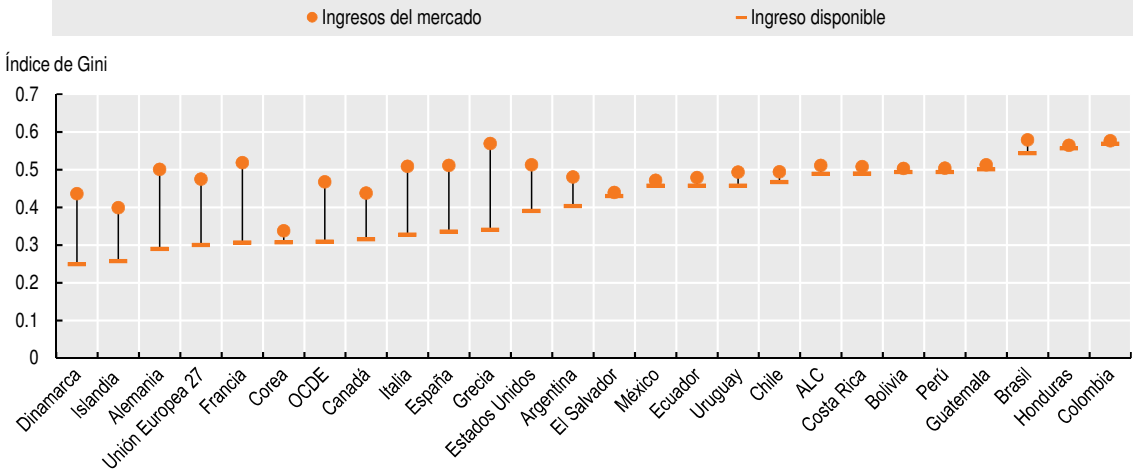
Las nuevas tecnologías también pueden ayudar a reducir la defraudación fiscal y aumentar la recaudación. La tecnología facilita el acceso a la información y permite que las autoridades cotejen los datos de las declaraciones de impuestos con mayor facilidad. Del mismo modo, ofrece a los usuarios un proceso de pago de impuestos más simplificado. Las nuevas tecnologías ya han tenido efectos positivos sobre la recaudación fiscal en América Latina. En 2013, por ejemplo, Chile se convirtió en el primer país de la región en adoptar la facturación electrónica, que permite el registro de operaciones comerciales en

formato electrónico. Desde entonces, Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, México, Perú y Uruguay han instituido esta facturación; países como Costa Rica, Guatemala, Panamá y Paraguay esperan hacerlo. Registrar operaciones comerciales en formato electrónico ayuda a disminuir w el fraude fiscal, transparenta más la recaudación de impuestos y contribuye a la digitalización de las administraciones tributarias. Otras formas de digitalización, como aplicar la tecnología de cadena de bloques o el uso de datos masivos (*big data*) todavía están en etapa experimental. A la larga, podrían acompañarse de las reformas institucionales correspondientes y tener presente los efectos de la nueva tecnología sobre el sistema fiscal internacional (Barreix y Zambrano, 2018; KPMG, 2018; OCDE, 2018b).

Mejorar los sistemas de tributación y transferencias sociales a la vez deberá ayudar a reducir las desigualdades en los ingresos

La combinación de gasto ineficiente y tributación insuficientemente progresiva en ALC contribuye poco a reducir las desigualdades. En las economías de la OCDE, los impuestos y las transferencias reducen el coeficiente de Gini en aproximadamente 16 puntos porcentuales. En ALC, la reducción comparable es de 2.2 puntos porcentuales en promedio (Gráfico 4.6; Lustig, 2017; OCDE/CAF/CEPAL, 2018).

Gráfico 4.6. **Impacto de los impuestos y transferencias sobre la distribución del ingreso en América Latina, la Unión Europea y algunas economías de la OCDE**



Fuente: INEC (2016), Lustig (2017), OCDE/CAF/CEPAL (2018) y el Commitment to Equity (CEQ) Institute de la Universidad de Tulane, Nueva Orleans.
StatLink https://doi.org/10.1787/888933992800

Además, la región de ALC enfrenta dificultades importantes para aumentar los ingresos de una manera más redistributiva que no se limite a incrementar las tasas impositivas. Estas dificultades incluyen una base impositiva reducida, causada por la proliferación de gastos fiscales regresivos y deducciones, regímenes fiscales simplificados, altos niveles de mínimos no gravables y poca disposición a pagar impuestos (OCDE/CAF/CEPAL, 2018). En América Latina, el nivel de ingresos a partir del cual empieza a pagarse el impuesto sobre la renta de las personas físicas (ISR-PF) es más alto que en la OCDE. Esto es así ya sea que se mida en términos del PIB per cápita (Jiménez y Podestá, 2016; CEPAL, 2017) o con referencia a los sueldos promedio (OCDE/BID/CIAT, 2016). Por consiguiente, un alto porcentaje de personas está exento, lo que debilita el potencial redistributivo del

ISR-PF. Debido a las altas tasas de informalidad que imperan en la región, las soluciones de política pública para el impuesto sobre la renta de las personas físicas (ISR-PF), en aspectos como una mayor progresividad e incrementos en la base impositiva, requieren analizar más las repercusiones sobre el costo total (para trabajadores y empleadores) de contratar trabajadores formales en diferentes deciles de ingresos (OCDE/IDB/CIAT, 2016).

La economía política para recaudar recursos públicos para el desarrollo

En varias ocasiones, los países de ALC han intentado mejorar sus sistemas tributarios, pero la economía política de las reformas dificulta la aprobación y aplicación de los cambios propuestos. Experiencias anteriores en la región muestran que existen cuellos de botella para los responsables de políticas públicas que intentan hacer reformas fiscales, en particular, por diferentes mecanismos de captura, incluidas campañas de financiación y el cabildeo. Las campañas de medios y la "puerta giratoria" de los funcionarios de alto nivel entre puestos en el sector público y el privado y viceversa han sido comunes durante los periodos de reformas fiscales en la región (OXFAM, 2018). Conceder gastos fiscales a las empresas, tasas preferenciales sobre el ISR-PF o ISR-S, así como mecanismos de fraude y evasión fiscales al sector privado socavan la eficacia y efectividad de las reformas fiscales. Estos aspectos contribuyen a las prácticas de colusión, disminuyen la competitividad y contribuyen a la desigualdad en la región, rubros que se relacionan directamente con las trampas de la productividad y de la vulnerabilidad social.

Para lograr las reformas fiscales integrales necesarias, el proceso de formulación de políticas debe considerar estrategias de comunicación junto con mejoras en la calidad del gasto. En primer lugar, el gobierno debe comunicar claramente a los ciudadanos los beneficios de las reformas propuestas para enfrentar las trampas del desarrollo y aumentar el bienestar. En segundo lugar, deben complementar esas reformas con un gasto público más eficaz, eficiente y transparente. Si esas acciones se emprenden a la par, pueden mejorar la percepción de los ciudadanos sobre las reformas fiscales integrales y coadyuvar a crear apoyo político.

El escalonamiento de diferentes reformas podría poner en peligro la reforma fiscal en su totalidad. En las últimas décadas los especialistas han estudiado si los líderes políticos deberían impulsar tantas reformas como sea posible a la vez (conocido por "big bang approach" en inglés) o implementarlas una por una (conocido por "unbundling strategy" en inglés) (OCDE, 2010; Dayton-Johnson, Londoño y Nieto Parra, 2011). Hay argumentos para "agrupar" las reformas en un paquete integral a fin de crear legitimidad fiscal en la región. El agrupamiento reduce las limitaciones políticas, propicia el apoyo político para reformas fundamentales y soluciona los problemas de distribución de manera más fácil (OCDE, 2010). Esto se debe a que las reformas estructurales para mejorar el bienestar de los ciudadanos pueden generar mayor apoyo de la población, y los beneficios de una reforma pueden compensar con creces las pérdidas de otras. Por lo tanto, las reformas deberán implementarse en forma simultánea y rápida para evitar ineficiencias costosas.

Recursos internos del sector privado para el desarrollo: El papel de los mercados financieros

Los mercados financieros bien desarrollados y con buen funcionamiento son fundamentales para promover un crecimiento incluyente y sostenible y, por lo tanto, para avanzar en las diferentes dimensiones del desarrollo. El acceso a la financiación, mediante distintas modalidades, como el sistema bancario, la renta fija y los mercados bursátiles, es crucial para poner fin a las trampas del desarrollo. Los sistemas financieros robustos contribuyen al desarrollo económico y la innovación tecnológica de un país (King y Levine, 1993; Jayaratne y Strahan, 1996; Rajan y Zingales, 1998; Levine, 2018, 2005).

En general, se percibe que el desarrollo de los mercados financieros es una prioridad de política pública para la mayoría de los países en la región (Izquierdo et al., 2016; Melguizo et al., 2017).

Si bien los sistemas bien regulados y supervisados en la región son fundamentales para garantizar la estabilidad financiera, es necesario realizar más esfuerzos para aumentar la inclusión financiera. Gracias a que en la mayoría de los países de la región se ha adoptado una regulación macroprudencial y se ha mejorado la supervisión de los mercados financieros, el sistema bancario es más solvente que a finales de la década de 1990. Esto contribuyó a la resiliencia de los mercados financieros locales a la crisis financiera mundial de 2008, en particular al compararlo con choques externos anteriores. Sin embargo, incluso con bancos solventes, el sistema financiero de la región podría contribuir más al desarrollo sostenible. Los elevados coeficientes de suficiencia de capital en la región se asocian con relaciones deuda-PIB bajas, lo que sugiere niveles de intermediación financiera que no resultan óptimos. La mayoría de los países de la región han adoptado regulaciones de solvencia financiera (observando las normas de Basilea II). Los coeficientes de solvencia también son muy superiores a los requeridos por sus supervisores. No obstante, la profundidad financiera sigue siendo menor.

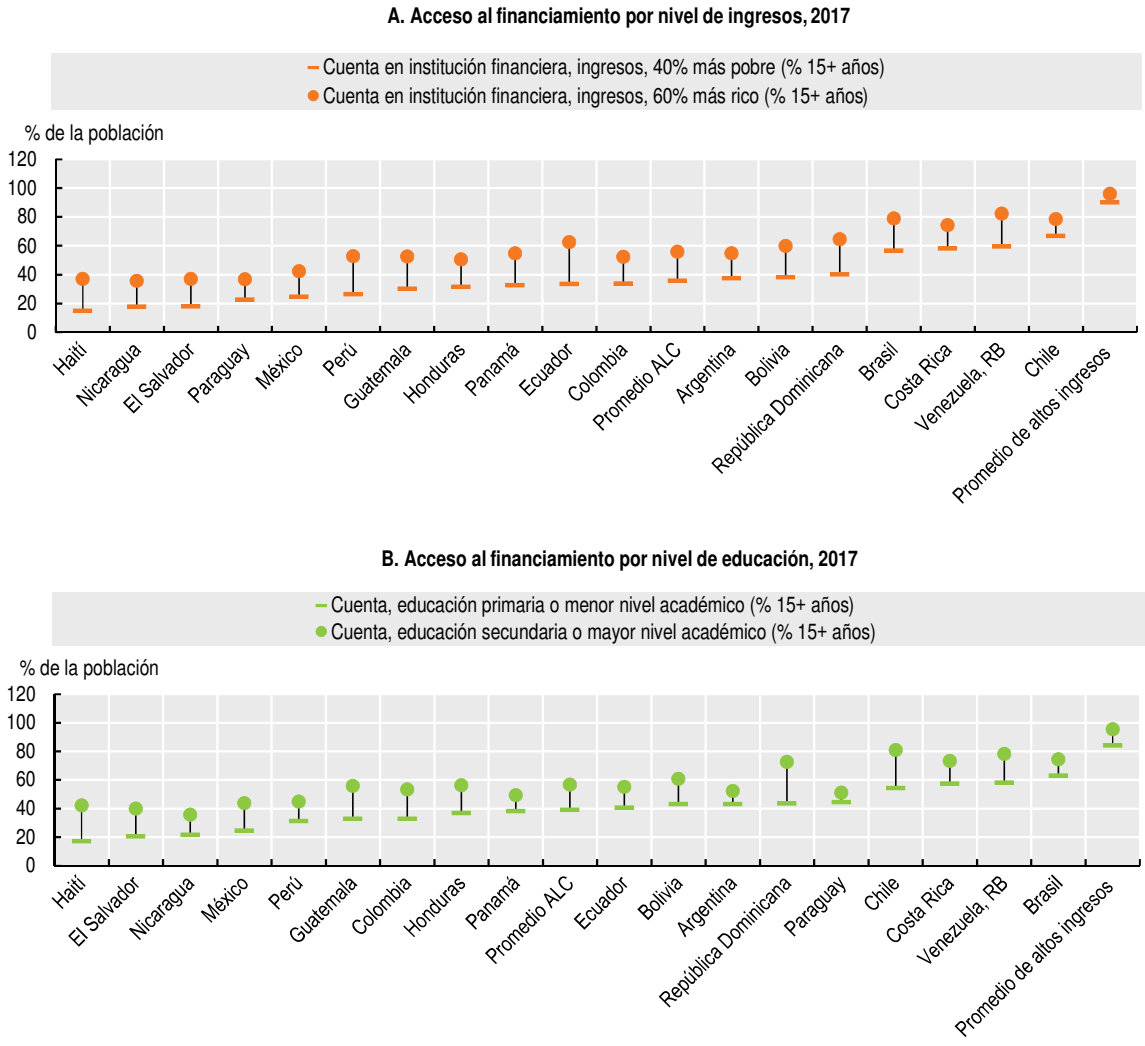
Aunque la profundidad financiera ha mejorado en el siglo XXI, el crédito otorgado al sector privado es aún bajo. En el periodo 2000-17, el crédito interno proporcionado al sector privado como porcentaje del PIB aumentó de 25.2% a 49.2%. Sin embargo, se mantiene en alrededor de 95 puntos porcentuales por debajo del promedio de la OCDE (Banco Mundial, 2018a). Al mismo tiempo, debe tratarse con cautela un mayor acceso al sistema bancario. La profundidad financiera puede aumentar la volatilidad macroeconómica (Minsky, 1977; Kindleberger, 1978). Además, la correlación entre el acceso financiero y el crecimiento económico se vuelve negativa cuando el crédito al sector privado se acerca al 100% del PIB (Arcand et al., 2015; Cavallo, Eichengreen y Panizza, 2018). Aun así, con la excepción de Chile, los niveles actuales de acceso financiero se mantienen muy por debajo del 100% del PIB.

La mayor inclusión financiera sigue siendo un reto clave en la región. En 2017, solo 54% de la población de 15 años en adelante tenía acceso a una cuenta en una institución financiera, en comparación con más de 94% en la OCDE (Banco Mundial, 2018b). A pesar de las mejoras de los últimos años, las brechas de inclusión financiera por niveles de ingresos y educación son grandes en América Latina, en comparación con los países miembros de la OCDE. En particular, esto ocurre en Ecuador, Perú y República Dominicana en cuanto a los niveles de ingresos, y en República Dominicana, Chile y Guatemala con respecto a los niveles educativos (Gráfico 4.7). Por último, más de 27% de las empresas manufactureras de ALC informan que el acceso a la financiación es una restricción grave para sus operaciones. En países como Brasil, Costa Rica, Honduras y Jamaica, esta proporción supera el 40%.[1]

Los mercados de capitales son un elemento crucial para asegurar la financiación para las empresas, en particular las medianas y las grandes. En vista de las experiencias registradas en la OCDE, es fundamental contar con una mayor liquidez en los mercados de capitales para aumentar la sostenibilidad del nivel de ingresos en la región (Melguizo et al., 2017). Los mercados de capitales pueden considerarse como una alternativa a la financiación externa para las empresas grandes y medianas, ya que financiarse por medio de acciones puede ser costoso para las empresas más jóvenes y más pequeñas (Agénor y Canuto, 2017). El uso de los mercados de capitales por parte de estas empresas podría evitar los efectos de exclusión, ya que permitiría que el sector bancario se concentre en las micro y pequeñas empresas. A fin de aprovechar los mercados de capitales para el emprendimiento y la innovación privados, deben evitarse los efectos de exclusión

del mercado de deuda pública. En el contexto de tasas de ahorro limitadas, los niveles relativamente altos de deuda pública deberán incidir en el valor total de los activos privados en los mercados de capitales. Esto es pertinente en algunos países de la región como Brasil, Colombia y Perú.

Gráfico 4.7. **Inclusión financiera por niveles de ingresos y educación**



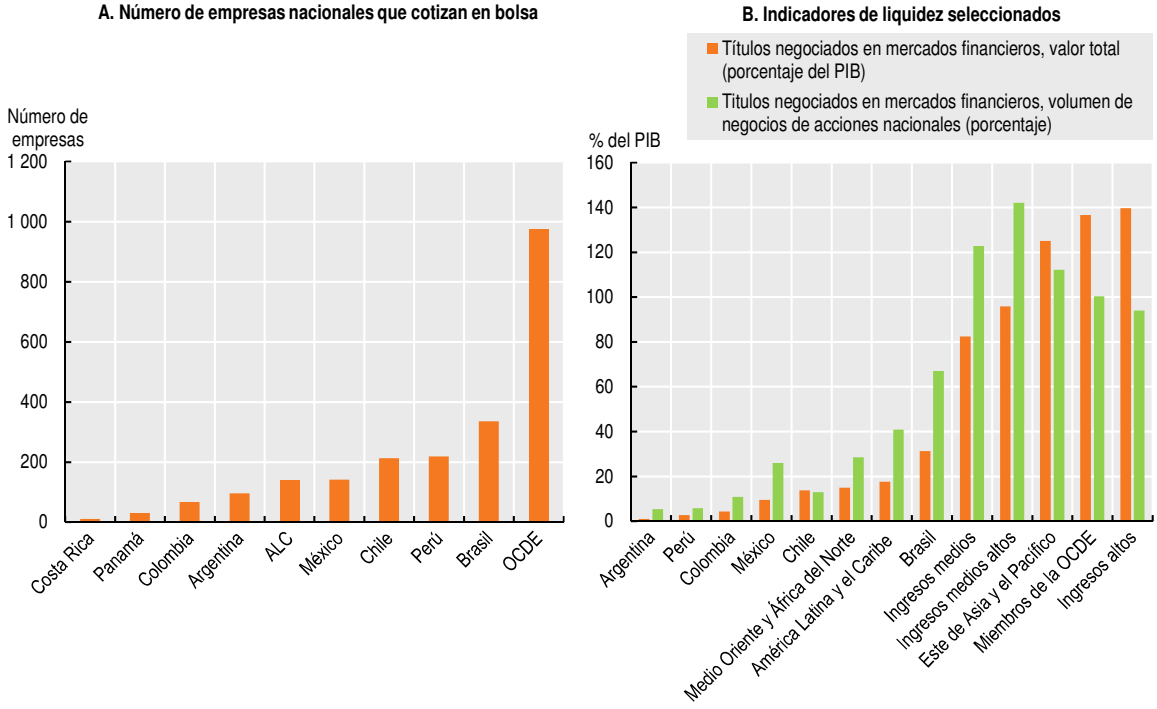
Fuente: Banco Mundial (2018b).
StatLink https://doi.org/10.1787/888933992819

La capitalización del mercado bursátil en América Latina es menor que la de la OCDE, pero los mercados de capitales deben mejorar en particular en materia de calidad e inclusión. En promedio, la capitalización bursátil en la región ronda al 42% del PIB, más de 84 puntos porcentuales por debajo del promedio de la OCDE de 127% del PIB. El promedio de ALC oculta fuertes desigualdades. Economías como la de Chile superan el 100% del PIB, y economías como Argentina y Panamá no llegan al 25% del PIB.

Los mercados de capitales de América Latina deberían ser más incluyentes, ya que el número de empresas participantes es relativamente bajo. El número de emisores puede ser una medida relativamente buena de la inclusión de estos mercados. En América Latina,

en promedio, alrededor de 138 compañías por país participan en los mercados de capitales con amplias variaciones en la región. Esta participación es considerablemente menor si se compara con el promedio de la OCDE de 974 (Gráfico 4.8, panel A). De modo similar, aún hay oportunidad de mejorar la calidad de los mercados de capitales en cuanto a niveles de liquidez, que siguen siendo bajos en la región. Este indicador ha sido señalado como un área clave de política pública para superar la trampa de la productividad (Gráfico 4.8, panel B; Melguizo et al., 2017; Arellano et al., 2018).

Gráfico 4.8. **Mercados de capitales en América Latina en comparación con los países de la OCDE**



Nota: Panel B: El valor de los títulos negociados es el número total de acciones negociadas multiplicado por sus respectivos precios equiparados. Las cifras se contabilizan una sola vez (solo se considera un lado de la transacción). En los datos se incluyen las empresas admitidas en bolsa y las admitidas para negociar. Los datos son valores de fin de año. El coeficiente de volumen de negocios es el valor de las acciones nacionales negociadas dividido entre su capitalización de mercado.

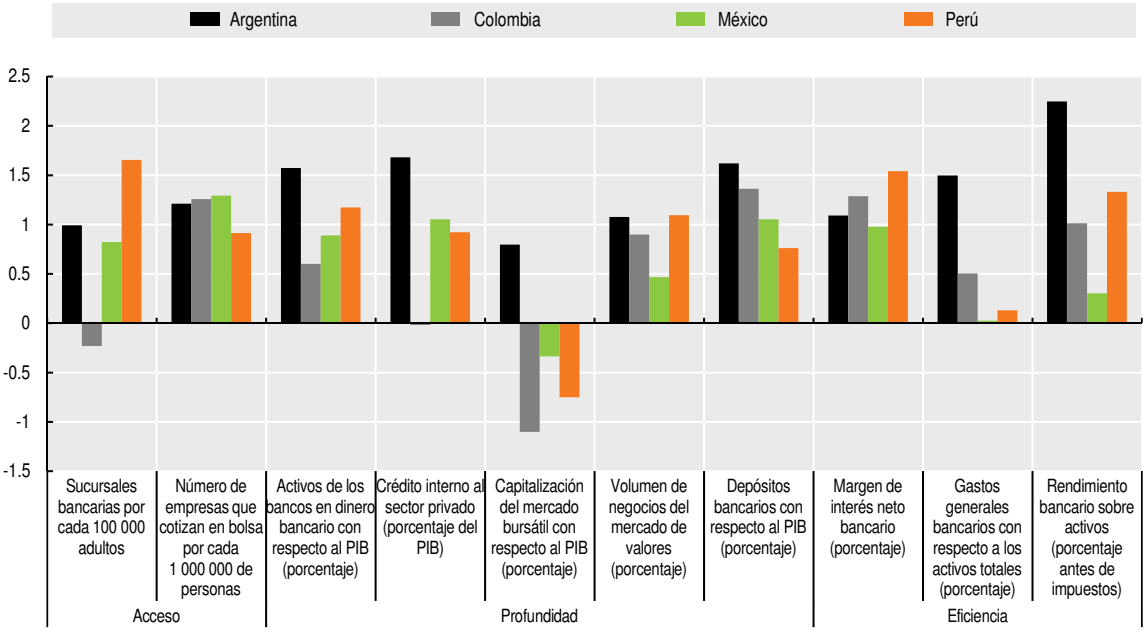
Fuente: Banco Mundial (2018b), World Development Indicators (WDI) y Global Financial Development Databases.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933992838

Aunque las prioridades de política pública difieren entre los países de la región para mejorar el desarrollo financiero, persisten algunos retos comunes. Por ejemplo, con base en las experiencias de los países asiáticos y de los miembros de la OCDE, en los sistemas bancarios de Argentina, Colombia, México y Perú, se necesita aún un mayor acceso incluyente, así como mayor profundidad y eficiencia. Hay algunas excepciones, como el acceso a los corresponsales bancarios en Colombia. También deben fortalecerse los mercados de capitales. La capitalización de los mercados bursátiles con respecto del PIB es relativamente alta en comparación con otros países (aparte de Argentina). Sin embargo, se necesita un acceso más incluyente (número de empresas que cotizan en bolsa) y mayor profundidad en materia de liquidez en esos mercados (volumen de transacciones del mercado de valores) (Gráfico 4.9).

Gráfico 4.9. **Diferencias de política pública referentes al desarrollo financiero en determinados países de ALC**

Desviación estándar, comparación quinquenal antes de pasar de ingresos medios a ingresos altos en forma sostenible



Nota: Las brechas están estandarizadas. Si una brecha es positiva, las economías de ALC deben emprender mejoras para avanzar en forma sostenible de ingresos medios a ingresos altos.

Fuente: Arellano et al. (2018).

StatLink https://doi.org/10.1787/888933992857

Irrupción tecnológica y nuevas oportunidades para financiar el desarrollo

El desarrollo de las tecnologías para brindar servicios financieros (Fintech) trae nuevas oportunidades de aumentar la profundidad y la inclusión financieras. Fintech consiste en aplicar la tecnología para mejorar las actividades financieras (Schueffel, 2017). Implica prestar servicios financieros como un proceso integral en línea mediante el desarrollo de nuevas aplicaciones, procesos, productos o modelos de negocio. Esto permite que los servicios financieros sean más accesibles para un mayor número de hogares a menor costo y a mayor velocidad. Estos servicios incluyen pagos electrónicos nacionales e internacionales, préstamos vía financiación colectiva, asesoramiento financiero, gestión financiera de empresas y seguros. Fintech ya está impulsando el cambio en el sector financiero porque los límites entre los distintos tipos de prestadores de servicios están en proceso de desaparición, los obstáculos al ingreso cambian y los servicios de pago mejoran.

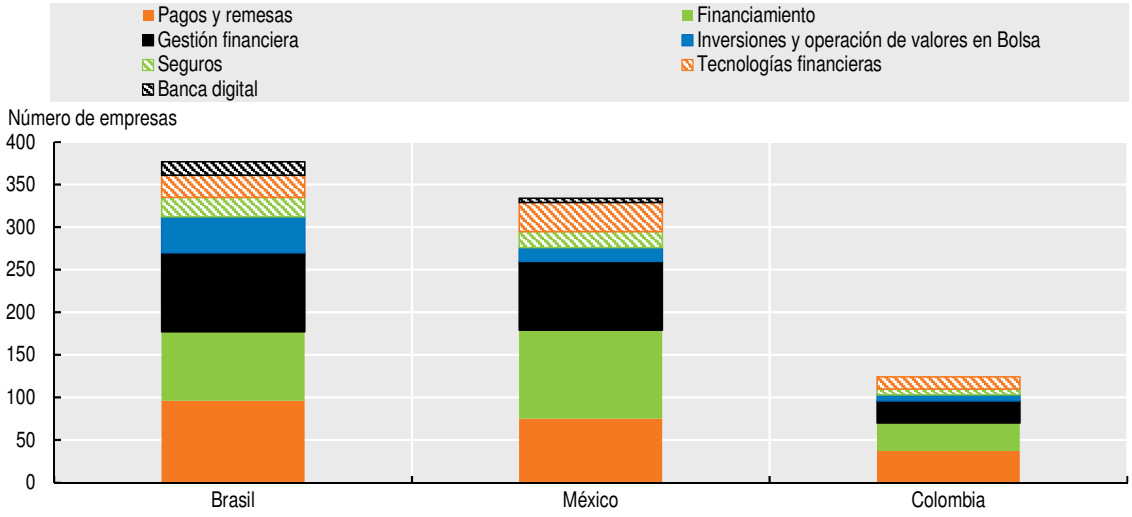
Múltiples fuerzas impulsan el crecimiento de Fintech. En primer lugar, el acceso al crédito por medio de los servicios tradicionales, sobre todo para las pequeñas y medianas empresas (pymes), solía ser costoso. Fintech puede ayudar a reducir los costos de cumplimiento respectivos. Además, la alta penetración de los servicios y dispositivos móviles promueve la inclusión financiera y los pagos digitales que se caracterizan por la velocidad, el bajo costo y alta seguridad de las transacciones. Por lo pronto, en el caso de los préstamos los beneficios son ahorro de tiempo, flexibilidad y menos burocracia.

Fintech avanza a nivel mundial y América Latina no va muy a la zaga. El valor de las transacciones mundiales de Fintech ascendió a 3 590.6 mil millones de USD en 2017, de los

cuales 80% correspondió a pagos digitales. Además, conforme con el Índice de Adopción de Fintech de 2017, dos de los diez países con la tasa más alta de adopción de Fintech por parte de su población pertenecen a América Latina. Más de 35% de la población de Brasil y México fueron consumidores digitalmente activos que utilizaron los servicios Fintech. No obstante, este resultado sigue siendo relativamente bajo en comparación con China (69%), India (52%) o el Reino Unido (42%) (EY, 2016). Brasil ofrece el ecosistema más grande de la región para Fintech, con 377 compañías en 2017, seguido por México (160 empresas Fintech) y Colombia (más de 120). Los tres países de ALC comparten los mismos segmentos principales de Fintech: pagos y remesas, préstamos y gestión financiera de empresas (Gráfico 4.10).

Fintech necesita más inversión en infraestructura y modelos reguladores adecuados para seguir creando y ofreciendo servicios. El modelo regulador debe ajustarse para equilibrar la eficiencia con la estabilidad. Dada la naturaleza transaccional de estas tecnologías, es indispensable trabajar en un marco de cooperación internacional (FMI, 2017). En el caso de la infraestructura, acceder a un teléfono celular simple o a Internet puede facilitar el acceso a cuentas de dinero móvil y a otros servicios financieros. Pero la tecnología digital por sí sola no basta para aumentar la inclusión financiera. Un sistema de pagos bien desarrollado (público y privado), una infraestructura física adecuada, regulaciones financieras y protección al consumidor apropiadas son, sin excepción, esenciales para que las personas se beneficien del potencial de Fintech. Las soluciones también deben adaptarse a los usuarios, personas o pequeñas empresas que operan principalmente en la economía informal (Banco Mundial, 2018b).

Gráfico 4.10. **Número de nuevas empresas Fintech por segmento (hasta agosto de 2017)**



Fuente: CEPAL basado en Finnovista (2018).

StatLink https://doi.org/10.1787/888933992876

Bancos nacionales de desarrollo, un complemento para los mercados financieros

Los bancos nacionales de desarrollo (BND) desempeñan un papel crucial al financiar el desarrollo como complemento de la banca privada tradicional. Los mercados financieros privados son esenciales para ayudar a impulsar el desarrollo, pero pueden generar ineficiencias. Y los BND pueden corregirlas de diferentes maneras. En primer lugar, los BND ayudan a contrarrestar el comportamiento procíclico de la financiación privada.

En segundo lugar, ayudan a promover la innovación y la transformación estructural, un problema importante en ALC. En tercer lugar, pueden aumentar la inclusión financiera al ofrecer servicios financieros a las pymes. También son indispensables para financiar inversiones en infraestructura estratégica y apoyar el suministro de bienes públicos (Griffith-Jones y Ocampo, 2018).

Desde el año 2000, los BND han cobrado cada vez mayor relevancia en el sistema financiero de América Latina. En el periodo 2000-11, los préstamos netos crecieron a una tasa de 18% anual para llegar a cerca de 750 mil millones de USD en 2011, más del triple del total de 2001 (192 mil millones de USD). En Costa Rica, Uruguay y, en menor medida, Argentina, Brasil y República Dominicana, este sector desempeña una función importante en el crédito total del sistema financiero (CEPAL, 2018b). En 2012, el sector privado de América Latina recibió 22% de su crédito total de los BND.

Hace poco, los BND desempeñaron un papel fundamental en la región al financiar microempresas y pequeñas y medianas empresas (mipymes). En ALC, los BND otorgan aproximadamente 59% de sus préstamos a mipymes. El acceso de las mipymes al crédito resulta afectado por las asimetrías en la información y los elevados costos financieros, así como por las características del sistema financiero de América Latina señaladas antes (CEPAL, 2018b).

Los BND desempeñan una función importante al promover la innovación para la financiación, tanto en forma directa como indirecta. Los bancos de desarrollo regionales y subregionales complementan a sus homólogos nacionales debido a los objetivos e instrumentos que tienen en común. Sin embargo, todavía hay margen para crear mayores sinergias con el sector bancario privado que podrían inducir innovaciones provechosas para ambas partes. Pueden surgir nuevos instrumentos que podrían contribuir, por ejemplo, a la inclusión de las pymes y a consolidar la complementariedad entre los intermediarios financieros públicos y privados (CEPAL, 2018b).

No hay un modelo "universal" en materia de banco de desarrollo. En América Latina, las aproximadamente 100 instituciones de desarrollo financiero varían en cuanto a las condiciones de sus mandatos, modalidades, funciones y organización (Recuadro 4.2). México, por ejemplo, tiene seis bancos de desarrollo principales que se especializan en diferentes áreas, incluidas infraestructura, comercio internacional, vivienda y mipymes. En este sentido, la estructura del banco de desarrollo está segmentada sin una coordinación institucional explícita, lo que puede duplicar funciones y limitar el ámbito de actividad y el efecto de la banca de desarrollo. Por el contrario, en Brasil, un gran banco de desarrollo único —el BNDES— financia un amplio abanico de actividades (Recuadro 4.2) (CEPAL, 2018b).

Las experiencias internacionales sobre los bancos de desarrollo son útiles para la región. Por ejemplo, la función del Banco Europeo de Inversiones y otros bancos nacionales europeos, como el Banque Publique d'Investissement (BPI) de Francia y KfW de Alemania, aportan experiencias en materia de actividades crediticias y asesoramiento para promover el emprendimiento, el desarrollo local y la innovación en la región.

La función de las asociaciones público-privadas para financiar el desarrollo

Las asociaciones público-privadas pueden ser otra fuente de financiación para el desarrollo y ayudar al Estado a financiar el suministro de bienes públicos. Abordar las diferencias sociales tradicionales y los nuevos retos del desarrollo significa cada vez más que las partes interesadas públicas y privadas deben buscar mayor eficiencia, calidad y sostenibilidad en la prestación de bienes y servicios públicos.

Recuadro 4.2. **Algunos bancos nacionales de desarrollo de América Latina**

El Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social de Brasil (BNDES). Fundado en 1952, el BNDES ha sido fundamental en la promoción de inversiones transformadoras en diferentes etapas del desarrollo socioeconómico del país. Los bajos niveles de inversión pública y privada han causado un considerable déficit general de infraestructura en Brasil. En el periodo 2002-15, el banco ofreció más apoyo para proyectos clave de infraestructura y logística, y su nivel de préstamos se incrementó exponencialmente. El BNDES podría, y debería, desempeñar un papel decisivo en el desarrollo de infraestructura y logística para la financiación de las inversiones. Puede hacerlo al fomentar las capacidades de desarrollo de los proyectos, además de financiar, aprovechar y atraer recursos privados para el sector.

La Nacional Financiera de México (NAFINSA). NAFINSA, uno de los bancos nacionales de desarrollo de México, contribuye al desarrollo económico al facilitar acceso a recursos financieros a las mipymes y proyectos de inversión prioritarios. También ofrece servicios para financiar el desarrollo empresarial, contribuye a la formación de mercados financieros y funge como fiduciario y agente financiero del gobierno federal. Con base en el crédito que otorga directamente como intermediario financiero de primer o segundo nivel, NAFINSA ocupa el segundo lugar en importancia después del Banco Nacional de Obras (BANOBRAS). La participación de NAFINSA en el flujo total de crédito al sector privado es menor de 4% del total. Todos los BND representan cerca de 16% del crédito total al sector privado.

La Corporación de Fomento de la Producción de Chile (CORFO). En 2015, CORFO tuvo activos totales por 6 272 millones de USD. Eso representó el 2.6% del PIB del país, cifra relativamente menor en comparación con otros bancos nacionales de desarrollo de la región. El principal apoyo financiero de CORFO al sector privado en los últimos años se ha dado mediante garantías de préstamos a instituciones financieras más que mediante préstamos en sí mismos. En cuanto a su actividad, CORFO tiene tres áreas primordiales: diversificación productiva, apoyo a la innovación y el emprendimiento, y promoción de inversiones extranjeras y nacionales. En los últimos años, CORFO ha creado varios instrumentos innovadores, entre ellos el Programa Start-Up Chile, que ha recibido reconocimiento internacional y ha sido emulado por otros países de América Latina.

El Sistema de Bancos Nacionales de Desarrollo de Colombia. Los BND de Colombia constituyen un sistema de instituciones múltiples y especializadas, entre ellas FINAGRO, BANCOLDEX, FINDETER y FDN. Estos bancos han estado activos en el desarrollo de infraestructura (y del crédito de largo plazo respectivo), la inclusión financiera y el crecimiento empresarial. Con la excepción de la FDN, que tiene socios estratégicos minoritarios quienes presiden la junta directiva y controlan las decisiones cruciales, las demás instituciones son controladas por el gobierno nacional (aunque con propiedad privada minoritaria como en el caso de FINAGRO).

Fuente: Basado en Griffith-Jones y Ocampo (2018).

En la última década, la inversión privada en infraestructura superior al PIB se mantuvo estable y por debajo de 1.5% del PIB en América Latina casi todos los años (Infralatam, 2018). Las asociaciones público-privadas podrían ser una herramienta muy necesaria para fomentar inversiones más eficaces a largo plazo en infraestructura.

Sin embargo, los acuerdos de las asociaciones público-privadas no están exentos de riesgo: algunos proyectos de transporte en ALC con socios públicos y privados han sido ineficientes, lo que aumenta los costos totales. Las deficiencias del diseño de los contratos de concesión han generado costos excesivos en América Latina (Bitran, Nieto

Parra y Robledo, 2013). Durante los últimos 40 años, la planificación deficiente, el reducido acceso a los recursos, la carencia de beneficios comunitarios y la falta de una consulta adecuada fueron los principales factores de conflicto en los proyectos de las asociaciones público-privadas en la región (Watkins et al., 2017).

Utilizar las asociaciones público privadas para aumentar el margen fiscal puede terminar por ser costoso para los futuros gobiernos. Varios criterios determinan si un gobierno debe optar por una asociación público-privada o por otra modalidad para financiar proyectos de infraestructura. Estos incluyen que los socios cuenten con conocimientos especializados en gestión de riesgos, para las etapas específicas de un proyecto de infraestructura.

Las concesiones deben elegirse basándose en la relación calidad/precio. Los análisis de costo/beneficio identifican qué proyectos de infraestructura ayudan a determinar el modo de financiación más adecuado. La Recomendación del Consejo de la OCDE sobre los Principios de Gobernanza Pública de Asociaciones Público-Privadas de 2012 ofrece directrices con respecto a cuándo vale la pena buscar concesiones y aborda sus consecuencias en materia de presupuesto (OCDE, 2012).

Algunos países de la región han mejorado su marco regulatorio y su estructura institucional para las asociaciones público-privadas. Por ejemplo, en los últimos cinco años, Colombia, Honduras y Perú lograron una participación privada más eficaz en infraestructura a través de una mejor regulación (OCDE/CAF/CEPAL, 2018).

Aprovechar los beneficios de las concesiones requiere una gran capacidad para evaluar, licitar y gestionar los contratos. Después de un análisis de viabilidad social, pueden utilizarse evaluaciones de la relación calidad/precio para decidir si un contrato de concesión sería más adecuado que el trabajo financiado con recursos públicos. Además, se necesitan mecanismos para limitar la posibilidad de que los proyectos se rezaguen conforme a lo programado o que excedan el presupuesto. La mayoría de los países de la región tienen posibilidades de mejorar en esta área.

Por último, la selección de contratos se podría optimizar con mejores procedimientos de la contabilidad fiscal de las asociaciones público-privadas. Esto evitaría el uso de estas asociaciones público-privadas exclusivamente para mantener el margen fiscal.

Conclusiones

En este capítulo se recalcó la necesidad de aumentar las capacidades nacionales para superar las trampas del desarrollo. Los PND son un punto de partida importante para priorizar las políticas públicas y adoptar un enfoque bien organizado e integral para avanzar de los círculos viciosos a los círculos virtuosos del desarrollo. El diseño y la ejecución de estos planes presuponen que las estrategias de los países deben trascender el PIB y convertirse en la base de la agenda de desarrollo. Una agenda de ese tipo deberá considerar la importancia de los bienes públicos globales, así como el contexto internacional, donde las interconexiones con los retos internos son cada vez más importantes.

Si bien los planes específicos varían entre los países, tienen objetivos y retos comunes en cuanto a su diseño y ejecución. La mayoría de los planes se centran en problemas importantes para afrontar la trampa institucional, seguidos por medidas para atender las trampas de la productividad y de la vulnerabilidad social. Los principales factores que limitan la consecución de estos planes incluyen la falta de capacidad técnica en el diseño, continuidad insuficiente en la implementación y desconexión entre el diseño y el presupuesto.

El éxito en la implementación de los PND depende de gastar "más y mejor" en varias áreas de política pública que inciden en las trampas del desarrollo. El efecto de la creciente clase media exige ejercer el gasto con mayor eficacia. Para lograr los ODS y promover un mayor desarrollo sostenible, es necesario que los gobiernos inviertan más recursos a través de los PND.

Sortear la economía política de los PND tiene tanta importancia como definir sus prioridades. La adopción y la implementación de estos planes se han visto afectadas por el proceso de formulación de políticas públicas. En algunos casos, la participación de varios actores ha socavado su implementación. Con algunas excepciones, los grupos empresariales han influido en la política y en la dirección de los PND. La región necesita mayor transparencia y medidas para evitar los mecanismos de captura.

La financiación interna para el desarrollo es fundamental para la ejecución de los PND. Algunas áreas de acción clave incluyen mejorar la estructura tributaria, mayor inclusión en los mercados financieros, una función activa para los PND y asociaciones público-privadas bien reguladas. En cuanto a los recursos públicos para el desarrollo, las experiencias recientes destacan la importancia de tomar en cuenta las demandas de los ciudadanos. Los gobiernos también deben definir la secuencia de los cambios en las políticas públicas necesarios para sortear la economía política de las reformas fiscales con mayor eficacia. Esto requeriría una mejor comunicación e interacción con la dimensión del gasto.

Se necesita voluntad política para garantizar que el diseño, la adopción y la ejecución de los PND se relacionen estrictamente con la eficacia del gasto público y los recursos para financiar el desarrollo. Para tal efecto, es fundamental un trabajo bien coordinado con la cooperación internacional (Capítulo 5).

Anexo 4.A1. Planes nacionales de desarrollo en América Latina incluidos en el análisis

No menos de 18 países latinoamericanos tienen, como mínimo, un instrumento nacional para el desarrollo. Cuba y Uruguay están formulando un plan nacional de desarrollo o su equivalente con una visión de largo plazo (véase el Capítulo 6 para los Pequeños Estados Caribeños).

País	Plan nacional de desarrollo o equivalente	Autoridad encargada de la planificación
Argentina	Objetivos de Gobierno de Argentina 2015-2019	Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda
Bolivia	Agenda Patriótica 2025 Plan de Desarrollo General Económico y Social para el Vivir Plan de Desarrollo Económico y Social en el marco del Desarrollo Integral para Vivir Bien 2016-2020	Ministerio de Planificación del Desarrollo (MPD)
Brasil	Plan Plurianual 2016-2019	Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
Chile	Programa de Gobierno 2014-2018	Presidencia de la República
Colombia	Plan Nacional de Desarrollo 2014 - 2018 "Todos por un nuevo país"	Departamento Nacional de Planeación (DNP)
Costa Rica	Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 "Alberto Cañas Escalante"	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN)
República Dominicana	Estrategia Nacional de Desarrollo 2010-2030. "Un viaje de transformación hacia un país mejor"	Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD)
Ecuador	Plan Nacional para el Buen Vivir 2017-2021	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES)
El Salvador	Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019 "El Salvador productivo, educado y seguro"	Secretaría Técnica y de Planificación (SETEPLAN)
Guatemala	Plan Nacional de Desarrollo: K'atun Nuestra Guatemala 2032	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLÁN)
Honduras	Visión de País 2010-2038 Plan de Nación 2010-2022	Secretaría de Coordinación General de Gobierno
México	Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018	Presidencia de los Estados Unidos Mexicanos
Nicaragua	Plan Nacional de Desarrollo Humano 2012-2016 "A seguir transformando Nicaragua"	Consejo Nacional de Planificación Económica y Social (CONPES)
Panamá	Plan Estratégico Nacional con Visión de Estado Panamá 2030 Plan Estratégico de Gobierno 2015-2019	Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)
Paraguay	Plan Nacional de Desarrollo: Paraguay 2030	Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP)
Perú	Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN)

Nota

1. El promedio regional se calcula tomando un promedio simple de las estimaciones puntuales a nivel de país. Para cada economía, solo se utiliza el último año disponible de los datos de encuestas empresariales en este cálculo. Solo se utilizan las encuestas publicadas durante los años 2010-17 para calcular el promedio regional. Basado en Enterprise Surveys (http://www.enterprisesurveys.org), World Bank.

Referencias

Agénor, P.R. y O. Canuto (2017), "Access to finance, product innovation and middle-income traps", *Research in Economics* Vol. 71/2, Elsevier, Ámsterdam, pp. 337-355.

Andrews, M., M. Woolcock y L. Pritchett (2017), *Building State Capability: Evidence, Analysis, Action*, Oxford University Press.

Arcand, J. L., et al. (2015), "Too much finance?", *Journal of Economic Growth*, 20(2), 105-148.

Ardanaz, M. y A. Izquierdo (2018), "Current expenditure upswings in good times and capital expenditure downswings in bad times? New evidence from developing countries, *IDB Working Paper Series*, núm. IDB-WP-838, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.

Arellano, A. et al. (2018), "Policy priorities to promote financial development in the context of the middle-income trap: The cases of Argentina, Colombia, Mexico and Peru", *BBVA Research Working Papers*, núm. 18/15, BBVA Research, Madrid, www.bbvaresearch.com/wp-content/uploads/2018/12/Financial_development_BBVA_OECD-1-1.pdf.

Avendaño, R. et al. (2016), "Understanding student performance beyond traditional factors: Evidence from PISA", *OECD Development Centre Working Papers*, núm. 331, OECD Publishing, París, https://doi.org/10.1787/5jlz7n7bxn0p-en.

Banco Mundial (2018a), *Rethinking Infrastructure in Latin America and the Caribbean: Spending Better to Achieve More*, Banco Mundial, Washington, DC.

Banco Mundial (2018b), *World Development Indicators* (base de datos), http://data.worldbank.org (consultado el 10 de noviembre de 2018).

Banco Mundial (2016), *Doing Business 2016: Measuring Regulatory Quality and Efficiency*, Banco Mundial, Washington, DC.

Barreix, A. D., J.C. Benítez y M. Pecho (2017), "Revisiting personal income tax in Latin America: Evolution and Impact", *OECD Development Centre Working Papers*, núm. 338, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/16d42b4a-en.

Barreix, A. D. y R. Zambrano (eds.) (2018), *Electronic Invoicing in Latin America: English Summary of the Spanish Document*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.

Bastos, P. et al. (2014), "Does energy consumption respond to price shocks? Evidence from a regression-discontinuity design", *Policy Research Working Paper*, núm. 6785, Banco Mundial, Washington, DC., https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/17336.

Bértola, L. y J.A. Ocampo (2013), "El desarrollo económico de América Latina desde la independencia", Fondo de Cultura Económica.

Bitran, E., S. Nieto Parra y J.S. Robledo (2013), "Opening the black box of contract renegotiations: An analysis of road concessions in Chile, Colombia and Peru", *OECD Development Centre Working Paper*, núm. 317, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/5k46n3wwxxq3-en.

Brys, B. et al. (2016), "Tax design for inclusive economic growth", *OECD Taxation Working Papers*, núm. 26, OECD Publishing, París, https://doi.org/10.1787/5jlv74ggk0g7-en.

Carrillo, P., D. Pomeranz y M. Singhal (2017), "Dodging the taxman: Firm misreporting and limits to tax enforcement", *American Economic Journal: Applied Economics*, 9(2): 144-64.

Castro, L. y M. Barafini (2015), "Buscando la diagonal. Cómo reducir los subsidios protegiendo a los sectores vulnerables", *Documento de Políticas Públicas* núm. 153, CIPPEC, Buenos Aires.

Castro, L. y C. Scartascini (2015), "Tax compliance and enforcement in the pampas evidence from a field experiment", *Journal of Economic Behavior & Organization*, 116: 65-82.

Cavallo, E., B. Eichengreen y U. Panizza (2018), "Can countries rely on foreign saving for investment and economic development?", *Review of World Economics*, 154(2): 277-306.

CNCPS (2017) (s.f.), "Guía para el proceso de adaptación de los ODS en el Gobierno Provincial", tomado de Agenda 2030 - SDGs, Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, Buenos Aires, www.odsargentina.gob.ar/public/documentos/seccion_publicaciones/provmuni/gu%C3%ADa_de_adaptaci%C3%B3n_provincial_final_oct2017.pdf

CNCPS (n.d), "Manual para la Adaptación Local de los Objetivos de Desarrollo Sostenible", tomado de Agenda 2030 - SDGs, Argentina, Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, Buenos Aires, www.odsargentina.gob.ar/public/documentos/seccion_publicaciones/ods/manual_de_municipios.pdf.

Dayton-Johnson, J., J. Londoño y S. Nieto Parra (2011), "The process of reform in Latin America: A review essay", *OECD Development Centre Working Paper*, núm. 304, OECD Publishing, París, https://doi.org/10.1787/5kg3mkvfcjxv-en.

CEPAL (2018a), *Agenda 2030 and the Sustainable Development Goals: An Opportunity for Latin America*, LC/G.2681/Rev 2, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago, https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40155/10/S1700334_es.pdf.

CEPAL (2018b), *La inclusión financiera para la inserción productiva y el papel de la banca de desarrollo*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago, https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44213/1/S1800568_es.pdf.

CEPAL (2016a), *2030 Agenda for Sustainable Development*, página web, https://www.cepal.org/en/topics/2030-agenda-sustainable-development (consultado el 18 de octubre de 2018).

CEPAL (2016b), *Base de Datos de Inversión Social*, página web, http://dds.cepal.org/gasto/indicadores/ficha/2016.

CEPAL (2016c), *Financing the 2030 Agenda for Sustainable Development in Latin America and the Caribbean: The Challenges of Resource Mobilization*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago, https://repositorio.cepal.org/handle/11362/40327.

CEPAL (2014), *Panorama de la Gestión Pública en América Latina y el Caribe* LC/W.633, noviembre, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago.

Estevadeordal, A. et al. (2018), "Planet Algorithm: Artificial intelligence for a predictive and inclusive form of integration in Latin America", *Integration and Trade Journal*, Vol. 22/44, July, Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.

EY (2016), "Tax Administration is Going Digital: Understanding the challenges and opportunities", EY Center for Tax Policy, Washington, DC.

Finnovista (2018), Fintech Radar, Ciudad de México, https://www.finnovista.com/category/radar-en/?lang=en.

FMI (2017), *Fintech and Financial Services: Initial Considerations*, Fondo Monetario Internacional, Washington, DC, https://www.imf.org/en/Publications/Staff-Discussion-Notes/Issues/2017/06/16/Fintech-and-Financial-Services-Initial-Considerations-44985.

Griffith-Jones, S. y J. A. Ocampo (2018), *The Future of National Development Banks*, Oxford Scholarship Online (noviembre), DOI: 10.1093/oso/9780198827948.001.0001.

Hottenrott, H. y B. Peters (2012), "Innovative capability and financing constraints for innovation: More money, more innovation?", *Review of Economics and Statistics*, Vol. 94/4, *MIT Press Journals*, Cambridge, Estados Unidos, pp. 1126-1142.

ILPES–CEPAL (2017a), "Improving the quality of planning", *PlanBarometer*, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social y Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Lima, 3 de octubre, https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42187/S1700719_en.pdf?isAllowed=y&sequence=1.

ILPES–CEPAL (2017b), "Regional observatory on planning for development in Latin America", *PlanBarometer*, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social y Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Lima, agosto, https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42181/S1700831_en.pdf?isAllowed=y&sequence=1.

INEC (2016), "Encuesta Continua de Hogares", Instituto Nacional de Estadística y Censos de Panamá, Ciudad de Panamá, www.contraloria.gob.pa/inec/.

Infralatam (2017), "Datos de inversión en infraestructura económica", página web, http://infralatam.info/PTlOZ/.

Izquierdo, A., C. Pessino y G. Vuletin (eds.) (2018), *Better Spending for Better Lives: How Latin America and the Caribbean Can Do More with Less, Development in the Americas*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC y Palgrave Macmillan, Nueva York.

Izquierdo, A. et al. (2016), "In search of larger per capita incomes: How to prioritize across productivity determinants?", *Working Paper*, núm. 680, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.

Jayaratne, J. y P.E. Strahan (1996), "The finance-growth nexus: Evidence from bank branch deregulation", *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 111/3, Oxford Journals, Oxford, pp. 639-670.

Jiménez, J.P. y A. Podestá (2016), "Situación económica y social en América Latina. Ingresos tributarios y carga fiscal", Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, próxima publicación.

Kindleberger, C.P. (1978), *Economic Response: Comparative Studies in Trade, Finance and Growth*, Harvard University Press.

King, R.G. y R. Levine (1993), "Finance and growth: Schumpeter might be right", *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 108/3, Oxford Journals, Oxford, pp. 717-737.

KPMG (2018), "Tax Digitalization: Latin America leads the change", KPMG International, https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/xx/pdf/2018/06/tax-digitalization-in-latam.pdf.

Levine, R. (2018), "Finance, growth and economic prosperity", *Macroeconomic Review*, Monetary Authority of Singapore, 2018, pp. 82-88.

Levine, R. (2005), "Finance and growth: Theory and evidence", en P. Aghion and S. Durlauf (eds.), *Handbook of Economic Growth*, Elsevier, Ámsterdam.

Lora, E. (2007), *The State of State Reform in Latin America*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.

Lora, E. y M. Olivera (2004), "What makes reform likely? Political economy determinants of reforms in Latin America", *Journal of Applied Economics*, Vol. 7/1, Taylor & Francis Online, pp. 99-135.

Lustig, N. (2017), "El impacto del sistema tributario y el gasto social en la distribución del ingreso y la pobreza en América Latina: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela" [The Impact of the Tax System and Social Spending on Income Distribution and Poverty in Latin America: Argentina, Bolivia, Brazil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Mexico, Nicaaragua, Dominican Republic, Uruguay and Venezuela], *Working Paper,* núm. 62, Commitment to Equity Institute, Tulane University, Nueva Orleans.

Máttar, J. y L.M. Cuervo (2017), "Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe: enfoques, experiencias y perspectivas", *Libros de la CEPAL*, núm. 148 (LC/PUB.2017/16-P), Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago.

Melguizo, A., S. Nieto-Parra, J.R. Perea y J. Perez (2017), "No sympathy for the devil! Policy priorities to overcome the middle-income trap in Latin America", *OECD Development Centre Working Papers*, núm. 340, OECD Publishing, París, https://doi.org/10.1787/26b78724-en.

Minsky, H.P. (1977), "The financial instability hypothesis: An interpretation of Keynes and an alternative to 'standard' theory", *Challenge*, 20(1), 20-27.

OCDE (2018a), *Revenue Statistics 2018*, OECD Publishing, París, https://doi.org/10.1787/rev_stats-2018-en.

OCDE (2018b), *Tax Challenges Arising from Digitalisation – Interim Report 2018: Inclusive Framework on BEPS*, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, OECD Publishing, París, https://doi.org/10.1787/9789264293083-en.

OCDE (2018c), *Multi-dimensional Review of Panama: Volume 2. In-depth Analysis and Recommendations*, OECD Development Pathways, OECD Publishing, París. https://doi.org/10.1787/9789264302549-en.

OCDE (2016a), *Multi-dimensional review of Peru: Volume 2. In-depth Analysis and Recommendations*, OECD Development Pathways, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264264670-en.

OCDE (2016b), *Social Expenditure Database* (base de datos), OECD Publishing, París, http://www.oecd.org/social/expenditure.htm.

OCDE (2013), *OECD Economic Surveys: Colombia 2013: Economic Assessment*, OECD Economic Surveys, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-col-2013-en.

OCDE (2012), *Recommendation of the Council on Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships*, OECD, París, http://www.oecd.org/governance/budgeting/PPP-Recommendation.pdf.

OCDE (2010), *Making Reform Happen: Lessons from OECD Countries*, OECD Publishing, París.

OCDE/CAF/CEPAL (2018), *Perspectivas económicas de América Latina 2018: Repensando las instituciones para el desarrollo*, OECD Publishing, París, https://doi.org/10.1787/leo-2018-es.

OECD/CAF/CEPAL (2016), *Perspectivas económicas de América Latina 2017: Juventud, competencias y emprendimiento*, OECD Publishing, París, https://doi.org/10.1787/leo-2017-es.

OECD/CAF/CEPAL (2014), *Perspectivas económicas de América Latina 2015: Educación, competencias e innovación para el desarrollo*, OECD Publishing, París, https://doi.org/10.1787/leo-2015-es.

OECD/CAF/CEPAL (2013), *Perspectivas Económicas de América Latina 2014: Logística y competitividad para el desarrollo*, OECD Publishing, París, https://doi.org/10.1787/leo-2014-es.

OCDE/CIAT/IDB (2016), *Taxing Wages in Latin America and the Caribbean*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264262607-en.

OECD/CEPAL/CIAT/BID (2018), *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2018*, OECD Publishing, París, https://doi.org/10.1787/rev_lat_car-2018-en-fr.

OXFAM (2018), "Democracias capturadas: El gobierno de unos pocos. Mecanismos de captura de la política fiscal por parte de las élites y su impacto en la desigualdad en América Latina y el Caribe (1990-2017)" [Captured democracies: The government of the few. Capture mechanisms of fiscal policies by the elites and its impact on inequality in Latin America and the Caribbean (1990-2017)], Oxfam International, Oxford, DOI 10.21201/2018.3521.

Peláez Longinotti, F. (2017), "Overview of tax expenditures in Latin America, main statistics of the CIAT database", *Working Papers*, núm. 06-2017, CIAT, Ciudad de Panamá.

PNUD (2018), Sustainable Development Goals, página web, www.undp.org/content/undp/en/home/sustainable-development-goals.html (consultado el 16 de septiembre de 2018).

Punta del Este Declaration (2018), "A call to strengthen action against tax evasion and corruption", http://www.oecd.org/tax/transparency/Latin-American-Ministerial-Declaration.pdf.

Rajan, R.G. y L. Zingales (1998), "Financial dependence and growth", *American Economic Review*, Vol. 88/3, American Economic Association, Pittsburgh, pp. 559-586.

Redonda, A. (2016), "Tax Expenditures and Sustainability. An Overview", *Discussion Note* 2016/3, Council on Economic Policies, Zurich, https://www.cepweb.org/tax-expenditures-and-sustainability-an-overview/.

RICYT (2016), *Indicadores de Ciencia y Tecnología - Iberoamericana e Interamericana* [Science and Technology Indicators (base de datos)], www.ricyt.org (consultado el 16 de septiembre de 2018).

Schneider, B.R. (2015), *Designing Industrial Policy in Latin America: Business-State Relations and the New Developmentalism*, Palgrave Macmillan, Nueva York.

Schneider, B.R. (2010), "Business politics and policymaking in contemporary Latin America", en C. Scartascini et al. (eds.), *How Democracy Works: Political Institutions, Actors, and Arenas in Latin American Policy making*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.

Schueffel, P. (2017), *The Concise Fintech Compendium*, School of Management Fribourg/Switzerland, Friburgo.

Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (2016), "Propuesta para armonización entre el Plan Nacional de Desarrollo y los Objetivos de Desarrollo Sostenible", resumido del Gobierno Nacional de Paraguay, www.cepal.org/sites/default/files/paraguay-ods-plan.pdf.

Stein, E. et al. (eds.) (2008), *Policymaking in Latin America: How Politics Shapes Policies*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC. y David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University, Cambridge.

Stein, E. et al. (coords.) (2005), *The Politics of Policies: Economic and Social Progress in Latin America: 2006 Report*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC y David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University, Cambridge.

Stein, E. y M. Tommasi (2006), "La política de las políticas públicas", *Política y gobierno*, 13(2), 393-416.

Watkins, G.G. et al. (2017), *Lessons from Four Decades of Infrastructure Project-Related Conflicts in Latin America and the Caribbean*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC, http://dx.doi.org/10.18235/0000803.



Capítulo 5

La cooperación internacional como facilitadora al afrontar nuevos retos nacionales y mundiales

Este capítulo presenta tres dimensiones para repensar la cooperación internacional como facilitadora de apoyo a los países de América Latina y el Caribe (ALC) en sus trayectorias de transición hacia el desarrollo sostenible. La primera dimensión considera redefinir la gobernanza internacional con base en una mayor inclusión. En este sentido, se insta a los países de todos los niveles de ingresos a construir alianzas con diversos actores en condiciones de igualdad. La segunda dimensión contempla fortalecer las capacidades institucionales. En efecto, se resalta la importancia de las estrategias nacionales y se refuerza la necesidad de generar capacidades internas para la priorización, implementación y evaluación de los planes de desarrollo, a la vez que se propende por una articulación de las prioridades nacionales e internacionales para garantizar que los países mantengan su intervención en la agenda global. La tercera dimensión sugiere ampliar las herramientas de cooperación para incluir el intercambio de conocimiento, los diálogos de política multilateral, el desarrollo de capacidades locales y la cooperación en las áreas de ciencia, tecnología e innovación. Ampliando las modalidades de la cooperación internacional se incluyen múltiples actores, entre ellos diferentes ministerios en un enfoque de "gobierno completo". Este capítulo hace un llamado a continuar los análisis de opciones concretas con los países de ALC para implementar estas tres dimensiones.

Replantear la cooperación internacional: tres maneras de apoyar mejor a los países de América Latina y el Caribe (ALC)

ALC es terreno fértil para replantear la función de la cooperación internacional como facilitadora del desarrollo sostenible e incluyente

¿Cómo?

Al desarrollar capacidades nacionales más fuertes

Promover procesos dirigidos desde el ámbito nacional con base en los planes nacionales de desarrollo

Alinear las prioridades nacionales e internacionales

Promover la participación activa de ALC en la agenda internacional

Al trabajar de manera incluyente

Invitar a países de todos los niveles de desarrollo a formar alianzas en igualdad de condiciones

Involucrar a nuevos actores en el marco de "alianzas multiactores"

Encontrar respuestas multidimensionales a retos complejos

Al cooperar a través de un conjunto más amplio de herramientas

Aumentar la cooperación técnica basada en el conocimiento: diálogo de políticas, desarrollo de capacidades y transferencia de tecnologías

Aumentar la Cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular

Promover enfoques integrados de "gobierno completo"

Introducción

Si bien los países de América Latina y el Caribe (ALC) han registrado mejoras en materia de desarrollo durante el siglo XXI, la sostenibilidad continúa siendo el elemento central de sus agendas. La región ha alcanzado importantes logros socioeconómicos e institucionales. Pese a su carácter heterogéneo, la mayoría de los países mejoraron el acceso a la educación y la salud; el surgimiento de la clase media se acompañó de una reducción de la pobreza, y algunos países reforzaron sus marcos macroeconómicos (Capítulos 1, 2 y 3). Además, los países han potenciado sus capacidades institucionales. Por ejemplo, los planes nacionales de desarrollo (PND) coinciden con la Agenda 2030 y responden a nuevos desafíos del desarrollo. Los marcos regulatorios e institucionales se han mejorado para contar con la participación del sector privado y la región tiene más recursos nacionales para financiar el desarrollo (Capítulo 4). Sin embargo, los obstáculos para sostener niveles de desarrollo más altos, acentuados por la creciente globalización, crean condiciones nuevas y cada vez más complejas para el desarrollo.

Las "nuevas" trampas del desarrollo de los países de ALC, descritas en el Capítulo 3, representan dinámicas que se retroalimentan pero que podrían transformarse en oportunidades de desarrollo si se implementan las políticas adecuadas. Superar dichas trampas para convertir a estos círculos viciosos en dinámicas virtuosas es decisivo para alcanzar los objetivos nacionales de desarrollo y perseguir los objetivos más amplios de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

No obstante, las fórmulas tradicionales ya no bastan para superar estas trampas del desarrollo. El desarrollo de ALC, de carácter cada vez más multidimensional, exige respuestas de política sofisticadas, las cuales, a su vez, requieren capacidades institucionales internas más fuertes (Capítulo 4). Los países de la región ya lograron avances importantes en el desarrollo de sus capacidades institucionales internas en las últimas décadas. También han formado parte activa de la agenda del desarrollo mundial y, por consiguiente, han expresado su compromiso de atender los retos globales comunes. La voluntad política y aún mayores capacidades serán clave para lograr convertir los actuales retos en oportunidades. Este panorama de mayor complejidad requiere replantear la cooperación internacional para el desarrollo de modo que resulte más pertinente, más participativa y más fuerte para apoyar a los países de ALC en su transición hacia el desarrollo sostenible.

Este capítulo se organiza de la siguiente manera. En primer lugar, presenta a la región ALC como terreno fértil para replantear cómo la cooperación internacional puede apoyar mejor a la región en su transición hacia el desarrollo sostenible. En segundo lugar, sugiere la función de una cooperación internacional para el desarrollo redefinida que actúa como facilitadora de las iniciativas de desarrollo de la región. A continuación, el capítulo plantea tres enfoques o principios concretos que podrían consolidar la función de la cooperación internacional como facilitadora y a la vez garantizar una cooperación constante con los países de la región en todos los niveles de desarrollo. Estos enfoques o principios abarcan trabajar de manera incluyente, desarrollar capacidades internas más fuertes y operar con un conjunto diferente y más amplio de herramientas del conocimiento. El capítulo concluye con un llamado a continuar un diálogo sólido y un análisis más detallado con los países de ALC para decidir cuál es la mejor manera de concretar esta visión y los enfoques propuestos.

¿Está América Latina y el Caribe preparada para las nuevas oportunidades de desarrollo que ofrecen los contextos global y nacionales cambiantes?

Aprovechar las oportunidades de un panorama de desarrollo mundial en proceso de cambio

El contexto mundial enfrenta enormes cambios económicos, sociales y políticos. Varias megatendencias conforman el mundo de hoy, así como las perspectivas de desarrollo de la región latinoamericana. Entre ellas, el cambio climático, el envejecimiento de la población, el rápido avance tecnológico, el aumento de los flujos migratorios, el impacto desigual de la globalización en diferentes grupos socioeconómicos y el aumento de la inconformidad social.

Por ejemplo, la revolución digital está transformando la naturaleza del trabajo, lo cual podría a la vez destruir y crear nuevos empleos en la región de ALC. Para prosperar en medio de esta transformación es necesario instaurar políticas ambiciosas dirigidas a mejorar los sistemas de educación y desarrollo de competencias, con el fin de ajustarse mejor a la demanda y a la oferta, así como a desarrollar sistemas innovadores de protección social. De igual manera, la revolución digital ofrece oportunidades para que los países de ALC dejen atrás ciertas etapas de sus trayectorias de desarrollo mediante soluciones tecnológicas innovadoras. El cambio climático también causa importantes pérdidas económicas, en particular para los países más vulnerables, en tanto que la transición hacia una economía verde exige grandes inversiones. Sin embargo, si se aplican las políticas correctas, una transición verde puede impulsar la creación de empleos, la competitividad y una mayor inclusión en la región.

El proceso llamado "*shifting wealth*", por el cual el centro de gravedad de la economía mundial se ha trasladado hacia el Sudeste asiático, tiene importantes implicaciones para el desarrollo de ALC. Por ejemplo, China, como un elemento fundamental de este proceso, está transformando su modelo de crecimiento del enfoque en la inversión al de consumo y su clase media crece de manera constante. Eso, entre otros efectos, modificará la demanda de bienes y servicios por parte de este país, lo que tendrá implicaciones directas para la dinámica comercial entre muchos países de ALC y China. Esto, junto con otras tendencias clave —incluidos el crecimiento de la India, el surgimiento de nuevos centros de manufactura con mano de obra de bajo costo y vínculos más fuertes entre los países en desarrollo—, puede abrir nuevas oportunidades para la región (OCDE, 2018a).

Recurrir a las políticas correctas para convertir las nuevas trampas del desarrollo en círculos virtuosos

Desde principios de este siglo, la región ha logrado un notorio avance socioeconómico. Por ejemplo, la región redujo la pobreza de manera considerable (de 45.9% en 2002 a 27.8% en 2014; véase el Capítulo 1) y, en cierta medida, la desigualdad. Experimentó un incremento importante de la clase media, grupo que ahora representa más de un tercio (35.4%) de la población.

Sin embargo, esta transformación de ALC requiere nuevas medidas de política pública. La productividad ha bajado y se mantiene tan solo cerca del 40% de la productividad laboral de la Unión Europea (75% en 1950). Tras la reducción de la pobreza, alrededor de 40% de la población se encuentra en condición vulnerable, lo que significa que la mayoría tiene empleos informales, con escasa o ninguna protección social. En consecuencia, con facilidad podrían volver a la condición de pobreza de verse afectados por el desempleo, alguna enfermedad o problemas relacionados con el envejecimiento. Además, y en relación con mayores aspiraciones que trae la creciente clase media, el 64% de la población no

confía en su gobierno nacional y el 74.5% cree que sus instituciones son corruptas. Todas estas tendencias ocurren en una región que alberga el 40% de la biodiversidad del mundo y en la que el impacto de los problemas ambientales, sobre todo del cambio climático, ya es visible.

En general, la región de ALC afronta nuevas dinámicas entre el progreso socioeconómico, los puntos débiles de larga data, los nuevos retos que surgen a medida que la región avanza hacia niveles de ingresos más altos, y el impacto del contexto global cambiante. Por tanto, la combinación de estos factores ha creado condiciones de desarrollo cada vez más complejas, que en este informe —LEO 2019— se denominan las "nuevas" trampas del desarrollo (Capítulo 3). Estas trampas, que son trampas de productividad, vulnerabilidad social, institucional y ambiental (Cuadro 5.1), actúan como una dinámica circular, que se perpetúa a sí misma y finalmente limita el desarrollo sostenible de ALC. Se necesitan reformas estructurales e innovadoras para convertir a estos círculos viciosos en dinámicas virtuosas que requieren políticas públicas más sofisticadas y una mayor coordinación y congruencia entre ellas.

Cuadro 5.1. **Trampas de América Latina y el Caribe**

Trampa	Descripción de la trampa
Trampa de la productividad	El perfil de exportación de algunos países de ALC se ha concentrado en los sectores primario y extractivo. Posterior a la apertura a los mercados internacionales y a las nuevas condiciones del comercio internacional, esta concentración debilita la participación de ALC en las cadenas globales de valor (CGV) y, por tanto, provoca que un gran porcentaje del sistema productivo quede desconectado del comercio, la difusión de tecnología y la competencia.
Trampa de la vulnerabilidad social	Esta trampa afecta a la mayoría de los trabajadores informales, o casi la mitad de la población activa, que escaparon de la pobreza y representan a la vulnerable clase media. Los bajos niveles de protección social y una baja capacidad de invertir en mejorar su productividad por medio de la educación y el desarrollo de competencias, limitan la capacidad de estos trabajadores de acceder a empleos de mejor calidad.
Trampa institucional	Surge junto con la expansión de la clase media y el consecuente aumento de las aspiraciones de las personas. Los niveles de confianza y satisfacción de los ciudadanos han disminuido, lo cual afecta su disponibilidad a pagar impuestos (moral fiscal). A su vez, esto limita los recursos disponibles para que las instituciones públicas respondan a las crecientes demandas.
Trampa ambiental	La concentración de la economía en los sectores de uso intensivo de recursos naturales podría generar una dinámica insostenible en términos ambientales y económicos. Volver a una economía de bajo uso de carbono es costoso y difícil, y será cada vez más arduo pues la posición del mundo de combatir el impacto del cambio climático puede imponer más costos para los modelos de alto uso de carbono. De igual manera, un modelo de altas emisiones de carbono es insostenible porque agota los recursos naturales en los que se basa.

Fuente: Elaboración propia.

En síntesis, el avance socioeconómico de ALC se ha acompañado de nuevos retos de desarrollo, los cuales se relacionan también con el contexto internacional. En el marco de la creciente globalización se acentúa la naturaleza global de varios retos del desarrollo y, por consiguiente, la necesidad de adoptar respuestas coordinadas a nivel internacional. Tal es el caso de los bienes públicos globales y regionales, como la seguridad, la estabilidad financiera y comercial, la sostenibilidad ambiental, el acceso a la energía y la salud pública. Estos representan aspectos con externalidades transfronterizas y cuya preservación dependerá en gran medida de la capacidad de actuar de manera conjunta. Si bien la gobernanza del sistema multilateral no está preparada para sustentar con eficacia estos bienes públicos mundiales y regionales, los países de ALC pueden contribuir a su mejora al participar más en ella y la cooperación internacional podría facilitar que esto suceda.

Aprovechar las oportunidades de cooperación internacional para superar las trampas de desarrollo de ALC

Dado lo anterior, convertir las trampas de desarrollo de ALC en oportunidades exigirá dar un giro a los enfoques de cooperación internacional en la región. Abundan ejemplos en diversas áreas de política donde la cooperación internacional puede brindar mayor respaldo, apoyar, fortalecer, intensificar y reforzar la agenda de reforma nacional de ALC para el desarrollo sostenible (Cuadro 5.2). Al replantear la cooperación internacional con la región es importante comprender mejor y detectar qué iniciativas están en curso, qué impacto se ha alcanzado, qué falta y cuál podría ser el cambio de magnitud y de prioridad para que la cooperación internacional considere plenamente la mayor complejidad y la interdependencia global de los retos.

Cuadro 5.2. **Hacer frente a las trampas de ALC a través de la cooperación tradicional**

	Modalidad	Aliados	Objetivo
Trampa de la productividad	Cooperación triangular	La Unión Europea y Colombia cooperan con países centroamericanos (Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá)	***Emprendimiento y desarrollo empresarial en Mesoamérica*** Aprender sobre estrategias emprendedoras exitosas desarrolladas en Colombia, como la experiencia de la Red Regional de Emprendimiento del Valle de Cauca, para sustentar sus propias políticas nacionales de emprendimiento. Este proyecto implica apoyo financiero y técnico a la vez. Dado que puede apoyar el emprendimiento dinámico, trata directamente con algunos de los asuntos centrales de la trampa de la productividad.
Trampas de la productividad y de vulnerabilidad social	Cooperación multilateral	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y la Agencia Brasileña de Cooperación en siete países de ALC (Argentina, Bolivia, Ecuador, Colombia, Haití, Paraguay y Perú)	***(Proyecto + Algodón)*** Desarrollar el sector del algodón. Con base en los conocimientos técnicos especializados de Brasil, el proyecto se dirige a combatir la pobreza rural y mejorar las condiciones de vida de los hogares de agricultores al garantizar su seguridad alimentaria y económica mediante el desarrollo productivo y sostenible del sector del algodón.
Trampa ambiental	Cooperación triangular	Alemania con Marruecos y Costa Rica	***Mejora de la gestión y el uso sostenibles de bosques, áreas protegidas y cuencas hidrográficas en el contexto del cambio climático*** Intercambiar experiencias en la prevención de incendios forestales, la protección de la biodiversidad, el ecoturismo y el desarrollo de cadenas de valor.
Trampa institucional	Cooperación Sur-Sur	Panamá y México	***Memorándum de Entendimiento del Grupo de Alto Nivel en Seguridad*** Frenar y prevenir la violencia mediante el intercambio de información, la cooperación judicial y la acción conjunta en asuntos fronterizos.
Trampa ambiental	Alianzas multi-actores	La Unión Europea y Breakthrough Energy encabezada por Bill Gates	***Fondo de Energía Limpia*** Ayudar a empresas europeas que deseen desarrollar y abrir al mercado nuevas tecnologías de energía limpia.

Fuente: Elaboración propia.

Por ejemplo, compartir las experiencias internacionales mediante diálogos de políticas puede ayudar a impulsar la productividad y a promover la transformación estructural en ALC. Dicho diálogo sobre política internacional puede apoyar la integración de las empresas locales en los mercados internacionales y las cadenas globales de valor (CGV), así como la integración de las empresas medianas y pequeñas (pymes) en la estructura productiva formal. Además, la inversión internacional apoya los aumentos en investigación y desarrollo (I+D) en sectores innovadores específicos y ayuda a definir los

clústeres innovadores en conjunto con las instituciones públicas de I+D, las empresas y otros actores nacionales y subnacionales. El desarrollo de capacidades también puede ayudar a diseñar y poner en marcha una estrategia nacional.

Con miras a reforzar el contrato social y eliminar vulnerabilidades sociales, el desarrollo de capacidades puede fortalecer el capital humano, mejorar los programas de educación y formación técnica y profesional para brindar apoyo a la clase media vulnerable. La evidencia y las experiencias internacionales en las regulaciones laborales o la promoción de algunos programas de educación en ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas (CTIM o STEM, por sus siglas en inglés) ayudan a las mujeres en condición de vulnerabilidad a participar en el mercado laboral formal. Las lecciones aprendidas de otros países pueden ser decisivas para promover el diseño y la sostenibilidad de los sistemas de protección social. Los foros internacionales son también fundamentales para debatir y formular medidas de política relacionadas con la transformación digital, con el fin de convertirla en una oportunidad de crear mejores empleos en el mercado laboral formal.

Para fortalecer a las instituciones locales, el desarrollo de capacidades y las transferencias de tecnología son muy útiles en la prestación de servicios públicos, como la gestión de escuelas y hospitales públicos. Compartir experiencias internacionales, incluidas las relacionadas con marcos regulatorios e institucionales de contratación pública y alianzas público-privadas, puede ayudar a involucrar al sector privado en la prestación de servicios públicos. El rendimiento de la tributación de los países de ALC también se verá fortalecido con el desarrollo de capacidades y nuevas tecnologías en administración fiscal, junto con una mejor observancia y comunicación para aumentar la moral fiscal. Además, la cooperación internacional, incluida aquella ofrecida mediante acuerdos tributarios y convenciones anticorrupción, fomenta las actividades anticorrupción, así como medidas coordinadas contra la planificación y la evasión fiscales.

Para promover un modelo económico sostenible desde la perspectiva ambiental, la cooperación en I+D, por ejemplo, así como la formación y las transferencias de tecnología a los investigadores locales pueden contribuir a la diversificación de las exportaciones con base en la biodiversidad de los países. Un diseño y una ejecución más sólidos de las regulaciones para permisos legales mineros y ambientales pueden mitigar los daños ambientales. Las transferencias de tecnología y el apoyo focalizado en la gestión de residuos pueden reducir incluso los efectos adversos en la salud humana y el medioambiente. Construir e incrementar la cooperación internacional mediante el Acuerdo de París u otros foros internacionales es parte esencial del combate a las consecuencias del cambio climático.

Existen fuertes vínculos entre todos estos temas de política. Es preciso formular medidas de política, incluso a nivel internacional, dentro del marco de los objetivos y prioridades de desarrollo compartidos y una visión común de largo plazo, por lo general incluida en los PND individuales de los países de ALC. Adoptar un enfoque holístico o de "gobierno completo" será decisivo para garantizar la coordinación entre todos los ministerios y órdenes de gobierno, para favorecer la coherencia política, promover sinergias y tomar en cuenta posibles compensaciones recíprocas.

En última instancia, replantear la cooperación internacional con la región para convertir las trampas de ALC en oportunidades de desarrollo sostenible dependerá en gran medida de si la región latinoamericana y caribeña está preparada para un cambio de esta naturaleza. En la siguiente sección se presenta cuán fértil es el terreno en la región para ajustar la cooperación internacional en este sentido.

Capacidades institucionales, aspiraciones sociales y voluntad política: ¿Son estos factores suficientes para que ALC acoja una nueva cooperación internacional?

Varios factores parecen indicar que ALC presenta condiciones propicias para hacer la transición hacia una nueva cooperación internacional para el desarrollo.

En primer lugar, las capacidades institucionales se han fortalecido en las últimas décadas (Capítulo 4). Si bien aún hay un amplio margen para mejorar, hoy día la región de ALC cuenta con instituciones más capaces y abiertas, y en la actualidad se trabaja para mejorar la confianza e impulsar la innovación en la prestación de servicios públicos (OCDE/CAF/CEPAL, 2018). Por ejemplo, los PND de ALC consideran la multidimensionalidad del desarrollo y están alineados con la Agenda 2030. Asimismo, los marcos regulatorio e institucional para incluir al sector privado han mejorado, sobre todo en lo que respecta a la contratación pública y las alianzas público-privadas. Además, se han fortalecido las medidas anticorrupción y se están instaurando políticas de transparencia y gobierno abierto (OCDE/CAF/CEPAL, 2018). Con miras a financiar el desarrollo, la mayoría de los países aumentaron el nivel de impuestos en relación con el PIB e intentan activamente disminuir la defraudación y la evasión fiscales en los niveles local e internacional (OCDE/CEPAL/CIAT/BID, 2018).

En segundo lugar, las aspiraciones sociales aumentaron en la región, principalmente debido a la expansión de la clase media, que ahora representa más de un tercio (35.4%) de la población (Capítulos 2 y 3). De igual manera, 25% de la población de ALC tiene entre 15 y 29 años de edad, lo que representa un grupo nacido y educado en un entorno de democracia, como otro factor impulsor clave de las mayores aspiraciones sociales. La creciente insatisfacción con los gobiernos nacionales y con la calidad de los servicios públicos confirma esta dirección. Un porcentaje importante (64%) de los latinoamericanos no tienen confianza en su gobierno nacional y 44% no están satisfechos con la educación pública (Capítulo 3). Las mayores exigencias sociales generan ímpetu para emprender ambiciosas reformas de política e iniciativas coordinadas e integrales dirigidas a desarrollar un nuevo nexo Estado-ciudadanos-mercado que pueda afrontar los retos actuales y futuros, reconectarse con la sociedad y fomentar el bienestar para todos (OCDE/CAF/CEPAL, 2018).

En tercer lugar, la voluntad política también es requisito para una transformación en la región, con el fin de impulsar el desarrollo incluyente y sostenible. En efecto, la voluntad política es fundamental para superar un complejo conjunto de acuerdos e intercambios entre varios actores con sus propios intereses, incentivos y restricciones durante el proceso de elaboración de políticas de la reforma (Capítulo 4). La posibilidad de alternar el poder político en el gobierno deberá otorgar a las personas el poder de castigar la corrupción, disminuir la captura de los Estados y avanzar en la agenda de desarrollo. Entre 2018 y 2019 fueron elegidos más de diez nuevos gobiernos en la región, lo que abre nuevas oportunidades para poner en marcha las reformas necesarias en esos países. Puesto que la democracia se basa en la existencia de pesos y contrapesos entre los poderes estatales, es fundamental fortalecer las herramientas y las instituciones para aplicar estos principios con eficacia (OCDE/CAF/CEPAL, 2018).

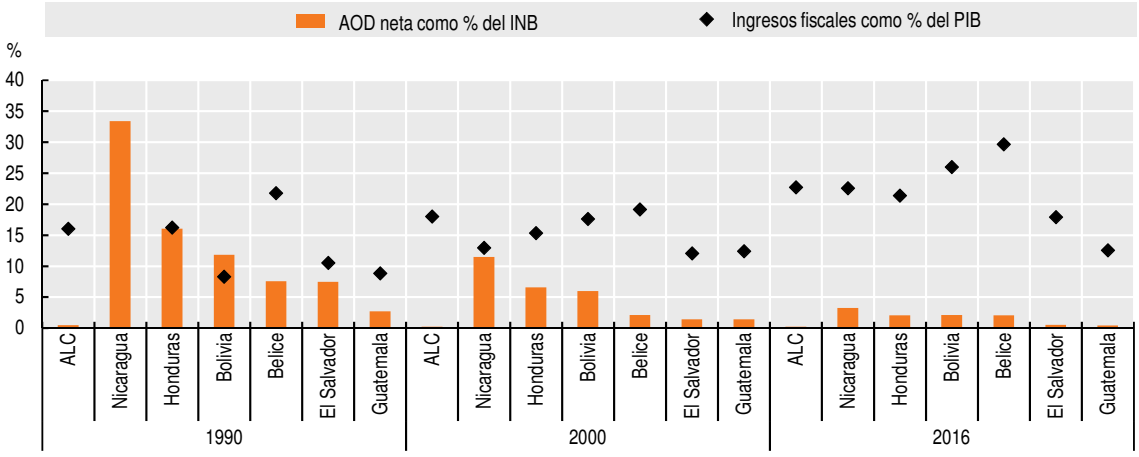
La relación de ALC con la ayuda oficial al desarrollo: De dependencia de la ayuda a la ayuda como catalizadora

Otro factor que alimenta la evolución de la cooperación internacional con ALC es la naturaleza cambiante de la ayuda oficial al desarrollo (AOD). Los países latinoamericanos no dependen de la ayuda. En comparación con otros ingresos, como los fiscales, la relativa importancia de la AOD disminuyó durante las últimas décadas (Gráfico 5.1). En la década de

1990, la mayoría de los países dependientes de la ayuda recibieron flujos de AOD mayores que el nivel local de ingresos fiscales, o similares a este; desde entonces, el nivel de estos últimos adquirió mayor importancia que la AOD. Por tanto, al analizar las diferentes fuentes de financiamiento para el desarrollo, los flujos relativos de AOD disminuyeron paulatinamente en comparación con las fuentes públicas de ingresos nacionales. Esto ha ocurrido incluso si los niveles de ingresos fiscales se mantienen bajos en comparación con los de los miembros de la OCDE.

Gráfico 5.1. **Ingresos fiscales y AOD en los seis países de América Latina y el Caribe más dependientes de la AOD en 1990, y promedio de ALC**

(1990, 2000 y 2016)



Nota: AOD neta recibida como porcentaje del INB e ingresos fiscales como porcentaje del PIB. La AOD neta consiste en pagos de préstamos hechos en términos preferenciales (netos de reembolso del principal) y subsidios otorgados por organismos oficiales de los miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), por instituciones multilaterales y por países no afiliados al CAD. Esto incluye préstamos con un componente de subvención de por lo menos 25%.

Fuente: OCDE, www.oecd.org/dac/stats/idsonline, la base de datos Global Revenue Statistics (2018) y los Indicadores de Desarrollo Mundial del Banco Mundial.

StatLink https://doi.org/10.1787/888933992895

A medida que la cooperación internacional evoluciona para responder mejor a la realidad actual, la AOD, si bien en cantidades menores, puede aún contribuir a catalizar el cambio en los países de ingresos medios. Esto es cierto en particular en ALC, que es mayoritariamente una región de ingresos medios y medios altos. Más que dejar de necesitar la ayuda en sí, los países en desarrollo superan la dependencia de esta, lo cual es una diferencia fundamental. La dependencia de la AOD puede debilitar el desarrollo de las instituciones y las capacidades internas de los países en el largo plazo. Existe un acuerdo ampliamente generalizando en que depender de la ayuda oficial es, en últimas, perjudicial para el desarrollo del país (Glennie, 2008).

Sin embargo, a pesar de ser bajos, los niveles de AOD, en comparación con el PIB y con los gastos gubernamentales que se aprecian en ALC, pueden fomentar el progreso. Estudios específicos de los países han demostrado este punto particular. Por ejemplo, en la evaluación de la ayuda entregada a Colombia se encontró que en ciertos campos —como el medioambiente, las instituciones y el sistema productivo, así como los problemas relacionados con el combate a la desigualdad, los desplazamientos internos y las violaciones a los derechos humanos— la utilización selectiva de la ayuda para financiación, conocimientos expertos y experiencias compartidas constituyó un factor determinante para lograr mejores resultados en materia de desarrollo (Wood et al., 2011).

Recuadro 5.1. **Ayuda oficial al desarrollo en ALC**

Los flujos de ayuda oficial al desarrollo a la región de ALC han disminuido debido a la composición de los países por nivel de ingresos. Solo un país de ALC es miembro de los países menos avanzados (PMA) y se ubica en la categoría de otros países de ingreso bajo (LIC, por sus siglas en inglés) (Haití). Solo cuatro son miembros del grupo de países de ingreso medio bajo (LMIC, por sus siglas en inglés) (el Estado Plurinacional de Bolivia, El Salvador, Honduras y Nicaragua). En el grupo de países de ingreso medio alto (UMIC, por sus siglas en inglés) ha habido bajas considerables de AOD por parte del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE (CAD). Todos los demás países de la región son parte del grupo de países UMIC o de los países de ingreso alto (HIC) (incluidos Argentina, Panamá, Trinidad y Tobago, y otras 13 economías del Caribe). Chile y Uruguay pertenecen ahora formalmente a los HIC y están en proceso de dejar de depender de la AOD.[1]

La información sobre la AOD brindada a la región de ALC es algo ambigua. Si bien hay reducciones evidentes en relación con otras regiones, ALC ha mantenido una cierta cantidad de gastos en términos reales. No obstante, es evidente la necesidad de participar en el contexto cambiante y prepararse para un futuro que posiblemente implique menores niveles de AOD. En el caso de ALC, varias economías mejoraron su nivel de ingresos en años recientes. Por ejemplo, de 2010 a 2019, Belice, Ecuador, Guatemala, Guyana y Paraguay pasaron de la categoría de ingresos medios bajos a la de ingresos medios altos. Otras economías también ascendieron a la categoría de ingresos altos durante el mismo periodo, como Antigua y Barbuda, Chile, San Cristóbal y Nieves, y Uruguay. En 2019, Argentina y Panamá también se sumaron a este grupo. Se prevé que algunas economías de ingresos medios altos (como Costa Rica y México, entre otras) pasen a la categoría de ingresos altos en los próximos años si mantienen sus niveles de crecimiento del ingreso per cápita.[2]

Al igual que en otras regiones, la mayor parte de la AOD para ALC se dirige a sectores sociales (4.4 mil millones de dólares USD en 2016). Se gasta cerca de 2.2 millones de dólares USD en infraestructura económica y servicios, y cerca de 936 millones de dólares USD en los sectores de producción. Si bien los sectores sociales reciben el doble de AOD que el de infraestructura económica, este último aumentó siete veces en años recientes. En específico, el financiamiento para infraestructura económica aumentó de poco más de 300 millones de dólares USD (en dólares USD constantes de 2016) a más de 2.1 mil millones de dólares USD entre 2002 (año del que se tienen las primeras cifras) y 2016. En cambio, el gasto en los sectores sociales bajó de un máximo de 5.2 mil millones de dólares USD a poco menos de 4.4 mil millones de dólares USD entre 2011 y 2016. Eso implica que durante por lo menos una década ha habido un cambio gradual del gasto social al gasto económico.

1. Véase la clasificación del Banco Mundial en: https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/906519-world-bank-country-and-lending-groups.

2. Con base en las proyecciones del Fondo Monetario Internacional del PIB per cápita aplicado a las cifras del INB per cápita del Banco Mundial (método Atlas, dólares USD corrientes) para los países incluidos en la lista de beneficiarios de la AOD del Comité de Ayuda al Desarrollo. Con el fin de considerar la inflación, se aplica un aumento anual en el umbral de ingresos equivalente a la oferta de aumento promedio durante los cinco años del periodo 2010-16 en el deflactor de los Derechos Especiales de Giro (DEG); esto se utiliza para las revisiones anuales de todas las categorías de ingresos. Para el periodo que trasciende las proyecciones del Fondo Monetario Internacional, el conjunto de datos se extrapola con base en la tasa de crecimiento promedio proyectada de los cinco años del periodo 2018-2023. Las cifras de crecimiento extrapoladas se limitan a un máximo de 10% al año.

Las particularidades de ALC —incluida la evidente no dependencia de la AOD de la región—, el aumento de sus capacidades, su voluntad de progresar y su función global cada vez más activa representan una oportunidad de probar cómo pueden los diferentes marcos y modalidades de cooperación ayudar a fortalecer la labor interna. Existe también la oportunidad de mostrar en qué forma la AOD puede actuar como catalizadora de otras fuentes de financiamiento y cómo pueden combinarse y dirigirse los recursos financieros y no financieros para impulsar procesos de desarrollo propios del país.

La función de la cooperación internacional como facilitadora para el desarrollo

¿Qué significa tener una función facilitadora en la cooperación internacional?

La función de la cooperación internacional como facilitadora deberá basarse en la AOD como catalizadora de recursos adicionales. Sin embargo, usar la ayuda como catalizadora de más recursos financieros no es nuevo. A finales de la década de 1960 surgió un concepto similar de "ayuda como catalizadora", que sostenía que la ayuda financiera debería asignarse donde se prevé que tendrá el máximo efecto catalizador de la movilización de medidas nacionales adicionales (Rosenstein-Rodan, 1969; Pronk, 2001, Kharas et al., 2011). De manera similar, los académicos han enfatizado la idea de cooperación basada en incentivos, especialmente cuando se trata de cooperar con países de ingresos medios (Alonso, 2014).

Pero dicha función catalizadora de la AOD en la actualidad no basta. Movilizar recursos suficientes que trasciendan la AOD, fortalecer las sinergias entre ellos y garantizar que las inversiones de todos tipos contribuyan a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) son retos primordiales para los gobiernos al financiar el desarrollo sostenible. La movilización de recursos nacionales es fundamental para esta agenda. De hecho, en tanto el nivel de impuestos en relación con el PIB ha aumentado en los años pasados (en cerca de dos puntos porcentuales en la última década), esta relación es aún baja. En 2016, la relación impuestos-PIB promedio de 22.7% en los países de ALC fue baja en comparación con el 34.3% de los países de la OCDE (OCDE et al., 2018).

Aun así, la función facilitadora de la cooperación internacional deberá recurrir a otras herramientas clave para apoyar a los países a ejecutar sus prioridades nacionales de desarrollo y hacerlas coincidir con los ODS. Estas herramientas incluyen desarrollo de capacidades, diálogos sobre políticas y asistencia técnica. Los gobiernos tienen que fortalecer sus marcos normativo e institucional para gestionar los retos nacionales.

La cooperación internacional como facilitadora de las iniciativas de desarrollo de los países promueve procesos de desarrollo liderados en el ámbito nacional, coloca a los países en igualdad de condiciones para intercambiar conocimientos y aprendizajes, aprovecha las capacidades actuales de los países y crea nuevas para impulsar reformas nacionales y globales, y, finalmente, fomenta la ayuda como catalizadora de otras fuentes de financiamiento adicionales. A medida que la comunidad internacional responde a una Agenda 2030 de carácter más integral y universal, a medida que los países convergen hacia niveles de desarrollo similares y, por tanto, comparten un número creciente de retos nacionales y globales, y a medida que la dependencia de la AOD disminuye, la función de la cooperación internacional como facilitadora del desarrollo propio de un país parece consolidarse como una respuesta viable a la realidad actual.

La región de ALC presenta un terreno fértil para testear la cooperación internacional como facilitadora del desarrollo. Dicha cooperación puede ejercer una función facilitadora

que apoye a los gobiernos regionales a convertir las actuales trampas y círculos viciosos del desarrollo en círculos virtuosos que refuercen la dinámica positiva en los niveles institucional, social, productivo y ambiental. También puede garantizar que los gobiernos de ALC tengan suficiente capacidad en los ámbitos nacional y subnacional para conformar y cumplir con la agenda de bienes públicos globales. Esto puede ser de particular pertinencia para los bienes públicos mundiales relacionados con el medioambiente. En comparación con otros ministerios, las entidades ambientales tienden a ser políticamente más débiles y a tener menos recursos (Nunan et al., 2012).

Actualmente, la cooperación regional en ALC, la cual toma muchas formas, podría también ofrecer algunas buenas prácticas para explorar de qué manera puede la región adoptar la cooperación internacional como facilitadora. Por ejemplo, los jefes de gobierno de una región geográfica pueden acordar trabajar en conjunto en una gama de asuntos en los foros políticos. Por su parte, los académicos, científicos o servidores públicos pueden desarrollar plataformas regionales para compartir opiniones. Un ejemplo de esto es la Alianza del Pacífico, una iniciativa emprendida por Chile, Colombia, México y Perú que promete impulsar un mayor crecimiento, desarrollo y competitividad en la región. Al mismo tiempo, es una plataforma para la integración política, económica y comercial (Alianza del Pacífico, 2019). La cooperación regional puede muy bien ser un primer intento de implantar la cooperación internacional como facilitadora.

Adaptar los enfoques a la realidad actual: En ALC, el contexto es propicio para la función facilitadora de la cooperación internacional

Cambios en las realidades del mundo en desarrollo, incluidas las particularidades de ALC, han acompañado una continua macroevolución de la cooperación internacional como instrumento del desarrollo. A la asistencia técnica le siguió el apoyo comunitario en la década de 1950. El comercio y la inversión fueron las herramientas clave en la década de 1960, la satisfacción de las necesidades humanas básicas en la de 1970, la asistencia para el ajuste estructural y el alivio de la deuda en los años 1980, la ayuda humanitaria en la década de 1990, y en la primera década del siglo XXI la mayor prioridad fue el desarrollo humano (Pronk, 2001). Estos diferentes enfoques aportaron múltiples enseñanzas sobre cómo lidiar con las diferentes etapas de desarrollo, puesto que el progreso socioeconómico también generó nuevos cuellos de botella que requieren respuestas alternativas de política pública.

El interés principal de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) era principalmente lograr objetivos nacionales de los países en vías de desarrollo, entre ellos erradicar la pobreza extrema y el hambre, lograr la enseñanza primaria universal, reducir la mortalidad de los niños menores de cinco años o mejorar la salud materna. La agenda reflejaba la preocupación por las condiciones reales de pobreza y las diferencias económicas y sociales entre los países. En 1981, las tasas de pobreza y pobreza extrema eran altas a nivel mundial: 44% de la población del mundo vivía en pobreza extrema. Desde entonces, el porcentaje de personas pobres ha disminuido con rapidez. En 32 años, el porcentaje de personas que viven en pobreza extrema se dividió entre cuatro y alcanzó niveles por debajo de 11% en 2013 (Roser y Ortiz-Ospina, 2017). En ALC concretamente, la pobreza bajó de 11.5% a 3.7% entre 2000 y 2016 (Banco Mundial, 2019).

Al concluir los ODM en 2015, era necesario ampliar la visión de la cooperación internacional. Los diferentes acuerdos alcanzados en 2015 en el marco de la Agenda 2030, reflejan un mundo en proceso de convergencia. Desde la década del 2000, 26 países han pasado de la categoría de ingresos bajos a la de ingresos medios y 14 de ellos de ingresos medios a altos (World Development Indicators, 2017). Las economías de ALC

también están en proceso de convergencia, transformando a la región en una región principalmente de ingresos medios. En 2018, Chile y Uruguay se unieron a un grupo creciente de países de ingresos altos de ALC que incluye a Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, San Cristóbal y Nieves, y Trinidad y Tobago. En 2019, Argentina y Panamá también se sumaron a este grupo.

A diferencia de los ODM, la Agenda 2030 establece una amplia gama de objetivos económicos, sociales y ambientales e insta a adoptar un nuevo enfoque para enfrentar estos objetivos con eficacia, incluyendo soluciones integradas dado su carácter transversal. En este sentido, la Agenda 2030 presta especial atención a los bienes públicos globales con una visión holística. Esta agenda internacional refleja un mundo con una nueva dinámica de desarrollo y objetivos sostenibles que colocan a los bienes públicos globales como el eje de la política internacional. Entre los 17 ODS se encuentran los relacionados con energías limpias, consumo y producción responsables, medidas contra el cambio climático y por el cuidado de la biodiversidad, que claramente reflejan la importancia dada a la provisión de bienes públicos globales. Además, la naturaleza universal de los ODS significa que todos los países —con economías avanzadas, emergentes y en vías de desarrollo por igual— se han comprometido a cumplir con esta agenda.

Adaptar los enfoques de cooperación internacional al contexto mundial actual es un proceso continuo y aún exige iniciativas adicionales por parte de la comunidad internacional, en particular para forjar las herramientas, los actores y los marcos más adecuados para la ejecución. A la vez que reafirma el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, la Agenda 2030, con un ámbito más amplio, convoca, por ejemplo, a establecer marcos de gobernanza más incluyentes. Marcos de este tipo permiten que diversos actores interactúen en igualdad de condiciones para aprovechar las iniciativas y las capacidades actuales de los países que están dispuestos a seguir trabajando por el desarrollo y a utilizar una gama más amplia de herramientas, entre ellas, en muchos casos, las empleadas por actores no tradicionales de la cooperación para el desarrollo (Recuadro 5.2).

Recuadro 5.2. **¿Qué es la cooperación internacional?**

La cooperación internacional es un concepto amplio que cubre todos los aspectos de la cooperación entre las naciones. La cooperación puede definirse como "la conducta coordinada de actores independientes y posiblemente egoístas que beneficia a todos", a diferencia del trabajo en condiciones de aislamiento, conflicto o competencia (Dai et al., 2010). Por su parte, la gobernanza global puede entenderse como la institucionalización de dicha cooperación (Lengfelder, con base en Keohane, 1984).

La cooperación internacional puede incluir diversos instrumentos para fomentar la asistencia entre países; la cooperación internacional para el desarrollo se define como la acción internacional dirigida a fomentar el desarrollo en países en vías de desarrollo. Incluye diferentes fuentes de financiamiento, en ocasiones mezcladas de varias maneras, e implica a diversos actores, más allá de aquellos que suelen intervenir en la cooperación para el desarrollo. Esta incorpora la facilitación de la tecnología y el desarrollo de capacidades, así como alianzas multiactores agrupadas en torno a asuntos sectoriales o temáticos. Incluye también orientación normativa y asesoramiento en materia de políticas públicas para promover la implementación de los objetivos acordados (ECOSOC, 2015).

Por consiguiente, el contexto es propicio para empezar un proceso de reflexión sobre cómo resaltar la cooperación internacional como agente facilitador. El tiempo apremia y la necesidad de transformación es enorme. En la siguiente sección se sugieren algunas opciones o principios para acelerar esta transformación en lo que respecta a ALC.

¿Cómo acelerar la transformación de la cooperación internacional como facilitadora del desarrollo sostenible?

La cooperación internacional como instrumento facilitador del desarrollo sostenible debería ser reforzada gradualmente. Con el fin de sustentar esta transformación gradual, en las secciones siguientes se presentan algunas ideas sobre las medidas que hay que tomar para que la cooperación internacional siga evolucionando hacia un modelo incluyente que involucre plenamente a todos los países en igualdad de condiciones —sin importar su nivel de desarrollo— junto a una gama más amplia de actores y de herramientas.

Como elemento central de este modelo incluyente, las alianzas multilaterales y multiactores deberán ser mutuamente beneficiosas y centrarse en asuntos nacionales y globales compartidos. Las iniciativas de cooperación deberán integrarse, forjarse y dirigirse en el ámbito nacional, poniendo las prioridades y los planes de desarrollo de ALC en primer plano. Es recomendable hacer hincapié en fortalecer las capacidades internas de los países, incluido su aporte a la armonización de las prioridades nacionales e internacionales, pero también en apoyar a los países de la región para proseguir desempeñando una función activa en la agenda mundial. Además, es necesario que la cooperación internacional amplíe su conjunto de modalidades o instrumentos para incorporar plenamente los conocimientos especializados de muy diversos actores. Ello requiere prestar atención especial a reunir actores públicos de diferentes ministerios en un enfoque de "gobierno completo". Deberá centrarse más la atención en la cooperación técnica, que incluye intercambio de conocimientos, diálogos multilaterales sobre política, desarrollo de capacidades, acceso a la tecnología y cooperación en ciencia, tecnología e innovación.

Por consiguiente, acelerar la transformación de la cooperación internacional requiere replantear los sistemas de manera estructural y desarrollar un mecanismo diseñado específicamente para adaptarse mejor a la realidad actual. Tres dimensiones clave (véase el Cuadro 5.3) constituyen el núcleo de la evolución que la cooperación internacional debería experimentar para adoptar un enfoque más incluyente, integrado y equilibrado que responda mejor a la realidad nacional y mundial actual. En secciones posteriores se analizará y describirá con mayor detalle cada una de estas tres dimensiones.

Cuadro 5.3. **Dimensiones clave para replantear la cooperación internacional como facilitadora del desarrollo sostenible en ALC**

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

Fuente: Elaboración propia.

El modelo de gobernanza: Trabajar de manera incluyente en asuntos compartidos

Nuevos actores, pero una estructura de gobernanza desactualizada

La última ola de globalización reveló un nuevo nivel de multipolaridad y complejidad relacionado con la creciente importancia económica y política de los actores emergentes. Las especificidades nacionales y aquelas propias de la región no son suficientes para aprovechar el cambio en un mundo globalizado. Se requieren perspectivas nuevas y más integrales para la cooperación, a medida que los retos de desarrollo se extienden más allá de las fronteras regionales y nacionales.

Por ejemplo, la asociación intergubernamental de Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica (los países BRICS) adquirió un peso significativo en la economía mundial en 2006. Los BRICS representan 42% de la población mundial, 26% del territorio mundial y cerca de 30% del PIB mundial (RIS, 2016). Estos nuevos agentes del desarrollo han transformado la dinámica de la cooperación para el desarrollo, al incorporar a la agenda una gran gama de modalidades de cooperación.

De igual manera, el sistema financiero público internacional interviene cada vez con mayor fuerza en la cooperación internacional. La creación del Banco Asiático de Inversión en Infraestructura y el Nuevo Banco de Desarrollo aumentó la cantidad de capital disponible para el desarrollo de infraestructura. Estos podrían, por ejemplo, aportar a proveer bienes públicos globales, al financiar energías limpias y mitigar las consecuencias del cambio climático.

En consecuencia, la estructura de gobernanza debe adaptarse para reflejar este nuevo contexto, los retos que van surgiendo y los actores emergentes. Se requieren nuevos mecanismos de gobernanza, como nuevas alianzas, para que el mundo afronte con éxito los crecientes retos de desarrollo. La gobernanza de la cooperación financiera deberá trascender la AOD y estimular cada vez más a países de todos los niveles de ingresos a colaborar, como aliados en condiciones de igualdad, en el análisis e intercambio de asuntos de política comunes, entre ellos la manera de atender las tendencias globales y los bienes públicos mundiales.

Alianzas de políticas: Los países trabajan como pares en asuntos nacionales y globales

Adaptar con éxito las iniciativas mundiales o los marcos de gobernanza al nuevo conjunto de objetivos compartidos, como se declara en los ODS y en la Agenda 2030, requiere desarrollar la *acción colectiva y cooperativa* a nivel internacional. Esto implica entablar relaciones más horizontales entre todos los países, alejarse de las relaciones bilaterales tradicionales y de las actuales categorizaciones de los países con base en sus ingresos. De forma más concreta, estas acciones deberán abordar los diálogos de políticas directivas sobre asuntos compartidos entre los países como aliados en igualdad de condiciones o pares.

Es posible que las categorizaciones actuales de los países hayan ya limitado las acciones colectivas y de cooperación respecto a los retos compartidos. Si bien las categorías analíticas predominantes de los países utilizadas para clasificar a aquellos en vías de desarrollo por niveles de ingresos sirven para establecer comparaciones a nivel mundial, son insuficientes para un análisis más profundo de políticas de desarrollo. Estas categorías se han cuestionado porque no permiten a los organismos que ofrecen ayuda

en particular —y a los actores de la cooperación internacional en general— entender los retos del desarrollo que enfrentan los tan diversos países en desarrollo (Vázquez y Sumner, 2013).

De igual manera, los agrupamientos de países —como los definidos por ingresos, conflictos y fragilidad, por deuda o por no tener salida al mar— a menudo indican ciertas prioridades de política para los donantes de ayuda. Sin embargo, la proliferación de estas categorías ha demostrado tener un alcance muy limitado para dar seguimiento de manera congruente a la creciente heterogeneidad del mundo en desarrollo y a la cada vez mayor diversidad de la comunidad internacional. Adaptar la cooperación internacional a las necesidades de desarrollo actuales puede muy bien requerir hacer un cambio e implementar otros tipos de clasificaciones de los países. Identificar problemas de desarrollo fundamentales y establecer después los grupos especiales correspondientes para analizar las respuestas cooperativas a estos problemas particulares es una manera concreta de cambiar el enfoque de las alianzas de política (Alonso et al., 2014).

Para hacer frente de manera eficaz a temas nacionales y mundiales compartidos es preciso entablar diálogos de política entre los países como pares. Los diálogos para el desarrollo y las consecuentes estrategias deberán ser multilaterales para propiciar que se escuche a los países en desarrollo y se transforme la creación de agendas nacionales individuales en la integración proactiva de políticas globales (OCDE, 2018a). Los debates deben centrarse en temas compartidos, más que en sectores. Ello permitirá adoptar enfoques integrados que permitan a los países comprender y atender mejor los posibles efectos transfronterizos o indirectos de las políticas de otros países, con lo que en última instancia se promoverá la congruencia en materia de políticas a nivel internacional.

Alianzas multiactores: Los actores del desarrollo aprovechan todo el potencial de la cooperación

También hay un gran potencial en las alianzas que incluyan actores ajenos al gobierno, como el sector privado o la sociedad civil. De hecho, en años recientes la adopción de alianzas multiactores ha ganado terreno en términos políticos como una alternativa positiva e incluyente para responder a los retos mundiales cada vez más interconectados (Recuadro 5.3). Por ejemplo, la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) reúne a actores dentro de los gobiernos y a líderes de la sociedad civil de ALC con el fin de elaborar planes de acción que fomenten una mayor inclusión, capacidad de respuesta y rendición de cuentas por parte de los gobiernos. Dieciséis países de ALC han firmado ya la Declaración de Gobierno Abierto, iniciativa multilateral para promover la transparencia, combatir la corrupción y empoderar a los ciudadanos. De los 16 signatarios, 11 ya presentaron planes de acción de segunda o tercera generación, con lo que reafirman su compromiso con la iniciativa (OCDE/CEPAL/CAF, 2018).

Las alianzas multiactores de este tipo ayudan a afrontar la falta de regulaciones y a resolver los problemas colectivos a nivel internacional. Al reunir a actores clave de la sociedad civil, el gobierno y las empresas, estas alianzas hacen frente a tres principales déficits en materia de gobernanza de políticas interestatales: el déficit regulatorio (ofrecer vías de cooperación en áreas en las que se carece de regulación intergubernamental), el déficit de implementación (resolver la deficiente implementación de las regulaciones intergubernamentales que sí existan) y el déficit de participación (dar voz a los actores menos privilegiados) (Biermann et al., 2007). Bajo este escenario, las alianzas multiactores representan una alternativa para afrontar las necesidades más urgentes de desarrollo sostenible global, y su potencial tiene que aprovecharse más plenamente a medida que se diseñan modelos de gobernanza más incluyentes.

Recuadro 5.3. **Alianzas multiactores: ¿Un potencial aún sin aprovechar?**

El modelo de gobernanza con alianzas multiactores ha sido desde hace ya tiempo una herramienta clave para afrontar temas interconectados a nivel mundial. En la Cumbre Mundial de Desarrollo Sostenible celebrada en Johannesburgo en 2002 se definió a las "Alianzas del tipo 2" como colaboraciones entre gobiernos nacionales o subnacionales, actores del sector privado y actores de la sociedad civil, que formulan acuerdos transnacionales voluntarios para cumplir con objetivos específicos de desarrollo sostenible (Dodds, 2015). Desde entonces, estos tipos de alianzas han sido parte integral de la mayoría de los acuerdos multilaterales sobre el desarrollo. Constantemente se actualizan y ponen en marcha lineamientos y recomendaciones sobre cómo construir alianzas más incluyentes y eficaces (por ejemplo, los Principios Rectores de Bali).

Una de las claves para el éxito de las alianzas multiactores es que se basan en temas de política o en problemas compartidos. Las alianzas público-privadas basadas en objetivos han rendido frutos en el sector de la salud mediante, por ejemplo, el Fondo Mundial para la Lucha contra el VIH/SIDA, la Tuberculosis y la Malaria, y la Alianza Mundial para Vacunas e Inmunización, que procura la inmunización en los países en desarrollo en conflicto. Otros ejemplos son la Iniciativa de Erradicación Mundial de la Poliomielitis, la Alianza por la Energía Renovable y Eficiencia Energética, el Consejo de Administración Forestal y el Pacto Mundial de las Naciones Unidas (Biermann et al., 2007). Los resultados se logran precisamente debido a los clústeres de expertos en temas específicos alrededor de los cuales se reúnen diversos actores.

Hoy día, las alianzas multiactores son una herramienta fundamental para avanzar hacia los ODS. Estos tipos de alianzas ofrecen una nueva forma de hacer negocios que implica tener debates auténticos sobre política, compromisos claros de todas las partes, buenos procedimientos independientes de revisión y la posibilidad de rectificar si algo sale mal (Maxwell, 2004). Para la implementación futura de la Agenda 2030, un enfoque como este ofrece la oportunidad de evaluar los avances y poner en marcha cambios para obtener resultados de mayor impacto en el largo plazo.

Financiar la "inclusión" en la era de los bienes públicos globales: Enseñanzas de la AOD y la banca de desarrollo

Ciertamente, los bienes públicos mundiales requieren alianzas establecidas en igualdad de condiciones y mecanismos de gobernanza incluyentes, pero estos por sí solos quizá no basten. El suministro de muchos bienes públicos mundiales precisará que se realice una inversión masiva en y de los países en desarrollo. Sin embargo, estos gobiernos podrían tender a focalizar los recursos en prioridades de política nacionales (Kaul et al., 2015). Si se pretende que los países de ingresos bajos y medios participen plenamente en el suministro de bienes públicos globales, la comunidad internacional deberá reformular el sistema multilateral. En última instancia, deberá garantizar que estos países tengan acceso a un financiamiento público internacional adecuado (Kaul et al., 2015; Rogerson, 2017).

Desde esta óptica, se ha defendido la separación conceptual y práctica de la AOD y el financiamiento para bienes públicos mundiales (Kaul, 2003; Kaul et al., 2015, 1999). Por ejemplo, en tanto que la AOD puede considerarse como la entrega de transferencias para financiar el desarrollo en países de ingresos bajos y medios bajos, el financiamiento para bienes públicos globales puede contemplarse como el pago de un servicio. La aplicación de este principio podría transformar el sistema del financiamiento público internacional y liberar recursos para que los países de ALC participen más plenamente en el suministro de bienes públicos globales.

Los Bancos Multilaterales de Desarrollo (BMD) también intervienen en la entrega de bienes públicos globales mediante acuerdos multilaterales (Bhattacharya et al., 2018). Además de los programas tradicionales de crédito para los países, los BMD podrían encabezar estrategias para ayudar a los países de ingresos medios a resolver los retos globales. Si bien algunos países podrían no estar dispuestos a endeudarse para emprender proyectos cuyos beneficios tendrán efectos secundarios positivos en la región o en todo el mundo, como la mitigación del cambio climático o el control de enfermedades (Prizzon, 2017), la BMD podría, por ejemplo, brindar incentivos y actuar como coordinadora multilateral para llevar a cabo estas tareas colectivas.

Tanto los BMD como la banca regional han demostrado su gran eficacia para ayudar a los países a fortalecer las bases institucionales y de política y apalancar el financiamiento. Esto es palpable en particular en lo que respecta al Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Los desembolsos de préstamos sumaron 51.7 mil millones de dólares USD y 38.1 mil millones de dólares USD del BID y del CAF, respectivamente, durante el periodo 2013-17. Tan solo en 2017, ambas instituciones desembolsaron más de 10 mil millones de dólares USD; más de la mitad de sus créditos se asignaron a sectores de infraestructura (CAF, 2018; BID, 2018). Bajo este escenario, el terreno es fértil para que estos bancos alcancen su pleno potencial al asistir a países de la región como actores clave de una cooperación para el desarrollo más incluyente que también brinde apoyo en lo que respecta a bienes públicos globales.

Desarrollo de capacidades de los países de ALC

El desarrollo de capacidades institucionales más fuertes a nivel nacional en los países de ALC es otro pilar en la reformulación de la función de la cooperación internacional como facilitadora de mayores niveles de desarrollo. Sin duda, los países de la región han mejorado sus capacidades; sin embargo, es aún esencial que sus gobiernos desarrollen competencias aún más innovadoras, para así poder enfrentar los cambios y los retos de los contextos mundial y nacional, así como la creciente interrelación entre ambos.

Una renovada cooperación internacional con la región deberá tener como elemento central las estrategias nacionales de desarrollo establecidas por los países de ALC. Deberá centrarse en optimizar sus ejercicios de planificación al fortalecer la capacidad individual de los países de diseñar, ejecutar y evaluar sus propios planes y prioridades en materia de política de desarrollo. Esos planes deberían estar basados en un principio de coherencia política, y deberían ser acompañadas de instrumentos adicionales que vayan más allá del ciclo político (véase el Capítulo 4). A la vez, esta cooperación fomenta la armonización de las iniciativas nacionales con los retos mundiales compartidos y los bienes públicos globales, con el fin de incrementar la eficiencia y facilitar la participación activa de los países de ALC en la agenda mundial.

Desarrollar capacidades para alinear mejor la planificación nacional con el contexto mundial

La naturaleza de los retos regionales y mundiales actuales requiere pensar más allá de las fronteras de los países. Las estrategias nacionales deberán ahondar en la internalización de los bienes públicos regionales y globales, tomando en cuenta la interdependencia entre las políticas nacionales y la dinámica mundial. El nuevo contexto de desarrollo tiene nuevas reglas, nuevas restricciones ambientales, nuevas tecnologías y mayor competencia. Las estrategias nacionales de desarrollo tendrán que adaptarse a estos cambios y reflejar el contexto, los recursos y las instituciones del país (OCDE, 2018b).

Los países de ALC ya trabajan de manera activa en vincular sus prioridades internas de desarrollo con los ODS. La mayoría de los PDN de la región coinciden con la Agenda 2030 y monitorean el progreso en varios de los indicadores asociados a los 17 ODS. De hecho, los ODS se han utilizado como herramienta de políticas públicas para dar seguimiento a los logros alcanzados en el marco de dichos planes. Los últimos planes de desarrollo de 12 países de ALC coinciden con cada una de las metas o pilares de política de uno o más ODS.[1]

No obstante, los PND de ALC resultan insuficientes si se consideran las megatendencias, retos y oportunidades del ámbito mundial. Habitualmente, los bienes públicos globales como la protección del medioambiente y las megatendencias mundiales conforman una pequeña parte de estos planes. La mayoría de los PND se orientan a modernizar los servicios públicos, la seguridad ciudadana, el crecimiento y el empleo formal, el desarrollo de infraestructura, la inversión en ciencia y tecnología, la calidad de la educación y el acceso a servicios básicos (Capítulo 4). Muchos también incluyen elementos en los que la agenda global es decisiva para lograr estas prioridades, como el futuro del trabajo, la digitalización y la productividad, pero no necesariamente hacen hincapié en la labor colectiva para alcanzar estos objetivos comunes.

En cuanto a la función facilitadora de la cooperación internacional con la región hacia niveles de desarrollo más altos, trabajar con mayor intensidad en desarrollar las capacidades de los funcionarios gubernamentales y ministros de planificación de los países de ALC, podría ayudar a entender mejor los vínculos entre las tendencias globales, los bienes públicos globales y las elecciones de política internas, incluidos los efectos transfronterizos de las políticas nacionales de otros países. Además, podrían crearse espacios para que los países intercambien estos conocimientos, compartan experiencias e identifiquen mejores soluciones en materia de políticas dado el contexto mundial.

Desarrollar capacidades para conectar mejor la planificación con las actividades de cooperación

En la Agenda de Acción de Adís Abeba se reiteró que las estrategias de desarrollo sostenible asumidas por un país y apoyadas por marcos de financiamiento nacionales e integrados deberán orientar la manera como este participa en la cooperación para el desarrollo. La razón es que, en los distintos países, poner en marcha políticas de cooperación para el desarrollo nacionales y bien definidas, vinculadas con su estrategia de desarrollo sostenible nacional, se ha identificado como un paso práctico dirigido a alcanzar una cooperación para el desarrollo más transparente y eficaz (ONU, 2017).

Con base en esta experiencia, conviene conectar la planificación con la actividad de cooperación internacional en especial en el caso de ALC, región en la que muchos de los países son a la vez donantes y receptores de cooperación. Para reforzar la formulación, la ejecución y el aprendizaje en términos de políticas públicas, los países tendrán que asegurarse de que las estrategias de desarrollo nacionales sustenten su manera de participar en la cooperación internacional. Dicha coordinación podría aumentar el impacto de las estrategias nacionales y también la cooperación internacional. Esto es especialmente complejo para los países en los que diferentes instituciones dirigen cada una de estas estrategias. En la región de ALC, las acciones de planificación y de cooperación se coordinan de diversas maneras, desde la coordinación interna de las prioridades por parte del propio ministerio de planificación, hasta la comunicación y coordinación entre diferentes instituciones (Cuadro 5.4).

Para garantizar la armonización y la creciente eficacia de las actividades de planificación y cooperación internacional, es recomendable ampliar las capacidades de los gobiernos de ALC para crear mecanismos de coordinación adecuados. Puede tratarse

de organismos o sistemas de coordinación específicos entre entidades. También podrían instaurarse intercambios de buenas prácticas entre los países, con el fin de facilitar el aprendizaje con base en las experiencias mutuas de los países sobre estos asuntos.

Cuadro 5.4. **Instituciones de coordinación de una selección de países de América Latina y el Caribe**

Tipo de coordinación		Ejemplo
La misma institución se ocupa de las prioridades de planificación y cooperación	República Dominicana	El Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo desempeña una función doble en términos de planificación. Coordina el plan de desarrollo del país y también su estrategia de cooperación internacional, con lo que crea sinergias entre ambos.
La misma institución se ocupa de las prioridades de planificación y cooperación del país	Guatemala	La Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN) supervisa la planificación, el gasto público de capital y la cooperación internacional. Estas funciones complementarias ayudan a armonizar las políticas de cooperación internacional con las prioridades nacionales, en particular el PND llamado "K'atun, nuestra Guatemala 2032".
Otras estructuras podrían también permitir la coordinación entre las prioridades de cooperación y de política	Uruguay	La estrategia de cooperación internacional coincide con la estrategia de desarrollo nacional por medio de su presupuesto a cinco años, basado en resultados. Las áreas prioritarias se definen en detalle en el presupuesto. Por ende, la cooperación internacional apoya dichas prioridades con políticas a mediano y largo plazos tanto sectoriales como transversales (por ejemplo, sobre cambio climático y género).
Coordinación sistemática entre las diferentes instituciones	Colombia	Las actividades de cooperación internacional se ajustan al PND, que a su vez coincide con la Agenda 2030 y con los ODS. El Ministerio de Relaciones Exteriores, con el apoyo de la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional y el Departamento Nacional de Planeación, encabeza la negociación de la cooperación con donantes bilaterales y multilaterales.
Coordinación sistemática entre las diferentes instituciones	Brasil	La Agencia Brasileña de Cooperación del Ministerio de Relaciones Exteriores tiene el mandato legal de garantizar la armonización de la cooperación internacional con la política exterior y el plan de desarrollo del país.
Coordinación sistemática entre las diferentes instituciones	Argentina	La Dirección General de Cooperación Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto coordina la cooperación técnica en consonancia con el plan nacional de Argentina.
Coordinación sistemática entre las diferentes instituciones	Costa Rica	La cooperación internacional se apega a los sectores prioritarios definidos en el PND.

Fuente: Elaboración propia.

Desarrollar capacidades para participar con éxito en la agenda mundial

Los países de ALC desempeñan un papel decisivo en la agenda mundial. De hecho, han formado parte de los principales acuerdos mundiales. Por ejemplo, los 32 países de ALC firmaron y ratificaron el Acuerdo de París sobre el cambio climático. En fecha más reciente (diciembre de 2018), la mayoría de los países de la región firmaron el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular.

Más allá de firmar acuerdos, los países de ALC han forjado activamente las negociaciones. Durante el debate orientado a la Agenda 2030, Brasil propuso el principio de "responsabilidades comunes pero diferenciadas". Este coincidía con los resultados de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible de 2012, "Río+20" e impulsó con fuerza la agenda de transferencia de tecnología (Lucci et al., 2015). Colombia también desempeñó una función clave en la formulación de la agenda ODS y suministró una influyente primera propuesta respecto a estos objetivos (Lucci et al., 2015). De hecho, varios países de ALC estuvieron relacionados de cerca con la definición de los ODS. Ahora, dichos países informan de manera activa sobre sus avances en la armonización de sus planes de desarrollo con los ODS con motivo del Foro Político de Alto Nivel de las Naciones Unidas, que desempeña una función primordial a nivel global en términos de seguimiento y revisión de la Agenda 2030.

La cooperación internacional como facilitadora dentro de la región deberá garantizar que los países de ALC sigan activos y cuenten con las capacidades que requieren para seguir aportando a la agenda mundial. Mantener esta participación activa de ALC en asuntos que abarcan desde el medioambiente, hasta la migración, la protección social mundial o la salud, puede traer efectos indirectos positivos para otros países y ayudar a la comunidad internacional a afrontar los retos mundiales con mayor eficacia.

Aprovechar un conjunto más amplio de instrumentos y actores

Reorientar la cooperación internacional como facilitadora de desarrollo en ALC también requiere un conjunto más amplio de herramientas además de las tradicionales, lo que incluye una conversación más técnica entre pares con base en intercambio de conocimientos, diálogos sobre política, intercambios de desarrollo de capacidades y transferencias de tecnología. Es conveniente aprovechar también el potencial de la Cooperación Sur-Sur y Triangular como puntos de apoyo para utilizar este conjunto de herramientas ampliado. De igual manera, será importante poner dichas herramientas en manos de un grupo mayor de actores públicos, entre ellos los funcionarios de diversos ministerios en un enfoque de "gobierno completo". El uso de este conjunto ampliado de herramientas puede generar intervenciones enriquecidas de diversas fuentes de conocimientos especializados para abordar asuntos complejos de sostenibilidad social, económica y ambiental. La Agenda 2030 presenta ya algunas maneras de replantear el conjunto de modalidades que serían más adecuadas para las características específicas de ALC.

Modalidades de cooperación en la era pos-2015

La Agenda 2030 y los ODS contienen un conjunto más amplio de instrumentos o modalidades. Apoyar un nuevo marco de desarrollo internacional que trasciende la sola reducción de la pobreza e incluye también la sostenibilidad social, ambiental y económica implica usar una gama mucho mayor de instrumentos. El conjunto de opciones es amplio y puede aumentar en los años futuros dado el creciente número de retos compartidos e interconectados entre los países. El ODS 17 cubre muchas de estas modalidades de manera integral (Cuadro 5.5).

Existen numerosas oportunidades para reforzar la cooperación internacional con herramientas alternativas. A medida que los retos mundiales compartidos aumentan y muchos países ascienden paulatinamente en la escala de ingresos y surgen en la escena internacional, se interesan en compartir, aprender y explorar puntos fuertes complementarios con sus pares que van más allá de las funciones tradicionales. América Latina ya encabeza este reequilibrio de la mezcla de modalidades de cooperación. Los países de la región son actores clave en el intercambio de conocimientos, una modalidad de la cooperación internacional para el desarrollo cada vez más utilizada. Por ejemplo, Brasil ha trabajado de manera concertada para incrementar su participación internacional, aumentar sus relaciones y sus intercambios de conocimientos Sur-Sur con países africanos y otros países latinoamericanos.

Reequilibrar el conjunto de modalidades: Adaptarse a las características específicas de ALC

Capacidades institucionales más fuertes, aspiraciones sociales en aumento, una voluntad política más intensa de reformar y una creciente no dependencia de la ayuda son solo algunas de las razones que confirman que el tiempo es propicio para replantear cómo reequilibrar el uso de las diversas herramientas disponibles al cooperar con ALC. También es necesario añadir nuevas herramientas conforme los países de la región se desarrollan y afrontan retos emergentes y trampas del desarrollo que exigen una menor

dependencia de ayuda financiera de su parte,[2] lo que incluye apoyo presupuestario y ayuda para proyectos (o en especie) y se beneficia cada vez más de otras modalidades de cooperación.

Cuadro 5.5. **Ejemplos de modalidades de cooperación para el desarrollo basado en el ODS 17**

Finanzas	• Recursos financieros adicionales de múltiples fuentes • Sostenibilidad de la deuda a largo plazo con políticas coordinadas orientadas a fomentar la financiación, el alivio y la reestructuración de la deuda • Regímenes de fomento de la inversión
Tecnología	• Cooperación regional e internacional Norte-Sur Sur-Sur y Triangular en materia de ciencia, tecnología e innovación y el acceso a estas • Desarrollo, transferencia, divulgación y difusión de tecnologías ecológicamente racionales a los países en desarrollo • Banco de tecnología y mecanismo de apoyo a la creación de capacidad en materia de ciencia, tecnología e innovación
Fortalecimiento de capacidades	• Actividades de desarrollo de capacidades eficaces y específicas para respaldar los planes nacionales
Comercio	• Un sistema de comercio multilateral universal, basado en normas, abierto, no discriminatorio y equitativo en el marco de la Organización Mundial del Comercio • Aumento de las exportaciones de los países en desarrollo • Consecución oportuna del acceso a los mercados libres de derechos y contingentes
Coherencia normativa e institucional	• Aumentar la estabilidad macroeconómica mundial, incluso mediante la coordinación y coherencia de las políticas • Mejorar la coherencia de las políticas para el desarrollo sostenible • Respetar el margen normativo y el liderazgo de cada país
Alianzas entre múltiples interesados	• Alianzas entre múltiples interesados que movilicen e intercambien conocimientos, especialización, tecnología y recursos financieros • Alianzas eficaces en las esferas pública, público-privada y de la sociedad civil
Datos, monitoreo y rendición de cuentas	• Datos oportunos, confiables y de gran calidad (desglosados) • Mediciones del progreso en materia de desarrollo sostenible que complementen el producto interno bruto • Creación de capacidad estadística en los países en desarrollo

Fuente: Basado en las metas del ODS 17, disponibles en https://sustainabledevelopment.un.org/sdg17.

Reequilibrar los instrumentos: Hacia una mayor cooperación técnica

Reequilibrar los instrumentos utilizados para la cooperación internacional en la región podría ser un paso natural para utilizar mejor y catalizar la decreciente ayuda financiera y fortalecer los intercambios entre pares respecto a temas compartidos clave. Un buen ejemplo de este reequilibro se encuentra en la propia historia y evolución de la OCDE (Recuadro 5.4). Algunos instrumentos que podrían valer la pena reforzar incluyen el apoyo y el desarrollo de capacidades, el diálogo multilateral sobre políticas, las transferencias tecnológicas, las iniciativas para intercambios de políticas y un financiamiento mixto más innovador.

El fortalecimiento de las capacidades y el aprendizaje mutuo son esenciales para que la región logre los ODS. Por largo tiempo el desarrollo de capacidades ha sido parte integral de la ayuda, pero los cambios en la agenda internacional sugieren que cobrará mayor importancia en los años futuros. El aprendizaje mutuo o el diálogo sobre políticas seguirán siendo un componente clave del desarrollo, en particular a medida que los países ponen en práctica nuevas estrategias de desarrollo. En las economías emergentes actuales resultan —y seguirán siendo— fundamentales el ensayo cuidadoso de diferentes estrategias de desarrollo y la improvisación guiada por el conocimiento de lo que ha funcionado, o no ha funcionado, en el mundo (OCDE, 2018b).

Mientras tanto, también será necesario realizar cambios de políticas[3] en relación con casi todos los ODS en ALC. Una parte esencial de la cooperación implica más que transferir recursos y compartir y desarrollar capacidades. También exige trabajar en conjunto para

establecer reglas y ejecutar acuerdos dirigidos a lograr nuevos objetivos conjuntos. Esta es la esencia de la cooperación internacional. A nivel nacional, ello implica revisar políticas públicas en función de su efecto en la agenda de desarrollo de la región. En el ámbito internacional, implica elaborar reglas más favorables para la gobernanza regional.

Recuadro 5.4. **Del Plan Marshall a la OCDE: Evolución de la cooperación financiera a la cooperación en materia de políticas públicas**

A medida que los países evolucionan y los retos y oportunidades de desarrollo cambian, la cooperación también debe adaptarse. Claro ejemplo de ello fue el cambio de la Organización para la Cooperación Económica Europea (OCEE), establecida en 1948 para dirigir el Plan Marshall para reconstruir el continente europeo, a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Si bien la cooperación dirigida por la OCEE en un principio se basó solamente en la ayuda financiera, la dinámica de desarrollo transformó dicha cooperación en intercambios de políticas públicas.

Impulsado por la necesidad de resolver la asistencia social para la Europa de la posguerra, el Plan Marshall ayudó a los gobiernos a reconocer la interdependencia de sus economías y allanó el camino para que la cooperación promoviera la recuperación de Europa (OCDE, 2018a). Consistía sobre todo en una iniciativa estadounidense de 1948 de apoyar financieramente a la mayoría de los países de Europa Occidental con cerca de 13 mil millones de USD, cantidad equivalente a alrededor de 135 mil millones de USD de 2017.

Sin embargo, una vez que la Europa de la posguerra inició su nueva trayectoria de desarrollo, la misión de la OCEE terminó y la organización debió tomar la decisión de disolverse o reinventarse. En 1960, optó por reinventarse y se reprogramó para el debate sobre políticas públicas como una OCDE de carácter más global (Leimgruber y Schmelzer, 2017). Un año después se creó el Centro de Desarrollo de la OCDE, una plataforma independiente para el intercambio de conocimientos y el diálogo sobre políticas entre los países miembros de la OCDE y los países no pertenecientes a la Organización. El Centro de Desarrollo permite a estos países interactuar en igualdad de condiciones (OCDE, 2018a).

Los países miembros de la OCDE cooperan al brindar y compartir conocimientos, organizar diálogos sobre políticas, establecer estándares internacionales y diseñar e implementar políticas públicas con base en evidencias. Las áreas de política, que representan retos comunes y exigen un enfoque de gobierno completo en todos los ministerios, incluyen desarrollo económico, educación y competencias, medioambiente, mercados financieros y no financieros, gobernanza pública, asuntos laborales y sociales, ciencia y tecnología, estadística, tributación y desarrollo territorial.

Además, los estándares de la OCDE igualan las condiciones, aumentan la cooperación técnica, impulsan la eficacia y las perspectivas de desarrollo y contribuyen a la implementación interna de objetivos compartidos de política mundial. Por ejemplo, está en marcha la aplicación de las medidas de Erosión de la Base Imponible y Traslado de Beneficios (BEPS, por sus siglas en inglés), para cerrar lagunas que cuestan a los gobiernos hasta 240 mil millones de USD al año. El Intercambio Automático de Información (AEOI) identificó 93 mil millones de euros en ingresos fiscales adicionales por medio de mecanismos voluntarios de cumplimiento e investigaciones extraterritoriales (OCDE, 2018c). El Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA) y el Programa para la Evaluación Internacional de las Competencias de los Adultos (PIAAC) miden el rendimiento y los retornos sobre la inversión en educación y competencias. Por último, los gobiernos miembros y las industrias que trabajan en torno al Programa de Medio Ambiente, Salud y Seguridad de la OCDE generan más de 309 millones de euros de ahorros al año (OCDE, 2019).

Adoptar un enfoque de "gobierno completo": Ampliar acciones, herramientas y actores

Para superar con eficacia los complejos retos nacionales y mundiales compartidos se requiere contar con enfoques integrados que impliquen a diferentes tipos de actores. Seguir una estructura de unidades de política aisladas, no funciona. Será imprescindible adoptar un enfoque de "gobierno completo" para superar las complejas trampas del desarrollo que ahora prevalecen en los países de ALC.

Un ejemplo claro de esto es el combate a la informalidad en la región, que representa una problemática con múltiples causas y consecuencias. Una estrategia integral para fomentar el empleo formal deberá conjuntar políticas públicas orientadas en mejorar la productividad mediante el incremento y la mejora de la educación y las competencias; adaptar el marco institucional de modo que ofrezca incentivos para que las empresas y los trabajadores ingresen a la formalidad; crear condiciones favorables para la generación de empleos formales, y fortalecer las capacidades de inspección y supervisión. Una estrategia integral de este tipo deberá involucrar diferentes herramientas y ministerios, incluidos los de educación, trabajo, finanzas y producción, así como representantes nacionales, regionales y locales. Por ejemplo, el Consejo Nacional de Competitividad y Formalización del Perú incluye la formalización como un punto clave de la estrategia de desarrollo nacional general y tiene el mandato de coordinar las acciones de todos los ministerios y organismos competentes. Otro ejemplo pertinente es el de Colombia, cuya reforma fiscal de 2012 incluyó no solo al Ministerio de Hacienda y Crédito Público sino también al Ministerio del Trabajo, dado que uno de los principales objetivos era impulsar la formalización del empleo al reducir los costos laborales no salariales para los empleadores.

Un ejemplo más tiene que ver con atender la migración internacional al armonizar las estrategias nacionales con la cooperación internacional. De hecho, la manera como se diseñan e implementan las políticas nacionales de migración puede ejercer un efecto transnacional. El potencial de la migración solo podrá alcanzarse plenamente cuando los responsables de formular las políticas públicas eviten operar de manera aislada (Recuadro 5.5) (CEPAL/OCDE, 2018).

La manera de operar de la cooperación internacional también deberá reflejar el carácter multidimensional de los retos del desarrollo y, por consiguiente, la necesidad de adoptar un enfoque de "gobierno completo" al enfrentarlos. A menudo, los países donantes asignan la responsabilidad de la cooperación internacional únicamente a órganos de cooperación para el desarrollo o ministerios de relaciones exteriores. Más bien, los ministerios nacionales competentes podrían supervisar tanto los asuntos internos relacionados con su área de responsabilidad como los de carácter internacional, para así reflejar mejor la interconexión entre las agendas nacional y mundial (Jenks, 2015). Por ejemplo, bajo esta lógica, los ministerios del medioambiente trabajarían en conjunto, en su calidad de pares, en el tema de mitigación del cambio climático o bien, los ministerios de salud colaborarían en el ámbito internacional en temas de control y prevención de enfermedades.

Cooperación Sur-Sur y Cooperación Triangular: Claves para sustentar el reequilibrio de modalidades de cooperación

Lograr la Agenda 2030 requiere participar en múltiples formas de cooperación, bien sea multilateral, bilateral, Cooperación Sur-Sur (CSS) o Cooperación Triangular (CTr). Esta última en particular crece con rapidez, pues tiene mucho potencial de complementar formas más tradicionales de cooperación. La CTr ha sido tradicionalmente un mecanismo conforme al cual los donantes y las organizaciones internacionales apoyan

y complementan programas o proyectos específicos de CSS al ofrecer asistencia técnica, financiera y material. Suele implicar a un donante tradicional del CAD de la OCDE, un donante emergente del Sur y un país beneficiario del Sur (Ashoff, 2010).

Recuadro 5.5. **La cooperación internacional y políticas congruentes pueden reforzar la contribución de la migración al desarrollo de los países de América Latina y el Caribe**

Un ejemplo de cooperación internacional es la migración internacional, la cual ha sido parte integral del desarrollo social y económico de ALC. El número de migrantes internacionales nacidos en países de esta región aumentó de 15.4 millones en 1990 a 24.8 millones en 2000 y a 37.7 millones en 2017 (UNDESA, 2017). Los principales destinos, en particular Estados Unidos y la Unión Europea, se ubican aún fuera de la región. Sin embargo, la migración dentro de esta también se ha incrementado y diversificado en los últimos años. En 2017, 64% de los 9.5 millones de inmigrantes que vivían en ALC habían nacido en otro país de la región. Esto representa un considerable aumento en comparación con el 58% registrado en 2000.

Estos importantes flujos migratorios suponen un importante potencial de desarrollo en ALC. La Agenda de Acción de Adís Abeba de 2015 (UN, 2015a) y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (UN, 2015b) reconocen la positiva aportación de los migrantes, tanto en sus países de origen como en los de destino. A pesar de los retos que la migración plantea, la emigración alivia las presiones para el mercado laboral. Además, las remesas y la migración de regreso fomentan la inversión en capital financiero y humano en los países de origen. En los países de destino, la inmigración puede ayudar a aliviar la escasez de mano de obra, crear empresas, estimular la demanda y el comercio agregados, y los sistemas de protección social y de pensiones.

En un estudio reciente se concluyó que la migración de trabajadores tiene un impacto positivo, pero limitado, sobre las economías en desarrollo (OCDE/OIT, 2018). La contribución de los inmigrantes al valor agregado de la producción se estima en cerca de 4% en Argentina, 11% en Costa Rica y 4% en República Dominicana. Estas tasas son mayores que los porcentajes de la población en los tres países, lo cual implica que la percepción de los posibles efectos negativos de la inmigración es injustificada. Al mismo tiempo, significa que la mayoría de los países de destino no aprovechan de manera suficiente las competencias y los conocimientos especializados que los inmigrantes traen consigo. Para aprovechar al máximo su impacto positivo, es recomendable que los responsables de formular políticas públicas adapten las relacionadas con la migración a las necesidades del mercado laboral e inviertan en la integración de los inmigrantes.

ALC es reconocida como una región líder en la evolución de la CSS[4] desde la celebración hace 40 años de la Conferencia de las Naciones Unidas que dio paso a la adopción del Plan de Acción de Buenos Aires (PABA +40), centrado en especial en la Cooperación Sur-Sur intrarregional. De los 1 475 intercambios de CSS en los que participaron los países latinoamericanos en 2015, 976 fueron proyectos o acciones bilaterales entre países pertenecientes a este grupo y 101 consistieron en programas o proyectos de CSS. Hubo 168 intercambios triangulares en la región ese año. El número de iniciativas se ha mantenido estable en términos generales en los años recientes, aunque en el último año con datos disponibles (2015) se registró un incremento significativo en el número de proyectos a largo plazo y una baja importante en el número de acciones de CSS (SEGIB, 2017).

La cooperación triangular puede ayudar a reequilibrar las herramientas y los instrumentos utilizados en la cooperación internacional. Puede servir para aumentar la

eficiencia de la ayuda tradicional al crear sinergias, aumentar la relación calidad-precio de la ayuda al desarrollo e impulsar los conocimientos locales (por ejemplo, con expertos de donadores emergentes en vez de expertos de donadores tradicionales). También puede apoyar en la mejora de la calidad de la CSS al involucrar a donantes tradicionales y compartir experiencias fructíferas. Aún más importante, si se le amplía en términos de adquirir un enfoque más estratégico e integrado, y en términos de aumentar el número de modalidades utilizadas en métodos más regulares y simplificados, la CTr podrá responder a los retos nacionales y mundiales al crear alianzas más firmes que promuevan situaciones mutuamente beneficiosas en las que todos los aliados aprendan, contribuyan —por vías financieras o no financieras— y compartan responsabilidades.

Conclusiones y siguientes pasos

Un llamado a la acción: Crear la maquinaria de la cooperación internacional como facilitadora

La región de ALC es terreno fértil para replantear la manera como la cooperación internacional puede —y debería— facilitar la trayectoria hacia el desarrollo sostenible e incluyente. Aun ante ciertas trampas del desarrollo relacionadas con la productividad, la vulnerabilidad social, la capacidad institucional y los retos ambientales, la región demuestra a la vez la determinación firme y madura de superar estos obstáculos para lograr su mayor prosperidad. La región actúa en consonancia con esta determinación en tres formas interconectadas. Aprovecha los puntos fuertes y los PND existentes. Participa en el ámbito mundial en temas de desarrollo mutuamente pertinentes, incluido el cumplimiento de la Agenda 2030 y la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. También vincula cada vez más los ámbitos nacional e internacional para promover el desarrollo que logre una diferencia duradera en la vida de sus ciudadanos.

Hasta ahora, las experiencias particulares de ALC la convierten en un terreno fértil para poner a prueba los principios y prácticas de una cooperación internacional redefinida que actúa como agente facilitador en los niveles más altos de desarrollo. Con base en literatura académica y en evidencias ofrecidas por la región, tres principios concretos podrían consolidar la función de la cooperación internacional como facilitadora: trabajar de manera incluyente, desarrollar capacidades nacionales más fuertes y operar con un conjunto diferente y más amplio de herramientas de conocimiento. En primer lugar, al trabajar de manera incluyente, la cooperación internacional como facilitadora se propone fomentar la colaboración de los países de todos los niveles de desarrollo, en igualdad de condiciones y como pares, para formar alianzas en materia de política, atender retos de desarrollo multidimensionales con respuestas multidimensionales y ampliar la participación de actores clave, como el sector privado y la sociedad civil. En segundo lugar, al desarrollar capacidades internas más fuertes, la cooperación internacional como facilitadora prevé que los países formulen, implementen y evalúen sus propias prioridades de política en materia de desarrollo, las ubiquen como elemento central de sus acciones y promuevan su armonización con los retos mundiales compartidos y con los bienes públicos globales. Y, en tercer lugar, al acceder a un conjunto más amplio de herramientas más allá de las tradicionales, la cooperación internacional como facilitadora fomenta un diálogo de tinte más técnico entre los aliados, basado en el intercambio de conocimientos, el establecimiento de diálogos sobre políticas, el intercambio en desarrollo de capacidades y las transferencias de tecnología. En este sentido, utiliza el potencial de la Cooperación Sur-Sur y Triangular como pasos a seguir para poner en marcha este conjunto más amplio de herramientas. Colocar estas herramientas en manos de una gama más amplia de actores, incluidos aquellos de varios ministerios en un enfoque de gobierno completo, crea

interacciones más ricas que se benefician de diversas fuentes de conocimientos expertos para resolver asuntos complejos de sostenibilidad social, económica y ambiental.

Dado su carácter universal y su enfoque integral a los retos globales, la Agenda 2030 insta a adaptar la manera como contemplamos el desarrollo y las herramientas que utilizamos para cooperar entre países. Este puede muy bien ser el punto de partida para reconstruir el multilateralismo con miras a que sea cada vez más fuerte, más potente, más participativo y más incluyente. En este capítulo se abordó la manera de responder a este llamado, al sugerir algunos principios que pueden impulsar el enfoque a la cooperación internacional relacionada con ALC. Requiere, en resumen, enfoques breves, adaptables, flexibles y dinámicos al desarrollo. Pero el punto decisivo en estos momentos es poner estos principios en práctica. Para hacerlo es necesario escuchar a los grupos de interés de ALC y de otras regiones y debatir con ellos con el fin de evaluar si este reestructurado sistema de cooperación internacional es realmente el adecuado para cumplir con el objetivo de facilitar un mayor impacto del desarrollo. Este es el momento para atender el llamado a un diálogo sólido y a un análisis más amplio para determinar cómo implementar esta visión y utilizar esta maquinaria para la cooperación internacional como facilitadora. Las enseñanzas obtenidas de la región de ALC son el punto de partida más valioso para el camino a seguir.

Notas

1. Los países incluyen: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.
2. Más amplios que la AOD por sí sola, los instrumentos financieros se toman de la nueva Ayuda Oficial Total para el Desarrollo Sostenible (AOTDS), que incluye financiamiento para la lucha contra el cambio climático, financiamiento mixto y canjes de deuda por naturaleza.
3. El cambio de políticas se refiere a los cambios en las reglas y las actividades (en los niveles nacional e internacional) que se orientan a mantener a los países pobres en condición de pobreza y con necesidad de recibir ayuda constante (Alonso y Glennie, 2015).
4. A medida que la región de ALC ha adquirido mayor prominencia, se ha esforzado por participar en el trabajo en pro del desarrollo, más allá de sus fronteras regionales. En 2015, Iberoamérica aportó 292 proyectos de CSS a otras regiones y alrededor de un tercio se proporcionaron al Caribe no iberoamericano y otro tercio a África, así como un cuarto a Asia. Sin embargo, hay un importante margen para mejorar la colaboración de América Latina y el Caribe en marcos de CSS entre regiones. Asia fue el principal proveedor de CSS a América Latina en 2015, al proporcionar casi 80% de las 38 iniciativas registradas (África y Oriente Medio proporcionaron el resto) (SEGIB, 2017).

Referencias

Alkire, S. (2018), "Multidimensional poverty measures as relevant policy tools", *Working Papers*, núm. 118, Oxford Poverty & Human Development Initiative, Queen Elizabeth House, University of Oxford.

Alonso, J.A. (2014), "Cooperation with middle-income countries: An incentive-based approach", *Spanish Cooperation Working Papers*, AECID.

Alonso, J.A., A. Cortez y S. Klasen (2014), "LDC and other country groupings: How useful are current approaches to classify countries in a more heterogeneous developing world?", *CDP Background Paper* núm. 21, Department of Economics and Social Affairs.

Alonso, J.A. y J. Glennie (2015), "What is development co-operation?", *2016 Development Co-operation Policy Briefs*, febrero, núm. 1, www.un.org/en/ecosoc/newfunct/pdf15/2016_dcf_policy_brief_no.1.pdf.

Ashoff, G. (2010), "Triangular co-operation: Opportunities risks, and conditions for effectiveness", *Development Outreach Special Report*, Banco Mundial, Washington, DC, http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/213798-1286217829056/ashoff.pdf.

Banco Mundial (2019), LAC Equity Lab: Poverty – Poverty rate, http://www.worldbank.org/en/topic/poverty/lac-equity-lab1/overview

Bhattacharya, A. et al. (2018), "The new global agenda and the future of the multilateral development bank system", Economics Discussion Papers, *Economics E-Journal*, núm. 2018-26, Keil Institute for the World Economy, Keil, Alemania.

BID (2018), *Annual Report 2017: The Year in Review,* Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC., https://webimages.iadb.org/publications/english/document/Inter-American-Development-Bank-Annual-Report-2017-The-Year-in-Review.pdf.

Biermann, F., A.M. Man-san Chan y P. Pattberg (2007), "Multi-stakeholder partnerships for sustainable development: does the promise hold?", *Partnerships, governance and sustainable development: Reflections on theory and practice*, 239.

CAF (2018), *Annual Report 2017*, Banco de Desarrollo de América Latina, Caracas, http://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/1191/Informe%20Anual%20CAF%202017.pdf?sequence=19&isAllowed=y.

CEPAL/OCDE (2018), *Emerging Challenges and Shifting Paradigms: New Perspectives on International Co-operation for Development*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago/OECD Publishing, París.

Convergence (2018), *The State of Blended Finance 2018, Convergence Blending Global Finance*, Toronto, www.convergence.finance/knowledge/7LEqTu0YeceaQugSWaSKSk/view.

Dai, X. et al. (2010), "International co-operation theory and international institutions", *Oxford Research Encyclopedia of International Studies*, doi:10.1093/acrefore/9780190846626.013.93.

Davis, P. (2015), *The Theory of Change for the Global Partnership for Effective Development Co-operation*, Global Partnership for Effective Co-operation, Nueva York, https://effectivecooperation.org/wp-content/uploads/2016/10/SCM11_ToC.pdf (consultado el 4 de febrero de 2019).

Dodds, F. (2015), "Multi-stakeholder partnerships: making them work for the post-2015 development agenda", University of North Carolina, Estudio comisionado por UNDESA, http://www.un.org/en/ecosoc/newfunct/pdf15/2015partnerships_background_note.pdf (consultado el 14 de febrero de 2019).

ECOSOC (2015), "Monitoring and review of development co-operation to support implementation of a post-2015 development agenda", *2016 Development Co-operation Forum Policy Briefs*, núm. 4.

Glennie, J. (2008), *The trouble with aid: Why less could mean more for Africa*, Zed Books, Londres.

Jenks, B. (2015), "From an MDG world to an SDG/GPG world: Why the United Nations should embrace the concept of global public goods", *Development Dialogue Paper*, núm. 15, Dag Hammarskjöld Foundation, Uppsala, Suecia, www.daghammarskjold.se/publication/mdg-sdg-gpg/.

Kharas, H., M. Koji y W. Jung, eds. (2011), *Catalyzing Development: A New Vision for Aid*, Brookings Institution Press, https://www.jstor.org/stable/10.7864/j.ctt12634s

Kaul, I. et al. (2015), "Policy debate: Financing the SDGs: Global vs local public goods", *International Development Policy/Revue internationale de politique de développement*, Articles and Debates 6.2, The Graduate Institute, Ginebra, http://journals.openedition.org/poldev/2068; doi: 10.4000/poldev.2068.

Kaul, I. (2003), *Providing Global Public Goods: Managing Globalization*, doi:10.1093/0195157400.001.0001.

Kaul, I., I. Grunberg y M. Stern (1999), *Global Public Goods: International Co-operation in the 21st Century*, doi:10.1093/0195130529.001.0001.

Keohane, R.O. (1984), *After Hegemony: Co-operation and Discord in the World Political Economy*, Princeton University Press, Princeton.

Leimgruber, M. y M. Schmelzer (2017), *The OECD and the International Political Economy Since 1948*, Palgrave Macmillan, doi: 10.1007/978-3-319-60243-1.

Lengfelder, C. (2019), "International co-operation as a stepping-stone to a world government", *Global Policy Journal*, https://www.globalpolicyjournal.com/brookings-audit/international-cooperation-stepping-stone-world-government (consultado el 13 de febrero de 2019).

Lucci, P., J. Surasky y C. Gamba (2015), *Getting Ready for SDG Implementation in Latin America. The Example of Colombia*, Overseas Development Institute, Londres/Centro de Pensamiento Estratégico Internacional, Bogotá, http://cepei.org/wp-content/uploads/2015/10/Getting-ready-for-SDG-implementation-in-Latin-America.pdf.

Maxwell, S. (2004), *More aid? Yes – and use it to reshape aid architecture*, Overseas Development Institute.

NU (2015a), *The Addis Ababa Action Agenda of the Third International Conference on Financing for Development,* Naciones Unidas, Nueva York, www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2015/08/AAAA_Outcome.pdf.

NU (2015b), *Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development,* Naciones Unidas, Nueva York, https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld/publication.

NU (2017), *Financing for development: Progress and prospects*, Report of the Inter-Agency Task Force of Financing for Development 2017, Naciones Unidas, Nueva York, https://developmentfinance.un.org/sites/developmentfinance.un.org/files/Report_IATF-2017.pdf.

Nunan, F., A. Campbell y E. Foster (2012), "Environmental mainstreaming: The organisational challenges of policy integration", *Public Administration and Development*, Vol. 32/3, Wiley Online Library, pp. 262-77.

PNUD (2018), *Human Development Indices and Indicators 2018 Statistical Update*, Programa de las Naciones para el Desarrollo, Nueva York, http://hdr.undp.org/sites/default/files/2018_human_development_statistical_update.pdf.

OCDE (2019), *Saving Costs in Chemicals Management: How the OECD Ensures Benefits to Society*, OECD Publishing, París, https://doi.org/10.1787/9789264311718-en.

OCDE (2018a), *Perspectives on Global Development 2019: Rethinking Development Strategies*, OECD Publishing, París, https://doi.org/10.1787/persp_glob_dev-2019-en.

OCDE (2018b), *Estudio multidimensional de Paraguay: Volumen I. Evaluación inicial*, Caminos de Desarrollo, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264301900-es.

OCDE (2018c), *OECD Secretary-General Report to G20 Finance Ministers and Central Bank Governors*, Buenos Aires, Argentina. Disponible en: http://www.oecd.org/g20/oecd-secretary-general-tax-report-g20-finance-ministers-july-2018.pdf.

OCDE et al. (2018), *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2018*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/rev_lat_car-2018-en-fr.

OCDE (2017a), *Interrelations between Public Policies, Migration and Development*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264265615-en.

OCDE (2017b), *Multi-dimensional Review of Panama: Volume 1. Initial Assessment, OECD Development Pathways*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264278547-en.

OCDE (2017c), "Strengthening the results chain: Synthesis of case studies of results-based management by providers", *Discussion Paper*, julio, OECD Publishing, París.

OCDE/CAF/CEPAL (2018), *Perspectivas económicas de América Latina 2018: Repensando las instituciones para el desarrollo*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/leo-2018-es.

OCDE/G20 (2019), "Addressing the Tax Challenges of the Digitalisation of the Economy", *Policy Note*, según aprobación del Inclusive Framework on BEPS el 23 de enero de 2019, OCDE, París.

OCDE/OIT (2018), *How Immigrants Contribute to Developing Countries' Economies*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/9789264288737-en.

Pacific Alliance (2019), "What is the Pacific Alliance?", sitio web, https://alianzapacifico.net/en/what-is-the-pacific-alliance/ (consultado el 3 de febrero de 2019).

Prizzon, A. (2017), "Introduction and overview", en Prizzon, A. et al. (eds.), *Six Recommendations for Reforming Multilateral Development Banks: An Essay Series*, Overseas Development Institute, Londres, www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/11908.pdf.

Pronk, J. (2001), "Aid as catalyst", *Development and Change*, Vol. 32 (2001), Institute of Social Studies, Blackwell Publishers, Oxford.

RIS (Research and Information System for Developing Countries) (2016), *Learning South-South Co-operation: Perspectives from Partner Countries*, Nueva Deli.

Rogerson, A. (2017), "Gradation, not graduation: Why and how multilateral development bank financing of middle-income countries needs an overhaul", en Prizzon, A. et al. (eds.), *Six Recommendations for Reforming Multilateral Development Banks: An Essay Series*, Overseas Development Institute, Londres, www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/11908.pdf.

Rosenstein-Rodan, P. (1969), "International aid for underdeveloped countries", *Review of Economics and Statistics* 43: 107-138.

Roser, M. y E. Ortiz-Ospina (2017), "Global Extreme Poverty", sitio web, https://ourworldindata.org/extreme-poverty (consultado el 3 de febrero de 2019).

SEGIB (2017), *Report on South-South Cooperation in Ibero-America 2017*, Secretaría General Iberoamericana, Madrid, www.informesursur.org/?lang=en.

UNDESA (2017), *Trends in International Migrant Stock: The 2017 revision* (base de datos) POP/DB/MIG/Stock/Rev.2017).

Vázquez, S. y A. Sumner (2013), "Revisiting the Meaning of Development: A Multidimensional Taxonomy of Developing Countries", *Journal of Development Studies*, 49:12, 1728-1745, doi: 10.1080/00220388.2013.822071

Vogel, I. (2012), "Review of the use of 'theory of change' in international development", Department of International Development, Government of the United Kingdom, www.oxfamblogs.org/fp2p/wp-content/uploads/DFID-ToC-Review_VogelV4.pdf.

Wood, B. et al. (2011), *The Evaluation of the Paris Declaration, Final Report*, Copenhague, mayo.



Capítulo 6

Sección especial: Los pequeños Estados caribeños

Este capítulo presenta un breve diagnóstico de algunos retos económicos, sociales, ambientales e institucionales presentes en la zona del Caribe y se sugieren algunas posibles acciones de política para hacerles frente. Primero, se revisan algunos temas económicos clave relacionados con la falta de competitividad, los déficits comerciales y la alta deuda de la región, lo cual a su vez reduce el espacio fiscal y su inversión pública. En la siguiente sección se evalúa el rezago en inversión social y la necesidad de afrontar la pobreza y la desigualdad, el desempleo entre los jóvenes, la educación deficiente, la falta de protección social, la mejora de la atención a la salud y la asistencia social, el envejecimiento de la población y la desigualdad de género. En el capítulo se describe también la vulnerabilidad ambiental de la región del Caribe debida a sus características geoecológicas, la distribución de su población y su actividad económica, y se analizan las dificultades relacionadas con la adaptación al cambio climático, los recursos hídricos y la gestión de residuos sólidos, la transición energética y el transporte sostenible. Asimismo, se evalúa la situación institucional al explorar el contenido de los planes de desarrollo, los objetivos estratégicos y los problemas referentes al acceso a subsidios y recursos en condiciones favorables debido a su graduación como Pequeños Estados Insulares en Desarrollo (PEID). Tanto las acciones locales como las globales contribuyen a superar estos retos y a garantizar un mayor crecimiento económico incluyente y sostenible.

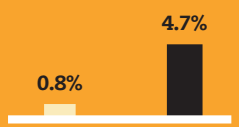
Los Estados caribeños han logrado avances importantes, pero prevalecen retos estructurales

El bajo crecimiento se debe sobre todo a desequilibrios estructurales y falta de competitividad

Crecimiento

Las economías caribeñas tienen un crecimiento económico débil

Promedio de crecimiento anual del PIB

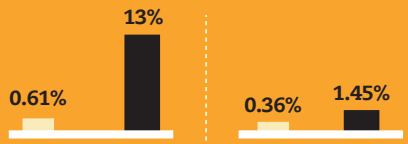


2010-2017

Comercio

La región del Caribe ha tenido un desempeño deficiente

Crecimiento de la exportación de mercancías



2005-2010 | 2011-2015

Deuda

La relación deuda-PIB es ahora mayor del 60%



En 2020, cerca de tres cuartos de los pequeños Estados con niveles de deuda insostenibles serán países caribeños

La región avanzó considerablemente en el lucha contra la pobreza entre 2002 y 2014

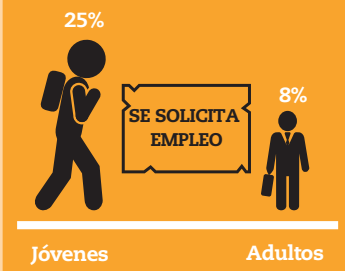


No obstante, casi uno de cada cinco habitantes de la región Caribe vive por debajo de la línea de pobreza



Los jóvenes y los niños son algunos de los más afectados

Las tasas de desempleo de los jóvenes alcanzaron niveles alarmantes



El Caribe es la segunda región del mundo más propensa a sufrir desastres ambientales

Los desastres naturales son los principales retos ambientales, junto con el cambio climático, la pérdida de biodiversidad, el estrés hídrico y la contaminación



Se anticipa que el cambio climático causará efectos importantes en el Caribe

Se espera que la temperatura anual aumentará entre 1°C y 5°C hacia 2080



Introducción

En este capítulo se hace hincapié en los principales retos económicos, sociales, ambientales e institucionales que los países caribeños, en particular los pequeños Estados, enfrentan. Dichos países, conocidos como los Pequeños Estados Caribeños (PEC), incluyen a Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Jamaica, Montserrat, San Cristóbal y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Surinam y Trinidad y Tobago.

Pese a la gran heterogeneidad que prevalece entre los distintos países, los PEC afrontan muchos retos económicos. El bajo crecimiento y la falta de competitividad son los principales desequilibrios estructurales. Esta condición agrava la acumulación de déficits de cuenta corriente y niveles insostenibles de endeudamiento. La restricción fiscal ha afectado la inversión pública en las áreas sociales. El mercado laboral ha sido particularmente ineficiente, lo que ha limitado el potencial económico de la subregión. Las prioridades de política tendrán que incluir la reestructuración industrial para mejorar el desempeño del crecimiento incluyente mediante el desarrollo de nuevas actividades y la modernización de la infraestructura en sectores clave.

Es necesario que los PEC aumenten su gasto en programas sociales para combatir la pobreza y la desigualdad. Si bien la subregión redujo drásticamente la pobreza en años recientes, la mitad de la población es aún vulnerable de volver a una condición de pobreza. Por otra parte, los PEC tienen brechas entre las zonas urbanas y rurales respecto del parque de viviendas y el acceso a servicios. El empoderamiento de las mujeres, el desarrollo de capital humano y la educación pueden mejorar considerablemente la competitividad y convertirse en una fuerza para el desarrollo. La subregión deberá resolver el desempleo entre los jóvenes, junto con la mayor migración de personas altamente calificadas, de modo que los países evolucionen a una economía basada en el conocimiento.

En el terreno ambiental, el principal reto de la subregión es el impacto de los desastres naturales, a lo que la política pública debe ofrecer una guía congruente para afrontarlo. Algunas áreas de política por atender son la adaptación al cambio climático, los recursos hídricos, la gestión de residuos sólidos, el transporte sostenible y la transición hacia la energía sostenible. Las vulnerabilidades económicas y ambientales externas de los PEC se relacionan con sus características geoecológicas. Por consiguiente, la combinación del impacto del cambio climático, la distribución de la población en la costa y la presión sobre los recursos hídricos exige encontrar sinergias entre las partes interesadas para subsanar los daños ambientales.

Las acciones políticas de la comunidad mundial para invertir y brindar cooperación funcional son fundamentales para promover el desarrollo incluyente y sostenible en esta subregión. Por ende, es esencial fortalecer las relaciones y las alianzas, más allá de su nivel de ingreso per cápita. La mayoría de estos países aún afrontan riesgos en cuanto a su acceso a financiación y subsidios, y permanecen en una situación vulnerable a los impactos ambientales y económicos externos. Los PEC deberán encontrar mecanismos para implementar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y armonizarlos con sus planes nacionales de desarrollo. Igualmente, deberán garantizar que las instituciones cuenten con mecanismos multisectoriales y transversales para poner en práctica los ODS y reforzar los procesos basados en evidencias.

Retos económicos: Desequilibrios estructurales y falta de competitividad y productividad

Si bien los PEC mejoraron su ingreso per cápita en las décadas pasadas, su desempeño económico sigue siendo deficiente. Desde 2010 los países han tenido un crecimiento económico persistentemente débil. Las tasas de crecimiento anual del producto interno bruto (PIB) tienen un promedio de solo 0.8% en comparación con 4.7% de otros pequeños Estados. En 2016, los PEC crecieron 0.7% en promedio (CEPAL, 2018). La mayoría de los países PEC muestran altos niveles de volatilidad de crecimiento, lo cual crea incertidumbre, impide el crecimiento económico y afecta negativamente las finanzas públicas (Beuermann y Schwartz, 2018).

El bajo crecimiento de los PEC se debe a dos causas: desequilibrios estructurales y falta de competitividad. Dichos desequilibrios se reflejan en los persistentes déficits de cuenta corriente y los altos niveles de deuda pública de la región (Alleyne, 2018).

Comercio, deuda y situación fiscal

La región llamada Comunidad del Caribe (CARICOM) tuvo un bajo rendimiento en comercio —en comparación con otros países en desarrollo— antes y después de la recesión de 2008-10. Entre 2005 y 2010, las exportaciones de mercancías de la subregión crecieron únicamente 0.61% en comparación con las exportaciones de los países menos desarrollados, que crecieron 13.07%. Después de la crisis, las exportaciones de mercancías de los países caribeños crecieron 0.36% en promedio al año, cifra menor que las exportaciones globales, que crecieron a una tasa de 1.45% anual. La subregión no consigue mantener su participación de los mercados mundiales, tanto en servicios como en productos. Esta tendencia ha fortalecido la acumulación de déficits de cuenta corriente, pues la afluencia de inversión extranjera directa y ayuda oficial al desarrollo (AOD) también bajó en años recientes (CEPAL, 2018).

La subregión afronta varios retos para participar en cadenas de mayor valor agregado, en tanto que permanece con niveles bajos de diversificación de mercado. Requiere mejoras en logística, infraestructura y capacidades para elaborar productos de mediana a alta tecnología y participar en un comercio hemisférico más amplio.

El endeudamiento de los países caribeños mejoró de manera modesta en años recientes. No obstante, la deuda en porcentaje del PIB rebasa el 60% en dos tercios de los países de la Comunidad del Caribe. La mayoría de los PEC registran niveles de deuda insostenibles; para 2020, cerca de tres cuartos de los pequeños Estados con niveles de deuda insostenibles serán países caribeños. En 2015, cuatro de los 25 países más endeudados del mundo (medidos por los niveles de deuda bruta del gobierno general en relación con el PIB) eran caribeños: Antigua y Barbuda, Barbados, Granada y Jamaica. En consecuencia, en 2015, los pagos totales de servicio de la deuda de la subregión representaron, en promedio, más de 20% del ingreso gubernamental total.

El alto costo del servicio de la deuda redujo en gran medida el espacio fiscal de los países y debilitó su capacidad de financiar sus prioridades de desarrollo. Son varios los principales factores impulsores del déficit fiscal de los PEC, entre ellos, el deficiente rendimiento económico, insuficiente restricción fiscal y altos costos financieros en los mercados de capital. Igual importancia reviste el impacto del cambio climático debido a los frecuentes desastres que reducen la producción y el ingreso gubernamental y demandan altos niveles de gasto (Rustomjee, 2017; FMI, 2016; BIRF/Banco Mundial, 2016).

La mayoría de las economías caribeñas tienen aún margen para aumentar el ingreso fiscal con mayor eficacia. En 2016, la relación impuestos-PIB promedio en el Caribe fue

de 25.5%. Todos los países caribeños tenían una relación impuestos-PIB mayor que el promedio de América Latina y el Caribe (ALC) de 22.7%, pero menor que el promedio de la OCDE de 34%. Las relaciones impuestos-PIB variaron mucho entre un país y otro, de 22.9% en Trinidad y Tobago a 32.2% en Barbados. Más de la mitad del ingreso fiscal se recauda de impuestos a bienes y servicios, que tienden a ser menos redistributivos. Esto es mayor que el promedio de ALC y de la OCDE. La proporción del ingreso fiscal recaudado de ingresos y utilidades equivale a 29.5% de la tributación total, cifra mayor que la de ALC (27.3%), pero por debajo de la OCDE (34.1%). Dicho porcentaje varía mucho en el Caribe: de 0% en Bahamas a hasta 49% en Trinidad y Tobago. Por otra parte, las contribuciones a la seguridad social representan solo 10% de la tributación total, cifra por debajo del promedio de ALC de 15.9% y del promedio de la OCDE de 25.8% (OCDE et al., 2018).

Han surgido dos retos adicionales que se suman a la vulnerabilidad de muchas economías del Caribe: la mayor reducción de riesgos por parte de los bancos y los renovados retos para los centros financieros extraterritoriales. La reducción de riesgos, que implica que los bancos endurecen el crédito a los países de mayor riesgo, provoca la pérdida de relaciones correspondientes con bancos internacionales. Las estrategias de reducción de riesgos de muchos grandes bancos mundiales podrían paralizar la inversión, la afluencia de remesas y el crecimiento económico de la subregión. Al mismo tiempo, las islas del Caribe trabajan para cumplir con las normas financieras internacionales, pero afrontan retos renovados. Los cambios de las regulaciones en los países desarrollados podrían imponer una carga importante a los Estados con limitado poder de negociación y constituir centros financieros extraterritoriales. Ambos retos requieren urgentes intervenciones de política con el fin de ofrecer opciones viables para la diversificación económica.

Las presiones fiscales en los PEC han afectado la inversión pública en áreas clave. Por ejemplo, el gasto de capital público aumentó en promedio solo un punto porcentual para situarse en 5.7% entre 2000 y 2015. Este escenario se complica aún más por una baja sustancial de la afluencia de inversión extranjera y de AOD (CEPAL, 2018).

Las instituciones débiles son una de las principales razones de la mala gestión fiscal de las economías del Caribe. Las instituciones débiles generan una deficiente planificación de políticas, un mal diseño presupuestario y escasa disciplina fiscal (véase el Capítulo 3, sección “La trampa institucional”). La falta de marcos de política fiscal a mediano plazo empeoró la situación en este ámbito, ya que la política fiscal tiende a ser procíclica. Además, la falta o la debilidad de los sistemas y reglas de gestión de deuda agravaron igualmente la posición fiscal de las economías caribeñas (Beuermann y Schwartz, 2018).

Para impulsar la competitividad, la región necesita mejorar en áreas clave de política como educación y competencias, energía, infraestructura y emprendimiento

La economía caribeña continuará mostrando bajas tasas de crecimiento económico, a menos que adquiera mayor competitividad. Los desequilibrios estructurales indican falta de competitividad exportadora y baja productividad. La subregión requiere una política industrial complementada con la facilitación de factores clave como educación y competencias y energía sostenible. De igual importancia resulta que la facilitación del comercio promueva nuevas exportaciones y mejor acceso a la financiación. Otro factor favorable es el reforzamiento de la infraestructura y apoyo al emprendimiento, en especial para las micro, pequeñas y medianas empresas. La producción de bienes y servicios intensiva en competencias, creativa e impulsada por la tecnología deberá propiciar la transformación estructural (CEPAL, 2018).

El mercado laboral es significativamente ineficiente, lo cual restringe su potencial económico. Algunas ineficiencias se relacionan con la falta de personas competentes y con la discrepancia entre el sistema educativo y el mercado laboral. Pese a los avances,

aún hay grandes deficiencias en educación y formación. Estos déficits incluyen un bajo rendimiento escolar y una tasa baja de aprobación en la transición de la educación secundaria a la terciaria. La región tiene también una baja matrícula en ciencias, tecnología, ingeniería y matemáticas (CITM), en particular en ingeniería y ciencia y tecnología. Varios estudios han abordado el desajuste entre las competencias adquiridas y las necesidades del mercado laboral, en especial competencias profesionales vinculadas con demandas técnicas específicas, como tecnologías de la información y la comunicación. Esto destaca la necesidad de armonizar la educación y la formación con los requerimientos de una economía basada en el conocimiento (CEPAL, 2018).

El alto costo de la energía debilita la competitividad y el crecimiento. Los costos de la energía en el Caribe son de los más altos del mundo (PPIAF, 2014, p. 7). Ello sugiere que el desarrollo de energías renovables podría representar una gran oportunidad para la subregión. No obstante, las economías enfrentaron grandes dificultades para financiar proyectos de energía renovable que por lo común requieren mucho capital financiero inicial. Para resolver estas restricciones se tiene la opción de utilizar instrumentos innovadores de financiación, como la conjunción de préstamos y subsidios en una financiación combinada, junto con alianzas público-privadas.

La accesibilidad y movilidad de personas y productos son clave para mejorar la competitividad. El desarrollo de la infraestructura y servicios aéreos y marítimos de la subregión son esenciales para la conectividad del Caribe. Persisten muchos retos en esta área, ya que solo cuatro de 12 economías caribeñas tenían una infraestructura portuaria adecuada (CDB, 2016). La subregión requeriría contar con cerca de 30 mil millones de USD en el transcurso de la próxima década para modernizar sus sectores energéticos, de transporte, de telecomunicaciones, hídrico y de aguas residuales (CEPAL, 2014).

Desarrollo social: Superar la trampa de vulnerabilidad

El bajo rendimiento económico de los años pasados se conjuntó con bajas ganancias en desarrollo humano (Cuadro 6.1).

Cuadro 6.1. **El Caribe y región o agrupamiento seleccionados: cambios en la clasificación del Índice de Desarrollo Humano 2010-2015**

País	Cambio en la clasificación IDH	Región o agrupamiento	Crecimiento anual promedio del IDH (porcentaje)
Antigua y Barbuda	-7	África Subsahariana	1.04
Bahamas	-6	América Latina y el Caribe	0.58
Barbados	2	Asia Oriental y el Pacífico	0.92
Belice	-2	Estados Árabes	0.45
Dominica	-8	Europa y Asia Central	0.63
Granada	-3	Mundo	0.61
Guyana	-2	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos	0.33
Haití	-2	Países menos desarrollados	1.08
Jamaica	-6	Pequeños Estados Caribeños	0.30
San Cristóbal y Nevis	2	Sudeste Asiático	1.25
San Vicente y las Granadinas	-6		
Santa Lucía	-8		
Surinam	1		
Trinidad y Tobago	-5		

Fuente: PNUD (2018).

La evidencia disponible sugiere que el Caribe se rezagó en materia de inversión social en los últimos años, por un alto servicio de la deuda que desvió recursos del desarrollo social. A este respecto, la falta y la insuficiencia de recursos restringieron la inversión social en áreas tan decisivas como la educación, el saneamiento, la atención a la salud, la vivienda, los programas laborales y el desarrollo de competencias. La consolidación de un desarrollo sostenible requiere promover la inclusión, la autonomía y el empoderamiento, en particular para los más vulnerables.

La subregión del Caribe tiene que atender varios retos serios en el ámbito social. Entre ellos, combatir la pobreza y la desigualdad; solucionar el desempleo, en especial entre los jóvenes; brindar acceso a una educación incluyente y equitativa; mejorar la inadecuada protección social; ofrecer acceso a una atención a la salud y asistencia social de calidad, y prepararse para el envejecimiento de la población. La desigualdad de género representa aún un obstáculo primario para tener una sociedad incluyente y resiliente, lo cual convierte a la igualdad de género en un tema central y transversal (CEPAL, 2018).

Pobreza e inclusión social

La región del Caribe avanzó considerablemente en el combate a la pobreza entre los años 2002 y 2014. No obstante, casi uno de cada cinco habitantes del Caribe vive por debajo de la línea de pobreza. Los niños y los jóvenes son los más afectados (Cuadro 6.2) (CEPAL, 2018).

Varios factores importantes influyen en la pobreza y la vulnerabilidad de la subregión, como el género, la desigualdad regional, los niveles educativos, la ocupación y el sector del empleo, el tamaño y la composición de los hogares, el número de miembros empleados del hogar y la calidad de la vivienda. Por ejemplo, los hogares encabezados por mujeres son más vulnerables a la pobreza. La calidad de la vivienda puede proteger a las familias de los desastres naturales y facilitar el acceso a servicios públicos, lo cual a su vez asegurará el contar con mejores condiciones sanitarias y de salud.

Cuadro 6.2. **El Caribe: Tasa de pobreza por grupo de edad, varios años (porcentajes)**

País	0-14	15-24	25-44	45-64	65+	Todas las personas	Línea de pobreza (USD por adulto por año)	Año
Antigua y Barbuda	24.6	21.6	14.0	15.3	15.2	18.4	2 366	2005-06
Belice	50.0	43.0	35.0	31.0	34.0	41.3	1 715	2009
Bahamas*	13.9	9.1	4.9	3.5	6.3	9.3	2 863	2001
Dominica	38.7	29.1	27.2	21.2	23.0	28.8	2 307	2008-09
Granada	50.8	47.7	33.0	24.8	13.3	37.7	2 164	2007-08
Jamaica	20.2	18.6	11.9	14.0	18.7	16.5	…	2009
San Cristóbal y Nieves	31.3	28.0	17.6	10.9	10.6	21.8	2 714	2007
Santa Lucía	36.9	32.5	25.0	21.3	19.1	28.8	1 905	2005-06
San Vicente y las Granadinas	38.1	36.1	28.0	21.7	18.8	30.2	246	2007-08
Trinidad y Tobago	23.0	22.1	15.6	11.5	6.7	16.7	...	2005
Promedio (simple)	32.8	28.8	21.2	17.5	16.6	25.0	...	...
Promedio (ponderado por la población)	24.1	21.9	15.1	14.3	15.6	18.8	...	...

Nota: Las cifras de Bahamas corresponden a los siguientes grupos de edad: 5-14, 15-19, 35-54, 55-64 y 65 años y más.

Fuente: CEPAL en base a F. Jones, "Envejecer en El Caribe y los derechos humanos de las personas mayores: imperativos gemelos para la acción ", serie Estudios y Perspectivas-CEPAL Sede Subregional para el Caribe, No. 45 (LC / L.4130; LC / CAR / L.481), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2016, evaluaciones de pobreza de los países y encuestas de condiciones de vida.

La desigualdad en el Caribe varía mucho, pero en promedio se ubica por debajo de las economías de ALC y considerablemente por debajo de los niveles registrados en la OCDE. Por ejemplo, la desigualdad medida por el coeficiente de Gini era menor que el promedio de ALC de 47.8 en todas las economías caribeñas. Sin embargo, era considerablemente mayor que el promedio de la OCDE de 33.2. La mayor desigualdad correspondió a Surinam (43.8) y Bahamas (41.9), y la menor a Barbados (32.2) (Beuermann y Schwartz, 2018).

Las brechas entre las zonas urbanas y rurales en términos de parque de vivienda y acceso a servicios son evidentes en el Caribe. Además, el trabajo digno para las cabezas de familia —es decir, empleo con prestaciones sociales— es una variable importante en la incidencia de pobreza, junto con el mayor nivel educativo.

Los programas sociales deberán intensificarse. Esto incluye políticas laborales activas, programas de transferencia de efectivo, canasta de alimentos y medicamentos para quienes lo necesiten. Sin embargo, la pobreza y la desigualdad están también relacionados en gran medida con la heterogeneidad estructural y con los sectores de baja productividad, que representan más de la mitad de todos los empleos en algunos países. El ingreso es un motor importante para hacer frente a la desigualdad y en toda la subregión se aprecian grandes desigualdades en esta área (CEPAL, 2018).

Empoderamiento y autonomía de las mujeres

Alcanzar el potencial de las mujeres solo se consigue si estas cuentas con autonomía física, económica y de toma de decisiones. Esto implica i) eliminar todas las formas de violencia contra las mujeres y las niñas; ii) tomar en cuenta y mejorar la distribución de género del trabajo doméstico no remunerado y las responsabilidades de atención a familiares; iii) afrontar la desigualdad y las desventajas en el mercado laboral y promover el emprendimiento; iv) mejorar los servicios de salud sexual y reproductiva, y v) fomentar la participación y el liderazgo de las mujeres en todos los niveles políticos de la subregión (CEPAL, 2018).

Combatir la violencia de género es un gran reto en el Caribe. Actuar al respecto requiere en primer lugar tener acceso a información e indicadores que puedan identificar la magnitud del problema. La violencia afecta directamente la manera como las mujeres se desarrollan en sus diversas funciones en la vida, desde encontrar empleo hasta tener un mejor nivel educativo. De igual forma, las mujeres y las niñas que son víctimas de violencia son más vulnerables a la trata de personas y a la delincuencia organizada internacional. Es necesario tomar medidas para combatir todas las formas de violencia contra mujeres y niñas.

Otras políticas que ayudarán a empoderar a las mujeres se relacionan con reducir el abandono escolar y facilitar a las madres jóvenes el acceso a un empleo. Las políticas de atención infantil y licencia paterna podrían también propiciar una mejor distribución de las cargas de trabajo doméstico y garantizar un mejor desarrollo laboral a las mujeres.

Desarrollo de capital humano y educación

Lograr un desarrollo sostenible requiere sin duda mejorar el capital humano. El desarrollo del capital humano puede optimizar la competitividad de la subregión del Caribe. Ello requerirá complementar los programas sociales con un mejor sistema educativo. La nueva economía también demanda mejorar las competencias CTIM.

En lo que respecta a la cobertura educativa, los principales retos prevalecen en los niveles de educación preprimaria y terciaria. El Caribe ha logrado la educación primaria universal y está cerca de alcanzarlo a nivel secundaria, con algunas excepciones, pero los países caribeños están rezagados en educación de la primera infancia y terciaria

(Cuadro 6.3). Retos económicos recientes provocaron un retroceso en el acceso a la educación terciaria. Algunas dificultades tienen que ver con obstáculos fiscales, los cuales han generado una reducción en los subsidios para la educación superior. La tasa de aprobación para acceder a la educación terciaria en el Caribe es de cerca de 15%, menos de la mitad de la tasa de los países desarrollados (CEPAL, 2018).

La calidad de la educación sigue representando un problema en el Caribe. Solo cerca de 23% de los estudiantes registrados en el examen final para el Certificado de Educación Secundaria del Caribe (CESC) se sometieron a la prueba. Además, únicamente cerca de 65% de ellos fueron aprobados. Durante el mismo periodo, las tasas de aprobación CESC en matemáticas y en la mayoría de las ciencias bajaron. Si bien el número de estudiantes que aprobó el examen CESC de inglés aumentó ligeramente, solo de 15% a 17% del total de estudiantes aprobaron este componente del examen (Caribbean Examinations Council, 2015, 2016; CEPAL, 2018).

Cuadro 6.3. **Comunidad del Caribe: Tasas brutas de matrícula en el sistema educativo, promedio para 2008-14**

(Porcentajes de la población en el grupo de edad respectivo)

País	Edad preescolar	Edad escolar primaria	Edad escolar secundaria	Edad de institución terciaria
Antigua y Barbuda	89	98	105	23
Bahamas	ND	108	93	ND
Barbados	79	105	105	61
Belice	49	118	86	26
Dominica	99	118	97	ND
Granada	99	103	108	53
Guyana	66	75	101	13
Haití	92	92	78	13.9
Jamaica	82	85	101	18
San Cristóbal y Nieves	60	100	88	14
Santa Lucía	78	105	103	ND
Surinam	96	113	76	ND
Trinidad y Tobago	83	106	86	12

Fuente: PNUD (2015).

Los estudiantes que ingresan al sistema educativo tienen tasas de reprobación relativamente altas y falta de conocimientos suficientes. Estos resultados destacan la ineficiencia de la inversión en el sistema educativo. Otro aspecto inquietante es la escasez de docentes y la falta de preparación de estos. Los problemas se exacerbaron con la creciente migración de profesores calificados de los niveles primaria y secundaria a América del Norte, el Reino Unido y Europa (CEPAL, 2018).

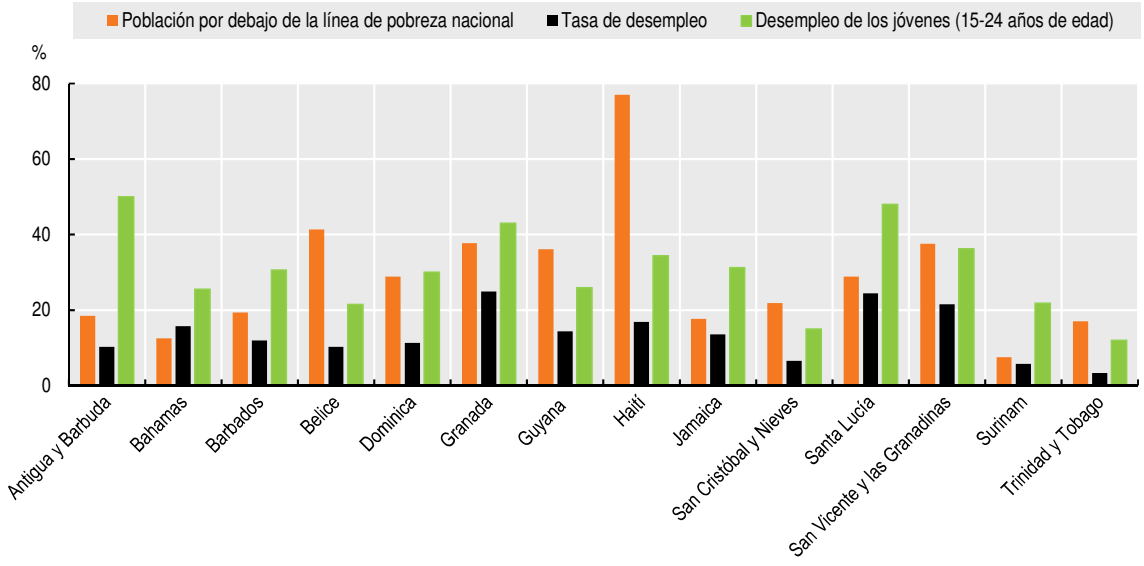
Movilidad de la fuerza laboral y cuestiones relativas al empleo

La fuerza laboral en contracción, caracterizada por una creciente pérdida de empleos y una limitada generación de estos, ha afectado sobre todo a las mujeres y a los jóvenes del Caribe, aumentando su condición de vulnerabilidad en la sociedad (Kandil et al., 2014).

Las tasas de desempleo de los jóvenes, que han aumentado por más de una década, alcanzaron niveles alarmantes. En promedio, la tasa fue de casi 25% para el Caribe, cifra más de tres veces mayor que la tasa de desempleo de los adultos de 8% (CDB, 2015). Asimismo, las brechas de género entre las y los jóvenes que sufren desempleo son de alrededor de 10%. De acuerdo con algunos estimados, el desempleo de los jóvenes le cuesta al Caribe, en promedio, 1.5% de su PIB anual (CDB, 2015). Las tasas de desempleo de jóvenes representan más de 40% en Antigua y Barbuda, Granada y Santa Lucía (Gráfico 6.1) (CEPAL, 2018).

Se ha perdido talento en sectores decisivos del Caribe. Los trabajadores profesionales, en particular de sectores esenciales como enfermería, salud, docencia e ingeniería, tienen más movilidad. La salida de dichos profesionales a naciones más desarrolladas ha provocado escasez de trabajadores calificados. Estos abandonan la zona del Caribe por muchas razones, como condiciones laborales deficientes; remuneración y prestaciones que no corresponden a las cualificaciones; insuficiente aprovechamiento de competencias, así como formación y oportunidades insuficientes para el desarrollo profesional (CEPAL, 2018).

Gráfico 6.1. **Población por debajo de la línea de pobreza nacional, tasa de desempleo y desempleo de los jóvenes en el Caribe (14 países)**



Fuente: PNUD (2016).
StatLink https://doi.org/10.1787/888933992914

Protección social

Hay deficiencias en la prestación de protección social en el Caribe debidas al gasto cíclico, a la insuficiente focalización en grupos pobres y vulnerables, así como a brechas en la seguridad social. Si bien se necesitan más recursos con urgencia, los PEC también tendrán que centrarse en reducir los desequilibrios en los programas de subsidio familiar y seguro de desempleo, pues solo de 40% a 50% de la fuerza laboral regional tiene empleo formal (Barrientos, 2004; Williams et al., 2013). También hay que considerar en los programas de protección social los rápidos cambios demográficos, entre ellos, el creciente número de adultos mayores y las altas tasas de migración entre los jóvenes.

Los PEC han avanzado en términos de cobertura de seguridad social, pues todos los países caribeños de habla inglesa cuentan con estos sistemas. Todos los países, excepto Dominica, Granada y Santa Lucía, tienen sistemas no contributivos. Algunos ampliaron también en fecha reciente la cobertura y la calidad de los planes de pensiones ofrecidos a los adultos mayores de 65 años de edad. Otros han proporcionado cobertura de seguridad a quienes no tienen otras pensiones o se encuentran en una situación particularmente vulnerable. Pese a estos avances, los planes de pensiones no contributivos no cuentan con financiación adecuada, excepto en Trinidad y Tobago (CEPAL, 2018).

Es necesario que la subregión del Caribe asigne la mayor prioridad a la educación y a la protección social focalizada, incluida la atención a la salud. Otras prioridades

son problemas sanitarios que afronta, en especial: prevalencia de enfermedades no transmisibles relacionadas con hábitos alimentarios poco saludables; inactividad física; obesidad; consumo de tabaco y alcohol, y uso inadecuado de servicios preventivos de salud.

Vulnerabilidad ambiental: Restricciones y oportunidades

El Caribe es la segunda región del mundo más propensa a sufrir desastres ambientales. Los desastres naturales son los principales retos ambientales, junto con problemas relacionados con el cambio climático, la pérdida de biodiversidad, factores antropogénicos causantes de estrés hídrico y fuentes terrestres de contaminación. La industria turística, que es el principal sector exportador de la economía, también ha ejercido presión sobre los ecosistemas naturales. Sin duda, una economía próspera y una alta calidad de vida en el Caribe dependen de un medioambiente saludable, que también constituye la base de toda actividad humana.

Los complejos retos ambientales requerirán la coordinación de políticas económicas, sociales y ambientales, así como marcos congruentes de gobernanza. Algunos de estos retos se relacionan con la adaptación al cambio climático, los recursos hídricos y la gestión de residuos sólidos, la transición energética y el transporte sostenible.

Adaptación al cambio climático

Las características geoecológicas de las pequeñas islas del Caribe —por lo general, pequeña superficie terrestre y grandes áreas marinas—, combinadas con la distribución de su población y su actividad económica, las colocan en una situación particularmente vulnerable ante los impactos ambientales y económicos externos. Por ejemplo, la concentración de la población en la costa aumenta su exposición a los efectos de los fenómenos naturales, sobre todo los huracanes.

Se anticipa que el cambio climático causará efectos importantes en el Caribe. Una de las implicaciones de este cambio para los PEC es el aumento de entre 1 °C y 5 °C de las temperaturas anuales promedio que se proyecta para 2080. Otros cambios se manifestarán en la mayor variación de los niveles de precipitación; en tanto que en algunas áreas lloverá más, en otras lloverá menos. Se espera también que los niveles del mar aumentarán, lo cual provocará pérdida de franjas costeras. Otros eventos ambientales pueden relacionarse con la influencia del fenómeno de la Oscilación del Sur-El Niño, movimientos de las placas tectónicas y actividad volcánica, y variaciones en la frecuencia o intensidad de eventos climáticos extremos (CEPAL, 2011, BID 2014; Mimura et al., 2007).

El Caribe deberá resolver varios problemas para poder adaptarse con eficacia al cambio climático; entre ellos, la deficiente capacidad institucional, la limitada disponibilidad de datos e información, la falta de planificación ambiental a largo plazo, políticas inadecuadas y gobernanza incongruente. Asimismo, los responsables de la formulación de políticas necesitan aprovechar las sinergias entre las tareas de adaptación y mitigación del cambio climático, y la gestión de riesgos de desastre.

Gestión de recursos hídricos y residuos sólidos

Factores como el crecimiento demográfico y la escasez de recursos hídricos plantean un reto al enfoque tradicional de gestión del agua. Según las proyecciones, la región del Caribe se tornará considerablemente más seca debido al cambio climático. La gestión adecuada de los recursos hídricos es sumamente importante para la conservación de los ecosistemas marinos y las aguas subterráneas. Si bien la mayoría de los países dicen tener 95% de acceso a agua, la sostenibilidad del agua potable podría quedar en riesgo debido al ineficiente uso del líquido por parte de los sectores centrales de la economía; la

falta de gestión de aguas residuales y planificación a largo plazo, y la ineficaz supervisión de los marcos regulatorios.

Algunas alternativas clave que podrían resolver los retos relacionados con los recursos hídricos son: i) captación del agua de lluvia en los hogares individuales; ii) uso de procesos de desalinización para suministrar agua potable; iii) diseño y desarrollo de sistemas de riego que optimicen la captación y utilización de aguas subterráneas, aguas superficiales y agua de lluvia; iv) reciclado y reutilización; v) gestión de aguas residuales (GWP, 2014).

La gestión de residuos sólidos no ha sido una alta prioridad ambiental en el Caribe; sin embargo, datos recientes muestran el importante impacto que estos residuos causan en el mar. Según la evidencia, 85% de las aguas residuales que llegan al mar Caribe no es tratada y 51.5% de los hogares carecen de conexiones de alcantarillado (Cashman, 2014). La descarga de aguas residuales ha contribuido en gran medida a la pérdida de más de 80% de los corales vivos en el Caribe durante los pasados 20 años (Villasol y Beltrán, 2004).

Hay estrategias fundamentales para mejorar la gestión de aguas residuales en el Caribe, entre ellas: i) poner en marcha sistemas plenamente integrados para manejar los residuos sólidos; ii) promover el uso de abono orgánico a nivel nacional; iii) promover el reciclado; iv) revisar las estructuras de tarifas para la gestión municipal de residuos sólidos; v) reforzar los marcos institucional y regulatorio para la gestión municipal de residuos sólidos; vi) promover alianzas público-privadas para la gestión de dichos residuos (Phillips y Thorne, 2013).

Transición energética

La demanda de servicios de suministro de energía en el Caribe aumentó considerablemente en la última década y la subregión depende aún mucho de los combustibles fósiles. Solo cuatro países PEC producen combustible: Barbados, Belice, Surinam y Trinidad y Tobago. No obstante, recientemente se encontraron grandes depósitos de petróleo de alta calidad frente a las costas de Guyana, en tanto que Granada encontró petróleo y gas en enormes cantidades comerciales (CEPAL, 2018).

Puesto que aún hay margen de mejora, la mayoría de los países apuntan a mejorar la función de las energías renovables, pero la aplicación de regulaciones se ha calificado como lenta. Trinidad y Tobago se comprometió a elevar el porcentaje de fuentes de energía renovable en su suministro general de energía a 10% para 2021; Granada se propone lograr una contribución de 20% de energías renovables en todo el consumo doméstico de energía para 2020. De todas maneras, el Caribe aún necesita alcanzar la diversificación energética (McIntyre et al., 2016) (Gráfico 6.2).

La subregión del Caribe tiene un gran potencial para hacer la transición a una matriz energética más sostenible. Algunas dificultades que impiden la modernización de los sistemas energéticos incluyen restricciones fiscales, vacíos de información, falta de capacidades locales, mercados locales débiles y marcos de gobernanza incompletos o inadecuados.

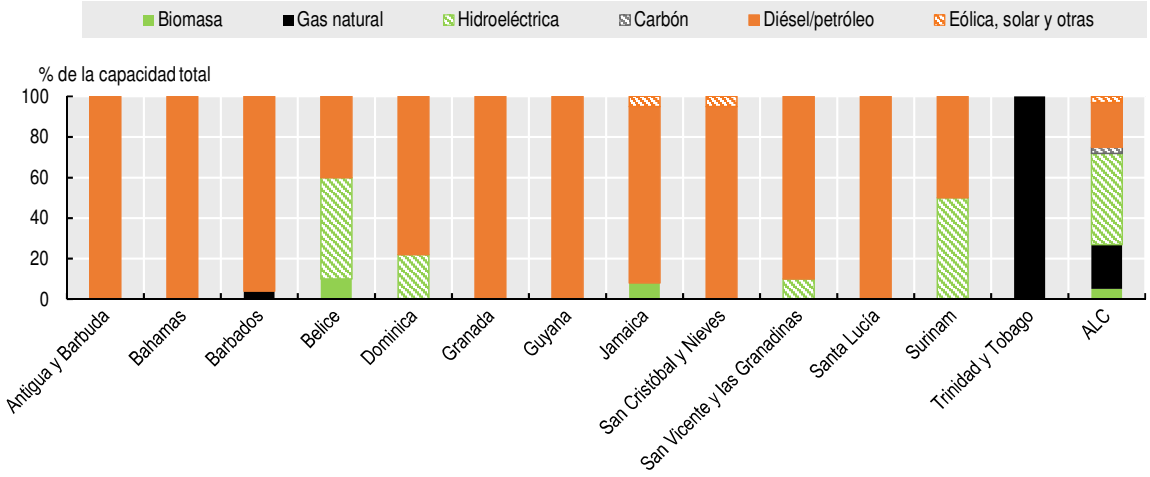
Transporte sostenible

El transporte es el principal consumidor de energía en el Caribe; representa 36% de la energía primaria total consumida en la subregión (FMI, 2016). Esto destaca la importancia de incrementar la eficiencia energética en el sector del transporte como una de varias estrategias para mejorar el consumo de energía sostenible. Sin embargo, las iniciativas para hacer la transición hacia energías renovables en los sistemas locales de transporte

son aún modestas. Una opción combinada de política a este respecto incluye realizar inversiones y cambios sistémicos en áreas como la planificación urbana, el desarrollo de alternativas de transporte público, el establecimiento de metas para emisiones sectoriales, la aplicación de incentivos para fomentar el uso de vehículos eficientes en energía y ajustes de la conducta de los usuarios.

Gráfico 6.2. **Capacidad de generación instalada, el Caribe y ALC, 2015 o último año disponible**

(Porcentajes de la capacidad total)



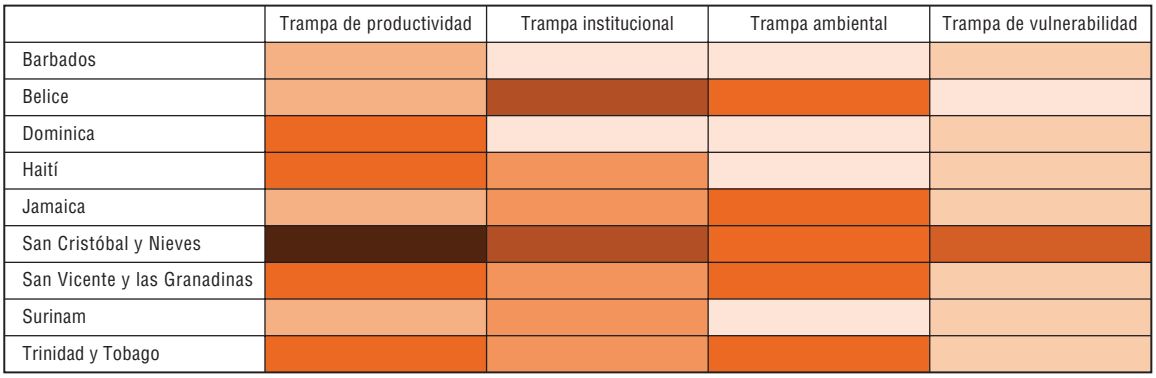
Fuente: McIntyre et al. (2016).
StatLink https://doi.org/10.1787/888933992933

Es conveniente que, tomando en cuenta los vacíos de información y una comprensión integral del sector del transporte, los responsables de la toma de decisiones y la planificación consideren medidas que armonicen con las estrategias de planificación del transporte y uso de suelo. La adaptación o la transformación de los sistemas de transporte público en el Caribe podrían ofrecer una gran oportunidad para solucionar otros problemas, como los retos relacionados con el empleo en algunas zonas rurales y urbanas (CEPAL, 2018).

Retos institucionales: Armonizar los marcos para el desarrollo con las agendas de desarrollo sostenible mundiales

En el Caribe, en promedio, los países identifican el fortalecimiento institucional y el crecimiento de la productividad como sus retos de política más apremiantes. Con base en una revisión de los planes de desarrollo de la subregión, se clasificaron objetivos estratégicos de acuerdo con cuatro grandes trampas de desarrollo, que describimos en el Capítulo 3: de productividad, institucional, ambiental y de vulnerabilidad social. En las herramientas de planificación del desarrollo los temas más mencionados son el fortalecimiento institucional y el crecimiento de la productividad (Gráfico 6.3). Nueve países mencionaron la macroestabilidad, el crecimiento y el empleo como los aspectos clave para la productividad. Cinco países mencionaron la reforma y la modernización del Estado como una prioridad estratégica para el fortalecimiento institucional. Las subregiones tienen algunas diferencias en cuanto a los asuntos ambientales, los cuales tienen mayor presencia en el Caribe, debido en parte a la exposición de la subregión a los fenómenos naturales. Respecto a la vulnerabilidad, seis naciones caribeñas mencionaron como prioridad clave al desarrollo social y humano.

Gráfico 6.3. **Intensidad de temas específicos en los planes de desarrollo nacional del Caribe (9 países)**



Nota: Para elaborar el cuadro se clasificó a cada objetivo estratégico de los planes nacionales de desarrollo de cada país de acuerdo con un área temática general. En seguida, los objetivos estratégicos se agruparon según su vínculo temático con las cuatro trampas de desarrollo. Después, se calculó un indicador relativo por país, otorgando el valor máximo al país que cubre todos los temas en cada categoría en sus objetivos estratégicos. Los colores indican la intensidad de los temas incluidos en los objetivos estratégicos. Cuanto más oscuro el color, con mayor frecuencia se menciona el tema relacionado como prioridad en el plan de desarrollo.

Fuente: CEPAL (2018), con base en información oficial proporcionada en los planes de desarrollo.

Los principales retos de los países caribeños respecto de la formulación y puesta en práctica de planes de desarrollo incluyen la financiación, en particular el acceso insuficiente a recursos en condiciones favorables y subsidios; capacidades técnicas deficientes, en especial para generar datos desglosados; insuficiente sensibilización pública y compromiso político, así como deficiencias en el establecimiento de mecanismos institucionales eficaces para poner en práctica los planes.

Los países caribeños deberán también mantener mecanismos institucionales para instaurar los ODS, en tanto que los planes deberán contar con estructuras multisectoriales y transversales. Dichos mecanismos pueden beneficiarse de la participación de todos los actores, incluidas organizaciones de la sociedad civil, la academia y el sector privado. Los países que no han tomado estas medidas deberían emprender campañas de sensibilización e información públicas sobre la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Se necesitan más evidencia para entender el impacto de las diferentes formas de cooperación internacional sobre las oportunidades de desarrollo, para asegurarse de que los instrumentos y los enfoques de cooperación satisfagan las necesidades de los países. Durante el periodo 2012-15, los PEID del Caribe recibieron el mayor porcentaje de afluencia de recursos en condiciones favorables (44% del total recibidos por los PEID u 8.4 mil millones de USD). Sin embargo, estos recursos se centraron en gran medida en Haití y República Dominicana (64% de los fondos totales recibidos por los PEID caribeños). Es conveniente también que los PEID intenten encontrar nuevas maneras de obtener recursos para el desarrollo, como bonos verdes o bonos azules (OCDE, 2018).

Los PEC deberán instar a sus aliados multilaterales y bilaterales a continuar e intensificar la cooperación con las instituciones regionales caribeñas y los Estados miembros para reforzar su capacidad de generar y divulgar datos desglosados. Es esencial contar con estadísticas bien diseñadas para medir la eficacia de los programas y las políticas públicas (OCDE, 2018).

La cooperación triangular resulta esencial para lograr un desarrollo sostenible y autosuficiente en el Caribe. Ya se destinaron a esta zona 66% de todos los proyectos de

cooperación triangular dirigidos a los PEID. Este tipo de cooperación puede combinar recursos y conocimientos especializados con el aprendizaje mutuo y el diálogo de políticas. Hay margen para fomentar programas que permitan intercambiar experiencias entre regiones mediante la cooperación triangular (OCDE, 2018).

Conclusiones

En los pequeños Estados caribeños con altos niveles de volatilidad de crecimiento ha persistido un débil crecimiento económico. Ello provoca incertidumbre y un efecto negativo en las finanzas públicas. El bajo crecimiento económico puede explicarse sobre todo por los desequilibrios estructurales y la falta de competitividad. Los desequilibrios estructurales incluyen comercio, deuda y política fiscal. La región del Caribe ha tenido un desempeño deficiente en el comercio —en comparación con otros países en desarrollo—, con baja participación en cadenas de valor agregado y bajos niveles de diversificación de mercados. Pese a que ha habido mejoras modestas en años recientes, la deuda de la mayoría de los países del Caribe es mayor de 60% del PIB. Los bajos ingresos fiscales, el alto servicio de la deuda y el bajo espacio fiscal afectaron la inversión pública en áreas clave, lo cual limitó aún más un mayor nivel de crecimiento incluyente y sostenible. Los desequilibrios estructurales apuntan también a una trampa de competitividad. La falta de competitividad debida al rezago en educación y competencias, energía sostenible, infraestructura y emprendimiento obstaculiza también el crecimiento económico.

La inclusión social sigue siendo un reto para los pequeños Estados del Caribe. Pese a mejoras recientes, más de la mitad de la población de la región es aún vulnerable a la pobreza. En el Caribe, un gran porcentaje de la población vive aún por debajo de la línea de pobreza. La pobreza y la vulnerabilidad son influidas sobre todo por desigualdades de género y regionales, los niveles educativos, la ocupación y la calidad del empleo, el tamaño y la composición de los hogares, el número de miembros del hogar empleados y la calidad de la vivienda.

Los desastres naturales constituyen los principales retos ambientales en el Caribe, junto con los problemas relativos al cambio climático, la pérdida de biodiversidad, factores antropogénicos causantes de estrés hídrico y fuentes terrestres de contaminación. Las características geoecológicas de las pequeñas islas del Caribe y la concentración de su población aumentan su exposición a los fenómenos naturales, en especial los huracanes. En consecuencia, es probable que experimenten algunos de los mayores efectos del cambio climático.

Para incrementar el crecimiento sostenible e incluyente, así como para afrontar los retos ambientales, los pequeños Estados caribeños deberán mejorar sus capacidades internas y la comunidad internacional desempeña una función importante a este respecto. Los PEC deberían formular y poner en marcha planes de desarrollo que incluyan reforzar las finanzas, fortalecer las capacidades técnicas, elevar la sensibilización pública y el compromiso político, y establecer mecanismos institucionales eficaces para poner en marcha los planes. Los países del Caribe deberán también continuar presentando objeciones a la "graduación" como Pequeños Estados Insulares en Desarrollo, que les impide tener acceso a subsidios y recursos en condiciones favorables. Hasta la fecha, la cooperación triangular ha sido esencial para que los PEC alcancen un desarrollo sostenible y autosuficiente, y deberán seguir recibiendo apoyo.

Referencias

Alleyne, D. (2018), "Macroeconomic policies to promote sustainable growth", *Social and Economic Studies*, próxima publicación.

Barrientos, A. (2004), *Social Protection and Poverty Reduction in the Caribbean: Draft Regional Report*, Caribbean Development Bank/Department for International Development/Delegation of the European Union to Barbados, the Eastern Caribbean States, the OECS and CARICOM/CARIFORUM [online], http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.595.8703&rep=rep1&type=pdf.

Beuermann, D.W. y M.J. Schwartz (eds.) (2018), *Nurturing Institutions for a Resilient Caribbean*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.

Caribbean Examinations Council (CXC) (2016), *CXC Annual Report 2016*, St. Michael, Barbados.

Caribbean Examinations Council (CXC) (2015), *CXC Annual Report 2015*, St. Michael, Barbados.

Cashman, A. (2014), *Water Security and Services in the Caribbean*, Mdpi Water, St. Michael, Barbados.

CDB (2016), *Transforming the Caribbean Port Services Industry: Towards the Efficiency Frontier,* Caribbean Development Bank, St. Michael, Barbados.

CDB (2015), *Youth are the Future: The Imperative of Youth Employment for Sustainable Development in the Caribbean*, Caribbean Development Bank, St. Michael, Barbados.

CEPAL (2018), *Caribbean Outlook, 2018* (LC/SES.37/14/Rev. 1), Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago.

CEPAL (2014), *Regional Integration: Towards an Inclusive Value Chain Strategy* (LC/G.2594 SES.35/11), Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago.

CEPAL (2011), *Caribbean Development Report Volume III: The Economics of Climate Change in the Caribbean*, Sede Subregional de la CEPAL para el Caribe, Puerto España, diciembre.

GWP (2014), "Integrated water resources management in the Caribbean: The challenges facing Small Island Developing States", *Technical Focus Paper*, Global Water Partnership, Estocolmo, https://www.gwp.org/globalassets/global/toolbox/publications/technical-focus-papers/04-caribbean_tfp_2014.pdf.

BIRF/Banco Mundial (2016), *World Bank Group Engagement with Small States: Taking Stock*, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y Banco Mundial, Washington, DC.

BID (2014), *Climate Change at the IDB: Building Resilience and Reducing Emissions*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC. [online] https://publications.iadb.org/en/publication/16884/climate-change-idb-building-resilience-and-reducing-emissions.

FMI (2016), "Small states' resilience to natural disasters and climate change: Role for the IMF", *IMF Policy Paper*, Fondo Monetario Internacional, Washington, DC.

Jones, F. (2016), "Ageing in the Caribbean and the human rights of older persons: twin imperatives for action", *Studies and Perspectives series-ECLAC Subregional Headquarters for the Caribbean*, núm. 45, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago, Chile [online] https://repositorio.cepal.org/handle/11362/39854 .

Kandil, M. et al. (2014), "Labor market issues in the Caribbean: Scope to mobilize employment growth", *IMF Working Papers*, núm. WP/14/115, Fondo Monetario Internacional (FMI).

McIntyre, A. et al. (2016), "Caribbean energy: Macro-related challenges", *IMF Working Paper*, núm. WP/16/53, Fondo Monetario Internacional (FMI).

Mimura, N. et al. (2007). *Small Islands. Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, M.L. Parry, O.F. Canziani, J.P. Palutikof, P.J. van del Linden y C.E. Hanson, (Eds.), Cambridge University Press, Cambridge, UK, 687-716.

OCDE (2018), *Making Development Co-operation Work for Small Island Developing States*, OECD Publishing, París, https://doi.org/10.1787/9789264287648-en.

OCDE et al. (2018), *Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2018*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/rev_lat_car-2018-en-fr.

Phillips, W. y E. Thorne (2013), "Municipal solid waste management in the Caribbean: A benefit-cost analysis", *Studies and Perspectives Series - ECLAC Subregional Headquarters for the Caribbean*, núm. 22 (LC/L.0210; LC/CAR/L.349), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

PPIAF (2014), *Caribbean Infrastructure PPP Roadmap*, Public-Private Infrastructure Advisory Facility, Washington, DC.

Rustomjee, C. (2017), "Pathways through the silent crisis: Innovations to resolve unsustainable Caribbean public debt", *CIGI Papers*, núm. 125, April, Centre for International Governance Innovation, Waterloo, Canadá.

PNUD (2018), "Trends in the Human Development Index, 1990-2017", en *Human Development Reports*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Nueva York, http://hdr.undp.org/en/composite/trends.

PNUD (2016), *Caribbean Human Development Report – Multidimensional Progress: Human Resilience beyond Income*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Nueva York, http://hdr.undp.org/sites/default/files/undp_bb_chdr_2016.pdf.

PNUD (2015), *Human Development Report 2015: Work for Human Development*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Nueva York, http://hdr.undp.org/sites/default/files/2015_human_development_report.pdf.

Villasol, A. y J. Beltrán (2004), "Global international waters assessment: Caribbean Islands", *Global Regional Assessment,* núm. 4, Universidad de Kalmar, Suecia, y Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, Nairobi.

Williams, A. et al. (2013), "Tailoring social protection to Small Island Developing States: Lessons learned from the Caribbean", *Discussion Paper*, núm. 1306, Banco Mundial.

ARGENTINA

Tendencias recientes

En las décadas pasadas, Argentina realizó mejoras excepcionales en educación y en reducción de la pobreza extrema. El país muestra el mejor desempeño en cuanto a la tasa neta de matrícula en educación secundaria (89.5%). También tiene uno de los menores porcentajes de población que vive con menos de 5.50 USD al día (PPA de 2011) de la región (7.8%) y de población que vive con 5.50-13.00 USD al día (PPA de 2011) (28.6%).

El producto interno bruto (PIB) per cápita de Argentina es muy superior al promedio regional y casi se duplicó entre 1990 y 2017. Sin embargo, tanto el crecimiento de la productividad total de los factores como el de la productividad laboral se ubican por debajo de su nivel de 2011. El desempeño de Argentina en términos de resultados institucionales, ambientales y de seguridad personal es mixto. La satisfacción de los ciudadanos con las instituciones es baja y 78% de la población piensa que la corrupción es generalizada en todo el gobierno. La exposición anual promedio a la contaminación atmosférica por $PM_{2.5}$ se ubica por debajo de los promedios de América Latina y el Caribe (ALC) y de la OCDE. Sin embargo, la disminución de la superficie forestal entre 2000 y 2015 fue más de 12 veces mayor que el promedio ALC. Por último, si bien la tasa de homicidios es menor que el promedio ALC, sigue siendo mayor que el promedio de la OCDE. Solo 40% de la población dice sentirse segura al caminar a solas por la noche, en relación con 46.2% de ALC y 72% de la OCDE.

Estrategias nacionales y cooperación internacional para el desarrollo

El gobierno argentino establece el concepto de desarrollo mediante el plan "Comenzar a transformar la Argentina" 2015-2019. El plan se basa en tres pilares: reforma fiscal, generación de empleo y calidad institucional. Además, tiene fuertes vínculos con el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 16 (paz, justicia e instituciones fuertes) y con el ODS 8 (trabajo digno y crecimiento económico) (CEPAL, 2018). El segundo objetivo sobre un acuerdo productivo nacional sienta las bases para aumentar la productividad y la competitividad. El Plan Regional de Desarrollo, la reforma fiscal, el Plan Nacional de Turismo y el establecimiento de la Ventanilla Única de Comercio Exterior hacen frente a las inquietudes nacionales de sus sectores productivos. La puesta en práctica del Plan Belgrano y del Proyecto Patagonia (ambas estrategias regionales de desarrollo) deberá influir en la trayectoria del país en lo referente a las políticas de empleo y crecimiento industrial.

La pobreza y la vulnerabilidad son elementos clave del Plan Nacional de Desarrollo. Este último incluye una estrategia nacional para adolescentes y jóvenes vulnerables, un plan nacional de protección social y políticas de género, así como inversiones en infraestructura en zonas remotas. También apunta a mejorar la transparencia y el desempeño de las instituciones públicas, al igual que los planes de reforma de lucha contra la corrupción y gestión para salir de la trampa institucional.

En términos de capacidades de financiación pública, los ingresos fiscales totales de Argentina equivalieron a 31.3% del PIB en 2016 (en comparación con 22.7% en ALC y 34.3% en la OCDE). El país declaró obligatoria la facturación electrónica para todos los contribuyentes empresariales para abril de 2019. La facturación electrónica en Argentina también facilitó la instauración de un sistema de nómina electrónica que permite un acceso más inmediato a la información sobre las contribuciones a la seguridad social y el impuesto sobre la renta personal, lo cual ayudará a detectar la defraudación fiscal. Argentina se suscribió al Acuerdo Multilateral entre Autoridades Competentes para el Intercambio de Informes País por País y del Acuerdo Multilateral entre Autoridades Competentes sobre el Intercambio Automático de Información Relativa a Cuentas Financieras para combatir la defraudación fiscal.

Las prioridades de cooperación internacional de Argentina incluyen la coordinación interinstitucional, la evaluación de impacto de la Cooperación Sur-Sur y Triangular, y la armonización de la cartera de proyectos con la Agenda 2030. A escala regional se considera prioritario fomentar marcos multilaterales para la Cooperación Sur-Sur; construir sistemas sólidos de recopilación de información para reforzar los procesos de gestión, planificación y orientación de recursos, así como desarrollar una estrategia para incorporar la perspectiva de género en toda la agenda de cooperación internacional. En el ámbito mundial, incluye promover la transferencia de nuevas tecnologías, alianzas con múltiples interlocutores e informes incluyentes dirigidos e impulsados por los países sobre la contribución de la Cooperación Sur-Sur y Triangular a la puesta en marcha de la Agenda 2030.

Los sectores de agroindustria, gestión de innovación pública y salud cuentan con proyectos de cooperación internacional. Más de un tercio de ellos se relacionan con la región ALC. Entre ellos, el Programa Regional de Manejo de Langostas de Sudamérica celebrado por Argentina, el Estado Plurinacional de Bolivia (de aquí en adelante "Bolivia") y Paraguay. Además, la INCUCAI —la organización argentina que promueve, regula, coordina y supervisa las actividades de donación y trasplante de órganos, tejidos y células— preparó un curso de formación regional. Las instituciones a cargo de donaciones y trasplantes de Bolivia, Costa Rica, Paraguay y Perú abordaron aspectos legislativos, de formación profesional y aspectos éticos y sociales relacionados con su trabajo. Estos proyectos en colaboración fueron apoyados por el Fondo Argentino de Cooperación Sur-Sur y Triangular (FO.AR), creado en 2017 para promover la participación de los gobiernos subnacionales de Argentina en el desarrollo de proyectos de cooperación internacional. Desde entonces, 15 provincias y 7 ciudades argentinas participaron en 20 proyectos con Bolivia, Brasil, Colombia, Chile y Paraguay. Al mismo tiempo, Argentina y Francia iniciaron un proyecto de cooperación de 15 gobiernos subnacionales de ambos países.

Indicadores clave						
Ingreso y productividad	**Argentina**		**ALC [1]**		**OCDE [2]**	
	2007	**2017**	**2007**	**2017**	**2007**	**2017**
PIB per cápita, PPA (USD internacionales a precios constantes 2011) [3]	17 901	18 934	12 603	12 970	38 972	39 586
Productividad laboral en relación con la OCDE (%) [4]	53.6	53.4	38.3	36.8	100	100
Gasto de consumo final per cápita de hogares e instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares (ISFLSH) (USD a precios constantes 2010) [3]	6 035	7 157	4 305	5 491	22 098	20 441
	2006	**2016**	**2006**	**2016**	**2006**	**2016**
Índice de Complejidad Económica [5]	0.0	-0.5	-0.3	-0.3	1.1	1.1

	Argentina	**ALC**	**OCDE**
Cambio anual promedio en la productividad total de los factores, 2000-2017 (%) [6]	0.1	-0.7	0.1

Vulnerabilidades sociales	**Argentina**		**ALC**		**OCDE**	
	2007	**2016**	**2007**	**2016**	**2007**	**2016**
Porcentaje de la población que vive en pobreza (menos de USD 5.50 al día) (PPA 2011) (%) [7]	16.6	7.8	34.9	24.0	NA	NA
Porcentaje de la población que vive en vulnerabilidad (USD 5.50-13.00 al día) (PPA 2011) (%) [7]	29.0	28.6	35.5	36.5	NA	NA
Esperanza de vida al nacer (años) [3]	75.1	76.6	73.7	75.6	78.7	80.1
Años promedio de escolaridad (población de 25 años y más) [8]	10.5	11.4	7.4	8.6	11.0	11.8
Tasa neta de matrícula, nivel secundaria (%) [9]	79.2	89.5	66.6	74.4	78.7	90.3
	2007	**2017**	**2007**	**2017**	**2007**	**2017**
Porcentaje de la población que no tuvo suficiente dinero para alimentación en los 12 meses pasados (%) [10]	26.0	40.0	34.8	44.3	12.0	13.0
Índice de Gini [3]	46.3	42.4	50.8	46.2	32.7	36.5
Porcentaje de trabajadores en empleos vulnerables (% del empleo total) [11]	19.3	20.9	32.6	31.0	12.8	12.6
Tasa de mortalidad infantil (por cada 1 000 nacidos vivos) [3]	14.0	9.2	19.4	14.7	7.9	5.7
	2007	**2015**	**2007**	**2015**	**2007**	**2015**
Tasa de mortalidad materna (muertes por cada 100 000 nacidos vivos) [3]	58.0	52.0	87.1	74.4	19.0	14.0
	2009	**2015**	**2009**	**2015**	**2009**	**2015**
Calificación PISA promedio en ciencias [12]	401	432	406	412	501	493
	2018		**2018**		**2018**	
Índice de Instituciones Sociales y Género (SIGI) (%) [12]	NA		24.6		17.3	

Medio ambiente	**Argentina**		**ALC**		**OCDE**	
Cambio en superficie forestal, 2000-2015 (%) [3]	-14.9		-1.2		0.8	
	2005	**2016**	**2005**	**2016**	**2005**	**2016**
Contaminación atmosférica $PM_{2.5}$, exposición anual promedio (microgramos por metro cúbico) [3]	14.8	14.1	24.7	20.3	15.1	14.9
	2007	**2014**	**2007**	**2014**	**2007**	**2014**
Emisiones de CO_2 (kilogramos por USD PPA del PIB) [3]	0.26	0.24	0.25	0.23	0.32	0.24
	2007	**2017**	**2007**	**2017**	**2007**	**2017**
Porcentaje de la población satisfecha con la calidad del aire (%) [10]	69.0	75.0	74.0	73.2	74.0	79.0
Porcentaje de la población satisfecha con la calidad del agua (%) [10]	66.0	69.0	75.0	70.8	78.0	84.0

Instituciones y percepciones acerca de los servicios públicos	**Argentina**		**ALC**		**OCDE**	
	2007	**2016**	**2007**	**2016**	**2007**	**2016**
Ingresos fiscales totales como porcentaje del PIB (%) [12]	26.4	31.3	20.8	22.7	33.7	34.3
	2006	**2017**	**2006**	**2017**	**2006**	**2017**
Porcentaje de la población satisfecha con el sistema educativo (%) [10]	50.0	55.0	68.1	65.0	64.0	68.0
	2007	**2017**	**2007**	**2017**	**2007**	**2017**
Porcentaje de la población que cree en la honestidad en los procesos electorales (%) [10]	33.0	31.0	36.9	34.9	53.0	60.0
Porcentaje de la población que piensa que la corrupción es generalizada en todo el gobierno (%) [10]	83.0	78.0	72.9	74.5	60.0	54.0
Porcentaje de la población que confía en el gobierno nacional (%) [10]	41.0	31.0	40.9	36.1	41.0	45.0
Porcentaje de la población satisfecha con las carreteras (%) [10]	44.0	43.0	54.4	53.4	61.0	66.0
Porcentaje de la población urbana satisfecha con la disponibilidad de atención a la salud de calidad (%) [10]	58.0	51.0	55.5	49.9	69.0	69.0
Porcentaje de la población satisfecha con el nivel de vida (%) [10]	68.0	63.0	68.6	69.3	73.0	77.0
Porcentaje de la población que se siente segura al caminar a solas por la noche (%) [10]	41.0	40.0	46.8	46.2	61.0	72.0
	2007	**2015**	**2007**	**2015**	**2007**	**2015**
Tasa de homicidios (por cada 100 000 habitantes) [3]	NA	6.5	23.7	21.9	2.0	1.8

Las fuentes, notas al pie y detalles técnicos se localizan al final de las notas país.

BRASIL

Tendencias recientes

Brasil ha mejorado sus resultados en materia de desarrollo durante las décadas pasadas. En particular, el porcentaje de la población que vive con menos de 5.50 USD al día (PPA de 2011) disminuyó de 38.1% a 19.4% en el periodo 2005-15. Durante el mismo periodo, el porcentaje de la población que vive con 5.50-13.00 USD al día (PPA de 2011) aumentó de 33.3% a 33.7%. A la vez, el acceso a la educación mejoró, como lo demuestra el aumento de la tasa neta de matrícula en educación secundaria (82.3%). La esperanza de vida creció de 65.3 años a 75.5 años de edad entre 1990 y 2016, en tanto que la mortalidad infantil bajó de 52.6 a 13.2 por cada 1 000 nacidos vivos en el periodo 1990-2017.

El producto interno bruto (PIB) per cápita de Brasil aumentó casi una y media veces entre 1990 y 2017, aunque ha bajado constantemente desde 2014. El país continúa a la zaga en productividad laboral en términos del PIB por persona empleada, que equivale a 38% del promedio de la OCDE. La productividad total de los factores fue de -1% en promedio entre 2000 y 2017. Por otra parte, Brasil no obtiene buenos resultados en términos de igualdad de ingresos, confianza en las instituciones y seguridad de los ciudadanos.

Estrategias nacionales y cooperación internacional para el desarrollo

El "Plano Plurianual 2016-2019: Desenvolvimento, produtividade e inclusão social" [Plan Plurianual 2016-2019: Desarrollo, Productividad e Inclusión Social] actual de Brasil se basa en una visión guiada por la inclusión social y el fomento de una economía dinámica. Dicho plan incluye anotaciones sobre gasto de recursos de los presupuestos de los ministerios y las empresas de propiedad estatal y asignados a programas relacionados con sus objetivos. Los cuatro ejes estratégicos del plan prestan atención especial al Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 10 (reducción de las desigualdades) y el ODS 9 (industria, innovación e infraestructura) (CEPAL, 2018). El plan incluye políticas para elevar la productividad y la competitividad, que contemplan la cooperación entre el Estado y el sector privado, la investigación como medio de desarrollo económico y una política de balanza fiscal para reajustar las finanzas públicas tomando en cuenta la reforma tributaria.

El plan se centra en mejorar la vida y la productividad de las personas mediante la acumulación de capital humano. Los ejes de "educación de calidad" y de "inclusión social y disminución de desigualdad" atienden a la población vulnerable. El plan de Brasil tiene también por objeto incrementar la capacidad operativa del Estado y su desempeño. Incluye políticas que aumentan la calidad de los servicios y el gasto públicos, la transparencia, la comunicación y la participación social; por ejemplo, prevenir y combatir la corrupción. Estas tareas se llevan a cabo mediante instrumentos y estructuras de vigilancia calificados en cada una de las acciones de las partes institucionales.

En términos de las capacidades de financiamiento público, los ingresos fiscales totales de Brasil representaron 32.2% del PIB en 2016 (en comparación con 22.7% de América Latina y el Caribe [ALC] y 34.3% de la OCDE). En 2008, el país puso en práctica la facturación electrónica, la cual es ahora obligatoria para todas las transacciones entre empresas. Con la instauración de su sistema de contabilidad digital (SPED, por sus siglas en portugués), las autoridades elevaron la cifra de impuestos federales totales recaudados sin aumentar la tasa impositiva. Brasil firmó el Acuerdo Multilateral entre Autoridades Competentes para el Intercambio de Informes País por País y el Acuerdo Multilateral entre Autoridades Competentes sobre el Intercambio Automático para combatir la defraudación fiscal.

Al mismo tiempo, la cooperación internacional ha sido durante décadas parte fundamental de la estrategia de desarrollo brasileña. La estrategia multilateral de Brasil se orienta a intervenir de manera activa en las instituciones internacionales que abordan aspectos de desarrollo y cooperación. La estrategia Sur-Sur está armonizada con la política exterior brasileña y se propone contribuir a la promoción de las tres dimensiones internacionalmente acordadas de desarrollo sostenible (económica, social y ambiental) en otros países en desarrollo, de acuerdo con sus planes, prioridades y estrategias nacionales. La Agencia de Cooperación de Brasil (ABC, por sus siglas en portugués), del Ministerio de Relaciones Exteriores, tiene el mandato legal de coordinar la cooperación técnica y humanitaria con países socios, sobre todo de América Latina y África, pero también de Asia, Europa y Oriente Medio.

En lo que respecta a la cooperación trilateral con entidades multilaterales, los principales socios de Brasil son la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés) y el Programa Mundial de Alimentos (PMA) (seguridad alimentaria y nutricional), la Organización Internacional del Trabajo (OIT) (trabajo digno) y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (demografía), centrados en países de América Latina y África. Brasil también tiene programas de cooperación con países africanos, en particular los de habla portuguesa, como Mozambique, con el cual ha puesto en marcha más de 50 proyectos de cooperación en temas como productividad agrícola y seguridad alimentaria, desarrollo urbano, atención a la salud para mujeres y niños, desarrollo de capacidad para funcionarios de justicia y modernización del sistema de bienestar social y de pensiones.

Indicadores clave						
Ingreso y productividad	**Brasil**		**ALC [1]**		**OCDE [2]**	
	2007	**2017**	**2007**	**2017**	**2007**	**2017**
PIB per cápita, PPA (USD internacionales a precios constantes 2011) [3]	13 268	14 103	12 603	12 970	38 972	39 586
Productividad laboral en relación con la OCDE (%) [4]	36.4	38.0	38.3	36.8	100	100
Gasto de consumo final per cápita de hogares e instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares (ISFLSH) (USD a precios constantes 2010) [3]	5 895	6 819	4 305	5 491	22 098	20 441
	2006	**2016**	**2006**	**2016**	**2006**	**2016**
Índice de Complejidad Económica [5]	0.4	0.1	-0.3	-0.3	1.1	1.1

	Brasil	**ALC**	**OCDE**
Cambio anual promedio en la productividad total de los factores, 2000-2017 (%) [6]	-1.0	-0.7	0.1

Vulnerabilidades sociales	**Brasil**		**ALC**		**OCDE**	
	2007	**2016**	**2007**	**2016**	**2007**	**2016**
Porcentaje de la población que vive en pobreza (menos de USD 5.50 al día) (PPA 2011) (%) [7]	32.1	19.4	34.9	24.0	NA	NA
Porcentaje de la población que vive en vulnerabilidad (USD 5.50-13.00 al día) (PPA 2011) (%) [7]	34.6	33.7	35.5	36.5	NA	NA
Esperanza de vida al nacer (años) [3]	72.8	75.5	73.7	75.6	78.7	80.1
Años promedio de escolaridad (población de 25 años y más) [8]	6.6	7.6	7.4	8.6	11.0	11.8
Tasa neta de matrícula, nivel secundaria (%) [9]	73.2	82.3	66.6	74.4	78.7	90.3
	2007	**2017**	**2007**	**2017**	**2007**	**2017**
Porcentaje de la población que no tuvo suficiente dinero para alimentación en los 12 meses pasados (%) [10]	21.0	27.0	34.8	44.3	12.0	13.0
Índice de Gini [3]	54.9	51.3	50.8	46.2	32.7	36.5
Porcentaje de trabajadores en empleos vulnerables (% del empleo total) [11]	28.3	27.5	32.6	31.0	12.8	12.6
Tasa de mortalidad infantil (por cada 1 000 nacidos vivos) [3]	19.5	13.2	19.4	14.7	7.9	5.7
	2007	**2015**	**2007**	**2015**	**2007**	**2015**
Tasa de mortalidad materna (muertes por cada 100 000 nacidos vivos) [3]	67.0	44.0	87.1	74.4	19.0	14.0
	2009	**2015**	**2009**	**2015**	**2009**	**2015**
Calificación PISA promedio en ciencias [12]	405	401	406	412	501	493
	2018		**2018**		**2018**	
Índice de Instituciones Sociales y Género (SIGI) (%) [12]	21.2		24.6		17.3	

Medio ambiente	**Brasil**		**ALC**		**OCDE**	
Cambio en superficie forestal, 2000-2015 (%) [3]	-5.3		-1.2		0.8	
	2005	**2016**	**2005**	**2016**	**2005**	**2016**
Contaminación atmosférica $PM_{2.5}$, exposición anual promedio (microgramos por metro cúbico) [3]	13.8	12.7	24.7	20.3	15.1	14.9
	2007	**2014**	**2007**	**2014**	**2007**	**2014**
Emisiones de CO_2 (kilogramos por USD PPA del PIB) [3]	0.15	0.16	0.25	0.23	0.32	0.24
	2007	**2017**	**2007**	**2017**	**2007**	**2017**
Porcentaje de la población satisfecha con la calidad del aire (%) [10]	68.0	71.0	74.0	73.2	74.0	79.0
Porcentaje de la población satisfecha con la calidad del agua (%) [10]	79.0	74.0	75.0	70.8	78.0	84.0

Instituciones y percepciones acerca de los servicios públicos	**Brasil**		**ALC**		**OCDE**	
	2007	**2016**	**2007**	**2016**	**2007**	**2016**
Ingresos fiscales totales como porcentaje del PIB (%) [12]	35.1	32.2	20.8	22.7	33.7	34.3
	2006	**2017**	**2006**	**2017**	**2006**	**2017**
Porcentaje de la población satisfecha con el sistema educativo (%) [10]	57.0	51.0	68.1	65.0	64.0	68.0
	2007	**2017**	**2007**	**2017**	**2007**	**2017**
Porcentaje de la población que cree en la honestidad en los procesos electorales (%) [10]	25.0	14.0	36.9	34.9	53.0	60.0
Porcentaje de la población que piensa que la corrupción es generalizada en todo el gobierno (%) [10]	68.0	80.0	72.9	74.5	60.0	54.0
Porcentaje de la población que confía en el gobierno nacional (%) [10]	38.0	17.0	40.9	36.1	41.0	45.0
Porcentaje de la población satisfecha con las carreteras (%) [10]	57.0	42.0	54.4	53.4	61.0	66.0
Porcentaje de la población urbana satisfecha con la disponibilidad de atención a la salud de calidad (%) [10]	42.0	36.0	55.5	49.9	69.0	69.0
Porcentaje de la población satisfecha con el nivel de vida (%) [10]	71.0	66.0	68.6	69.3	73.0	77.0
Porcentaje de la población que se siente segura al caminar a solas por la noche (%) [10]	36.0	31.0	46.8	46.2	61.0	72.0
	2007	**2015**	**2007**	**2015**	**2007**	**2015**
Tasa de homicidios (por cada 100 000 habitantes) [3]	23.4	28.4	23.7	21.9	2.0	1.8

Las fuentes, notas al pie y detalles técnicos se localizan al final de las notas país.

CHILE

Tendencias recientes

La mejora de los resultados de desarrollo de Chile en las décadas pasadas ha sido sólida. En particular, el porcentaje de la población que vive con menos de 5.50 USD al día (PPA de 2011) disminuyó considerablemente entre 2003 y 2015, de 29.8% a 10.1%. Al mismo tiempo, el porcentaje de la población que vive con 5.50-13.00 USD al día (PPA de 2011) bajó de 39.5% a 35.8%. Los indicadores de salud de Chile coinciden ahora con el promedio de la OCDE, con una esperanza de vida de 79.5 años, una tasa de mortalidad infantil de 6.3 por cada 1 000 nacidos vivos y una relación de mortalidad materna de 22 por cada 100 000 nacidos vivos.

El producto interno bruto (PIB) per cápita de Chile aumentó dos veces y media entre 1990 y 2017. Solo la República Dominicana y Panamá están cerca de igualar este resultado. Además, el desempeño del PIB de Chile ha sido uno de los más estables de la región. Sin embargo, la productividad laboral, medida en términos del PIB por persona empleada, se ubica en 57.8% del promedio de la OCDE. Además, el crecimiento de la productividad total de los factores se ha mantenido negativo en el periodo 2000-17, con un promedio de -1%. Chile aún afronta algunos retos en términos de educación, desigualdad de ingresos y confianza en las instituciones.

Estrategias nacionales y cooperación internacional para el desarrollo

Chile estableció el Plan Nacional de Desarrollo "Construyamos tiempos mejores para Chile" 2018-2022 para construir capacidades nacionales y hacer frente a los retos de desarrollo que aún prevalecen. El plan se centra en cuatro principios: libertad, justicia, progreso y solidaridad. Prioriza el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 9 (industria, innovación e infraestructura) y el ODS 16 (paz, justicia e instituciones sólidas) (ECLAC, 2018). El primer objetivo se orienta principalmente a crear empleos de calidad, mejorar la educación como pilar del crecimiento económico y promover la revolución tecnológica. De esta manera, facilitará mayores avances en ciencia, innovación y emprendimiento para aumentar la productividad. El plan también se centra en mejorar la gobernanza al impulsar instituciones republicanas, la seguridad de los ciudadanos, la justicia y los derechos humanos, la modernización del Estado, la descentralización y la regionalización del poder, la defensa y las relaciones exteriores.

El Plan de Desarrollo propone como su principal línea de trabajo proteger a la población vulnerable y a la clase media, reducir la pobreza y promover el envejecimiento positivo y pensiones dignas, un balance vida-trabajo saludable, una mayor igualdad de género y políticas para la población migrante e indígena. En diciembre de 2014, Chile adoptó un Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) para evaluar y combatir la pobreza, la vulnerabilidad y la desigualdad. El IPM, basado en la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN), se actualiza de manera periódica.

En términos de capacidades de financiación pública, los ingresos fiscales totales de Chile equivalieron a 20.4% del PIB en 2016 (en comparación con 22.7% de América Latina y el Caribe [ALC] y 34.3% de la OCDE). El país es pionero en la práctica de la facturación electrónica para mejorar los ingresos fiscales y combatir la defraudación fiscal, lo que le permite recaudar recursos para el desarrollo. Chile se suscribió también al Acuerdo Multilateral entre Autoridades Competentes sobre el Intercambio Automático de información relativa a cuentas financieras para combatir la defraudación fiscal y al Acuerdo Multilateral entre Autoridades Competentes para el Intercambio de Informes País por País.

Al mismo tiempo, la cooperación internacional forma parte del proceso de desarrollo de Chile mediante la Cooperación Sur-Sur y Triangular para el desarrollo. Este trabajo está encabezado por la Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AGCID). La Agencia, antes conocida como Agencia Chilena de Cooperación Internacional, fue rebautizada en marzo de 2018 con el fin de reafirmar su orientación al desarrollo. Los tres principales objetivos de la estrategia 2015-18 de la AGCID incluyen avanzar hacia un desarrollo inclusivo y sostenible, fortalecer las asociaciones para un desarrollo compartido e incorporar nuevos actores, y consolidar el Sistema Nacional de Cooperación Internacional para el Desarrollo, así como de la agencia.

Chile desempeña una doble función de receptor y donador de cooperación internacional. A nivel nacional, a partir de la consolidación democrática de la década de 1990, el país se ha centrado en brechas estructurales, como la mitigación del cambio climático, el desarrollo ambiental y social, principalmente con el apoyo del Banco Mundial. En fecha más reciente, Chile desarrolló proyectos de Cooperación Sur-Sur y Triangular en alianza con Alemania, El Salvador, Brasil, España, Japón, Suecia, Suiza y la Unión Europea. Dichos proyectos, dirigidos a otros países latinoamericanos, se orientan sobre todo a la agricultura, la gobernanza y el desarrollo social. Además, la Cooperación Sur-Sur se lleva a cabo sobre todo con Argentina y México. Los proyectos incluyen cooperación de eficiencia energética entre Salta (ARG) y Antofagasta (CHL), intercambios de asesoría técnica sobre servicios de salud entre Jujuy (ARG) y Antofagasta (CHL), y colaboración en materia de gestión de residuos entre Aysén (CHL) y la Ciudad de México (MEX).

Indicadores clave						
Ingreso y productividad	**Chile**		**ALC [1]**		**OCDE [2]**	
	2007	**2017**	**2007**	**2017**	**2007**	**2017**
PIB per cápita, PPA (USD internacionales a precios constantes 2011) [3]	18 573	22 767	12 603	12 970	38 972	39 586
Productividad laboral en relación con la OCDE (%) [4]	56.6	57.8	38.3	36.8	100	100
Gasto de consumo final per cápita de hogares e instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares (ISFLSH) (USD a precios constantes 2010) [3]	6 762	9 302	4 305	5 491	22 098	20 441
	2006	**2016**	**2006**	**2016**	**2006**	**2016**
Índice de Complejidad Económica [5]	-0.2	-0.2	-0.3	-0.3	1.1	1.1

	Chile	**ALC**	**OCDE**
Cambio anual promedio en la productividad total de los factores, 2000-2017 (%) [6]	-1.0	-0.7	0.1

Vulnerabilidades sociales	**Chile**		**ALC**		**OCDE**	
	2007	**2016**	**2007**	**2016**	**2007**	**2016**
Porcentaje de la población que vive en pobreza (menos de USD 5.50 al día) (PPA 2011) (%) [7]	22.8	10.1	34.9	24.0	NA	NA
Porcentaje de la población que vive en vulnerabilidad (USD 5.50-13.00 al día) (PPA 2011) (%) [7]	42.3	35.8	35.5	36.5	NA	NA
Esperanza de vida al nacer (años) [3]	78.1	79.5	73.7	75.6	78.7	80.1
Años promedio de escolaridad (población de 25 años y más) [8]	9.9	10.3	7.4	8.6	11.0	11.8
Tasa neta de matrícula, nivel secundaria (%) [9]	89.9	87.1	66.6	74.4	78.7	90.3
	2007	**2017**	**2007**	**2017**	**2007**	**2017**
Porcentaje de la población que no tuvo suficiente dinero para alimentación en los 12 meses pasados (%) [10]	28.0	24.0	34.8	44.3	12.0	13.0
Índice de Gini [3]	48.2	47.7	50.8	46.2	32.7	36.5
Porcentaje de trabajadores en empleos vulnerables (% del empleo total) [11]	24.8	23.7	32.6	31.0	12.8	12.6
Tasa de mortalidad infantil (por cada 1 000 nacidos vivos) [3]	7.7	6.3	19.4	14.7	7.9	5.7
	2007	**2015**	**2007**	**2015**	**2007**	**2015**
Tasa de mortalidad materna (muertes por cada 100 000 nacidos vivos) [3]	29.0	22.0	87.1	74.4	19.0	14.0
	2009	**2015**	**2009**	**2015**	**2009**	**2015**
Calificación PISA promedio en ciencias [12]	447	447	406	412	501	493
	2018		**2018**		**2018**	
Índice de Instituciones Sociales y Género (SIGI) (%) [12]	36.1		24.6		17.3	

Medio ambiente	**Chile**		**ALC**		**OCDE**	
Cambio en superficie forestal, 2000-2015 (%) [3]	12.0		-1.2		0.8	
	2005	**2016**	**2005**	**2016**	**2005**	**2016**
Contaminación atmosférica $PM_{2.5}$, exposición anual promedio (microgramos por metro cúbico) [3]	22.9	22.0	24.7	20.3	15.1	14.9
	2007	**2014**	**2007**	**2014**	**2007**	**2014**
Emisiones de CO_2 (kilogramos por USD PPA del PIB) [3]	0.26	0.20	0.25	0.23	0.32	0.24
	2007	**2017**	**2007**	**2017**	**2007**	**2017**
Porcentaje de la población satisfecha con la calidad del aire (%) [10]	65.0	51.0	74.0	73.2	74.0	79.0
Porcentaje de la población satisfecha con la calidad del agua (%) [10]	82.0	73.0	75.0	70.8	78.0	84.0

Instituciones y percepciones acerca de los servicios públicos	**Chile**		**ALC**		**OCDE**	
	2007	**2016**	**2007**	**2016**	**2007**	**2016**
Ingresos fiscales totales como porcentaje del PIB (%) [12]	22.7	20.4	20.8	22.7	33.7	34.3
	2006	**2017**	**2006**	**2017**	**2006**	**2017**
Porcentaje de la población satisfecha con el sistema educativo (%) [10]	64.0	49.0	68.1	65.0	64.0	68.0
	2007	**2017**	**2007**	**2017**	**2007**	**2017**
Porcentaje de la población que cree en la honestidad en los procesos electorales (%) [10]	46.0	30.0	36.9	34.9	53.0	60.0
Porcentaje de la población que piensa que la corrupción es generalizada en todo el gobierno (%) [10]	60.0	78.0	72.9	74.5	60.0	54.0
Porcentaje de la población que confía en el gobierno nacional (%) [10]	43.0	27.0	40.9	36.1	41.0	45.0
Porcentaje de la población satisfecha con las carreteras (%) [10]	72.0	62.0	54.4	53.4	61.0	66.0
Porcentaje de la población urbana satisfecha con la disponibilidad de atención a la salud de calidad (%) [10]	43.0	33.0	55.5	49.9	69.0	69.0
Porcentaje de la población satisfecha con el nivel de vida (%) [10]	60.0	77.0	68.6	69.3	73.0	77.0
Porcentaje de la población que se siente segura al caminar a solas por la noche (%) [10]	40.0	45.0	46.8	46.2	61.0	72.0
	2007	**2015**	**2007**	**2015**	**2007**	**2015**
Tasa de homicidios (por cada 100 000 habitantes) [3]	3.7	3.0	23.7	21.9	2.0	1.8

Las fuentes, notas al pie y detalles técnicos se localizan al final de las notas país.

COLOMBIA

Tendencias recientes

Colombia ha avanzado en varios indicadores de desarrollo en las décadas recientes. En particular, la tasa neta de matrícula en educación secundaria subió a 78.7% en la última década. El porcentaje de la población que vive con menos de 5.50 USD al día (PPA de 2011) también bajó de 42.6% a 28.5% durante el periodo 2008-16. Mientras tanto, el porcentaje de la población que vive con 5.50-13.00 USD al día (PPA de 2011) aumentó de 32.8% a 37.7%, en consonancia con el promedio de América Latina y el Caribe (ALC) de 36.5%.

El producto interno bruto (PIB) per cápita de Colombia casi se duplicó entre 1990 y 2017. Sin embargo, la productividad laboral aún representa solo 31.5% del promedio de la OCDE. Colombia obtiene resultados particularmente deficientes en términos de empleo vulnerable, desigualdad y confianza en las instituciones. El país es el segundo con el desempeño más bajo de la región después de Perú (49.7%) en cuanto al porcentaje de la población con empleo vulnerable (46.8% de las personas empleadas). Pese a que en años recientes se han logrado mejoras, el índice de Gini se mantiene alto (50.8), apenas más bajo que Brasil (51.3). Por último, 86% de la población considera que la corrupción es generalizada, cifra mayor que los promedios de ALC (74.5%) y de la OCDE (54%).

Estrategias nacionales y cooperación internacional para el desarrollo

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022 "Pacto por Colombia, pacto por la equidad", se orienta a impulsar la igualdad, el emprendimiento y la legalidad. Las áreas transversales incluyen sostenibilidad ambiental; ciencia, tecnología e innovación; transporte y logística; transformación digital; servicios públicos de agua y energía; recursos mineros; identidad y creatividad; consolidación de la paz; grupos étnicos; personas con discapacidades e igualdad para las mujeres. Este plan armoniza con los marcos macroeconómico y fiscal para garantizar la estabilidad macroeconómica y se financiará por medio de un plan de inversión multianual durante el periodo 2019-22.

El PND abarca pactos regionales que identifican objetivos diferenciados. Dichos pactos se centran en interconectar a los nueve territorios subnacionales del país. El pacto nacional es aplicable en todos los territorios y tiene como fin fortalecer la gobernanza, mediante la promoción de alianzas en las subregiones y el desarrollo de proyectos estratégicos para inyectarles dinamismo.

El PND 2018-2022 se diseñó para ayudar a cumplir con los compromisos relacionados con la Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Los ODS han servido como herramienta para promover la coherencia dentro y entre las diferentes secciones del plan, y como una referencia clave para fijar las metas en consonancia con una visión a largo plazo del país.

En términos de capacidades de financiación pública, Colombia aprobó una reforma financiera a finales de 2018 con miras a incrementar sus ingresos fiscales. En 2016, estos ingresos representaron 19.8% del PIB en comparación con 22.7% de ALC y 34.3% de la OCDE. Colombia está en proceso de mejorar el uso de la tecnología para el cumplimiento de las obligaciones fiscales. Es también signatario del Acuerdo Multilateral entre Autoridades Competentes para el Intercambio de Informes País por País y del Acuerdo Multilateral entre Autoridades Competentes sobre el Intercambio Automático de Información Relativa a Cuentas Financieras para combatir la defraudación fiscal.

La Cancillería de Colombia es la institución responsable de formular y guiar la política de cooperación internacional en sus diferentes modalidades: bilateral, multilateral, Cooperación Sur-Sur y ayuda humanitaria, siguiendo el PND como directriz general. La Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC) cataliza la cooperación internacional recibida por el país en tres áreas temáticas: consolidación de la paz; desarrollo rural sostenible, y conservación y sostenibilidad ambiental.

De la cooperación internacional recibida en 2017, 48% provino de Estados Unidos, 10% de la Unión Europea y 8% de los Emiratos Árabes Unidos (EAU). De la ayuda total, 48% se destinó al establecimiento de la paz, 30% al desarrollo rural y 15% a la conservación y la sostenibilidad ambiental.

La Cancillería, la APC y el Departamento Nacional de Planeación están elaborando una Estrategia Nacional para la Cooperación Internacional con base en las prioridades del PND 2018-2022. Esta estrategia será estrenada después de la aprobación del PND. Será alineada con la Agenda 2030 y priorizará contribuyentes tradicionales y no tradicionales en áreas como el establecimiento de la paz, migraciones, equidad, la "economía naranja" y el ambiente.

En el ámbito de la Cooperación Sur-Sur, Colombia colabora en especial con países de la región de América Central y el Caribe. Los principales proyectos incluyen buena gobernanza, agricultura, desarrollo rural y salud. En términos de la Cooperación Sur-Sur y Triangular, los socios facilitadores más dinámicos son Alemania, Japón, España y Estados Unidos, y los principales socios multilaterales son la Unión Europea y SEGIB.

Indicadores clave						
Ingreso y productividad	**Colombia**		**ALC [1]**		**OCDE [2]**	
	2007	**2017**	**2007**	**2017**	**2007**	**2017**
PIB per cápita, PPA (USD internacionales a precios constantes 2011) [3]	10 307	13 255	12 603	12 970	38 972	39 586
Productividad laboral en relación con la OCDE (%) [4]	29.9	31.5	38.3	36.8	100	100
Gasto de consumo final per cápita de hogares e instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares (ISFLSH) (USD a precios constantes 2010) [3]	3 716	4 668	4 305	5 491	22 098	20 441
	2006	**2016**	**2006**	**2016**	**2006**	**2016**
Índice de Complejidad Económica [5]	0.0	0.0	-0.3	-0.3	1.1	1.1

	Colombia	**ALC**	**OCDE**
Cambio anual promedio en la productividad total de los factores, 2000-2017 (%) [6]	-1.4	-0.7	0.1

Vulnerabilidades sociales	**Colombia**		**ALC**		**OCDE**	
	2007	**2016**	**2007**	**2016**	**2007**	**2016**
Porcentaje de la población que vive en pobreza (menos de USD 5.50 al día) (PPA 2011) (%) [7]	42.6	28.5	34.9	24.0	NA	NA
Porcentaje de la población que vive en vulnerabilidad (USD 5.50-13.00 al día) (PPA 2011) (%) [7]	32.8	37.7	35.5	36.5	NA	NA
Esperanza de vida al nacer (años) [3]	72.7	74.4	73.7	75.6	78.7	80.1
Años promedio de escolaridad (población de 25 años y más) [8]	7.2	8.3	7.4	8.6	11.0	11.8
Tasa neta de matrícula, nivel secundaria (%) [9]	72.3	78.7	66.6	74.4	78.7	90.3
	2007	**2017**	**2007**	**2017**	**2007**	**2017**
Porcentaje de la población que no tuvo suficiente dinero para alimentación en los 12 meses pasados (%) [10]	36.0	39.0	34.8	44.3	12.0	13.0
Índice de Gini [3]	55.4	50.8	50.8	46.2	32.7	36.5
Porcentaje de trabajadores en empleos vulnerables (% del empleo total) [11]	40.7	46.8	32.6	31.0	12.8	12.6
Tasa de mortalidad infantil (por cada 1 000 nacidos vivos) [3]	17.4	12.7	19.4	14.7	7.9	5.7
	2007	**2015**	**2007**	**2015**	**2007**	**2015**
Tasa de mortalidad materna (muertes por cada 100 000 nacidos vivos) [3]	75.0	64.0	87.1	74.4	19.0	14.0
	2009	**2015**	**2009**	**2015**	**2009**	**2015**
Calificación PISA promedio en ciencias [12]	402	416	406	412	501	493
	2018		**2018**		**2018**	
Índice de Instituciones Sociales y Género (SIGI) (%) [12]	15.0		24.6		17.3	

Medio ambiente	**Colombia**		**ALC**		**OCDE**	
Cambio en superficie forestal, 2000-2015 (%) [3]	-5.3		-1.2		0.8	
	2005	**2016**	**2005**	**2016**	**2005**	**2016**
Contaminación atmosférica $PM_{2.5}$, exposición anual promedio (microgramos por metro cúbico) [3]	21.5	17.1	24.7	20.3	15.1	14.9
	2007	**2014**	**2007**	**2014**	**2007**	**2014**
Emisiones de CO_2 (kilogramos por USD PPA del PIB) [3]	0.14	0.13	0.25	0.23	0.32	0.24
	2007	**2017**	**2007**	**2017**	**2007**	**2017**
Porcentaje de la población satisfecha con la calidad del aire (%) [10]	68.0	65.0	74.0	73.2	74.0	79.0
Porcentaje de la población satisfecha con la calidad del agua (%) [10]	77.0	80.0	75.0	70.8	78.0	84.0

Instituciones y percepciones acerca de los servicios públicos	**Colombia**		**ALC**		**OCDE**	
	2007	**2016**	**2007**	**2016**	**2007**	**2016**
Ingresos fiscales totales como porcentaje del PIB (%) [12]	19.1	19.8	20.8	22.7	33.7	34.3
	2006	**2017**	**2006**	**2017**	**2006**	**2017**
Porcentaje de la población satisfecha con el sistema educativo (%) [10]	73.0	51.0	68.1	65.0	64.0	68.0
	2007	**2017**	**2007**	**2017**	**2007**	**2017**
Porcentaje de la población que cree en la honestidad en los procesos electorales (%) [10]	19.0	16.0	36.9	34.9	53.0	60.0
Porcentaje de la población que piensa que la corrupción es generalizada en todo el gobierno (%) [10]	80.0	86.0	72.9	74.5	60.0	54.0
Porcentaje de la población que confía en el gobierno nacional (%) [10]	51.0	22.0	40.9	36.1	41.0	45.0
Porcentaje de la población satisfecha con las carreteras (%) [10]	50.0	49.0	54.4	53.4	61.0	66.0
Porcentaje de la población urbana satisfecha con la disponibilidad de atención a la salud de calidad (%) [10]	54.0	40.0	55.5	49.9	69.0	69.0
Porcentaje de la población satisfecha con el nivel de vida (%) [10]	70.0	75.0	68.6	69.3	73.0	77.0
Porcentaje de la población que se siente segura al caminar a solas por la noche (%) [10]	52.0	42.0	46.8	46.2	61.0	72.0
	2007	**2015**	**2007**	**2015**	**2007**	**2015**
Tasa de homicidios (por cada 100 000 habitantes) [3]	38.8	26.5	23.7	21.9	2.0	1.8

Las fuentes, notas al pie y detalles técnicos se localizan al final de las notas país.

COSTA RICA

Tendencias recientes

En las décadas pasadas Costa Rica logró extraordinarios avances en términos de desarrollo. Hoy, solo 10.7% de la población vive con menos de 5.50 USD al día (PPA de 2011), en relación con 24% de América Latina y el Caribe (ALC). El porcentaje de la población que vive con 5.50-13.00 USD al día (PPA de 2011) es también menor que el porcentaje de ALC de 36.5%, aunque se mantiene en 32.5%. Además, la esperanza de vida coincide con el promedio de la OCDE y es mayor que el de muchas economías con ingresos más altos de la región.

Por otra parte, el país duplicó su producto interno bruto (PIB) per cápita entre 1990 y 2017. La productividad laboral de Costa Rica, medida como el PIB por persona empleada, aumentó con constancia en las décadas pasadas. No obstante, Costa Rica tiene uno de los niveles más altos de desigualdad de los países analizados en la región, con un índice Gini de 48.7.

Estrategias nacionales y cooperación internacional para el desarrollo

El "Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública del Bicentenario 2019-2022" diseñado por Costa Rica presenta un solo objetivo nacional, centrado en el desarrollo sostenible desde el punto de vista económico, social y ambiental. Este objetivo se plasma en cinco metas nacionales vinculadas con las dimensiones de crecimiento económico, desempleo, pobreza multidimensional, desigualdad y descarbonización de la economía. Entre las áreas estratégicas de intervención, el plan incluye políticas para la "innovación, competitividad y productividad", así como para la "infraestructura, movilidad y ordenamiento territorial". Junto con una "economía para la estabilidad y el crecimiento inclusivo", incluye políticas para reducir el déficit público, así como para revitalizar la productividad nacional y la calidad del empleo mediante la innovación. Por ejemplo, prevé la reducción de la brecha digital y el fortalecimiento de las pequeñas y medianas empresas por medio de seminarios regionales de innovación y emprendimiento.

Las áreas estratégicas de "salud y seguridad social" y de "educación para el desarrollo sostenible y la convivencia" abarcan sobre todo programas sociales. Algunos de ellos son el Plan Nacional de Salud Ambiental, dirigido a aumentar la cantidad de residuos sólidos que se gestionan de manera integral, adoptar infraestructura para el suministro de servicios de atención a la salud integrales e integrados, así como estrategias para el desarrollo de nuevas competencias en la sociedad. Esto implica no solo renovar la infraestructura educativa, sino también fortalecer la oferta formativa y la capacitación para la alfabetización digital y la empleabilidad.

Las áreas de "seguridad humana" y de "desarrollo territorial" incluyen estrategias para garantizar los derechos de la población a tener una vida digna, en entornos seguros y en relación con las características específicas de cada territorio. Entre las estrategias se encuentran políticas para reducir el número de hogares pobres. Costa Rica también elaboró en 2015 su Índice de Pobreza Multidimensional nacional mediante una alianza entre los sectores público y privado. Otras políticas prevén la Estrategia Integral de Prevención para la Seguridad Pública y la gestión eficiente de las instituciones públicas.

En términos de capacidades de financiación pública, los ingresos fiscales totales de Costa Rica sumaron 22.2% del PIB en 2016 (en comparación con 22.7% de ALC y 34.3% de la OCDE). El país declaró obligatoria la facturación electrónica para todas las empresas para el segundo semestre de 2018. Costa Rica también forma parte del Acuerdo Multilateral entre Autoridades Competentes para el Intercambio de Informes País por País y del Acuerdo Multilateral entre Autoridades Competentes sobre el Intercambio Automático de Información Relativa a Cuentas Financieras para combatir la defraudación fiscal.

Los proyectos de cooperación internacional de Costa Rica priorizan el fortalecimiento de los sistemas de gestión del sector público, las ciudades sostenibles, el desarrollo territorial integrado y aspectos relacionados con la biodiversidad, la gestión de riesgos y el cambio climático a nivel nacional. El sector ambiental absorbió 45.6% del total de recursos no reembolsables recibidos entre 2014 y 2017. Entre los principales donantes de Cooperación Sur-Sur de Costa Rica se encuentran México, Turquía, Colombia y Uruguay. En cooperación bilateral, sus principales receptores son El Salvador, Colombia, Paraguay, México y Uruguay, en tanto que Japón, Estados Unidos, Alemania y la República Popular China (de aquí en adelante "China") son sus principales proveedores. Al mismo tiempo, la Unión Europea, el Banco Interamericano de Desarrollo, UNIDO y el Fondo para el Medio Ambiente Mundial proporcionaron la mayoría de los fondos multilaterales restantes de Costa Rica. Entre 2013 y 2016, Marruecos y Costa Rica intercambiaron experiencias con respecto a la prevención de incendios forestales, la protección de la biodiversidad, el ecoturismo y el desarrollo de cadenas de valor como parte de un proyecto financiado por Alemania. Junto con España, Alemania es también el socio de cooperación triangular más frecuente de Costa Rica.

A escala regional y global, se otorga prioridad al medioambiente y el cambio climático, la educación, la innovación, el conocimiento y la digitalización de la economía, los derechos humanos, la paz, la democracia y el desarme, la seguridad y el problema mundial de las drogas, la prevención de la delincuencia y la violencia, la movilidad humana, la migración y los refugiados, y la diplomacia económica y comercial. Costa Rica participó en varios proyectos de cooperación con socios de la región y de todo el mundo sobre los temas antes mencionados.

	Indicadores clave					
Ingreso y productividad	**Costa Rica**		**ALC [1]**		**OCDE [2]**	
	2007	**2017**	**2007**	**2017**	**2007**	**2017**
PIB per cápita, PPA (USD internacionales a precios constantes 2011) [3]	12 433	15 525	12 603	12 970	38 972	39 586
Productividad laboral en relación con la OCDE (%) [4]	34.8	42.8	38.3	36.8	100	100
Gasto de consumo final per cápita de hogares e instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares (ISFLSH) (USD a precios constantes 2010) [3]	4 978	6 673	4 305	5 491	22 098	20 441
	2006	**2016**	**2006**	**2016**	**2006**	**2016**
Índice de Complejidad Económica [5]	0.0	0.3	-0.3	-0.3	1.1	1.1

	Costa Rica	**ALC**	**OCDE**
Cambio anual promedio en la productividad total de los factores, 2000-2017 (%) [6]	-0.2	-0.7	0.1

Vulnerabilidades sociales	**Costa Rica**		**ALC**		**OCDE**	
	2007	**2016**	**2007**	**2016**	**2007**	**2016**
Porcentaje de la población que vive en pobreza (menos de USD 5.50 al día) (PPA 2011) (%) [7]	NA	10.7	34.9	24.0	NA	NA
Porcentaje de la población que vive en vulnerabilidad (USD 5.50-13.00 al día) (PPA 2011) (%) [7]	NA	32.5	35.5	36.5	NA	NA
Esperanza de vida al nacer (años) [3]	78.4	79.8	73.7	75.6	78.7	80.1
Años promedio de escolaridad (población de 25 años y más) [8]	8.1	8.6	7.4	8.6	11.0	11.8
Tasa neta de matrícula, nivel secundaria (%) [9]	NA	82.7	66.6	74.4	78.7	90.3
	2007	**2017**	**2007**	**2017**	**2007**	**2017**
Porcentaje de la población que no tuvo suficiente dinero para alimentación en los 12 meses pasados (%) [10]	27.0	33.0	34.8	44.3	12.0	13.0
Índice de Gini [3]	49.3	48.7	50.8	46.2	32.7	36.5
Porcentaje de trabajadores en empleos vulnerables (% del empleo total) [11]	19.7	14.0	32.6	31.0	12.8	12.6
Tasa de mortalidad infantil (por cada 1 000 nacidos vivos) [3]	9.0	7.8	19.4	14.7	7.9	5.7
	2007	**2015**	**2007**	**2015**	**2007**	**2015**
Tasa de mortalidad materna (muertes por cada 100 000 nacidos vivos) [3]	29.0	25.0	87.1	74.4	19.0	14.0
	2009	**2015**	**2009**	**2015**	**2009**	**2015**
Calificación PISA promedio en ciencias [12]	NA	420	406	412	501	493
	2018		**2018**		**2018**	
Índice de Instituciones Sociales y Género (SIGI) (%) [12]	27.9		24.6		17.3	

Medio ambiente	**Costa Rica**		**ALC**		**OCDE**	
Cambio en superficie forestal, 2000-2015 (%) [3]	16.0		-1.2		0.8	
	2005	**2016**	**2005**	**2016**	**2005**	**2016**
Contaminación atmosférica $PM_{2.5}$, exposición anual promedio (microgramos por metro cúbico) [3]	20.6	18.5	24.7	20.3	15.1	14.9
	2007	**2014**	**2007**	**2014**	**2007**	**2014**
Emisiones de CO_2 (kilogramos por USD PPA del PIB) [3]	0.16	0.11	0.25	0.23	0.32	0.24
	2007	**2017**	**2007**	**2017**	**2007**	**2017**
Porcentaje de la población satisfecha con la calidad del aire (%) [10]	84.0	80.0	74.0	73.2	74.0	79.0
Porcentaje de la población satisfecha con la calidad del agua (%) [10]	87.0	88.0	75.0	70.8	78.0	84.0

Instituciones y percepciones acerca de los servicios públicos	**Costa Rica**		**ALC**		**OCDE**	
	2007	**2016**	**2007**	**2016**	**2007**	**2016**
Ingresos fiscales totales como porcentaje del PIB (%) [12]	21.9	22.2	20.8	22.7	33.7	34.3
	2006	**2017**	**2006**	**2017**	**2006**	**2017**
Porcentaje de la población satisfecha con el sistema educativo (%) [10]	76.0	81.0	68.1	65.0	64.0	68.0
	2007	**2017**	**2007**	**2017**	**2007**	**2017**
Porcentaje de la población que cree en la honestidad en los procesos electorales (%) [10]	52.0	44.0	36.9	34.9	53.0	60.0
Porcentaje de la población que piensa que la corrupción es generalizada en todo el gobierno (%) [10]	75.0	73.0	72.9	74.5	60.0	54.0
Porcentaje de la población que confía en el gobierno nacional (%) [10]	45.0	41.0	40.9	36.1	41.0	45.0
Porcentaje de la población satisfecha con las carreteras (%) [10]	51.0	53.0	54.4	53.4	61.0	66.0
Porcentaje de la población urbana satisfecha con la disponibilidad de atención a la salud de calidad (%) [10]	74.0	63.0	55.5	49.9	69.0	69.0
Porcentaje de la población satisfecha con el nivel de vida (%) [10]	84.0	79.0	68.6	69.3	73.0	77.0
Porcentaje de la población que se siente segura al caminar a solas por la noche (%) [10]	48.0	48.0	46.8	46.2	61.0	72.0
	2007	**2015**	**2007**	**2015**	**2007**	**2015**
Tasa de homicidios (por cada 100 000 habitantes) [3]	8.4	11.6	23.7	21.9	2.0	1.8

Las fuentes, notas al pie y detalles técnicos se localizan al final de las notas país.

ECUADOR

Tendencias recientes

Ecuador ha avanzado en las décadas pasadas en algunos indicadores de desarrollo. En particular, el país ha mejorado considerablemente en la tasa neta de matrícula en educación secundaria (87.2%), que ahora se encuentra en el mismo nivel de Chile (87.1%) y por arriba del promedio de América Latina y el Caribe (ALC) de 74.4%. La esperanza de vida al nacer mejoró de 69.0 a 76.3 años entre 1990 y 2016. La tasa de mortalidad infantil es de 12.5 por cada 1 000 nacidos vivos, cifra ligeramente menor que el promedio de ALC de 14.7. La tasa de homicidios, de 6.5 por cada 100 000 habitantes, es más de tres veces menor que el promedio de ALC de 21.9.

El producto interno bruto (PIB) per cápita de Ecuador se incrementó casi una y media veces entre 1990 y 2017, pero el país continúa rezagado en términos de empleo vulnerable, corrupción y temas ambientales. El porcentaje de empleo vulnerable (45.5%) es uno de los más altos de la región. Más de la mitad de la población (65%) piensa que la corrupción es generalizada en todo el gobierno. La superficie forestal se redujo 8.6% entre 2000 y 2015.

Estrategias nacionales y cooperación internacional para el desarrollo

El "Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021 Toda una Vida" tiene como objeto desarrollar una sociedad orientada al desarrollo incluyente, equitativo y solidario. El plan se articula alrededor de tres ejes principales para garantizar: una economía al servicio de la sociedad, una sociedad participativa y un Estado mejor. El plan tiene dos pilares fundamentales: la sustentabilidad ambiental y el desarrollo territorial equitativo. Se relaciona fuertemente con el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 16 (paz, justicia e instituciones sólidas) y el ODS 8 (trabajo decente y crecimiento económico) (ECLAC, 2018).

El eje económico presenta una visión de una economía social e incluyente. Esto incluye políticas para canalizar los recursos económicos al sector productivo, incentivar la inversión a largo plazo y promover la soberanía alimentaria.

El eje de derechos humanos se centra en políticas para promover la inclusión social y económica de toda la población. Entre estas, destacan la reducción de la tasa de pobreza multidimensional de 35.1% a 27.4% en 2021, la promoción del empleo de calidad y una reducción de la tasa de mortalidad infantil a 6.8 por cada 1 000 nacidos vivos en 2021. Además, el eje alienta la mejora de los servicios educativos públicos con un enfoque intercultural y prácticas de sustentabilidad ambiental. Ecuador implementó un Índice de Pobreza Multidimensional nacional en 2016, que cuenta con 12 indicadores y 4 dimensiones: educación; trabajo y seguridad social; salud, agua y alimentación; y hábitat, vivienda y ambiente sano.

El eje Estado-sociedad se centra en mejorar las interacciones entre diferentes actores sociales. Incluye políticas para fortalecer el sistema democrático y las capacidades de los Gobiernos Autónomos Descentralizados; promover la seguridad judicial y la defensa técnica del Estado; y aumentar la transparencia de las administraciones pública y privada.

En términos de las capacidades de financiación pública, los ingresos fiscales totales de Ecuador equivalieron a 20.5% del PIB de 2016 (en comparación con 22.7% en ALC y 34.3% en la OCDE). El país ha incorporado de manera progresiva a los nuevos contribuyentes fiscales en su sistema de facturación electrónica desde 2014. Ecuador firmó recientemente la Convención Multilateral sobre Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal, para combatir la defraudación fiscal.

Las prioridades de cooperación internacional de Ecuador coinciden con el Plan Nacional de Desarrollo. El país canaliza los recursos proporcionados por la cooperación internacional no reembolsable a través del Sistema Ecuatoriano de Cooperación Internacional. Las áreas prioritarias incluyen obtener recursos para el Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021; presentar a Ecuador como donante de la Cooperación Sur-Sur; canalizar recursos para las poblaciones indígenas, para los pueblos afroecuatoriano y montubio y para las mujeres; y gestionar recursos para la preservación de la diversidad.

Los socios tradicionales de Ecuador en materia de cooperación internacional son la República Popular China, Alemania, Italia, Japón, Corea y España. Sus principales socios multilaterales son la Unión Europea y el Sistema de Naciones Unidas. Sus principales socios de la Cooperación Sur-Sur son Argentina, Chile y Brasil. Ecuador también recibe apoyo de los proyectos de la Cooperación Sur-Sur y Triangular en los que participa Alemania, así como España por medio del Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (PIFCSS). Por ejemplo, el Acuerdo Nacional por el Empleo, la Inversión Productiva, la Innovación y la Inclusión se financió con recursos provenientes de la cooperación internacional.

Indicadores clave						
Ingreso y productividad	**Ecuador**		**ALC [1]**		**OCDE [2]**	
	2007	**2017**	**2007**	**2017**	**2007**	**2017**
PIB per cápita, PPA (USD internacionales a precios constantes 2011) [3]	8 880	10 582	12 603	12 970	38 972	39 586
Productividad laboral en relación con la OCDE (%) [4]	24.8	26.4	38.3	36.8	100	100
Gasto de consumo final per cápita de hogares e instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares (ISFLSH) (USD a precios constantes 2010) [3]	2 756	3 088	4 305	5 491	22 098	20 441
	2006	**2016**	**2006**	**2016**	**2006**	**2016**
Índice de Complejidad Económica [5]	-1.0	-1.1	-0.3	-0.3	1.1	1.1

	Ecuador	**ALC**	**OCDE**
Cambio anual promedio en la productividad total de los factores, 2000-2017 (%) [6]	-0.2	-0.7	0.1

Vulnerabilidades sociales	**Ecuador**		**ALC**		**OCDE**	
	2007	**2016**	**2007**	**2016**	**2007**	**2016**
Porcentaje de la población que vive en pobreza (menos de USD 5.50 al día) (PPA 2011) (%) [7]	40.4	23.9	34.9	24.0	NA	NA
Porcentaje de la población que vive en vulnerabilidad (USD 5.50-13.00 al día) (PPA 2011) (%) [7]	35.0	42.2	35.5	36.5	NA	NA
Esperanza de vida al nacer (años) [3]	74.5	76.3	73.7	75.6	78.7	80.1
Años promedio de escolaridad (población de 25 años y más) [8]	7.9	9.0	7.4	8.6	11.0	11.8
Tasa neta de matrícula, nivel secundaria (%) [9]	56.1	87.2	66.6	74.4	78.7	90.3
	2007	**2017**	**2007**	**2017**	**2007**	**2017**
Porcentaje de la población que no tuvo suficiente dinero para alimentación en los 12 meses pasados (%) [10]	36.0	54.0	34.8	44.3	12.0	13.0
Índice de Gini [3]	53.3	45.0	50.8	46.2	32.7	36.5
Porcentaje de trabajadores en empleos vulnerables (% del empleo total) [11]	41.5	45.2	32.6	31.0	12.8	12.6
Tasa de mortalidad infantil (por cada 1 000 nacidos vivos) [3]	17.9	12.5	19.4	14.7	7.9	5.7
	2007	**2015**	**2007**	**2015**	**2007**	**2015**
Tasa de mortalidad materna (muertes por cada 100 000 nacidos vivos) [3]	68.0	64.0	87.1	74.4	19.0	14.0
	2009	**2015**	**2009**	**2015**	**2009**	**2015**
Calificación PISA promedio en ciencias [12]	NA	NA	406	412	501	493
	2018		**2018**		**2018**	
Índice de Instituciones Sociales y Género (SIGI) (%) [12]	28.9		24.6		17.3	

Medio ambiente	**Ecuador**		**ALC**		**OCDE**	
Cambio en superficie forestal, 2000-2015 (%) [3]	-8.6		-1.2		0.8	
	2005	**2016**	**2005**	**2016**	**2005**	**2016**
Contaminación atmosférica $PM_{2.5}$, exposición anual promedio (microgramos por metro cúbico) [3]	19.4	13.2	24.7	20.3	15.1	14.9
	2007	**2014**	**2007**	**2014**	**2007**	**2014**
Emisiones de CO_2 (kilogramos por USD PPA del PIB) [3]	0.27	0.24	0.25	0.23	0.32	0.24
	2007	**2017**	**2007**	**2017**	**2007**	**2017**
Porcentaje de la población satisfecha con la calidad del aire (%) [10]	68.0	76.0	74.0	73.2	74.0	79.0
Porcentaje de la población satisfecha con la calidad del agua (%) [10]	71.0	77.0	75.0	70.8	78.0	84.0

Instituciones y percepciones acerca de los servicios públicos	**Ecuador**		**ALC**		**OCDE**	
	2007	**2016**	**2007**	**2016**	**2007**	**2016**
Ingresos fiscales totales como porcentaje del PIB (%) [12]	13.2	20.5	20.8	22.7	33.7	34.3
	2006	**2017**	**2006**	**2017**	**2006**	**2017**
Porcentaje de la población satisfecha con el sistema educativo (%) [10]	65.0	78.0	68.1	65.0	64.0	68.0
	2007	**2017**	**2007**	**2017**	**2007**	**2017**
Porcentaje de la población que cree en la honestidad en los procesos electorales (%) [10]	30.0	53.0	36.9	34.9	53.0	60.0
Porcentaje de la población que piensa que la corrupción es generalizada en todo el gobierno (%) [10]	74.0	65.0	72.9	74.5	60.0	54.0
Porcentaje de la población que confía en el gobierno nacional (%) [10]	47.0	64.0	40.9	36.1	41.0	45.0
Porcentaje de la población satisfecha con las carreteras (%) [10]	61.0	69.0	54.4	53.4	61.0	66.0
Porcentaje de la población urbana satisfecha con la disponibilidad de atención a la salud de calidad (%) [10]	51.0	59.0	55.5	49.9	69.0	69.0
Porcentaje de la población satisfecha con el nivel de vida (%) [10]	72.0	75.0	68.6	69.3	73.0	77.0
Porcentaje de la población que se siente segura al caminar a solas por la noche (%) [10]	43.0	54.0	46.8	46.2	61.0	72.0
	2007	**2015**	**2007**	**2015**	**2007**	**2015**
Tasa de homicidios (por cada 100 000 habitantes) [3]	16.0	6.5	23.7	21.9	2.0	1.8

Las fuentes, notas al pie y detalles técnicos se localizan al final de las notas país.

EL SALVADOR

Tendencias recientes

En las décadas pasadas El Salvador realizó mejoras notorias en las áreas de salud y educación. La tasa de mortalidad infantil del país (12.5 por cada 1 000 nacidos vivos) es menor que el promedio de América Latina y el Caribe (ALC) (14.7), aunque dista mucho del promedio de la OCDE (5.7). Al mismo tiempo, la esperanza de vida al nacer aumentó a 73.5 de 64 en 1990, en consonancia con el promedio de ALC de 75.6, y la tasa de mortalidad materna mejoró a 54 por cada 100 000 nacidos vivos, por debajo del promedio de ALC (74.4). La tasa neta de matrícula en educación secundaria del país también aumentó en el periodo 2000-16, de 48.2% a 64.3%.

El producto interno bruto (PIB) per cápita de El Salvador aumentó más de una y media veces entre 1990 y 2017. Sin embargo, El Salvador se mantiene entre los países con peor desempeño de ALC en términos de reducción de la pobreza, condiciones ambientales y seguridad de los ciudadanos. El porcentaje de la población que vive con menos de 5.50 USD al día (PPA de 2011) disminuyó de 45% a 30.7% entre 2004 y 2016. Sin embargo, en el mismo periodo, el porcentaje de la población vulnerable que vive con 5.50-13.00 USD al día (PPA de 2011) aumentó de 36% a 47%. Además, la tasa de homicidios de El Salvador fue la más alta de la región en 2015, con 105.4 homicidios por cada 100 000 habitantes. Entre 2000 y 2015, la superficie forestal se redujo de 20.2% y la exposición media anual a contaminación atmosférica por $PM_{2.5}$ es de 33.4 microgramos por metro cúbico.

Estrategias nacionales y cooperación internacional para el desarrollo

El Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019 "El Salvador: productivo, educado y seguro" tiene como base la filosofía del Buen Vivir, con énfasis en la consolidación de la democracia y la construcción del Estado de derecho. Las tres prioridades del plan —empleo productivo, educación y seguridad ciudadana efectiva— se plasman en 11 objetivos, prestando especial atención al Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 16 (paz, justicia e instituciones fuertes) y el ODS 11 (ciudades y comunidades sostenibles) (ECLAC, 2018). Los objetivos primero y séptimo se centran en la economía y el respeto al medioambiente. Las políticas para estos objetivos prevén la diversificación de la producción y la mejora de la competitividad de las micro, pequeñas y medianas empresas. También contemplan la diversificación de las fuentes de energía, priorizando las fuentes renovables y la gestión integral del sistema hídrico.

El Plan de Desarrollo aborda también la inclusión social y el acceso equitativo a los servicios públicos de calidad. Estos incluyen proyectos para modernizar las instituciones educativas y mejorar la asistencia a las escuelas, crear el Sistema Nacional Integrado de Salud y consolidar el Sistema de Protección Social Universal. Por otra parte, El Salvador adoptó un Índice de Pobreza Multidimensional nacional en 2015. Dicho índice consta de cinco dimensiones (infancia y adolescencia; condiciones de la vivienda; acceso al trabajo; salud y seguridad alimentaria; y calidad del hábitat) y cuatro indicadores por cada dimensión reunidos mediante la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples.

Los objetivos medulares del plan siguen siendo el aumento de la seguridad de los ciudadanos, el uso de la cultura nacional para lograr la cohesión social y un Estado centrado en su ciudadanía e impulsado por los resultados. Estos objetivos pueden contribuir a establecer políticas que refuercen a la policía local, el programa "Yo cambio" para propiciar cárceles seguras y el Sistema de Defensa Nacional.

En términos de las capacidades de financiación pública, los ingresos fiscales totales de El Salvador equivalieron a 17.9% del PIB en 2016 (en comparación con 22.7% en ALC y 34.3% en la OCDE). El Salvador se suscribió a la Convención Multilateral sobre Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal en 2015, pero dicho instrumento no se ha puesto en marcha aún.

Las prioridades de cooperación internacional de El Salvador a escala nacional, regional y mundial coinciden con el Plan Quinquenal. Las áreas prioritarias para los proyectos de cooperación internacional incluyen la protección social, como intervenciones en el mercado laboral para la población joven, seguridad social, asistencia social, salud pública y educación; crecimiento económico, integración y comercio regionales; y seguridad y prevención del delito. Como receptor de cooperación internacional, los socios más frecuentes del país son España, Luxemburgo, Estados Unidos, Japón, Corea, Alemania, Italia, la Unión Europea y el Sistema de Naciones Unidas. Como proveedor de Cooperación Sur-Sur, El Salvador colabora con la mayoría de los países de la región ALC.

En 2016, el gobierno instauró, en alianza con Estados Unidos, las estrategias establecidas en el Plan "El Salvador Seguro", entre ellas la integración del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia (CNSCC). Estas acciones se están implementando junto con los demás países miembros del Triángulo Norte (Honduras y Guatemala). En cooperación con Japón, El Salvador se propone desarrollar entre 2016 y 2021 un marco institucional para garantizar la gestión integrada de las lagunas Olomega y El Jocotal, como un enfoque modelo, para promover la preservación y el manejo integral de humedales en El Salvador.

Indicadores clave						
Ingreso y productividad	**El Salvador**		**ALC [1]**		**OCDE [2]**	
	2007	**2017**	**2007**	**2017**	**2007**	**2017**
PIB per cápita, PPA (USD internacionales a precios constantes 2011) [3]	6 253	7 292	12 603	12 970	38 972	39 586
Productividad laboral en relación con la OCDE (%) [4]	24.0	22.3	38.3	36.8	100	100
Gasto de consumo final per cápita de hogares e instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares (ISFLSH) (USD a precios constantes 2010) [3]	2 816	2 874	4 305	5 491	22 098	20 441
	2006	**2016**	**2006**	**2016**	**2006**	**2016**
Índice de Complejidad Económica [5]	-0.1	0.1	-0.3	-0.3	1.1	1.1

	El Salvador	**ALC**	**OCDE**
Cambio anual promedio en la productividad total de los factores, 2000-2017 (%) [6]	NA	-0.7	0.1

Vulnerabilidades sociales	**El Salvador**		**ALC**		**OCDE**	
	2007	**2016**	**2007**	**2016**	**2007**	**2016**
Porcentaje de la población que vive en pobreza (menos de USD 5.50 al día) (PPA 2011) (%) [7]	39.2	30.7	34.9	24.0	NA	NA
Porcentaje de la población que vive en vulnerabilidad (USD 5.50-13.00 al día) (PPA 2011) (%) [7]	41.4	47.0	35.5	36.5	NA	NA
Esperanza de vida al nacer (años) [3]	71.0	73.5	73.7	75.6	78.7	80.1
Años promedio de escolaridad (población de 25 años y más) [8]	5.8	6.9	7.4	8.6	11.0	11.8
Tasa neta de matrícula, nivel secundaria (%) [9]	56.6	64.3	66.6	74.4	78.7	90.3
	2007	**2017**	**2007**	**2017**	**2007**	**2017**
Porcentaje de la población que no tuvo suficiente dinero para alimentación en los 12 meses pasados (%) [10]	47.0	43.0	34.8	44.3	12.0	13.0
Índice de Gini [3]	45.2	40.0	50.8	46.2	32.7	36.5
Porcentaje de trabajadores en empleos vulnerables (% del empleo total) [11]	39.0	36.0	32.6	31.0	12.8	12.6
Tasa de mortalidad infantil (por cada 1 000 nacidos vivos) [3]	19.1	12.5	19.4	14.7	7.9	5.7
	2007	**2015**	**2007**	**2015**	**2007**	**2015**
Tasa de mortalidad materna (muertes por cada 100 000 nacidos vivos) [3]	62.0	54.0	87.1	74.4	19.0	14.0
	2009	**2015**	**2009**	**2015**	**2009**	**2015**
Calificación PISA promedio en ciencias [12]	NA	NA	406	412	501	493
	2018		**2018**		**2018**	
Índice de Instituciones Sociales y Género (SIGI) (%) [12]	22.9		24.6		17.3	

Medio ambiente	**El Salvador**		**ALC**		**OCDE**	
Cambio en superficie forestal, 2000-2015 (%) [3]	-20.2		-1.2		0.8	
	2005	**2016**	**2005**	**2016**	**2005**	**2016**
Contaminación atmosférica $PM_{2.5}$, exposición anual promedio (microgramos por metro cúbico) [3]	38.7	33.4	24.7	20.3	15.1	14.9
	2007	**2014**	**2007**	**2014**	**2007**	**2014**
Emisiones de CO_2 (kilogramos por USD PPA del PIB) [3]	0.19	0.14	0.25	0.23	0.32	0.24
	2007	**2017**	**2007**	**2017**	**2007**	**2017**
Porcentaje de la población satisfecha con la calidad del aire (%) [10]	76.0	65.0	74.0	73.2	74.0	79.0
Porcentaje de la población satisfecha con la calidad del agua (%) [10]	70.0	63.0	75.0	70.8	78.0	84.0

Instituciones y percepciones acerca de los servicios públicos	**El Salvador**		**ALC**		**OCDE**	
	2007	**2016**	**2007**	**2016**	**2007**	**2016**
Ingresos fiscales totales como porcentaje del PIB (%) [12]	15.4	17.9	20.8	22.7	33.7	34.3
	2006	**2017**	**2006**	**2017**	**2006**	**2017**
Porcentaje de la población satisfecha con el sistema educativo (%) [10]	83.0	66.0	68.1	65.0	64.0	68.0
	2007	**2017**	**2007**	**2017**	**2007**	**2017**
Porcentaje de la población que cree en la honestidad en los procesos electorales (%) [10]	27.0	22.0	36.9	34.9	53.0	60.0
Porcentaje de la población que piensa que la corrupción es generalizada en todo el gobierno (%) [10]	69.0	72.0	72.9	74.5	60.0	54.0
Porcentaje de la población que confía en el gobierno nacional (%) [10]	37.0	27.0	40.9	36.1	41.0	45.0
Porcentaje de la población satisfecha con las carreteras (%) [10]	64.0	66.0	54.4	53.4	61.0	66.0
Porcentaje de la población urbana satisfecha con la disponibilidad de atención a la salud de calidad (%) [10]	60.0	47.0	55.5	49.9	69.0	69.0
Porcentaje de la población satisfecha con el nivel de vida (%) [10]	63.0	75.0	68.6	69.3	73.0	77.0
Porcentaje de la población que se siente segura al caminar a solas por la noche (%) [10]	46.0	46.0	46.8	46.2	61.0	72.0
	2007	**2015**	**2007**	**2015**	**2007**	**2015**
Tasa de homicidios (por cada 100 000 habitantes) [3]	57.5	105.4	23.7	21.9	2.0	1.8

Las fuentes, notas al pie y detalles técnicos se localizan al final de las notas país.

GUATEMALA

Tendencias recientes

Guatemala logró avanzar en algunos indicadores de desarrollo en las décadas pasadas. En particular, la tasa de mortalidad materna disminuyó considerablemente, de 205 a 88 por cada 100 000 nacidos vivos entre 1990 y 2015. Sin embargo, la tasa sigue siendo más alta que el promedio de América Latina y el Caribe (ALC) de 74.4. La tasa de mortalidad infantil bajó de 60.1 a 23.1 por cada 1 000 nacidos vivos entre 1990 y 2015.

El producto interno bruto (PIB) per cápita de Guatemala aumentó casi una y media veces entre 1990 y 2017, pero el país sigue a la zaga en reducción de la pobreza, matrícula en educación secundaria y productividad. La productividad laboral en términos del PIB por persona empleada es aún baja y representa solo 22.1% del promedio de la OCDE. El crecimiento de la productividad total de los factores fue de -0.6% entre 2000 y 2017. Al mismo tiempo, el porcentaje de la población del país que vive con menos de 5.50 USD al día (PPA de 2011) aumentó de 44.8% a 48.8% en el periodo 2000-14. La tasa neta de matrícula en educación secundaria de Guatemala se mantiene baja, 47.1%, en comparación con el promedio de ALC de 74.4%. La tasa es también baja en comparación con países con un nivel de ingresos similar, como el Estado Plurinacional de Bolivia (78%) y El Salvador (64.3%).

Estrategias nacionales y cooperación internacional para el desarrollo

El "Plan Nacional de Desarrollo: K'atun Nuestra Guatemala 2032" es un plan a largo plazo que considera el concepto de equidad como el principal pilar del desarrollo futuro del país. El plan, que tiene cinco ejes prioritarios, está fuertemente relacionado con el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 2 (hambre cero), el ODS 10 (reducción de las desigualdades) y el ODS 11 (ciudades y comunidades sostenibles) (ECLAC, 2018).

El primer eje, "Riqueza para todos y todas", se centra en medidas para impulsar el desarrollo económico del país con el fin de promover el bienestar económico y social de la población. Ello incluye promover la diversificación productiva y la transformación de la economía; mantener la estabilidad económica; aumentar la creación de empleo decente y de calidad, y aumentar el acceso igualitario al crédito con énfasis en las zonas rurales, la juventud, las mujeres y las micro, pequeñas y medianas empresas.

El segundo eje se centra en el bienestar y la sostenibilidad mediante la promoción de políticas públicas adaptadas a los grupos socioeconómicos y étnicos específicos para enfrentar la desigualdad. Entre otros aspectos, esto incluye políticas para garantizar el acceso a la protección social universal y así alcanzar un Índice de Desarrollo Humano de 0.7 para 2032; garantizar la seguridad alimentaria; reducir la mortalidad materna, infantil y de la niñez al fortalecer la gestión de la Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres y el Plan de Equidad de Oportunidades, con atención especial a los grupos indígenas, y garantizar a la población entre 0 y 18 años el acceso a todos los niveles del sistema educativo.

El eje "Estado como garante de los derechos humanos y conductor del desarrollo" establece cuatro criterios fundamentales: el Estado de derecho; el principio de legalidad en la administración pública de la ley; la coordinación y la separación de los poderes del Estado, y la garantía y el respeto de los derechos humanos. Prevé políticas para un proceso de reforma constitucional y el rediseño de la estructura institucional, la modernización del Código Tributario Municipal, la instauración de políticas públicas para la inclusión digital y la realización de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica (ESCA).

En términos de capacidades de financiación pública, los ingresos fiscales totales de Guatemala fueron de 12.6% del PIB en 2016 (en comparación con 22.7% en ALC y 34.3% en la OCDE). El país puso en marcha la facturación electrónica en 2007 y ahora está cambiando del antiguo marco FACE a un nuevo sistema llamado FEL. La facturación electrónica es obligatoria en Guatemala desde 2013 para todos los contribuyentes especiales. En 2017, Guatemala ratificó también la Convención Multilateral sobre Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal. Sin embargo, aún no se ha suscrito al Acuerdo Multilateral entre Autoridades Competentes para el Intercambio de Informes País por País y del Acuerdo Multilateral entre Autoridades Competentes sobre el Intercambio Automático de Información relativa a cuentas financieras para combatir la defraudación fiscal.

La política internacional de cooperación no reembolsable de Guatemala armoniza con el Plan Nacional de Desarrollo. Cuenta con diez prioridades en los ámbitos de pobreza, seguridad social, salud, educación, seguridad alimentaria, empleo, recursos sociales, política fiscal, instituciones y gestión territorial. Los sectores clave de cooperación internacional del país son los de asuntos económicos, los servicios públicos generales, y el orden público y la seguridad de los ciudadanos. De la cooperación internacional no reembolsable entregada entre 2008 y 2014, 82.59% fue proporcionada por 34 socios de cooperación, como Canadá (4.72%), la Unión Europea (13.19%), Alemania (6.20%), el Banco Interamericano de Desarrollo (3.79%), Japón (6.77%), España (5.64%), Suecia (5.51%), China Taipéi (4.42%), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (9.60%) y Estados Unidos (34.64%).

Indicadores clave						
Ingreso y productividad	**Guatemala**		**ALC [1]**		**OCDE [2]**	
	2007	**2017**	**2007**	**2017**	**2007**	**2017**
PIB per cápita, PPA (USD internacionales a precios constantes 2011) [3]	6 713	7 424	12 603	12 970	38 972	39 586
Productividad laboral en relación con la OCDE (%) [4]	22.1	22.1	38.3	36.8	100	100
Gasto de consumo final per cápita de hogares e instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares (ISFLSH) (USD a precios constantes 2010) [3]	2 417	2 771	4 305	5 491	22 098	20 441
	2006	**2016**	**2006**	**2016**	**2006**	**2016**
Índice de Complejidad Económica [5]	-0.3	-0.3	-0.3	-0.3	1.1	1.1

	Guatemala	**ALC**	**OCDE**
Cambio anual promedio en la productividad total de los factores, 2000-2017 (%) [6]	-0.6	-0.7	0.1

Vulnerabilidades sociales	**Guatemala**		**ALC**		**OCDE**	
	2007	**2016**	**2007**	**2016**	**2007**	**2016**
Porcentaje de la población que vive en pobreza (menos de USD 5.50 al día) (PPA 2011) (%) [7]	43.4	48.8	34.9	24.0	NA	NA
Porcentaje de la población que vive en vulnerabilidad (USD 5.50-13.00 al día) (PPA 2011) (%) [7]	34.6	35.9	35.5	36.5	NA	NA
Esperanza de vida al nacer (años) [3]	70.4	73.4	73.7	75.6	78.7	80.1
Años promedio de escolaridad (población de 25 años y más) [8]	3.7	6.4	7.4	8.6	11.0	11.8
Tasa neta de matrícula, nivel secundaria (%) [9]	38.1	47.1	66.6	74.4	78.7	90.3
	2007	**2017**	**2007**	**2017**	**2007**	**2017**
Porcentaje de la población que no tuvo suficiente dinero para alimentación en los 12 meses pasados (%) [10]	21.0	50.0	34.8	44.3	12.0	13.0
Índice de Gini [3]	54.6	48.3	50.8	46.2	32.7	36.5
Porcentaje de trabajadores en empleos vulnerables (% del empleo total) [11]	43.9	34.7	32.6	31.0	12.8	12.6
Tasa de mortalidad infantil (por cada 1 000 nacidos vivos) [3]	32.1	23.1	19.4	14.7	7.9	5.7
	2007	**2015**	**2007**	**2015**	**2007**	**2015**
Tasa de mortalidad materna (muertes por cada 100 000 nacidos vivos) [3]	118.0	88.0	87.1	74.4	19.0	14.0
	2009	**2015**	**2009**	**2015**	**2009**	**2015**
Calificación PISA promedio en ciencias [12]	NA	NA	406	412	501	493
	2018		**2018**		**2018**	
Índice de Instituciones Sociales y Género (SIGI) (%) [12]	28.6		24.6		17.3	

Medio ambiente	**Guatemala**		**ALC**		**OCDE**	
Cambio en superficie forestal, 2000-2015 (%) [3]	-15.9		-1.2		0.8	
	2005	**2016**	**2005**	**2016**	**2005**	**2016**
Contaminación atmosférica $PM_{2.5}$, exposición anual promedio (microgramos por metro cúbico) [3]	37.3	28.5	24.7	20.3	15.1	14.9
	2007	**2014**	**2007**	**2014**	**2007**	**2014**
Emisiones de CO_2 (kilogramos por USD PPA del PIB) [3]	0.15	0.15	0.25	0.23	0.32	0.24
	2007	**2017**	**2007**	**2017**	**2007**	**2017**
Porcentaje de la población satisfecha con la calidad del aire (%) [10]	73.0	80.0	74.0	73.2	74.0	79.0
Porcentaje de la población satisfecha con la calidad del agua (%) [10]	68.0	68.0	75.0	70.8	78.0	84.0

Instituciones y percepciones acerca de los servicios públicos	**Guatemala**		**ALC**		**OCDE**	
	2007	**2016**	**2007**	**2016**	**2007**	**2016**
Ingresos fiscales totales como porcentaje del PIB (%) [12]	13.9	12.6	20.8	22.7	33.7	34.3
	2006	**2017**	**2006**	**2017**	**2006**	**2017**
Porcentaje de la población satisfecha con el sistema educativo (%) [10]	69.0	73.0	68.1	65.0	64.0	68.0
	2007	**2017**	**2007**	**2017**	**2007**	**2017**
Porcentaje de la población que cree en la honestidad en los procesos electorales (%) [10]	33.0	42.0	36.9	34.9	53.0	60.0
Porcentaje de la población que piensa que la corrupción es generalizada en todo el gobierno (%) [10]	75.0	75.0	72.9	74.5	60.0	54.0
Porcentaje de la población que confía en el gobierno nacional (%) [10]	30.0	46.0	40.9	36.1	41.0	45.0
Porcentaje de la población satisfecha con las carreteras (%) [10]	57.0	55.0	54.4	53.4	61.0	66.0
Porcentaje de la población urbana satisfecha con la disponibilidad de atención a la salud de calidad (%) [10]	51.0	47.0	55.5	49.9	69.0	69.0
Porcentaje de la población satisfecha con el nivel de vida (%) [10]	83.0	84.0	68.6	69.3	73.0	77.0
Porcentaje de la población que se siente segura al caminar a solas por la noche (%) [10]	50.0	52.0	46.8	46.2	61.0	72.0
	2007	**2015**	**2007**	**2015**	**2007**	**2015**
Tasa de homicidios (por cada 100 000 habitantes) [3]	42.2	29.4	23.7	21.9	2.0	1.8

Las fuentes, notas al pie y detalles técnicos se localizan al final de las notas país.

MÉXICO

Tendencias recientes

México avanzó considerablemente durante la década pasada en varios indicadores de desarrollo, como educación, salud y empleo; sin embargo, persisten retos para mantener estos avances, y mejorar otros indicadores como la confianza en las instituciones y las políticas de seguridad. México se ubica por arriba del promedio de América Latina y el Caribe (ALC) en la tasa neta de matrícula en educación secundaria (77.2% en comparación con 74.4% en ALC), esperanza de vida al nacer (77.1 años comparado con 75.6 años en ALC), tasa de mortalidad materna (38 por cada 100 000 nacidos vivos contra 74.4 en ALC) y tasa de mortalidad infantil (11.5 por cada 1 000 nacidos vivos contra 14.7 en ALC).

El producto interno bruto (PIB) per cápita de México se incrementó casi una y media veces entre 1990 y 2017. Mientras tanto, el porcentaje de la población del país que vive con menos de 5.50 USD al día (PPA de 2011) bajó de 44% a 33.6% entre 2000 y 2014. Durante el mismo periodo, la población que vive con 5.50-13.00 USD al día (PPA de 2011) aumentó de 35.5% a 42.8%. Por otra parte, 80% de la población mexicana cree que la corrupción es generalizada; 26% tiene confianza en el gobierno nacional y solo el 18% cree en la honestidad en las elecciones en 2017. Sin embargo, la participación a la elección presidencial de 2018 fue una de las más altas en la historia del país. Además, si bien se encuentra por debajo del promedio de ALC, la tasa de homicidios de 16.5 por cada 100 000 habitantes oculta grandes desigualdades regionales.

Estrategias nacionales y cooperación internacional para el desarrollo

El inminente Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2019-24 será la base para la agenda de desarrollo de la administración actual. Antes de presentarlo al Congreso, se organizó una sesión de consultación con la sociedad civil, incluyendo la comunidad indígena. Anuncios recientes indicaron que este PND priorizará el desarrollo económico y social con un énfasis en infraestructuras, políticas para combatir la corrupción y la pobreza, consolidación de la clase media, promover el desarrollo local y mejorar los servicios sociales, incluyendo la salud. Así, el PND enfocará el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 3 (salud y bienestar), ODS 8 (trabajo decente y crecimiento económico) y ODS 9 (industria, innovación e infraestructura) (ECLAC, 2018). Además, el PND prevé tres nuevos programas para 2019: “Jóvenes Construyendo el Futuro”, “Programa Nacional de Reconstrucción”, y “Programa para la Promoción de la Planificación Urbana, Metropolitana y Territorial”.

En términos de capacidades de financiación pública, los ingresos fiscales totales de México aumentaron de 5.7 puntos porcentuales desde 2000, hasta llegar a 17.2% del PIB en 2016 (en comparación con 22.7% en ALC y 34.3% en la OCDE). El país instauró la facturación electrónica en 2014; el proceso ha avanzado puesto que ahora no solo las declaraciones fiscales, sino también los registros contables y otras obligaciones que implican presentar informes, se guardan en formato XML. México se suscribió al Acuerdo Multilateral entre Autoridades Competentes sobre el Intercambio Automático de Información relativa a cuentas financieras para combatir la defraudación fiscal y el Acuerdo Multilateral entre Autoridades Competentes para el Intercambio de Informes País por País.

México ofrece y recibe cooperación de desarrollo bajo la coordinación de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID). Comparte lecciones aprendidas, y comparte recursos humanos, técnicos y financieros con países en vías de desarrollo a través de programas bilaterales, mecanismos regionales, e iniciativas trilaterales en colaboración con otros proveedores. México trabaja con los colaboradores DAC para reforzar sus capacidades e instituciones. AMEXCID se encarga de vigilar que las iniciativas de cooperación, ambas como proveedor y receptor, sean eficaces, coherentes y sostenibles.

En el ámbito de la Cooperación Sur-Sur; la región prioritaria es América Central, con la cual México opera diversos proyectos. Ejemplos sobresalientes son el Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica, un foro de diálogo y cooperación para el desarrollo económico y social, así como el Fondo de Infraestructura para Países de Mesoamérica y el Caribe (también conocido como el Fondo Yucatán). México ha establecido varias alianzas estratégicas en el ámbito de la Cooperación Sur-Sur (Chile, Colombia y Uruguay) y Triangular (Alemania, Japón, los Países Bajos, Singapur, España, Suiza, Turquía, el Reino Unido, Estados Unidos, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés). Los principales socios de México en 2016-17 fueron Alemania, Francia, Estados Unidos, la Unión Europea, el Reino Unido, el Fondo para el Medio Ambiente Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.

Indicadores clave						
Ingreso y productividad	**México**		**ALC [1]**		**OCDE [2]**	
	2007	**2017**	**2007**	**2017**	**2007**	**2017**
PIB per cápita, PPA (USD internacionales a precios constantes 2011) [3]	16 372	17 336	12 603	12 970	38 972	39 586
Productividad laboral en relación con la OCDE (%) [4]	48.6	45.7	38.3	36.8	100	100
Gasto de consumo final per cápita de hogares e instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares (ISFLSH) (USD a precios constantes 2010) [3]	6 320	6 491	4 305	5 491	22 098	20 441
	2006	**2016**	**2006**	**2016**	**2006**	**2016**
Índice de Complejidad Económica [5]	1.1	1.1	-0.3	-0.3	1.1	1.1

	México	**ALC**	**OCDE**
Cambio anual promedio en la productividad total de los factores, 2000-2017 (%) [6]	-0.2	-0.7	0.1

Vulnerabilidades sociales	**México**		**ALC**		**OCDE**	
	2007	**2016**	**2007**	**2016**	**2007**	**2016**
Porcentaje de la población que vive en pobreza (menos de USD 5.50 al día) (PPA 2011) (%) [7]	33.6	33.6	34.9	24.0	NA	NA
Porcentaje de la población que vive en vulnerabilidad (USD 5.50-13.00 al día) (PPA 2011) (%) [7]	39.4	42.8	35.5	36.5	NA	NA
Esperanza de vida al nacer (años) [3]	75.7	77.1	73.7	75.6	78.7	80.1
Años promedio de escolaridad (población de 25 años y más) [8]	8.0	8.6	7.4	8.6	11.0	11.8
Tasa neta de matrícula, nivel secundaria (%) [9]	67.1	77.2	66.6	74.4	78.7	90.3
	2007	**2017**	**2007**	**2017**	**2007**	**2017**
Porcentaje de la población que no tuvo suficiente dinero para alimentación en los 12 meses pasados (%) [10]	28.0	41.0	34.8	44.3	12.0	13.0
Índice de Gini [3]	44.6	43.4	50.8	46.2	32.7	36.5
Porcentaje de trabajadores en empleos vulnerables (% del empleo total) [11]	29.3	27.1	32.6	31.0	12.8	12.6
Tasa de mortalidad infantil (por cada 1 000 nacidos vivos) [3]	16.3	11.5	19.4	14.7	7.9	5.7
	2007	**2015**	**2007**	**2015**	**2007**	**2015**
Tasa de mortalidad materna (muertes por cada 100 000 nacidos vivos) [3]	50.0	38.0	87.1	74.4	19.0	14.0
	2009	**2015**	**2009**	**2015**	**2009**	**2015**
Calificación PISA promedio en ciencias [12]	416	416	406	412	501	493
	2018		**2018**		**2018**	
Índice de Instituciones Sociales y Género (SIGI) (%) [12]	29.0		24.6		17.3	

Medio ambiente	**México**		**ALC**		**OCDE**	
Cambio en superficie forestal, 2000-2015 (%) [3]	-2.7		-1.2		0.8	
	2005	**2016**	**2005**	**2016**	**2005**	**2016**
Contaminación atmosférica $PM_{2.5}$, exposición anual promedio (microgramos por metro cúbico) [3]	26.0	18.8	24.7	20.3	15.1	14.9
	2007	**2014**	**2007**	**2014**	**2007**	**2014**
Emisiones de CO_2 (kilogramos por USD PPA del PIB) [3]	0.31	0.22	0.25	0.23	0.32	0.24
	2007	**2017**	**2007**	**2017**	**2007**	**2017**
Porcentaje de la población satisfecha con la calidad del aire (%) [10]	71.0	68.0	74.0	73.2	74.0	79.0
Porcentaje de la población satisfecha con la calidad del agua (%) [10]	70.0	69.0	75.0	70.8	78.0	84.0

Instituciones y percepciones acerca de los servicios públicos	**México**		**ALC**		**OCDE**	
	2007	**2016**	**2007**	**2016**	**2007**	**2016**
Ingresos fiscales totales como porcentaje del PIB (%) [12]	12.6	17.2	20.8	22.7	33.7	34.3
	2006	**2017**	**2006**	**2017**	**2006**	**2017**
Porcentaje de la población satisfecha con el sistema educativo (%) [10]	67.0	61.0	68.1	65.0	64.0	68.0
	2007	**2017**	**2007**	**2017**	**2007**	**2017**
Porcentaje de la población que cree en la honestidad en los procesos electorales (%) [10]	31.0	18.0	36.9	34.9	53.0	60.0
Porcentaje de la población que piensa que la corrupción es generalizada en todo el gobierno (%) [10]	75.0	80.0	72.9	74.5	60.0	54.0
Porcentaje de la población que confía en el gobierno nacional (%) [10]	42.0	26.0	40.9	36.1	41.0	45.0
Porcentaje de la población satisfecha con las carreteras (%) [10]	57.0	62.0	54.4	53.4	61.0	66.0
Porcentaje de la población urbana satisfecha con la disponibilidad de atención a la salud de calidad (%) [10]	55.0	55.0	55.5	49.9	69.0	69.0
Porcentaje de la población satisfecha con el nivel de vida (%) [10]	73.0	76.0	68.6	69.3	73.0	77.0
Porcentaje de la población que se siente segura al caminar a solas por la noche (%) [10]	57.0	40.0	46.8	46.2	61.0	72.0
	2007	**2015**	**2007**	**2015**	**2007**	**2015**
Tasa de homicidios (por cada 100 000 habitantes) [3]	7.9	16.5	23.7	21.9	2.0	1.8

Las fuentes, notas al pie y detalles técnicos se localizan al final de las notas país.

PANAMÁ

Tendencias recientes

Panamá ha logrado avances en varios indicadores de desarrollo en la década pasada. El porcentaje de la población del país que vive con menos de 5.50 USD al día (PPA de 2011) disminuyó de 26.7% a 14.6% en el periodo 2008-16. Durante el mismo periodo, la población que vive con 5.50-13.00 USD al día (PPA de 2011) se redujo de 33.3% a 27%. La esperanza de vida mejoró a 78 años y está ahora ligeramente por debajo del promedio de la OCDE de 80.1 años. La tasa de mortalidad infantil es de 13.9 por cada 1 000 nacidos vivos, justo por debajo del promedio de América Latina y el Caribe (ALC) de 14.7. Sin embargo, la tasa de mortalidad materna sigue siendo alta: 94 por cada 100 000 nacidos vivos.

Si bien su producto interno bruto (PIB) per cápita casi se triplicó entre 1990 y 2017 y es ahora más de una y media veces mayor que el promedio de ALC, Panamá se caracteriza por un desarrollo desigual. La productividad laboral, la educación y la igualdad de ingresos aún están a la zaga de las de otros países de la región. La productividad laboral promedio en términos del PIB por persona empleada equivale a 55.7% del promedio de la OCDE. Los niveles de pobreza y vulnerabilidad son bajos, en comparación con la región. Sin embargo, la tasa neta de matrícula en educación secundaria, de 69.7%, es menor que el promedio de ALC de 74.4%. Su desempeño es superado por países más pobres, como el Estado Plurinacional de Bolivia (78%), Colombia (78.7%) y Ecuador (87.2%).

Estrategias nacionales y cooperación internacional para el desarrollo

El Plan Estratégico Nacional con Visión de Estado Panamá 2030 (PEN 2030) es una guía hacia un Estado con un alto desarrollo humano, económico, social y tecnológico articulado a lo largo de los cuatro principios transversales de igualdad de oportunidades, interculturalidad, sostenibilidad ambiental y descentralización. Los cinco principales objetivos también muestran fuertes vínculos con todos los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), en especial con el ODS 16 (paz, justicia e instituciones sólidas) y con el ODS 9 (industria, innovación e infraestructura) (ECLAC, 2018). Al mismo tiempo, el PEN 2030 armoniza con el Plan Estratégico de Gobierno (PEG) 2015-2019.

El objetivo "Crecer más y mejor" agrupa políticas públicas que promueven el crecimiento económico por medio del desarrollo de capacidades; la creación de empleo decente, y el aumento de la competitividad y el dinamismo de los sectores estratégicos a nivel nacional. La promoción de una industrialización inclusiva y sostenible, el aumento del ingreso por hora de los trabajadores y la ampliación de la cobertura de los programas de protección social son algunas de las políticas propuestas para reducir la desigualdad y mejorar la productividad.

Los objetivos de "Democracia, institucionalidad y gobernanza" y de "Alianzas estratégicas para el desarrollo" se orientan a la modernización de la justicia, la implantación de procesos transparentes, la rendición de cuentas en todo el aparato estatal y el establecimiento de criterios precisos para la asignación de recursos y la evaluación de la gestión. El proceso de modernización de las instituciones públicas guía a cada uno de los actores para combatir la corrupción, la violencia, el delito y la discriminación.

El objetivo "Buena vida para todos" se centra en políticas públicas para erradicar la pobreza en todas sus formas. Apunta a garantizar la reducción del hambre y promover la seguridad alimentaria, con el apoyo de los pequeños y medianos productores. De igual forma, incluye políticas orientadas al bienestar y la vida saludable, y al establecimiento de sistemas de salud que garanticen intervenciones y servicios esenciales de calidad. También promueve la transformación del modelo curricular para lograr una educación inclusiva, pertinente, equitativa y de calidad. Por otra parte, Panamá adoptó en 2017 un Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) basado en datos de la Encuesta de Propósitos Múltiples (EPM). El IPM consiste en 17 indicadores agrupados en cinco dimensiones: educación; vivienda, servicios básicos y acceso a Internet; ambiente, entorno y saneamiento; empleo; y salud.

En términos de capacidades de financiación pública, los ingresos fiscales totales de Panamá equivalieron a 16.6% del PIB en 2016 (en comparación con 22.7% en ALC y 34.3% en la OCDE). El país inició un programa piloto de facturación electrónica en 2018. Panamá es también signatario del Acuerdo Multilateral entre Autoridades Competentes sobre el Intercambio Automático de Información Relativa a Cuentas Financieras para combatir la defraudación fiscal.

En 2015 se creó el Viceministerio de Asuntos Multilaterales y Cooperación, en el seno del Ministerio de Relaciones Exteriores, para encargarse de gestionar fondos de cooperación internacional. Panamá participa en la economía de la cooperación como donante y como beneficiario. El país se beneficia del programa de cooperación existente entre la Unión Europea y América Central, en vigor desde 2007. El "Plan Panamá Coopera 2030" establece las prioridades de cooperación de este país, centradas en los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Algunos objetivos clave son el desarrollo económico sostenible, la inclusión social, la paridad de género y la mejora de los servicios e instituciones gubernamentales. Panamá y México tienen un programa de cooperación bilateral enfocado en frenar y prevenir la violencia mediante el intercambio de información de inteligencia, la cooperación jurídica y la acción conjunta sobre asuntos fronterizos.

Indicadores clave						
Ingreso y productividad	**Panamá**		**ALC [1]**		**OCDE [2]**	
	2007	**2017**	**2007**	**2017**	**2007**	**2017**
PIB per cápita, PPA (USD internacionales a precios constantes 2011) [3]	14 006	22 267	12 603	12 970	38 972	39 586
Productividad laboral en relación con la OCDE (%) [4]	41.2	55.7	38.3	36.8	100	100
Gasto de consumo final per cápita de hogares e instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares (ISFLSH) (USD a precios constantes 2010) [3]	4 206	5 694	4 305	5 491	22 098	20 441
	2006	**2016**	**2006**	**2016**	**2006**	**2016**
Índice de Complejidad Económica [5]	0.5	0.7	-0.3	-0.3	1.1	1.1

	Panamá	**ALC**	**OCDE**
Cambio anual promedio en la productividad total de los factores, 2000-2017 (%) [6]	NA	-0.7	0.1

Vulnerabilidades sociales	**Panamá**		**ALC**		**OCDE**	
	2007	**2016**	**2007**	**2016**	**2007**	**2016**
Porcentaje de la población que vive en pobreza (menos de USD 5.50 al día) (PPA 2011) (%) [7]	26.7	14.6	34.9	24.0	NA	NA
Porcentaje de la población que vive en vulnerabilidad (USD 5.50-13.00 al día) (PPA 2011) (%) [7]	33.3	27.0	35.5	36.5	NA	NA
Esperanza de vida al nacer (años) [3]	76.3	78.0	73.7	75.6	78.7	80.1
Años promedio de escolaridad (población de 25 años y más) [8]	NA	NA	7.4	8.6	11.0	11.8
Tasa neta de matrícula, nivel secundaria (%) [9]	63.3	69.7	66.6	74.4	78.7	90.3
	2007	**2017**	**2007**	**2017**	**2007**	**2017**
Porcentaje de la población que no tuvo suficiente dinero para alimentación en los 12 meses pasados (%) [10]	36.0	44.0	34.8	44.3	12.0	13.0
Índice de Gini [3]	52.8	50.4	50.8	46.2	32.7	36.5
Porcentaje de trabajadores en empleos vulnerables (% del empleo total) [11]	27.8	32.1	32.6	31.0	12.8	12.6
Tasa de mortalidad infantil (por cada 1 000 nacidos vivos) [3]	18.7	13.9	19.4	14.7	7.9	5.7
	2007	**2015**	**2007**	**2015**	**2007**	**2015**
Tasa de mortalidad materna (muertes por cada 100 000 nacidos vivos) [3]	89.0	94.0	87.1	74.4	19.0	14.0
	2009	**2015**	**2009**	**2015**	**2009**	**2015**
Calificación PISA promedio en ciencias [12]	376	NA	406	412	501	493
	2018		**2018**		**2018**	
Índice de Instituciones Sociales y Género (SIGI) (%) [12]	NA		24.6		17.3	

Medio ambiente	**Panamá**		**ALC**		**OCDE**	
Cambio en superficie forestal, 2000-2015 (%) [3]	-5.1		-1.2		0.8	
	2005	**2016**	**2005**	**2016**	**2005**	**2016**
Contaminación atmosférica $PM_{2.5}$, exposición anual promedio (microgramos por metro cúbico) [3]	14.1	14.1	24.7	20.3	15.1	14.9
	2007	**2014**	**2007**	**2014**	**2007**	**2014**
Emisiones de CO_2 (kilogramos por USD PPA del PIB) [3]	0.16	0.11	0.25	0.23	0.32	0.24
	2007	**2017**	**2007**	**2017**	**2007**	**2017**
Porcentaje de la población satisfecha con la calidad del aire (%) [10]	83.0	79.0	74.0	73.2	74.0	79.0
Porcentaje de la población satisfecha con la calidad del agua (%) [10]	83.0	75.0	75.0	70.8	78.0	84.0

Instituciones y percepciones acerca de los servicios públicos	**Panamá**		**ALC**		**OCDE**	
	2007	**2016**	**2007**	**2016**	**2007**	**2016**
Ingresos fiscales totales como porcentaje del PIB (%) [12]	15.7	16.6	20.8	22.7	33.7	34.3
	2006	**2017**	**2006**	**2017**	**2006**	**2017**
Porcentaje de la población satisfecha con el sistema educativo (%) [10]	78.0	69.0	68.1	65.0	64.0	68.0
	2007	**2017**	**2007**	**2017**	**2007**	**2017**
Porcentaje de la población que cree en la honestidad en los procesos electorales (%) [10]	37.0	36.0	36.9	34.9	53.0	60.0
Porcentaje de la población que piensa que la corrupción es generalizada en todo el gobierno (%) [10]	91.0	80.0	72.9	74.5	60.0	54.0
Porcentaje de la población que confía en el gobierno nacional (%) [10]	25.0	39.0	40.9	36.1	41.0	45.0
Porcentaje de la población satisfecha con las carreteras (%) [10]	46.0	59.0	54.4	53.4	61.0	66.0
Porcentaje de la población urbana satisfecha con la disponibilidad de atención a la salud de calidad (%) [10]	60.0	55.0	55.5	49.9	69.0	69.0
Porcentaje de la población satisfecha con el nivel de vida (%) [10]	73.0	76.0	68.6	69.3	73.0	77.0
Porcentaje de la población que se siente segura al caminar a solas por la noche (%) [10]	53.0	52.0	46.8	46.2	61.0	72.0
	2007	**2015**	**2007**	**2015**	**2007**	**2015**
Tasa de homicidios (por cada 100 000 habitantes) [3]	8.1	11.3	23.7	21.9	2.0	1.8

Las fuentes, notas al pie y detalles técnicos se localizan al final de las notas país.

PARAGUAY

Tendencias recientes

Paraguay ha logrado avances en algunos indicadores de desarrollo en las décadas pasadas. La tasa neta de matrícula en educación secundaria, a 64.9%, permanece por debajo del promedio de América Latina y el Caribe (ALC) de 74.4%. Sin embargo, el país mejoró en su tasa de mortalidad infantil (18 por cada 1 000 nacidos vivos) y en esperanza de vida al nacer (73.1 años). Además, el porcentaje de la población que vive con menos de 5.50 USD al día (PPA de 2011) disminuyó de 35% a 20.1% entre 2005 y 2016. En el mismo periodo, el porcentaje de la población vulnerable, que vive con 5.50-13.00 USD al día (PPA de 2011), permaneció estable en alrededor de 39.3%.

El producto interno bruto (PIB) per cápita de Paraguay se incrementó casi una y media veces en el periodo 1990-2017. No obstante, la productividad laboral, calculada en términos del PIB por persona empleada (PPA constantes de 2011), equivale aún a 22.4% del nivel de la OCDE. Por otra parte, el porcentaje de la población con empleo vulnerable sigue siendo alto: 39.2%. De igual forma, la tasa de mortalidad materna, de 132 por cada 100 000 nacidos vivos, es alta en relación con el promedio ALC de 74.4. Al mismo tiempo, la confianza en las instituciones es baja.

Estrategias nacionales y cooperación internacional para el desarrollo

El Plan Nacional de Desarrollo "Paraguay 2030" gira en torno a tres ejes estratégicos: reducción de pobreza y desarrollo social, crecimiento económico inclusivo e inserción de Paraguay en el mundo. Los ejes se plasman en 12 estrategias con fuertes vínculos con el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 1 (poner fin a la pobreza en todas sus formas) y el ODS 4 (educación de calidad) (ECLAC, 2018). Dichas estrategias están interconectadas por cuatro cuestiones transversales: igualdad de oportunidades, gestión pública transparente y eficiente, ordenamiento territorial y sostenibilidad ambiental.

El eje "Crecimiento económico inclusivo" se centra en empleo y seguridad social, competitividad e innovación, regionalización y diversificación productiva, y valorización del capital ambiental. Prevé incentivos para crear cadenas de valor y polos de producción (clústeres) para mejorar la competitividad, así como aumentar la productividad de la agricultura familiar en departamentos como San Pedro, Concepción, Canindeyú, Caazapá y Caaguazú. Además, el Ministerio de Industria y Comercio desarrolló dos planes clave: el Plan de Desarrollo Industrial y el Plan Nacional de Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (Mipymes).

El plan también incluye "Reducción de la pobreza y desarrollo social" en su primer eje. Agrupa los temas de desarrollo social equitativo, servicios sociales de calidad, desarrollo local participativo, y hábitat adecuado y sostenible. Dicho eje comprende proyectos como la incorporación de tecnologías productivas y técnicas para el fortalecimiento de la agricultura; la mejora del uso del espacio rural con esquemas de acceso a la tierra productiva y a la formación, y fortalecimiento del capital social municipal en torno a consejos público-privados que lideren la planificación estratégica local.

En términos de las capacidades de financiación pública, los ingresos fiscales totales de Paraguay ascendieron a 17.5% del PIB en 2016 (en comparación con 22.7% en ALC y 34.3% en la OCDE). En 2018 el país emprendió un proyecto piloto para probar su nuevo Sistema Integrado de Facturación Electrónica Nacional (SIFEN), aunque aún no se cuenta con información detallada al respecto. Paraguay se suscribió en fecha reciente a la Convención Multilateral sobre Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal.

La cooperación internacional en Paraguay está cambiando. Desde que el país alcanzó un nivel de ingresos mediano más alto, ha desempeñado la doble función de receptor y donante de cooperación. En consecuencia, el país se propone incorporarse a los nuevos foros de la Cooperación Sur-Sur y Triangular, como la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo. Al hacerlo, desea apoyar iniciativas en áreas en las que tiene una sólida experiencia, como la agricultura y la ganadería, el turismo y los derechos humanos. Los proyectos de cooperación internacional de Paraguay deben coincidir con los objetivos trazados en el Plan Nacional de Desarrollo. Se priorizará la promoción de empleo digno e incluyente, la educación para la empleabilidad y la seguridad social, con énfasis en grupos vulnerables.

En cuanto a la cooperación internacional no reembolsable, los principales socios de Paraguay en términos de volumen financiero son la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo, la Unión Europea, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Organización Internacional del Trabajo, la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Taiwán y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Entre otros proyectos, está la Oficina de Empleo Rural, creada con el apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo. El proyecto prevé una red interconectada de centros de empleo rural para coordinar áreas con baja demanda y áreas con alta demanda de trabajadores.

Indicadores clave					
Ingreso y productividad	**Paraguay**		**ALC [1]**		**OCDE [2]**	
	2007	**2017**	**2007**	**2017**	**2007**	**2017**
PIB per cápita, PPA (USD internacionales a precios constantes 2011) [3]	6 568	8 827	12 603	12 970	38 972	39 586
Productividad laboral en relación con la OCDE (%) [4]	18.4	22.4	38.3	36.8	100	100
Gasto de consumo final per cápita de hogares e instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares (ISFLSH) (USD a precios constantes 2010) [3]	1 957	2 619	4 305	5 491	22 098	20 441
	2006	**2016**	**2006**	**2016**	**2006**	**2016**
Índice de Complejidad Económica [5]	-0.6	-0.7	-0.3	-0.3	1.1	1.1

	Paraguay	**ALC**	**OCDE**
Cambio anual promedio en la productividad total de los factores, 2000-2017 (%) [6]	NA	-0.7	0.1

Vulnerabilidades sociales	**Paraguay**		**ALC**		**OCDE**	
	2007	**2016**	**2007**	**2016**	**2007**	**2016**
Porcentaje de la población que vive en pobreza (menos de USD 5.50 al día) (PPA 2011) (%) [7]	36.1	20.1	34.9	24.0	NA	NA
Porcentaje de la población que vive en vulnerabilidad (USD 5.50-13.00 al día) (PPA 2011) (%) [7]	38.0	39.3	35.5	36.5	NA	NA
Esperanza de vida al nacer (años) [3]	71.7	73.1	73.7	75.6	78.7	80.1
Años promedio de escolaridad (población de 25 años y más) [8]	7.2	8.4	7.4	8.6	11.0	11.8
Tasa neta de matrícula, nivel secundaria (%) [9]	58.8	64.9	66.6	74.4	78.7	90.3
	2007	**2017**	**2007**	**2017**	**2007**	**2017**
Porcentaje de la población que no tuvo suficiente dinero para alimentación en los 12 meses pasados (%) [10]	36.0	29.0	34.8	44.3	12.0	13.0
Índice de Gini [3]	53.0	47.9	50.8	46.2	32.7	36.5
Porcentaje de trabajadores en empleos vulnerables (% del empleo total) [11]	46.7	39.2	32.6	31.0	12.8	12.6
Tasa de mortalidad infantil (por cada 1 000 nacidos vivos) [3]	23.9	17.9	19.4	14.7	7.9	5.7
	2007	**2015**	**2007**	**2015**	**2007**	**2015**
Tasa de mortalidad materna (muertes por cada 100 000 nacidos vivos) [3]	148.0	132.0	87.1	74.4	19.0	14.0
	2009	**2015**	**2009**	**2015**	**2009**	**2015**
Calificación PISA promedio en ciencias [12]	NA	NA	406	412	501	493
	2018		**2018**		**2018**	
Índice de Instituciones Sociales y Género (SIGI) (%) [12]	32.8		24.6		17.3	

Medio ambiente	**Paraguay**		**ALC**		**OCDE**	
Cambio en superficie forestal, 2000-2015 (%) [3]	-20.9		-1.2		0.8	
	2005	**2016**	**2005**	**2016**	**2005**	**2016**
Contaminación atmosférica $PM_{2.5}$, exposición anual promedio (microgramos por metro cúbico) [3]	23.6	23.7	24.7	20.3	15.1	14.9
	2007	**2014**	**2007**	**2014**	**2007**	**2014**
Emisiones de CO_2 (kilogramos por USD PPA del PIB) [3]	0.11	0.10	0.25	0.23	0.32	0.24
	2007	**2017**	**2007**	**2017**	**2007**	**2017**
Porcentaje de la población satisfecha con la calidad del aire (%) [10]	86.0	81.0	74.0	73.2	74.0	79.0
Porcentaje de la población satisfecha con la calidad del agua (%) [10]	87.0	86.0	75.0	70.8	78.0	84.0

Instituciones y percepciones acerca de los servicios públicos	**Paraguay**		**ALC**		**OCDE**	
	2007	**2016**	**2007**	**2016**	**2007**	**2016**
Ingresos fiscales totales como porcentaje del PIB (%) [12]	13.9	17.5	20.8	22.7	33.7	34.3
	2006	**2017**	**2006**	**2017**	**2006**	**2017**
Porcentaje de la población satisfecha con el sistema educativo (%) [10]	73.0	69.0	68.1	65.0	64.0	68.0
	2007	**2017**	**2007**	**2017**	**2007**	**2017**
Porcentaje de la población que cree en la honestidad en los procesos electorales (%) [10]	15.0	35.0	36.9	34.9	53.0	60.0
Porcentaje de la población que piensa que la corrupción es generalizada en todo el gobierno (%) [10]	87.0	74.0	72.9	74.5	60.0	54.0
Porcentaje de la población que confía en el gobierno nacional (%) [10]	17.0	31.0	40.9	36.1	41.0	45.0
Porcentaje de la población satisfecha con las carreteras (%) [10]	46.0	46.0	54.4	53.4	61.0	66.0
Porcentaje de la población urbana satisfecha con la disponibilidad de atención a la salud de calidad (%) [10]	44.0	52.0	55.5	49.9	69.0	69.0
Porcentaje de la población satisfecha con el nivel de vida (%) [10]	57.0	81.0	68.6	69.3	73.0	77.0
Porcentaje de la población que se siente segura al caminar a solas por la noche (%) [10]	42.0	50.0	46.8	46.2	61.0	72.0
	2007	**2015**	**2007**	**2015**	**2007**	**2015**
Tasa de homicidios (por cada 100 000 habitantes) [3]	13.1	9.3	23.7	21.9	2.0	1.8

Las fuentes, notas al pie y detalles técnicos se localizan al final de las notas país.

PERÚ

Tendencias recientes

Desde las décadas pasadas, Perú ha avanzado en diversos indicadores de desarrollo. Entre 2005 y 2016 el porcentaje de la población que vive con menos de 5.50 USD al día (PPA de 2011) se redujo a la mitad; bajó de 52.2% a 24.3%, cifra que coincide con el promedio de 24% de América Latina y el Caribe (ALC). Al mismo tiempo, el porcentaje de la población vulnerable que vive con 5.50-13.00 USD al día (PPA de 2011) aumentó de 31.9% a 39.6%. La tasa de mortalidad infantil del país se redujo con fuerza de 57 a 12 por cada 1 000 nacidos vivos entre 1990 y 2016.

El producto interno bruto (PIB) per cápita de Perú aumentó casi dos veces y media entre 1990 y 2017, aunque la productividad laboral en términos del PIB por persona empleada se mantiene como solo 26.6% del promedio de la OCDE. La productividad total de los factores fue negativa: -0.5% entre 2000 y 2017. Además, Perú no tiene un buen desempeño en seguridad en el empleo y confianza en las instituciones. El país alcanzó el porcentaje más alto de personas en empleo vulnerable (49.7% de las personas empleadas). Solo 34% de la población cree en la honestidad en las elecciones y 87% piensa que la corrupción es generalizada.

Estrategias nacionales y cooperación internacional para el desarrollo

El "Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021" se centra con fuerza en los derechos humanos y su validez universal. El plan se basa en seis objetivos: derechos fundamentales y dignidad de las personas; oportunidades y acceso a los servicios; Estado y gobernabilidad; economía, competitividad y empleo; desarrollo regional e infraestructura; y recursos naturales y ambiente. Se presta particular atención al Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 16 (paz, justicia e instituciones sólidas) y al ODS 8 (trabajo decente y crecimiento económico) (ECLAC, 2018).

El plan sustenta una política macroeconómica que favorezca las inversiones públicas y privadas en actividades generadoras de empleo de calidad, y plantea como objetivos complementarios la descentralización y el respeto al medioambiente. Propone impulsar la inversión en infraestructura logística local y regional, incluida la infraestructura hidráulica y los sistemas de riego y drenaje; establecer mecanismos de coordinación entre los sectores público y privado para definir temas estratégicos de desarrollo e instrumentos que permitan mejorar la competitividad del sector productivo; reducir la informalidad urbana y explotar los recursos naturales del país de manera sostenible.

El objetivo central del plan es garantizar los derechos fundamentales y consolidar la institucionalidad democrática. Esto incluye políticas como la reforma del sistema judicial para asegurar la transparencia en todos sus procesos, así como la mejora y el fortalecimiento de programas sociales para reducir la pobreza. Junto con el objetivo de "Estado y gobernabilidad", promueve la eficiencia de la administración pública con miras a restituir la credibilidad de las instituciones públicas.

El segundo objetivo del plan se centra en los logros en cuanto al acceso universal a servicios públicos de calidad que Perú pretende garantizar para 2021. Entre ellos, alcanzar la cobertura total de educación primaria, descentralizar los servicios de salud, garantizar el acceso universal a los servicios de agua potable y saneamiento, fortalecer la seguridad ciudadana y reducir la tasa de mortalidad infantil y materna.

En términos de capacidades de financiación pública, los ingresos fiscales totales de Perú equivalieron a 16.1% del PIB en 2016 (en comparación con 22.7% de ALC y 34.3% de la OCDE). El país puso en práctica la facturación electrónica obligatoria para algunos contribuyentes desde 2014. En 2017, Perú ratificó también la Convención Multilateral sobre Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal.

En las últimas décadas, Perú ha adoptado la doble función de receptor y donador de cooperación internacional, al compartir sus conocimientos expertos con países de igual o menor nivel de desarrollo a través de modalidades como la Cooperación Sur-Sur y Triangular. La Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI) está a cargo de implementar, programar y organizar la Cooperación Técnica Internacional proveniente de fuentes públicas o privadas externas, con base en las políticas nacionales de desarrollo. En 2016, los principales socios de cooperación bilateral de Perú, en términos de volumen financiero, fueron Alemania, Estados Unidos, la Unión Europea, Suiza y España. En el mismo año, los principales socios de Cooperación Triangular del país en términos del número de proyectos fueron Alemania, España y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés). Los principales socios de Perú en Cooperación Sur-Sur en términos del número de proyectos fueron México, Brasil y Argentina.

Entre los proyectos de cooperación internacional recientes destaca el Programa de Desarrollo Económico Sostenible y Gestión Estratégica de los Recursos Naturales (PRODERN) en las regiones de Ayacucho, Apurímac, Huancavelica, Junín y Pasco. Un proyecto de cooperación bilateral apoyado por Bélgica apunta a reducir la pobreza y a la vez utilizar de manera sostenible los recursos naturales y la diversidad biológica de la región. En lo que respecta a la Cooperación Sur-Sur y Triangular, destaca el proyecto entre Guatemala, Perú y Alemania para mejorar la gestión tributaria local en Guatemala, realizado entre 2012 y 2013.

Indicadores clave						
Ingreso y productividad	**Perú**		**ALC [1]**		**OCDE [2]**	
	2007	**2017**	**2007**	**2017**	**2007**	**2017**
PIB per cápita, PPA (USD internacionales a precios constantes 2011) [3]	8 649	12 237	12 603	12 970	38 972	39 586
Productividad laboral en relación con la OCDE (%) [4]	20.8	26.6	38.3	36.8	100	100
Gasto de consumo final per cápita de hogares e instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares (ISFLSH) (USD a precios constantes 2010) [3]	2 629	3 944	4 305	5 491	22 098	20 441
	2006	**2016**	**2006**	**2016**	**2006**	**2016**
Índice de Complejidad Económica [5]	-0.7	-0.8	-0.3	-0.3	1.1	1.1

	Perú	**ALC**	**OCDE**
Cambio anual promedio en la productividad total de los factores, 2000-2017 (%) [6]	-0.5	-0.7	0.1

Vulnerabilidades sociales	**Perú**		**ALC**		**OCDE**	
	2007	**2016**	**2007**	**2016**	**2007**	**2016**
Porcentaje de la población que vive en pobreza (menos de USD 5.50 al día) (PPA 2011) (%) [7]	41.3	24.3	34.9	24.0	NA	NA
Porcentaje de la población que vive en vulnerabilidad (USD 5.50-13.00 al día) (PPA 2011) (%) [7]	35.0	39.6	35.5	36.5	NA	NA
Esperanza de vida al nacer (años) [3]	73.0	75.0	73.7	75.6	78.7	80.1
Años promedio de escolaridad (población de 25 años y más) [8]	8.4	9.2	7.4	8.6	11.0	11.8
Tasa neta de matrícula, nivel secundaria (%) [9]	75.5	79.6	66.6	74.4	78.7	90.3
	2007	**2017**	**2007**	**2017**	**2007**	**2017**
Porcentaje de la población que no tuvo suficiente dinero para alimentación en los 12 meses pasados (%) [10]	45.0	54.0	34.8	44.3	12.0	13.0
Índice de Gini [3]	50.4	43.8	50.8	46.2	32.7	36.5
Porcentaje de trabajadores en empleos vulnerables (% del empleo total) [11]	51.3	49.7	32.6	31.0	12.8	12.6
Tasa de mortalidad infantil (por cada 1 000 nacidos vivos) [3]	18.5	11.6	19.4	14.7	7.9	5.7
	2007	**2015**	**2007**	**2015**	**2007**	**2015**
Tasa de mortalidad materna (muertes por cada 100 000 nacidos vivos) [3]	95.0	68.0	87.1	74.4	19.0	14.0
	2009	**2015**	**2009**	**2015**	**2009**	**2015**
Calificación PISA promedio en ciencias [12]	369	397	406	412	501	493
	2018		**2018**		**2018**	
Índice de Instituciones Sociales y Género (SIGI) (%) [12]	24.5		24.6		17.3	

Medio ambiente	**Perú**		**ALC**		**OCDE**	
Cambio en superficie forestal, 2000-2015 (%) [3]	-2.9		-1.2		0.8	
	2005	**2016**	**2005**	**2016**	**2005**	**2016**
Contaminación atmosférica $PM_{2.5}$, exposición anual promedio (microgramos por metro cúbico) [3]	41.0	26.1	24.7	20.3	15.1	14.9
	2007	**2014**	**2007**	**2014**	**2007**	**2014**
Emisiones de CO_2 (kilogramos por USD PPA del PIB) [3]	0.19	0.16	0.25	0.23	0.32	0.24
	2007	**2017**	**2007**	**2017**	**2007**	**2017**
Porcentaje de la población satisfecha con la calidad del aire (%) [10]	60.0	62.0	74.0	73.2	74.0	79.0
Porcentaje de la población satisfecha con la calidad del agua (%) [10]	65.0	63.0	75.0	70.8	78.0	84.0

Instituciones y percepciones acerca de los servicios públicos	**Perú**		**ALC**		**OCDE**	
	2007	**2016**	**2007**	**2016**	**2007**	**2016**
Ingresos fiscales totales como porcentaje del PIB (%) [12]	18.4	16.1	20.8	22.7	33.7	34.3
	2006	**2017**	**2006**	**2017**	**2006**	**2017**
Porcentaje de la población satisfecha con el sistema educativo (%) [10]	44.0	54.0	68.1	65.0	64.0	68.0
	2007	**2017**	**2007**	**2017**	**2007**	**2017**
Porcentaje de la población que cree en la honestidad en los procesos electorales (%) [10]	33.0	34.0	36.9	34.9	53.0	60.0
Porcentaje de la población que piensa que la corrupción es generalizada en todo el gobierno (%) [10]	87.0	87.0	72.9	74.5	60.0	54.0
Porcentaje de la población que confía en el gobierno nacional (%) [10]	22.0	25.0	40.9	36.1	41.0	45.0
Porcentaje de la población satisfecha con las carreteras (%) [10]	49.0	41.0	54.4	53.4	61.0	66.0
Porcentaje de la población urbana satisfecha con la disponibilidad de atención a la salud de calidad (%) [10]	41.0	38.0	55.5	49.9	69.0	69.0
Porcentaje de la población satisfecha con el nivel de vida (%) [10]	53.0	70.0	68.6	69.3	73.0	77.0
Porcentaje de la población que se siente segura al caminar a solas por la noche (%) [10]	52.0	46.0	46.8	46.2	61.0	72.0
	2007	**2015**	**2007**	**2015**	**2007**	**2015**
Tasa de homicidios (por cada 100 000 habitantes) [3]	NA	7.2	23.7	21.9	2.0	1.8

Las fuentes, notas al pie y detalles técnicos se localizan al final de las notas país.

REPÚBLICA DOMINICANA

Tendencias recientes

La República Dominicana mejoró en varios indicadores de desarrollo en las décadas pasadas. El país es una de las economías de crecimiento más rápido. El porcentaje de la población que vive con menos de 5.50 USD al día (PPA de 2011) bajó considerablemente en el periodo 2007-16, de 34.1% a 21%. El país incrementó su PIB per cápita más de dos veces y media entre 1990 y 2017, pero permanece a la zaga en pobreza, desempleo y satisfacción con las instituciones públicas. La clase media consolidada se encuentra aún en una cifra baja y 40.8% de la población vive con 5.50-13.00 USD al día (PPA de 2011). De manera similar, si bien los niveles de desempleo aún coinciden con el promedio regional, el empleo vulnerable representa 40.9% del empleo total. La tasa neta de matrícula en educación secundaria (66.5%) también sigue por debajo del promedio.

Los resultados en confianza en las instituciones y salud son mixtos. La satisfacción de los dominicanos con la educación es alta (78% en relación con 65% en ALC y 69% en la zona de la OCDE). En cambio, solo 32% de la población cree en la honestidad en las elecciones y 70% piensa que la corrupción es generalizada. Si bien la esperanza de vida al nacer mejoró de 67.9 a 73.9 años entre 1990 y 2016, la tasa de mortalidad materna (92 por cada 100 000 nacidos vivos) sigue muy por arriba del promedio de América Latina y el Caribe (ALC) de 74.4. La tasa de mortalidad infantil es la peor de los países analizados en la región ALC (25 por cada 1 000 nacidos vivos).

Estrategias nacionales y cooperación internacional para el desarrollo

La "Estrategia Nacional de Desarrollo 2010-2030: un viaje de transformación hacia un país mejor" es la hoja de ruta de la República Dominicana hacia el crecimiento socialmente incluyente. El Plan Nacional de Desarrollo se articula alrededor de cuatro ejes estratégicos: un Estado con instituciones eficientes y transparentes; una sociedad cohesiva; una economía compleja, innovadora y sostenible, y una sociedad con gestión sostenible del medioambiente. Particular atención se presta al Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 16 (paz, justicia e instituciones fuertes) y al ODS 11 (ciudades y comunidades sostenibles) (ECLAC, 2018). Las políticas para elevar la productividad incluyen consolidar una gestión de las finanzas públicas sostenibles, asegurar un suministro confiable de electricidad a precios competitivos y desarrollar un sistema de educación superior de calidad, que responda a las necesidades del desarrollo nacional. Al mismo tiempo, el plan incluye políticas para consolidar la democracia participativa y el sistema electoral, mejorar el sistema de seguridad nacional y profesionalizar a la policía.

El segundo eje estratégico se orienta a garantizar educación, salud y seguridad social para todos al apelar a la cohesión territorial, la igualdad de oportunidades y bajos niveles de pobreza y desigualdad. Las políticas recomendadas incluyen la universalización de la educación pública del nivel preescolar a la secundaria, la promoción de una cultura de equidad entre hombres y mujeres, el fortalecimiento de las capacidades administrativas de los municipios para impulsar el desarrollo local y la disminución de la desigualdad entre las zonas rurales y las urbanas en lo referente a servicios y oportunidades económicas. Además, la República Dominicana adoptó un Índice de Pobreza Multidimensional que cuenta con cinco dimensiones: salud; educación y cuidado infantil; sustento y trabajo; vivienda y entorno; brecha digital y convivencia, así como con 24 indicadores en 2017.

En términos de capacidades de financiación pública, los ingresos fiscales totales de la República Dominicana equivalieron a 13.7% del PIB en 2016 (en comparación con 22.7% en ALC y 34.3% en la OCDE). El país se suscribió a la Convención Multilateral sobre Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal, pero no al Acuerdo Multilateral entre Autoridades Competentes para el Intercambio de Informes País por País ni al Acuerdo Multilateral entre Autoridades Competentes sobre el Intercambio Automático de Información Relativa a Cuentas Financieras para combatir la defraudación fiscal.

La política de cooperación internacional coincide con la Estrategia Nacional de Desarrollo. El Sistema Nacional de Cooperación Internacional para el Desarrollo (SINACID) está armonizado con el Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública, así como con el Sistema Integrado de Administración Financiera del Estado. A 2016, bajo el Viceministerio de Cooperación Internacional (VIMICI), los sectores en los que se concentraba la mayoría de las iniciativas eran salud, agricultura y pesca, y educación, seguidos de justicia, medioambiente, industria y comercio. La principal fuente de cooperación eran fondos multilaterales y bilaterales. Los socios clave incluyen la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Agencia de Cooperación Internacional de Japón, la Organización Panamericana de la Salud, la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional y del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos.

Indicadores clave						
Ingreso y productividad	**República Dominicana**		**ALC [1]**		**OCDE [2]**	
	2007	**2017**	**2007**	**2017**	**2007**	**2017**
PIB per cápita, PPA (USD internacionales a precios constantes 2011) [3]	10 271	14 601	12 603	12 970	38 972	39 586
Productividad laboral en relación con la OCDE (%) [4]	30.5	38.8	38.3	36.8	100	100
Gasto de consumo final per cápita de hogares e instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares (ISFLSH) (USD a precios constantes 2010) [3]	3 548	4 813	4 305	5 491	22 098	20 441
	2006	**2016**	**2006**	**2016**	**2006**	**2016**
Índice de Complejidad Económica [5]	-0.3	-0.2	-0.3	-0.3	1.1	1.1

	República Dominicana	**ALC**	**OCDE**
Cambio anual promedio en la productividad total de los factores, 2000-2017 (%) [6]	0.2	-0.7	0.1

Vulnerabilidades sociales	**República Dominicana**		**ALC**		**OCDE**	
	2007	**2016**	**2007**	**2016**	**2007**	**2016**
Porcentaje de la población que vive en pobreza (menos de USD 5.50 al día) (PPA 2011) (%) [7]	34.1	21.0	34.9	24.0	NA	NA
Porcentaje de la población que vive en vulnerabilidad (USD 5.50-13.00 al día) (PPA 2011) (%) [7]	40.4	40.8	35.5	36.5	NA	NA
Esperanza de vida al nacer (años) [3]	72.1	73.9	73.7	75.6	78.7	80.1
Años promedio de escolaridad (población de 25 años y más) [8]	7.3	7.8	7.4	8.6	11.0	11.8
Tasa neta de matrícula, nivel secundaria (%) [9]	60.7	66.5	66.6	74.4	78.7	90.3
	2007	**2017**	**2007**	**2017**	**2007**	**2017**
Porcentaje de la población que no tuvo suficiente dinero para alimentación en los 12 meses pasados (%) [10]	59.0	52.0	34.8	44.3	12.0	13.0
Índice de Gini [3]	48.6	45.3	50.8	46.2	32.7	36.5
Porcentaje de trabajadores en empleos vulnerables (% del empleo total) [11]	41.3	40.9	32.6	31.0	12.8	12.6
Tasa de mortalidad infantil (por cada 1 000 nacidos vivos) [3]	29.3	25.0	19.4	14.7	7.9	5.7
	2007	**2015**	**2007**	**2015**	**2007**	**2015**
Tasa de mortalidad materna (muertes por cada 100 000 nacidos vivos) [3]	81.0	92.0	87.1	74.4	19.0	14.0
	2009	**2015**	**2009**	**2015**	**2009**	**2015**
Calificación PISA promedio en ciencias [12]	NA	332	406	412	501	493
	2018		**2018**		**2018**	
Índice de Instituciones Sociales y Género (SIGI) (%) [12]	18.2		24.6		17.3	

Medio ambiente	**República Dominicana**		**ALC**		**OCDE**	
Cambio en superficie forestal, 2000-2015 (%) [3]	33.4		-1.2		0.8	
	2005	**2016**	**2005**	**2016**	**2005**	**2016**
Contaminación atmosférica $PM_{2.5}$, exposición anual promedio (microgramos por metro cúbico) [3]	21.3	23.7	24.7	20.3	15.1	14.9
	2007	**2014**	**2007**	**2014**	**2007**	**2014**
Emisiones de CO_2 (kilogramos por USD PPA del PIB) [3]	0.23	0.16	0.25	0.23	0.32	0.24
	2007	**2017**	**2007**	**2017**	**2007**	**2017**
Porcentaje de la población satisfecha con la calidad del aire (%) [10]	74.0	68.0	74.0	73.2	74.0	79.0
Porcentaje de la población satisfecha con la calidad del agua (%) [10]	57.0	65.0	75.0	70.8	78.0	84.0

Instituciones y percepciones acerca de los servicios públicos	**República Dominicana**		**ALC**		**OCDE**	
	2007	**2016**	**2007**	**2016**	**2007**	**2016**
Ingresos fiscales totales como porcentaje del PIB (%) [12]	15.0	13.7	20.8	22.7	33.7	34.3
	2006	**2017**	**2006**	**2017**	**2006**	**2017**
Porcentaje de la población satisfecha con el sistema educativo (%) [10]	72.0	78.0	68.1	65.0	64.0	68.0
	2007	**2017**	**2007**	**2017**	**2007**	**2017**
Porcentaje de la población que cree en la honestidad en los procesos electorales (%) [10]	35.0	32.0	36.9	34.9	53.0	60.0
Porcentaje de la población que piensa que la corrupción es generalizada en todo el gobierno (%) [10]	68.0	70.0	72.9	74.5	60.0	54.0
Porcentaje de la población que confía en el gobierno nacional (%) [10]	48.0	46.0	40.9	36.1	41.0	45.0
Porcentaje de la población satisfecha con las carreteras (%) [10]	49.0	64.0	54.4	53.4	61.0	66.0
Porcentaje de la población urbana satisfecha con la disponibilidad de atención a la salud de calidad (%) [10]	55.0	52.0	55.5	49.9	69.0	69.0
Porcentaje de la población satisfecha con el nivel de vida (%) [10]	64.0	67.0	68.6	69.3	73.0	77.0
Porcentaje de la población que se siente segura al caminar a solas por la noche (%) [10]	48.0	35.0	46.8	46.2	61.0	72.0
	2007	**2015**	**2007**	**2015**	**2007**	**2015**
Tasa de homicidios (por cada 100 000 habitantes) [3]	22.2	NA	23.7	21.9	2.0	1.8

Las fuentes, notas al pie y detalles técnicos se localizan al final de las notas país.

URUGUAY

Tendencias recientes

En las décadas pasadas Uruguay mejoró considerablemente sus resultados en materia de desarrollo. El país tiene un buen desempeño en comparación con otros países de América Latina y el Caribe (ALC) en diversos indicadores, como educación, reducción de la pobreza, salud, sostenibilidad ambiental, corrupción y seguridad ciudadana. El porcentaje de la población que vive con menos de 5.50 USD al día (PPA de 2011) disminuyó más de cuatro veces, de 17.1% a 3.7% en el periodo 2006-16. Asimismo, el porcentaje de la población vulnerable que vive con 5.50-13.00 USD al día (PPA de 2011) disminuyó de 38.1% a 23.8% en el mismo periodo. Esta disminución convirtió a Uruguay en el país con mejor desempeño en la región por sus logros en reducción de la pobreza. Además, las tasas de mortalidad materna y de mortalidad infantil ascienden a 15 por cada 100 000 nacidos vivos y 7 por cada 1 000 nacidos vivos, respectivamente. Estas tasas se ubican muy por debajo del promedio de ALC y coinciden con el promedio de la OCDE de 14 y 5.7, respectivamente.

Uruguay duplicó su producto interno bruto (PIB) per cápita entre 1990 y 2017, con lo que se convirtió en una de las economías más ricas de ALC. Sin embargo, persisten algunos problemas, en especial respecto de la productividad. La productividad laboral, medida en términos del PIB por persona empleada, es de solo 50.8% del promedio de la OCDE y el crecimiento de la productividad total de los factores fue de -2.6% entre 2000 y 2017.

Estrategias nacionales y cooperación internacional para el desarrollo

"Hacia una Estrategia Nacional de Desarrollo – Uruguay 2050" presenta los objetivos a largo plazo y las transformaciones estructurales necesarias para lograr un desarrollo sostenible futuro del Uruguay. Comprende dos ejes temáticos: el cambio demográfico y la transformación de la matriz productiva, así como tres ejes temáticos transversales: los sistemas de género, el desarrollo cultural y el desarrollo territorial.

El eje de transformación de la matriz productiva se centra en la economía digital y en la bioeconomía, que incluyen la aplicación de la nanotecnología y la biotecnología a los procesos de producción en toda la economía, por ejemplo, en los campos de las telecomunicaciones, las industrias creativas, la producción manufacturera y la salud.

La demografía, el mercado laboral, la educación, la protección social y la salud son prioridades de primer nivel en la Estrategia Nacional de Desarrollo de Uruguay. Además, la perspectiva de género analiza maneras de reducir la desigualdad en esta materia, la escasa representación femenina en la política y en los procesos de toma de decisiones. La estrategia de desarrollo territorial se propone cerrar las brechas entre las diferentes regiones de Uruguay y resolver las desigualdades y heterogeneidades territoriales existentes.

En términos de capacidades de financiación pública, los ingresos fiscales totales de Uruguay equivalieron a 27.9% del PIB en 2016 (en comparación con 22.7% de ALC y 34.3% de la OCDE). El país ha impuesto paulatinamente la obligatoriedad de la facturación electrónica para las transacciones entre empresas desde 2012. Uruguay forma parte del Acuerdo Multilateral entre Autoridades Competentes para el Intercambio de Informes País por País y del Acuerdo Multilateral entre Autoridades Competentes sobre el Intercambio Automático de Información Relativa a Cuentas Financieras para combatir la defraudación fiscal.

La prioridad de cooperación internacional de Uruguay es seguir recibiendo ayuda y cooperación internacionales durante su transición hacia el desarrollo, y a la vez aumentar su capacidad de proveer cooperación internacional en áreas en las que cuenta con probada experiencia. A escala regional, Uruguay se orienta a avanzar hacia el reconocimiento de su doble función de receptor y donante de Cooperación Sur-Sur. Más aún, considera importante continuar fortaleciendo las estrategias nacionales de Cooperación Sur-Sur y Triangular. Por otra parte, pretende fortalecer la participación de los países en espacios de coordinación regional para ayudar a construir alianzas estratégicas y posturas conjuntas en los foros globales de cooperación internacional. A nivel mundial, el país se propone llegar a un acuerdo sobre nuevas medidas y criterios alternativos al PIB per cápita para la asignación de la ayuda internacional. Esto ayudaría a atender mejor las necesidades y competencias de los países en las diferentes dimensiones de desarrollo sostenible.

La política de cooperación dual de Uruguay tiene una vocación universal, aunque su programa se centra en ALC por la cercanía geográfica y cultural. En su doble papel como receptor y donante de Cooperación Sur-Sur, en 2016 los socios más frecuentes del país fueron México y Argentina y los principales sectores fueron salud, agricultura y ganadería, y gobernanza. Como receptor de la cooperación tradicional, los principales socios de cooperación no reembolsable en términos de volumen financiero fueron el Banco Interamericano de Desarrollo, la República Popular China y Japón. Los sectores más importantes fueron agricultura y ganadería, medioambiente y educación. En cuanto a la cooperación regional y multipaís, el Sistema de las Naciones Unidas, el Mercosur y el Unasur fueron los socios más frecuentes. La salud, la educación, la agricultura y la ganadería, el medioambiente, la cultura y los deportes son los principales sectores de intervención.

Indicadores clave						
Ingreso y productividad	**Uruguay**		**ALC [1]**		**OCDE [2]**	
	2007	**2017**	**2007**	**2017**	**2007**	**2017**
PIB per cápita, PPA (USD internacionales a precios constantes 2011) [3]	14 330	20 551	12 603	12 970	38 972	39 586
Productividad laboral en relación con la OCDE (%) [4]	39.7	50.8	38.3	36.8	100	100
Gasto de consumo final per cápita de hogares e instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares (ISFLSH) (USD a precios constantes 2010) [3]	6 615	9 910	4 305	5 491	22 098	20 441
	2006	**2016**	**2006**	**2016**	**2006**	**2016**
Índice de Complejidad Económica [5]	-0.1	0.0	-0.3	-0.3	1.1	1.1

	Uruguay	**ALC**	**OCDE**
Cambio anual promedio en la productividad total de los factores, 2000-2017 (%) [6]	-2.6	-0.7	0.1

Vulnerabilidades sociales	**Uruguay**		**ALC**		**OCDE**	
	2007	**2016**	**2007**	**2016**	**2007**	**2016**
Porcentaje de la población que vive en pobreza (menos de USD 5.50 al día) (PPA 2011) (%) [7]	15.0	3.7	34.9	24.0	NA	NA
Porcentaje de la población que vive en vulnerabilidad (USD 5.50-13.00 al día) (PPA 2011) (%) [7]	36.7	23.8	35.5	36.5	NA	NA
Esperanza de vida al nacer (años) [3]	76.1	77.5	73.7	75.6	78.7	80.1
Años promedio de escolaridad (población de 25 años y más) [8]	8.0	8.7	7.4	8.6	11.0	11.8
Tasa neta de matrícula, nivel secundaria (%) [9]	67.6	82.8	66.6	74.4	78.7	90.3
	2007	**2017**	**2007**	**2017**	**2007**	**2017**
Porcentaje de la población que no tuvo suficiente dinero para alimentación en los 12 meses pasados (%) [10]	24.0	27.0	34.8	44.3	12.0	13.0
Índice de Gini [3]	46.4	39.7	50.8	46.2	32.7	36.5
Porcentaje de trabajadores en empleos vulnerables (% del empleo total) [11]	25.2	23.8	32.6	31.0	12.8	12.6
Tasa de mortalidad infantil (por cada 1 000 nacidos vivos) [3]	10.9	7.0	19.4	14.7	7.9	5.7
	2007	**2015**	**2007**	**2015**	**2007**	**2015**
Tasa de mortalidad materna (muertes por cada 100 000 nacidos vivos) [3]	23.0	15.0	87.1	74.4	19.0	14.0
	2009	**2015**	**2009**	**2015**	**2009**	**2015**
Calificación PISA promedio en ciencias [12]	427	435	406	412	501	493
	2018		**2018**		**2018**	
Índice de Instituciones Sociales y Género (SIGI) (%) [12]	22.2		24.6		17.3	

Medio ambiente	**Uruguay**		**ALC**		**OCDE**	
Cambio en superficie forestal, 2000-2015 (%) [3]	34.7		-1.2		0.8	
	2005	**2016**	**2005**	**2016**	**2005**	**2016**
Contaminación atmosférica $PM_{2.5}$, exposición anual promedio (microgramos por metro cúbico) [3]	11.9	11.5	24.7	20.3	15.1	14.9
	2007	**2014**	**2007**	**2014**	**2007**	**2014**
Emisiones de CO_2 (kilogramos por USD PPA del PIB) [3]	0.13	0.09	0.25	0.23	0.32	0.24
	2007	**2017**	**2007**	**2017**	**2007**	**2017**
Porcentaje de la población satisfecha con la calidad del aire (%) [10]	87.0	84.0	74.0	73.2	74.0	79.0
Porcentaje de la población satisfecha con la calidad del agua (%) [10]	91.0	73.0	75.0	70.8	78.0	84.0

Instituciones y percepciones acerca de los servicios públicos	**Uruguay**		**ALC**		**OCDE**	
	2007	**2016**	**2007**	**2016**	**2007**	**2016**
Ingresos fiscales totales como porcentaje del PIB (%) [12]	25.1	27.9	20.8	22.7	33.7	34.3
	2006	**2017**	**2006**	**2017**	**2006**	**2017**
Porcentaje de la población satisfecha con el sistema educativo (%) [10]	67.0	57.0	68.1	65.0	64.0	68.0
	2007	**2017**	**2007**	**2017**	**2007**	**2017**
Porcentaje de la población que cree en la honestidad en los procesos electorales (%) [10]	77.0	70.0	36.9	34.9	53.0	60.0
Porcentaje de la población que piensa que la corrupción es generalizada en todo el gobierno (%) [10]	44.0	57.0	72.9	74.5	60.0	54.0
Porcentaje de la población que confía en el gobierno nacional (%) [10]	61.0	41.0	40.9	36.1	41.0	45.0
Porcentaje de la población satisfecha con las carreteras (%) [10]	66.0	49.0	54.4	53.4	61.0	66.0
Porcentaje de la población urbana satisfecha con la disponibilidad de atención a la salud de calidad (%) [10]	73.0	67.0	55.5	49.9	69.0	69.0
Porcentaje de la población satisfecha con el nivel de vida (%) [10]	60.0	71.0	68.6	69.3	73.0	77.0
Porcentaje de la población que se siente segura al caminar a solas por la noche (%) [10]	47.0	48.0	46.8	46.2	61.0	72.0
	2007	**2015**	**2007**	**2015**	**2007**	**2015**
Tasa de homicidios (por cada 100 000 habitantes) [3]	5.8	8.5	23.7	21.9	2.0	1.8

Las fuentes, notas al pie y detalles técnicos se localizan al final de las notas país.

Notas técnicas

1. El promedio de ALC es un promedio simple. Incluye a Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Puerto Rico, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

   El promedio de ALC de 2017 (o el último año disponible) excluye lo siguiente:

   - Cuba y Venezuela en producto interno bruto (PIB) per cápita.
   - Cuba, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Puerto Rico, Trinidad y Tobago, y Venezuela en productividad laboral.
   - Cuba y Trinidad y Tobago en gasto de consumo final per cápita de hogares e instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares (ISFLSH).
   - Cuba, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Puerto Rico, y Trinidad y Tobago en productividad total de los factores (PTF).
   - Cuba, Jamaica, Puerto Rico, Trinidad y Tobago, y Venezuela en tasas de pobreza e Índice Gini.
   - Cuba y Puerto Rico en porcentaje de la población que no tuvo suficiente dinero para alimentación en los 12 meses pasados; porcentaje de la población que siente que el ingreso del hogar es suficiente para salir adelante o para vivir cómodamente; cambio en la superficie forestal; emisiones de CO2; porcentaje de la población satisfecha con la calidad del aire; porcentaje de la población satisfecha con la calidad del agua; porcentaje de la población que cree en la honestidad en las elecciones; porcentaje de la población que piensa que la corrupción es generalizada en todo el gobierno; porcentaje de la población con confianza en el gobierno nacional; porcentaje de la población satisfecha con las carreteras; porcentaje de la población urbana satisfecha con la disponibilidad de atención a la salud de calidad; y porcentaje de la población que se siente segura al caminar a solas por la noche.
   - Puerto Rico en Índice de Complejidad Económica, tasa de mortalidad infantil e ingresos fiscales totales como porcentaje del PIB.
   - El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Puerto Rico, y Trinidad y Tobago en PTF promedio.
   - Jamaica, Nicaragua, Panamá, Puerto Rico, y Trinidad y Tobago en años promedio de escolaridad.
   - Nicaragua, Puerto Rico, y Trinidad y Tobago en tasa neta de matrícula.
   - República Dominicana y Venezuela en tasa de homicidios.

   El promedio de ALC de la calificación media de PISA (Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos) en ciencias incluye solo a Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Perú, República Dominicana y Uruguay para las cifras de 2015 y a Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Panamá, Perú, Trinidad y Tobago, y Uruguay para las cifras de 2009.
2. El promedio de la OCDE es un promedio simple que incluye a todos los países miembros de la Organización a diciembre de 2018.
3. World Development Indicators (Indicadores del Desarrollo Mundial), 2017 y 2007 (o último año disponible). Los datos sobre el gasto de consumo final per cápita de hogares e instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares (ISFLSH) corresponden a 2017, excepto Panamá, Puerto Rico y Jamaica (2016) y Venezuela (2014). Los datos sobre contaminación atmosférica por exposición a $PM_{2.5}$ y esperanza de vida al nacer corresponden a 2016. Los datos sobre tasa de mortalidad materna y tasa de homicidios corresponden a 2015. Los datos sobre emisiones CO2 son de 2014.
4. Cálculos propios basados en datos obtenidos de World Bank, 2017. La productividad laboral se calcula en términos del PIB por persona empleada (PPA USD constantes de 2011).
5. Datos obtenidos de Centre for International Development, 2016 y 2006. El Índice de Complejidad Económica mide el conocimiento de una sociedad que se plasma en los productos que elabora.
6. Cálculos propios basados en datos obtenidos de Conference Board, 2017. El cambio anual promedio en la PTF, 2000 17 es un promedio simple del crecimiento anual de la PTF entre 2000 y 2017. El crecimiento de la PTF se calcula como el remanente del crecimiento del PIB menos las contribuciones e insumos (cantidad de la mano de obra, calidad de la mano de obra y capital total).
7. Datos de LAC Equity Lab, 2016 y 2007. Los datos sobre pobreza y vulnerabilidad se basan en cifras de 2016 para todos los países excepto Brasil, Chile y Honduras (para los cuales solo se dispuso de cifras de 2015), y Guatemala, Nicaragua y México (solo cifras de 2014). Las cifras de pobreza de Argentina únicamente incluyen la población de ciudades grandes (100 000 habitantes o más).
8. Datos obtenidos de Unesco, 2016 y 2007 (o último año disponible). Información más reciente disponible sobre años promedio de escolaridad: Brasil, Bolivia, Chile, Perú y República Dominicana (2015) y Guatemala (2014).
9. Datos obtenidos de Unesco, 2016 y 2007 (o último año disponible). Los datos sobre la tasa neta de matrícula corresponden a 2016, excepto Panamá (2015).

10. Datos obtenidos de Gallup, 2017 y 2007 (o último año disponible). Los datos se tomaron de encuestas de opinión pública utilizando muestras nacionalmente representativas seleccionadas aleatoriamente.
11. Datos obtenidos de ILO, 2017 y 2007; extraídos de los Indicadores del Desarrollo Mundial.
12. Datos obtenidos de la OCDE. Los datos sobre ingresos fiscales corresponden a 2007 y 2016 y los datos sobre PISA a 2009 y 2015, y los sobre el SIGI a 2018. Los datos sobre la calificación media de PISA para Argentina no son comparables pues la cobertura es demasiado pequeña. SIGI se crea usando 27 variables innovadoras que miden la discriminación en instituciones sociales, que son agrupadas en 4 dimensiones: discriminación en la familia, integridad física restringida, acceso restringido a recursos productivos y financieros, y libertades civiles restringidas. Un nivel bajo significa un nivel bajo de discriminación en las instituciones sociales: el SIGI va de 0% para no discriminación hasta 100% para discriminación muy alta.

Referencias

Centre for International Development (2016), *The Atlas of Economic Complexity* (base de datos), Center for International Development at Harvard University, www.atlas.cid.harvard.edu/ (consultado el 18 de diciembre de 2018).

Conference Board (2017), *Total Economy Database* (base de datos), www.conference-board.org/data/economydatabase/index.cfm?id=27762 (consultado el 16 de noviembre de 2018).

ECLAC (2018), *Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe*, Santiago, https://observatorioplanificacion.cepal.org/es (consultado el 18 de diciembre de 2018).

Gallup (2018), *Gallup World Poll 2017* (base de datos), www.gallup.com/home.aspx (consultado el 13 de noviembre de 2018).

ILO (2018), *ILO Statistics* (base de datos), www.ilo.org/global/statistics-and-databases/lang--en/index.htm (consultado el 7 de noviembre de 2018).

OECD (2018), *OECD.Stat* (base de datos), https://stats.oecd.org/ (consultado el 7 de diciembre de 2018).

OECD (2016), "Table B1.2 - Results (tables): Science performance among 15-year-olds", in *PISA 2015 Results (Volume I): Excellence and Equity in Education*, OECD Publishing, París, https://doi.org/10.1787/9789264266490-table120-en.

UNDP (2013), *Human Development Reports* (base de datos), http://hdr.undp.org/en/content/change-forest-area-19902011 (consultado el 12 de noviembre de 2018).

Unesco (2018), *UIS.Statistics* (base de datos), http://data.uis.unesco.org/ (consultado el 12 de noviembre de 2018).

World Bank (2018), *Latin America and Caribbean Equity Lab* (base de datos), www.worldbank.org/en/topic/poverty/lac-equity-lab1/poverty/head-count (consultado el 7 de noviembre de 2018).

World Bank (2018), *World Development Indicators* (base de datos), http://data.worldbank.org/ (consultado el 6 de noviembre de 2018).

ÉDITIONS OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARÍS CEDEX 16
(41 2019 02 4 P) ISBN 978-92-64-31377-4 – 2019

Perspectivas económicas de América Latina 2019

DESARROLLO EN TRANSICIÓN

América Latina y el Caribe experimentó un notable progreso socioeconómico desde principios de siglo. La situación macroeconómica de la mayoría de los países de la región se fortaleció, el nivel de vida de sus habitantes mejoró, y la pobreza y la desigualdad se redujeron. Sin embargo, aún prevalecen grandes vulnerabilidades estructurales, al tiempo que han surgido nuevos retos. Muchos de estos desafíos están relacionados con la transición de los países de la región a mayores niveles de ingreso y desarrollo. El informe *Perspectivas económicas de América Latina 2019: Desarrollo en transición* presenta una perspectiva analítica renovada que evalúa cuatro trampas del desarrollo relacionadas con la productividad, la vulnerabilidad social, las instituciones y el medio ambiente. El informe plantea posibles oportunidades a nivel doméstico para responder a estas trampas y busca formas de mejorar la interacción entre la agenda global y de provisión de bienes públicos globales con las agendas nacionales, todo ello en el contexto de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas. Es por ello que *Perspectivas económicas de América Latina 2019* insta a mejorar las capacidades domésticas y a adoptar una nueva visión de la cooperación internacional como facilitador para apoyar esos esfuerzos.

Consulte esta publicación en el sitio web: ***https://doi.org/10.1787/g2g9ff1a-es***.

Este trabajo está publicado en OECD iLibrary, plataforma que reúne todos los libros, publicaciones periódicas y base de datos de la OCDE. Visite ***www.oecd-ilibrary.org*** y no dude en contactarnos para más información.

AFD
AGENCE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN
cooperación española

El futuro es de todos
DNP
Departamento Nacional de Planeación

Cofinanciado por la Unión Europea

Universidad del Rosario | Escuela de Administración

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development and Cooperation SDC

Telefónica

ISBN 978-92-64-31377-4

éditionsOCDE
www.oecd.org/editions

9 789264 313774