



*Número especial*

# El Desarrollo en Transición: perspectivas para reforzar la cooperación con América Latina y el Caribe

***Berenice Miren Areso Yebra***

Premio Trabajo de Fin de Máster “Universidad, Conocimiento y Agenda 2030”

bereareso[.]gmail.com

## Resumen

Desde la aprobación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en el año 2015, los debates acerca de redefinir las bases de los modelos de la cooperación internacional para el desarrollo han ido en aumento, haciendo cada vez más evidente que el modelo actual está en crisis. En el sistema vigente, la graduación de la Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD) del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) perjudica el acceso de los países en etapa de Desarrollo en Transición a los recursos financieros no concesionales, por una parte, pero también a la transferencia de conocimientos, buenas prácticas, y a los espacios de diálogo y concertación de políticas públicas, por otra. El contexto actual nos invita a reflexionar sobre la validez de los criterios para la asignación de la AOD y, de forma más general, sobre los desafíos estructurales a los que se enfrentan los países en el actual sistema de cooperación internacional al desarrollo, subrayando la necesidad de escuchar voces que abogan por modelos de desarrollo alternativos, como el Desarrollo en Transición, particularmente en boga en la región de América Latina y el Caribe, pero también la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo (GPEDC, por sus siglas en inglés), la Cooperación Sur-Sur y Triangular (CSS y CT), la iniciativa de Global Gateway o la iniciativa Bridgetown.

## Palabras clave

Desarrollo en Transición, América Latina y el Caribe, Países de renta media, Ayuda Oficial al Desarrollo.



## Abstract

Since the adoption of the 2030 Agenda for Sustainable Development in 2015, discussions about re-defining the foundations of international development cooperation models have been on the rise, making it increasingly clear that the current model is in crisis. In the current system, the graduation of Official Development Assistance (ODA) from the Development Assistance Committee (DAC) of the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) undermines the access of developing countries in transition to non-concessional financial resources, on the one hand, but also to the transfer of knowledge, good practices, and spaces for dialogue and public policy coordination, on the other. The current context invites us to reflect on the validity of the criteria for the allocation of ODA and, more generally, on the structural challenges faced by countries in the current system of international development cooperation, underlining the need to listen to voices advocating alternative development models, such as Transition Development, particularly in vogue in the LAC region, but also the Global Partnership for Effective Development Cooperation (GPEDC), South-South and Triangular Cooperation (SSC and TC), the Global Gateway initiative or the Bridgetown initiative.

## Keywords

Development in Transition, Latin America and the Caribbean, Middle Income Countries, Official Development Aid.

## Berenice Miren Areso Yebra

Máster en Diplomacia y Relaciones Internacionales por la Escuela Diplomática de España del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación. Su Trabajo de Fin de Máster (TFM) ha sido reconocido como el mejor TFM de la V edición de los Premios “Universidad, Conocimiento y Agenda 2030”, convocados por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), Crue Universidades y la Fundación Carolina.

*La utopía está en el horizonte. Camino dos pasos, ella se aleja dos pasos y el horizonte se corre diez pasos más allá. Por mucho que camine, nunca la alcanzaré. Entonces, ¿para qué sirve la utopía? Para eso, sirve para caminar.*

Eduardo Galeano

## 1. Introducción: un panorama de cambios

Desde 2020, las crisis continuas y simultáneas azotan las comunidades a escala mundial. Las crisis humanitarias urgentes, junto con otras amenazas de todo tipo, como los efectos de la pandemia de COVID-19, las desigualdades, la inseguridad alimentaria y energética o la crisis climática, ponen en riesgo la estabilidad y prosperidad globales. Además de la creciente incertidumbre global, el 10% de la población mundial sigue viviendo en la extrema pobreza, sin poder satisfacer necesidades tan básicas como la educación, la salud o el acceso al agua potable. La pandemia ha incrementado el número de pobres en el mundo por primera vez en casi tres décadas (Albares, 2023). Según un informe de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), el hambre afecta a 828 millones de personas, 150 millones más que antes de la pandemia (Guimón, 2023). A ello se le añaden las consecuencias económicas de la invasión rusa de Ucrania especialmente notadas en los sectores industriales y de servicios, en un contexto de inflación en aumento y cadenas de suministro que ya estaban experimentando una gran presión después de la pandemia (Feás y Steinberg, 2022). En resumidas cuentas, vivimos en un mundo globalizado en el que una crisis difícilmente puede permanecer localizada y donde, en consecuencia, los retos y objetivos del desarrollo se multiplican (Olivie y Santillán O’Shea, 2023: 7).

Pese a las múltiples crisis humanitarias del último lustro, la ayuda de los donantes tradicionales ha mantenido un crecimiento constante, batiendo incluso récords históricos (OCDE, 2023a). De forma paralela, la presencia de los (mal llamados) países emergentes en la agenda internacional de cooperación para el desarrollo ha ido también en aumento, de la mano del notable incremento de la influencia china. Así, la cumbre del G-20 que tuvo lugar en la India en septiembre de 2023 y, previamente, la cumbre de los BRICS en Sudáfrica en agosto del mismo año, sugieren que se está configurando un nuevo sistema global, en contraposición a los cimientos que Londres y Washington establecieron después de la Segunda Guerra Mundial y que ha sido la base de nuestras relaciones internacionales desde entonces (Núñez Villaverde, 2023).

Hablamos entonces de un mundo que ha cambiado y al que la cooperación debería adaptarse y, según un reciente informe de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), ya lo está haciendo: “los debates se están cristalizando en torno a la necesidad de un replanteamiento fundamental del sistema de desarrollo internacional” (OCDE, 2023b). En suma, tal y como sugiere

Dubois, “hoy, de manera especial, se requiere preguntarse cuál es nuestra percepción del desarrollo en una coyuntura de profundo cambio” (Dubois, 2002: 1). De lo contrario, corremos el riesgo de alimentar una estructura que favorece exclusivamente los intereses de algunos sectores, perpetuando un sistema asimétrico y alimentando las desigualdades.

Este mismo debate acerca de cómo lograr que la cooperación al desarrollo mantenga su relevancia nació cuando integré la OCDE como becaria en enero de 2021, en un París desértico e irreconocible en razón de los sucesivos confinamientos y toques de queda. Los casi dos años en los que estuve trabajando para la Organización, estuvieron marcados por debates. Ya fuera a través de talleres que trataban de ayudar a los equipos de la OCDE a alejarse de sesgos racistas, tradicionalmente presentes en el campo de la cooperación para el desarrollo debido a su legado colonial, o de debates acalorados entre países que no lograban ponerse de acuerdo en cuestiones tan fundamentales como qué es el desarrollo. En definitiva, la necesidad de redefinir el cómo y el qué de la cooperación para el desarrollo podía palparse. Ello motivó mi decisión de redactar mi tesis sobre el Desarrollo en Transición, quizás uno de los reclamos de cambio en el ámbito de la cooperación para el desarrollo con mayor impacto y recorrido hasta la fecha. No obstante, he querido recalcar a lo largo del trabajo las causas que fundamentan este concepto, además de repasar otra serie de iniciativas que tratan, de forma similar, de remover los cimientos de la cooperación para el desarrollo con tal de ilustrar el panorama de cambios que hoy día vive este campo.

Este panorama de cambios en el campo de la cooperación al desarrollo es también relevante en España. En efecto, 2023 es un año clave para la cooperación para el desarrollo española, que aborda un ambicioso proceso de reforma y de transformación en un esfuerzo de reajuste a las nuevas realidades enumeradas. La Ley 1/2023, 20 de febrero, de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global, sustituye a su precedente, adoptada en 1998, y se desmarca por haber sido aprobada por una muy amplia mayoría conformada por todos los grupos parlamentarios, salvo uno.

Mediante esta nueva legislación, España asume la concepción universalista y transformadora del desarrollo y la cooperación, incorporando la reivindicación histórica de la sociedad española de dar rango legal al compromiso de alcanzar en 2030 el 0,7% de la Renta Nacional Bruta destinada a la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), con contribuciones de las distintas administraciones (Albares, 2023). En efecto, una encuesta del Eurobarómetro del año 2015 reflejaba que el 98% de los ciudadanos españoles considera importante cooperar con terceros países para reducir la pobreza en el mundo (Comisión Europea, 2015).

En particular, la Ley 1/2023 reconoce que “el mundo en desarrollo se caracteriza por una creciente heterogeneidad: la pobreza extrema se ha concentrado en África, al sur del Sahara, mientras que otros países de Asia y América Latina ahora enfrentan una particular agenda de Desarrollo en Transición, con mayor renta, pero con múltiples desigualdades. En unos y otros países siguen existiendo situaciones de pobreza cuya comprensión reclama conceptos e índices multidimensionales” (BOE, 2023). De esta forma, la Ley deja atrás las tradicionales métricas y criterios de clasificación de países en función de la renta, en favor de indicadores multidimensionales, haciendo suyo el enfoque de Desarrollo en Transición, que será el objeto principal de esta investigación.

Asimismo, este estudio tiene como objetivo resolver las siguientes cuestiones, que estructuran a su vez el hilo conductor:

1. Comprender cómo se define el desarrollo, desde los orígenes del término hasta la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, y qué implicaciones tiene esto en su medición.

2. Entender los fundamentos de la asignación de Ayuda Oficial al Desarrollo, así como sus principales controversias, con tal de examinar el fenómeno de Desarrollo en Transición.
3. Analizar qué características comparten los países de América Latina y el Caribe y por qué son estos los grandes defensores del Desarrollo en Transición.
4. Revisar algunas de las iniciativas más notorias que proponen alternativas a los modelos de cooperación tradicionales.

De esta forma, la hipótesis planteada en esta memoria inquiriere *en qué medida refleja el Desarrollo en Transición una necesidad de cambio del sistema de cooperación internacional y hasta qué punto ofrece una forma innovadora para la cooperación con América Latina y el Caribe.*

A fin de llevar a cabo los objetivos enumerados, esta memoria se ha nutrido de fuentes abiertas (como libros, artículos, noticias periodísticas y páginas web) y de informes facilitados por la Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AGCID). Además, he podido contar con el conocimiento de expertos en la región de América Latina y el Caribe —como el embajador de España en Misión Especial para la Cooperación Transfronteriza, D. Javier Hernández Peña—, en relaciones Unión Europea y América Latina —como el Doctor José Antonio Sanahuja—, y en Cooperación para el Desarrollo y países de renta media —como el profesor ayudante Doctor Guillermo Santander—, pudiendo así recopilar valiosa información mediante intercambios formales e informales con todos ellos. Por último, pude asistir al Curso de Verano de la Universidad Complutense de Madrid “La Cooperación Española y la Solidaridad Global: una Agenda Transformadora” (julio de 2023), patrocinado por la Fundación Carolina, que me proporcionó una mayor comprensión sobre el alcance y las implicaciones de la Ley 1/2023.

En cuanto a las limitaciones de la investigación, cabe destacar que muchos de los conceptos que la memoria abarca (tales como el Desarrollo en Transición, la nueva Ley de Cooperación Española o bien la iniciativa Bridgetown) son relativamente recientes, por lo que, a pesar de su relevancia, con frecuencia, la literatura existente acerca de estos no es extensa. Como se menciona en el trabajo, es particularmente notable la ausencia de investigación acerca de los efectos de la graduación de AOD.

La memoria se estructura en cuatro capítulos principales, cada uno de los cuales alude a uno de los objetivos planteados. El primer capítulo trata de establecer un marco teórico del desarrollo, exponiendo cómo se define el desarrollo hoy y ofreciendo además un breve recorrido histórico del concepto. También cuestiona la medición del desarrollo a través del PIB en la era del postrecimiento. El segundo indaga en por qué existe un temor de los países a graduarse, es decir, a dejar de percibir AOD. Para ello, repasa los criterios de asignación del Comité de Ayuda al Desarrollo de AOD, el fenómeno de la graduación y el reclamo de Desarrollo en Transición. El tercer capítulo examina el estado de América Latina y el Caribe ante la Agenda 2030, profundizando en los obstáculos a los que la región se enfrenta en razón de su naturaleza de renta media. Además, se basa en los casos de Chile y Uruguay para tratar de comprender el impacto del fenómeno de la graduación de la AOD en los países de la región. El cuarto capítulo enumera brevemente una serie de alternativas que permiten establecer lazos de cooperación de formas más horizontales e innovadoras, rompiendo así con las estructuras tradicionales. Por último, se alude al cuerpo redactado anteriormente con una reflexión amplia y resolutive que vincula todos los elementos y extrae conclusiones de carácter ilustrativo.

## 2. Conceptualización y medición del desarrollo

*Economic growth is not a magic wand  
for ending poverty.*

De Schutter, 2023

Los debates acerca de qué entendemos por desarrollo y cómo deberíamos medirlo han evolucionado drásticamente desde los inicios de la teoría del desarrollo. Dado que la epistemología y la ontología son, en este caso, dos conceptos muy estrechos —es decir, dado que el concepto del desarrollo y los indicadores de desarrollo están intrínsecamente vinculados al punto de confundirse—, se puede detallar la evolución del concepto de desarrollo basado en la evolución de los indicadores que se han ido utilizando en la práctica internacional (Molina Jorquera, 2020: 20).

Si bien la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (en adelante, ODS) reflejan la evolución conceptual más reciente del desarrollo (Vignolo y Van Rompaey, 2020: 364), tal y como señalan Chaturvedi *et al.*, “la aplicación de esta agenda se caracteriza por luchas de poder y controversias sin resolver” (Chaturvedi *et al.*, 2021: 2). Además, es esencial destacar que los ODS mantienen el atractivo del crecimiento económico, definido como el aumento del PIB (o la producción económica total medida en valor monetario) como medio principal para acabar con la pobreza extrema en 2030 (De Schutter, 2023).

Dada la incoherencia y la fragmentación del panorama de la cooperación mundial, especialmente en el ámbito de la cooperación al desarrollo, no está claro si se alcanzarán los ODS. En este tumultuoso contexto, emerge la necesidad de llevar a cabo una evaluación exhaustiva sobre el estado actual de los diferentes enfoques de la cooperación al desarrollo y su contribución potencial a la implementación de la Agenda 2030. Con este telón de fondo, nos preguntamos: ¿qué entendemos por desarrollo? Y ¿cómo lo medimos?

### 2.1. Breve recorrido histórico del desarrollo

#### 1945-1969: el desarrollo como concepto estático

A pesar de que las relaciones internacionales cuentan con una larga trayectoria, la historia del desarrollo internacional es más breve. El concepto de cooperación internacional para el desarrollo nace de las cenizas de la Segunda Guerra Mundial y, seguidamente, como una extensión de la relación entre los países excolonizados y los países colonizadores occidentales, en el contexto de la Guerra Fría. En aquel momento, las discusiones entre las grandes potencias giraban en torno a cómo lograr la recuperación económica rápida de una gran parte de países europeos, devastados por la guerra, y qué hacer con los países más pobres, subdesarrollados o en “vías de desarrollo”, que habían por fin logrado su derecho a la autodeterminación (Molina Jorquera, 2020: 20). Tras esta visión original del desarrollo, se oculta una implicación que, en mayor o menor medida seguimos arrastrando a día de hoy: cuanto más se acerca un país al modo de vida de una de las grandes potencias del momento, más desarrollado está. Se establece, de esta forma, un enfoque plenamente lineal, donde algunos países lideran el ranking de desarrollo y otros, rezagados, luchan por acercarse a estos. Como veremos a lo largo de este apartado, esta definición temprana del desarrollo es problemática, no solo por la falta de un enfoque multidimensional, sino porque establece una clara división global entre los “modélicos países desarrollados” y los “rezagados países subdesarrollados”, que ha prevalecido a lo largo de muchas décadas.

Podemos decir por lo tanto que, en sus inicios, el desarrollo fue entendido como un concepto estático y en exceso simplista, pues se definía como “el grado de bienestar económico de una población en cuanto a



la cantidad de bienes y servicios de los cuales disponga el ciudadano medio para su consumo e inversión” (Todaro y Smith, 2012). Para los países desarrollados y donantes de ayuda al desarrollo, la preocupación central era asignar de la forma más eficiente y menos costosa los recursos productivos escasos (Molina Jorquera, 2020: 20). Dicha concepción presuponia que, al incrementar la satisfacción económica individual, se maximizaría la satisfacción económica social total, y que todo el proceso de desarrollo ocurría en una estructura social e institucional dada e inmutable o de cambio marginal (Cypher y Dietz, 2006).

A pesar de plantear una visión de desarrollo estática, este enfoque sí contenía elementos dinámicos reflejados particularmente en las estrategias de crecimiento. En efecto, se promovía la noción de que la industrialización era el camino que seguir para asimilar el estilo de vida de un país al propio de los países más ricos. Por ejemplo, el economista sueco Gunnar Myrdal incorporaba en 1956 el concepto de “causación circular y acumulativa” para explicar las crecientes desigualdades y justificar el fundamental papel del Estado para promover reformas institucionales y aumentar así el nivel de desarrollo.<sup>1</sup> Según el premio Nobel de economía, la causalidad acumulativa permite a una economía hacer avanzar progresivamente a una sociedad desde el espectro del subdesarrollo hacia el desarrollo. Además, Myrdal opinaba que la mayoría de las naciones subdesarrolladas sufren del “dualismo” de las desarrolladas. Debido a este dualismo en las regiones subdesarrolladas de los países subdesarrollados, cuando estas naciones recibían estímulos para el crecimiento, estos iban, en gran medida, a las regiones más prósperas de la economía, dejando atrás a las regiones económicamente más desfavorecidas del país. Entre otras causas de causación acumulativa, en los países subdesarrollados se encontraban la migración de población y los flujos de capital de regiones menos desarrolladas hacia regiones más desarrolladas (Myrdal, 1957).

Este enfoque del desarrollo, de carácter lineal e invariabilidad estructural se refleja también en el modelo de etapas del crecimiento económico desarrollado por Walt W. Rostow en 1964, en el que el autor clasificó a todas las sociedades en función de sus dimensiones económicas en cinco categorías: la sociedad tradicional, la sociedad transicional, el despegue, el camino a la madurez tecnológica y el alto consumo masivo (Molina Jorquera, 2020: 22). Este modelo económico, sin duda uno de los más estructuralistas, descuida las dimensiones socioeconómicas del proceso del desarrollo (véanse la discriminación, el desempleo o la distribución del ingreso) (Todaro y Smith, 2012). En efecto, se pensaba que el crecimiento económico implicaría, de forma automática, “llegar a los más pobres” y que, en el caso contrario, el Estado se encargaría de tomar medidas correctivas. Ante este escenario, el pleno empleo, central en las políticas de los países industriales, era sinónimo de reducción de la pobreza (Ward, 2004).

En resumen, en los inicios del desarrollo se consideró prematuro preocuparse por una mayor igualdad de la distribución del ingreso y demás aspectos sociales, pues ello implicaría reducir los ahorros, la inversión, los incentivos laborales y, por lo tanto, el crecimiento. No obstante, la segunda mitad del siglo XX, durante la cual se observó un crecimiento altamente concretado y desigual, contradujo este supuesto inicial y los gobiernos se vieron a partir de ahí obligados a corregir de forma continua las grandes desigualdades y pasaron a centrar su atención gradualmente en la erradicación de la pobreza absoluta y las necesidades humanas básicas (Hicks y Streeten, 1979: 567-580).

### **1969-2000: hacia un concepto dinámico del desarrollo**

Si bien desde 1945 el desarrollo hacía meramente referencia al *desarrollo económico* y al *crecimiento productivo*, en el año 1969, los aspectos sociales del desarrollo empezaron a despertar interés (Mealla, 2006). En efecto, ese mismo año el economista británico Dudley Seers presentaba en la XI Conferencia

<sup>1</sup> Article 1000, “Gunnar Myrdal’s Development State Theory”, s.f. <https://article1000.com/gunnar-myrdals-development-state-theory/#:-:text=According%20to%20Myrdal%2C%20it%20is,from%20%E2%80%9CDualism%E2%80%9D%20of%20developed>.

Mundial de la Sociedad Internacional para el Desarrollo en Nueva Delhi las bases de un enfoque novedoso del desarrollo. Seers (1969) defendía que las complejidades del desarrollo obligaban a concentrarse en factores sociales, yendo más allá del económico, como la pobreza, el desempleo y la desigualdad y que, tan solo habiendo logrado reducir estos, un país podría garantizar haber superado un “período de desarrollo” (Molina Jorquera, 2020: 23). Por lo contrario, si estos tres indicadores disminuían, y pese a haber incrementado el ingreso per cápita, un país no podía considerar que estuviera avanzando en la dirección adecuada.

Años después, ante la creciente preocupación acerca del agotamiento de la capa de ozono, el calentamiento global y otros problemas relacionados con el nivel de vida de las sociedades a escala global, el Informe de Brundtland (1987), también llamado Nuestro Futuro Común, y desarrollado por la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo (WCED, por sus siglas en inglés), introdujo el concepto de desarrollo sostenible y describió cómo podía llegar a él la sociedad. El informe incluyó capítulos que cubrían temas tales como el papel de la economía internacional, la población y los recursos humanos, la seguridad alimentaria, las especies y ecosistemas, la energía, la industria y los principios legales propuestos para la protección ambiental.

No obstante, de todos los temas tratados, el informe destacó por su definición de desarrollo sostenible como “desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades” (Jarvie, 2014). En este enfoque innovador encontramos el concepto de “necesidades”, que enfatiza el objetivo de satisfacer las necesidades esenciales de las sociedades más pobres del mundo y, además, la idea de que la tecnología y la organización social imponen límites a la capacidad del medioambiente para satisfacer las necesidades presentes y futuras del mundo.

Bajo este novedoso punto de vista, el desarrollo pasó a tener una concepción más amplia, tratando de buscar mejoras en múltiples niveles de la sociedad. En paralelo, se dio “el giro social hacia las necesidades básicas”, donde se comenzaron a incluir también las necesidades básicas de la existencia humana, como la educación, la alimentación, la salud, etc. (Mealla, 2006). Este giro tiene dos implicaciones, ambas determinantes en la definición de desarrollo. Primero, se dejó de suponer que existía un único camino válido para el desarrollo económico y, segundo, se incluyeron por primera vez objetivos de desarrollo adecuados para diferentes situaciones, ajustándose estos a la realidad local de cada sociedad (Morgan y Bach, 2018). Stiglitz (1998) demostró que muchos de los países que se consideran más desarrollados no siguieron estrategias de desarrollo recomendadas, sino que trazaron su propio camino. El economista abogó por entender el desarrollo como una *transformación de la sociedad* y, con ese fin, elaboró estrategias de desarrollo mucho más comprensivas; fue pionero en la incorporación del sector privado, el Estado, la comunidad, la familia y el individuo en estas últimas.

Pocos años después, Amartya Sen (2000) aportaba una perspectiva diferente en la que concebía el desarrollo como desarrollo *humano*. En otras palabras, el autor hablaba del desarrollo como la libertad de acceder a un “proceso que expande las capacidades de las personas y las libertades de las que disfrutaban los individuos” (Molina Jorquera, 2020: 24).

Sen distingue entre dos tipos de libertad: la constitutiva y la instrumental. Desde el punto de vista de libertad *constitutiva*, observamos que las libertades fundamentales son componentes esenciales del desarrollo. Es decir, es esencial prevenir la falta de libertades que sufren los miembros de la sociedad como resultado de la pobreza, la tiranía, la escasez de oportunidades económicas, las privaciones sociales, el abandono de los servicios públicos, la intolerancia o el exceso de intervención presente en los Estados de carácter represivo. El desarrollo entendido como libertad tiene el deber de encargarse de prevenir las privaciones enumeradas. Asimismo, adoptando el punto de vista *instrumental* de la libertad, entendemos que los diferentes tipos de



derechos y oportunidades contribuyen a que un individuo aumente su libertad, es decir, fomentan el desarrollo. En conclusión, para Sen, la libertad no solo constituye el fin principal del desarrollo, sino que también forma parte de sus medios (Molina Jorquera, 2020: 25). Si los individuos obtienen las suficientes oportunidades sociales, podrán conformar su propio destino y ayudarse mutuamente a lograrlo. Por lo tanto, una idea central en el trabajo de Sen es la de que el individuo deja de ser un mero receptor de ayuda al desarrollo para convertirse en un actor participativo.

En esta misma dirección, Cypher (2006) aboga por una noción del desarrollo transformativa. El autor especifica que el camino al desarrollo requiere a muchos países dar un “salto sustancial”, dejando atrás las estructuras socioeconómicas pasadas y dando lugar a nuevos valores y formas de hacer las cosas (Cypher y Dietz, 2006). En suma, a inicios del siglo XXI, el desarrollo ya se entiende como un proceso multidimensional que abarca mucho más que la faceta económica e industrial.

Teniendo en cuenta estas nuevas definiciones, Naciones Unidas equiparó, en un comunicado de 1997, el desarrollo a “una empresa multidimensional [que trabaja] para lograr una mejor calidad de vida para todos los pueblos. El desarrollo económico, el desarrollo social y la protección del medioambiente son componentes del desarrollo sostenible que tienen una relación de interdependencia y se refuerzan recíprocamente.”<sup>2</sup> Se entiende, en este sentido, que el desarrollo trate de garantizar la distribución de los bienes básicos, aumentar el nivel de vida (centrándose en factores como el empleo, la educación o la salud), y enfatizar los valores culturales y humanos.

En resumen, a lo largo de las dos últimas décadas del siglo XX adquirieron importancia los enfoques de desarrollo sostenible, desarrollo humano, desarrollo con perspectiva de género y con perspectiva de derechos humanos, demostrando que no existe un solo camino universal hacia el desarrollo (Martínez Osés, 2022: 112). Sin embargo, como señala Martínez Osés, “todas estas revisiones y nuevas perspectivas en los debates sobre el desarrollo han encontrado difícil acomodo en un sistema de cooperación que, lejos de replantear su orientación al calor de dichos planteamientos críticos, trata de asumirlas desde una perspectiva eminentemente técnica a través de la incorporación de nuevas metodologías de formulación de proyectos y programas, de nuevos instrumentos y de nuevos discursos, pero sin lograr transformar en profundidad las prácticas” (Martínez Osés, 2022: 26). Nos hallamos, entonces, en una encrucijada de debates teóricos que no logran traducirse en soluciones prácticas. Dicho esto, la Agenda 2030 supuso un antes y un después en el campo de la cooperación al desarrollo.

### **Los Objetivos de Desarrollo del Milenio, la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible**

En la Cumbre del Milenio de septiembre de 2000, los líderes de 189 países adoptaron la histórica Declaración del Milenio de las Naciones Unidas, comprometiendo a sus naciones a una nueva alianza mundial para reducir la pobreza extrema y estableciendo una serie de ocho objetivos, los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), cuya fecha límite era 2015.

Entre los ocho ODM encontrábamos: erradicar la pobreza extrema y el hambre, lograr educación primaria universal, promover la equidad de género y empoderar a las mujeres, reducir la mortalidad infantil, mejorar la salud reproductiva de las mujeres, luchar contra el VIH/SIDA y otras enfermedades, y garantizar la sostenibilidad del medioambiente. El octavo objetivo era fomentar una asociación mundial para el desarrollo, y se centraba en cómo los países industrializados podían trabajar con los países más pobres para mejorar el nivel de vida de estos últimos (Asian Development Bank, 2009).

---

<sup>2</sup> Naciones Unidas, “The Sustainable Agenda. What is sustainable development?”.

Los ODM fueron revolucionarios en proporcionar un lenguaje común para alcanzar acuerdos globales. En efecto, los ocho objetivos eran realistas y fáciles de comunicar, con un mecanismo claro de medición y seguimiento. En ese sentido, la conferencia Río+20 (la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible), celebrada en Río de Janeiro en junio de 2012, inició un proceso para desarrollar un nuevo conjunto de Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que continuara con el impulso generado por los ODM y encajaran en un marco de desarrollo global más allá de 2015.

Con el fin de crear una nueva agenda de desarrollo centrada en las personas, se llevó a cabo una consulta global en línea y fuera de línea. En el proceso participaron activamente organizaciones de la sociedad civil, ciudadanos, científicos, académicos y el sector privado de todo el mundo. Así, en julio de 2014, el Grupo de Trabajo Abierto (OWG, por sus siglas en inglés) de la Asamblea General de las Naciones Unidas propuso un documento que contenía 17 objetivos que se presentarían para su aprobación por la Asamblea General en septiembre de 2015. Este documento sentó las bases para los nuevos ODS y la agenda global de desarrollo que abarcaría los años comprendidos entre 2015 y 2030<sup>3</sup>.

Adoptada unánimemente en 2015 por todos los Estados miembros de las Naciones Unidas, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (en adelante, Agenda 2030), con sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), 169 metas y 231 indicadores únicos, moldea la dirección de las políticas de desarrollo nacionales y globales, y ofrece nuevas oportunidades y metodologías para cerrar la brecha entre derechos humanos y desarrollo.<sup>4</sup> Aunque la Agenda 2030 está inequívocamente ligada a los derechos humanos —se basa explícitamente en la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH), en los tratados internacionales y otros instrumentos como la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo—, los ODS como tal reflejan el contenido de estándares internacionales tales como el fin de la pobreza (ODS 1), el hambre cero (ODS 2), o la buena salud y el bienestar (ODS 3).<sup>5</sup>

Desde su aprobación, la Agenda 2030 constituye indudablemente el marco general para guiar la acción de desarrollo global, pues ha logrado establecer un marco normativo que define el desarrollo como una “aspiración universal de inclusión y sostenibilidad” (Chaturvedi *et al.*, 2021: 1).

Los ODS se diferencian de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) por su carácter universal, su voluntad transformadora, su perspectiva integral y su visión de inclusividad. A diferencia de los ODM, que se aplicaron tan solo a lo que conocemos como “países en desarrollo”, los ODS establecen un marco universal con vocación de ser aplicado a nivel global. Además, situándose como una agenda “para las personas, el planeta, la prosperidad, la paz y la asociación”, la Agenda 2030 implica un cambio de paradigma con respecto del modelo tradicional de desarrollo. En efecto, ofrece una visión transformadora para las personas y un desarrollo sostenible centrado en el planeta, basado en los derechos humanos y sensible a la visión de género, superando así la visión más estrecha de los ODM. Cabe destacar que, por su perspectiva integral, la Agenda cubre cuestiones relacionadas con todos los derechos humanos, incluidos los derechos económicos, culturales, políticos, sociales y el derecho al desarrollo. Ello nos lleva a hablar también del carácter inclusivo de la Agenda, presente en su compromiso transversal de “no dejar a nadie atrás” así como “llegar primero a los más rezagados”. Asimismo, la Agenda pone especial atención en los grupos marginados y centra dos de sus objetivos en la lucha contra la discriminación y las desigualdades (el ODS 5, sobre desigualdad de género, y el ODS 10, sobre desigualdades dentro y entre los países).

<sup>3</sup> Sustainable Development Goals Fund, “Millennium Development Goals”, s.f. Disponible en: <https://www.sdgfund.org/mdgs-sdgs>.

<sup>4</sup> Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, “About the 2030 Agenda on Sustainable Development: OHCHR and the 2030 Agenda for Sustainable Development”, s.f. Disponible en: <https://www.ohchr.org/en/sdgs/about-2030-agenda-sustainable-development>.

<sup>5</sup> Ibid.

La Agenda 2030 aporta prometedores respuestas en un contexto marcado por las tensiones global-local, crecimiento-sostenibilidad y por la aparición de nuevos actores en el sistema, comúnmente referidos como “nuevos donantes”, ya sean grandes países con economías emergentes o sectores que tradicionalmente no se habían visto implicados en la cooperación para el desarrollo (filantropía del sector privado, redes transnacionales de organizaciones de la sociedad civil o gobiernos subnacionales). Es más, como aclara Martínez Osés, “para diversos analistas, la Agenda 2030 ya constituye una muestra de cierto reconocimiento del cambio en la conceptualización del desarrollo y en la forma de atenderlo desde la cooperación internacional” (Martínez Osés, 2022: 29). Estos destacan la importancia que la Agenda otorga a los actores locales, así como las alianzas, que apoyan las lógicas más horizontales de asociación, y los medidores multidimensionales, que incorporan indicadores ambientales, sociales y de gobierno del desarrollo (Ponce Adame, 2017). No obstante, si por una parte la Agenda parece indicar una mayor comprensión del carácter interdependiente del sector de la cooperación al desarrollo, los principales obstáculos, tales como el cambio climático, la desigualdad o las migraciones masivas, así como las pandemias o el auge de visiones autoritarias y opresivas, amenazan y debilitan el sistema multilateral.

Por todo ello, la Agenda 2030 supone un logro que, además, abre un prometedor horizonte para la transformación del sistema de cooperación internacional, pero conlleva también múltiples desafíos entre los que destacamos: sus fundamentos basados en la AOD, su lógica donante-receptor y su visión del ingreso como medida de desarrollo nacional (Martínez Osés, 2022: 28). En efecto, como veremos más adelante, los Objetivos de Desarrollo Sostenible concretan el reto de pasar de un enfoque basado en el crecimiento económico y la renta per cápita a un enfoque integral que incluya las múltiples dimensiones que impactan tanto en el progreso como en el bienestar de las personas (PNUD Uruguay, 2022).

## **2.2. Las taxonomías de desarrollo, ¿obsoletas?**

*Si alguna vez ha existido un icono controvertido en el mundo de la estadística, ese es el PIB. Mide la renta, pero no la igualdad, mide el crecimiento, pero no la destrucción, e ignora valores como la cohesión social y el medioambiente. Sin embargo, los gobiernos, las empresas y probablemente la mayoría de la gente, juran por él.*

François Lequiller, 2004

Las ventajas y desventajas de considerar el PIB per cápita como una medida del éxito del proceso de desarrollo han suscitado múltiples polémicas en la literatura académica. Como hemos visto en el apartado anterior, hasta la década de 1970, se consideraba que el PIB era representativo del desarrollo general de un país y, de hecho, se correlacionaba su aumento con el aumento general de medidas del bienestar de una sociedad (véase el empleo o bien el consumo de los hogares), a pesar de que el mismo Kuznets (1962), uno de los economistas principales creadores del PIB, pidió que no se utilizase esta última como medida de bienestar.

En efecto, y aunque el PIB sea una condición base clave para el desarrollo, centrarse exclusivamente en este indicador nos obliga a dejar en un segundo plano problemas tan centrales como la distribución y aportación de bienes, servicios y actividades no comerciales como la salud, la educación, la seguridad, la gobernanza y el medioambiente (OCDE *et al.*, 2019: 73). Como hemos mencionado en el breve recorrido histórico del desarrollo, y tal y como detallaron Stiglitz, Sen y Fitoussi (2009), “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 *et al.*, 2009). En otras palabras, si los individuos se en-

cuentran bien integrados en el mercado laboral, su contribución a la vida en sociedad supera las remuneraciones financieras (OCDE *et al.*, 2019: 73).

En 2009, la Comisión Stiglitz, Sen y Fitoussi sostuvo que el PIB no podía utilizarse como indicador de éxito para medir el desarrollo y solicitó que este se combinara con indicadores más amplios del bienestar económico de los hogares, la calidad de vida y la desigualdad, así como la sostenibilidad de los resultados que se obtuvieran a lo largo del tiempo (Stiglitz *et al.*, 2009).

En esta misma línea, y tras constatar que el desarrollo es mucho más complejo e intrínsecamente multidimensional que el ingreso per cápita, no es sorprendente que el PIB como indicador único para la graduación de la lista de recepción de Ayuda Oficial al Desarrollo (en adelante, AOD) haya sido ampliamente debatido (OCDE *et al.*, 2019: 73). En efecto, como señala Tezanos (2020), “la mera utilidad estadística de esta clasificación de rentas (...) resulta poco acorde con la concepción del desarrollo como un “proceso” continuo de progreso y no como una mera superación de etapas” (Tezanos, 2020: 29-60). A su vez, organizaciones internacionales e instituciones han abogado por el análisis sistemático del bienestar mediante, por ejemplo, el Índice de Desarrollo Humano de las Naciones Unidas, el Marco del Bienestar de la OCDE y el Análisis de Brechas Estructurales de la CEPAL (OCDE *et al.*, 2019: 75).

Para tratar de entender con mayor profundidad por qué no solo puede resultar el PIB per cápita una medida insuficiente, sino también contraproducente, pasaremos a abordar qué lugar ocupa el desarrollo sostenible en lo que muchos llaman a día de hoy la era del “postcrecimiento”.

### **2.3. El desarrollo sostenible en la era del postcrecimiento**

Olivier de Schutter, relator especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos de las Naciones Unidas desde mayo de 2020, afirmaba, tras su reelección en junio de 2023, que, con la llegada de la era del *postcrecimiento*, “el crecimiento económico no es una varita mágica para acabar con la pobreza” (De Schutter, 2023). Tal declaración podría resultar contradictoria con la ortodoxia tradicional —desde la Segunda Guerra Mundial se ha considerado que la realización de los derechos económicos y sociales, así como la reducción de la pobreza, dependen del crecimiento económico. Sin embargo, y aun reconociendo que el crecimiento económico sigue siendo un objetivo importante para los países de renta baja (PRB), De Schutter identifica cuatro motivos por los que este enfoque en el crecimiento económico puede llegar a ser problemático, en particular para los países de renta media (PRM) y países de renta alta (PRA).

En primer lugar, *el crecimiento económico no se distribuye por igual*. A lo largo de las últimas cuatro décadas, hemos podido observar un enorme aumento de las desigualdades a escala global. Además, en la mayoría de los países, un mayor crecimiento económico se traduce en muy poco, o en prácticamente nada para aquellos que viven en condiciones de extrema pobreza. Por otra parte, a medida que ha crecido la abundancia material, también lo han hecho las expectativas sociales y el número de personas que luchan por satisfacerlas, un factor clave de la pobreza que no siempre se tiene en cuenta. En otras palabras, si la situación económica de un individuo en particular mejora en términos absolutos, pero permanece estancada o decae en relación con los demás miembros de la sociedad, ese individuo experimentará una pérdida de bienestar que su mayor poder adquisitivo no logrará compensar (De Schutter *et al.*, 2023: 81-92).

En segundo lugar, *el crecimiento económico puede ser contraproducente*. Con frecuencia, se ha alentado a los países a liberalizar su comercio y a permitir la inversión extranjera en nombre del crecimiento

económico. Sin embargo, esto ha llevado a los Estados a competir por obtener inversiones extranjeras y mejorar su competitividad en las cadenas mundiales de suministro. Como De Schutter observa, la búsqueda de crecimiento ha llevado a tomar decisiones políticas desfavorables para las personas en situación de pobreza. Entre ellas, podemos destacar el establecimiento de “entornos comerciales favorables a la inversión” que permiten atraer y retener a los inversores a base de reducir los impuestos sobre los ingresos corporativos y eliminar los requisitos regulatorios, privando al Estado de ingresos públicos para poder financiar los servicios públicos y ofrecer una mayor protección social. Esta búsqueda también ha conllevado que los mercados laborales se hayan vuelto más “flexibles”, abundando cada vez más los contratos temporales y eventuales, con salarios más bajos y menos oferta de protecciones para los trabajadores. Por último, la búsqueda de crecimiento ha conducido a una privatización de los “bienes comunes”, impidiendo a las comunidades de bajos ingresos el acceso a recursos naturales antes disponibles gratuitamente e indispensables para satisfacer sus necesidades básicas, como pueden ser los bosques o las fuentes de agua. Si bien las políticas mercantiles enumeradas pueden favorecer el crecimiento económico de los Estados, no erradicarán la pobreza ni la desigualdad ni la exclusión social de las franjas más pobres de las sociedades (De Schutter *et al.*, 2023: 84).

En tercer lugar, *el crecimiento económico nos lleva a traspasar los límites planetarios*. En efecto, el “crecimiento verde” (*green growth*) promete que el crecimiento económico puede combinarse con una reducción de su huella ecológica. No obstante, la comunidad científica coincide en que “no hay pruebas empíricas que apoyen la existencia [...] de una disociación absoluta, global, permanente y suficientemente rápida y amplia de las presiones medioambientales (tanto de recursos como de impactos) del crecimiento económico” (De Schutter, 2023). Tanto es así que nuestra obsesión por el crecimiento a toda costa ha tenido un impacto devastador en el medioambiente. Además, debemos destacar que son las personas en situación de pobreza las que más dependen de los ecosistemas naturales, así como las más inmediata y gravemente afectadas por la degradación medioambiental (De Schutter *et al.*, 2023: 81).

En cuarto lugar y, por último, *el crecimiento reduce los niveles de democracia*. Según De Schutter, la fijación por el crecimiento económico ha conducido a establecer una alianza “incómodamente estrecha” entre el Estado y el mercado, entre el gobierno y la clase empresarial. Como consecuencia, las políticas públicas se inclinan sistemáticamente a favor de las corporaciones más poderosas. Los actores privados poseen tanto poder que tienen la capacidad de distorsionar, si no influir, en los procesos democráticos (De Schutter *et al.*, 2023: 90).

El enfoque “postcrecimiento”, en el que reposan las cuatro ideas clave de De Schutter, realza la necesidad de desmarcarse de la ortodoxia tradicional, que lleva prevaleciendo desde la Segunda Guerra Mundial y defiende el crecimiento económico como la panacea para erradicar la pobreza. El concepto de “postcrecimiento” establece un marco teórico en el que cobran sentido propuestas que van más allá del PIB per cápita como indicador único para determinar la graduación de los países como receptores de Ayuda Oficial al Desarrollo.

Pese a todo el debate que la medición del desarrollo ha generado desde los últimos años y la emergencia de nuevos indicadores del bienestar (como el Índice de Desarrollo Humano, el Marco de Bienestar de la OCDE y el Análisis de Brechas Estructurales), no se han logrado alcanzar acuerdos internacionales para su revisión. Las instituciones financieras internacionales y los bancos de desarrollo regionales son las entidades que se están aproximando más a abordar las necesidades políticas y las brechas de conocimiento de los países de renta media. Si bien existen alternativas propuestas al PIB per cápita como indicador del desarrollo, estas no están sistematizadas a escala regional ni internacional, por lo que podemos afirmar que existe una falta de datos que dificulta la comparabilidad entre países.



En la región de América Latina y el Caribe, con tal de responder a este reto, la Unión Europea, la OCDE y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL) están preparando un proyecto, “Nuevas Medidas para el Desarrollo en Transición: hacia un enfoque de bienestar para mejorar la vida de las personas en ALC”, para desarrollar mejores indicadores de bienestar y desarrollo multidimensional para la región. El objetivo principal del proyecto es desarrollar un marco de bienestar adaptado a las realidades y prioridades de los países en ALC (OCDE *et al.*, 2019: 93).

Tras presentar las desventajas del PIB per cápita como indicador del desarrollo, nos detendremos a analizar las limitaciones analíticas y operativas de la metodología que sigue la OCDE para determinar la asignación de la Ayuda Oficial al Desarrollo: el “clustering por ingresos” (AGCID y PNUD, 2017: 33).

### **3. El temor a graduarse y el Desarrollo en Transición**

#### **3.1. Las reglas de asignación de Ayuda Oficial al Desarrollo: ¿por qué \$12.695?**

La lista del CAD de receptores de AOD, revisada cada tres años, incluye la totalidad de los países elegibles para recibir AOD, es decir, de todos los países de renta baja (PRB), países de renta media baja (PRMB) y países de renta media alta (PRMA) según la renta nacional bruta (RNB) per cápita publicada por el Banco Mundial, a excepción de los miembros del G8, los miembros de la UE y los países con fecha firme de ingreso en la UE. La lista también incluye todos los países menos adelantados (PMA) según la definición de las Naciones Unidas. Los territorios y países que superan el umbral de Renta Media Alta (PRMA) durante tres años consecutivos en el momento de la revisión son eliminados. La próxima revisión de la lista de receptores de AOD está prevista para 2023 (OCDE, 2022).

Aunque la lista de asignación de AOD pueda parecer de interés exclusivo para los miembros del CAD, su impacto es mucho mayor. En efecto, la lista, así como sus umbrales, determina también los criterios de asignación de ayuda y las condiciones de préstamos de las instituciones multilaterales, incluidos algunos fondos mundiales, así como los de algunas agencias de cooperación bilateral (Alonso *et al.*, 2014).

Las reglas de asignación de la AOD fueron definidas en los años sesenta en el seno del CAD de la OCDE. Como plantea un informe de la Agencia Chilena de Cooperación Internacional al Desarrollo (AGCID) junto con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (en adelante, PNUD), este es un proceso en el que “los países que entran o salen de la lista de elegibilidad poco tienen que decir, ya que no se trata de un proceso consensuado ni consultado, sino de un proceso unilateral” (AGCID y PNUD, 2017: 37). En efecto, como se ha indicado previamente, tanto la graduación como las fluctuaciones entre otros niveles o categorías de la lista de elegibilidad de la AOD son consecuencia de haber superado por tres años consecutivos el umbral fijado por el Banco Mundial (en adelante, BM) utilizando el cálculo del PIB per cápita y el ajuste de los umbrales inflacionarios. Actualmente, el umbral para que un país sea considerado de renta media-alta está fijado en USD 12.695. No obstante, cabe destacar que, mientras que el BM reclasifica a los países anualmente, a medida que recibe nuevos datos, la OCDE reevalúa las posiciones de estos cada pocos años, por lo que las bandas no se alteran con tanta frecuencia (Glennie, 2011).

El BM estableció las categorías de países de renta baja, de renta media y de renta alta en 1989 basándose en gran medida en umbrales operacionales establecidos previamente. Dicho esto, las agrupaciones de ingresos no tienen implicaciones operativas para el banco, aunque la metodología utilizada sea la misma que la de la clasificación de las economías con fines operativos (PIB per cápita junto con ajuste de umbrales inflacionarios). De esta forma, el umbral de renta baja se basa en el umbral opera-



cional de “preferencia de obras civiles” y el umbral de renta media-baja coincide con un umbral actualmente discontinuado del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento<sup>6</sup> (BIRF, grupo perteneciente al BM). Dicho esto, no existe una relación correspondiente entre el umbral de renta media-alta y el umbral de renta alta con las categorías operativas del Banco (The World Bank Data Help Desk, s.f. a).

Si bien para algunos la graduación supone un gran éxito porque implica que un país alcanza un nivel de renta per cápita mayor y permite enfocarse en los países que no alcanzan aún esos niveles de renta, avanzando así hacia el objetivo global de erradicar la pobreza extrema, hay voces muy críticas con las reglas de asignación de la AOD del CAD. En su ya citado informe, la AGCID y el PNUD acusan a dichas reglas de ser una “contradicción del sistema internacional” por no reconocer “el rol que juegan los países en vía de desarrollo de renta media y alta en la provisión de bienes públicos regionales e internacionales”. Además, añade, estas “son escuetas, no prevén ni un proceso de preparación, ni toman en consideración ciclos de más de tres años, ni reconocen la interrelación entre las diferentes dimensiones e indicadores de los ODS, ni la desigualdad entre y al interior de los países, otorgándole al crecimiento y la cantidad de población la medida única del desarrollo” (AGCID y PNUD, 2017: 38).

Entre las voces críticas, podemos destacar la del economista Martín Ravallión, que trabajó 24 años para el Banco Mundial y es un gran crítico de la falta de transparencia en la determinación de los umbrales que definen las categorías de renta per cápita. En efecto, en 2013, poco después de que la OCDE anunciara que Antigua y Barbuda, Chile y Uruguay ascendían a la categoría de países de renta alta, Ravallión publicaba el artículo “¿Por qué \$12,616?”, en el que cuestionaba los motivos que el Banco Mundial había reunido para imponer dicho corte (Ravallión, 2013). Por una parte, Ravallión cuestiona por qué la conversión de divisas no utiliza los tipos de cambio de paridad de poder adquisitivo (PPA) en lugar de mantener el uso de la media móvil de los tipos de cambio oficiales en el llamado “método Atlas” del Banco Mundial.<sup>7</sup> Autores como Alonso y Glennie secundan este argumento y añaden que, de ser adoptada la conversión PPA, “la clasificación de los países cambiaría significativamente, y no de forma lineal” (Alonso *et al.*, 2014). Por otra parte, exige una mayor transparencia, claridad y rigor en la metodología para que los umbrales que definen las categorías de renta per cápita estén accesibles al escrutinio público. En resumen, Ravallión solicita que el banco intente definir sus clasificaciones de ingresos en relación con objetivos sociales acordados, incluida la reducción de la pobreza y el desarrollo humano.

Por su parte, para justificar el establecimiento de los umbrales que permiten categorizar a los países, el Banco Mundial expone lo siguiente: “El proceso de fijación de los umbrales de renta per cápita comenzó con la búsqueda de una relación estable entre una medida resumida del bienestar, como la incidencia de la pobreza y la mortalidad infantil, por un lado, y variables económicas como la RNB per cápita estimada según el método Atlas del Banco, por otro. Con base en dicha relación y la disponibilidad anual de recursos del Banco, se establecieron los umbrales originales de ingreso per cápita. Posteriormente, los umbrales originales se han actualizado cada año para incorporar el efecto de la inflación internacional, que se mide por la inflación promedia ponderada de los países más ricos del mundo, es decir, Japón, el Reino Unido, los Estados Unidos y la zona euro. Por lo tanto, los umbrales permanecen constantes en términos reales y a lo largo del tiempo y la tendencia de crecimiento de la

<sup>6</sup> Véase el proceso de graduación del BIRF en: <http://elibrary.worldbank.org/doi/pdf/10.1596/1813-9450-5531>.

<sup>7</sup> “Las estimaciones oficiales del Banco Mundial sobre el tamaño de las economías y las clasificaciones de países por nivel de renta se basan en la Renta Nacional Bruta per cápita. Para las comparaciones entre países, las estimaciones se convierten de unidades monetarias locales a dólares estadounidenses corrientes utilizando el método Atlas, que hace referencia a una antigua publicación del Banco Mundial llamada Atlas del Desarrollo Mundial. El método Atlas suaviza las fluctuaciones de los tipos de cambio mediante un factor de conversión ajustado a los precios con una media móvil de tres años. La estimación de la RNB per cápita en USD se obtiene aplicando el factor de conversión del Atlas a las estimaciones medidas en unidades monetarias locales” (The World Bank Data Help Desk, s.f. b).

economía mundial ha hecho que el número de PRB y PRMB haya disminuido gradualmente a lo largo del tiempo (Ravallión, 2013). Como alternativa a la metodología actual, Alonso y Glennie sugieren que algunos países de renta media, en particular China, deberían ser incluidos para elaborar el cálculo de la “inflación internacional” (Alonso *et al.*, 2014: 19).

Aun con todas las críticas acumuladas, son varios los miembros del CAD que sostienen que las reglas de graduación no pueden modificarse y que la lista de elegibilidad a la recepción de AOD es la que es. Esta aparente rigidez también ha sido cuestionada, pues el CAD ha facilitado excepciones en algunos casos. Como se observa en el informe de la AGCID y el PNUD, “una breve revisión de su historia pone en evidencia que, cuando ha sido necesario [el CAD] ha creado una segunda parte de la lista y esta se ha adaptado a sus decisiones políticas” (AGCID y PNUD, 2017: 38). Además, a pesar de pretender no contemplar revertir la elegibilidad de un país a la AOD —ante la posibilidad de que los niveles de renta no se mantengan para siempre y que se den retrocesos en términos de PIB per cápita, existen excepciones” (AGCID y PNUD, 2017: 38). Es el caso de Portugal, país que se retiró del CAD en 1974, fecha que coincide con la Revolución de los Claveles, y lo volvió a integrar en 1991 (OCDE, 2006). A continuación, revisaremos el caso de los países de Europa oriental como caso de estudio acerca de las variaciones en la lista de elegibilidad de la AOD del CAD y con tal de argumentar que el CAD está más abierto al cambio en la práctica que en la teoría.

El fin de la Guerra Fría y el desmembramiento de la Rusia soviética supusieron la emergencia de nuevas realidades económicas y políticas en Europa, que se tradujeron en modificaciones de la lista de elegibilidad de la AOD del CAD. En efecto, en 1993, en vista de las nuevas necesidades de las economías “en transición” de la Europa oriental, se elaboró una nueva lista. Esta se dividió en dos partes. La Parte I de la lista recogía la AOD, entendida como las ayudas otorgadas únicamente a los países en desarrollo “tradicionales”. Existía en ese momento un objetivo acordado en el seno de las Naciones Unidas que exigía que el 0,7% del ingreso nacional de los donantes se mantuviera. Mientras tanto, en la Parte II de la lista, se encontraba la “Ayuda Oficial”, es decir, aquella destinada a los países “en desarrollo más avanzados” de Europa oriental (inclusive Bielorrusia, Bulgaria, Letonia, Lituania, Polonia, Rumanía, Rusia, República Eslovaca y Ucrania). Los flujos a Moldavia se registraron en esta categoría hasta 1996, inclusive. De la misma manera que se hace en la actualidad con la lista de receptores de AOD, la lista de beneficiarios de ayuda dividida en dos partes fue revisada cada tres años (AGCID y PNUD, 2017: 39).

Con múltiples revisiones, la lista de dos partes se volvió cada vez más compleja. A la vez, la ayuda a los países en desarrollo y en transición más avanzados fue decreciendo a medida que estos se hacían más prósperos. Con el paso de los años, varios Estados del antiguo bloque soviético se unieron a la Unión Europea y se convirtieron ellos mismos en países donantes. De esta forma, en 2005, el CAD reelaboró una lista única con los beneficiarios de la AOD, suprimiendo la segunda parte de la lista. La lista única, más simplificada, recogía, según el CAD, criterios más objetivos, basados en las necesidades. En efecto, en esta nueva versión de la lista, cuando un país era agregado o retirado de un grupo de ingresos, los totales para los grupos afectados se reajustaban retroactivamente para maximizar la comparabilidad en el tiempo, con referencia a la lista más reciente. El informe de la AGCID y el PNUD las cuestiona duramente: “no queda claro de quién eran las necesidades, si del CAD o de los países receptores (...) todo pareciera indicar que se trataba de necesidades de simplificación del propio CAD y las agencias de cooperación” (AGCID y PNUD, 2017: 40).

Sea como sea, la rigidez de los umbrales de la lista de elegibilidad, así como la falta de consenso sobre la metodología detrás de esta, acarrearán múltiples problemas. Primero, existe una falta de *adecuación* en particular entre los PRM, que conforman la categoría más amplia y se caracterizan, a la vez, por su

gran heterogeneidad social y económica, no reflejadas por el PIB per cápita. Segundo, nos encontramos ante una *desigualdad* de trato entre países que, pese a encontrarse en una fase similar de desarrollo, se ven en lados opuestos del umbral asignado.

Tercero, al eliminar las medidas de apoyo internacional en función de los logros en el nivel de desarrollo de un país, podemos hablar de un problema de *incentivos*, pues se penaliza el éxito. Cuarto, hacemos frente a una gran ausencia de *coordinación* al alcanzar un país la fase de graduación y serle retirada de inmediato la ayuda al desarrollo, pudiendo desencadenar inestabilidad interna (Alonso *et al.*, 2014: 17-18).

### 3.2. El Comité de Ayuda al Desarrollo y el fenómeno de la graduación

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), que nace en 1961 con el propósito de mejorar el bienestar económico y social de las personas en todo el mundo, estaba en sus orígenes compuesta por 34 Estados miembros, todos ellos de los llamados países económicamente desarrollados. Dentro de la OCDE, el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) es el cuerpo que reúne a los países donantes de AOD, todos miembros de la OCDE, encargados también de definir y hacer el seguimiento de estándares globales en áreas clave del desarrollo (Oxfam Intermón, 2022a). Actualmente, el CAD reúne a 32 países miembros.

**TABLA 1. Lista de países miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE (2023)**

| Países miembros del CAD |                 |
|-------------------------|-----------------|
| Alemania                | Irlanda         |
| Australia               | Islandia        |
| Austria                 | Italia          |
| Bélgica                 | Japón           |
| Canadá                  | Lituania        |
| Corea                   | Luxemburgo      |
| Dinamarca               | Noruega         |
| Eslovaquia              | Nueva Zelanda   |
| Eslovenia               | Países Bajos    |
| Estados Unidos          | Polonia         |
| Estonia                 | Portugal        |
| España                  | Reino Unido     |
| Finlandia               | República Checa |
| Francia                 | Suecia          |
| Grecia                  | Suiza           |
| Hungría                 | Unión Europea   |

Fuente: Adaptado de OCDE, 2023c; OCDE, s.f.

A lo largo de su más de medio siglo de historia, el CAD ha liderado diferentes procesos de cooperación al desarrollo, entre los cuales podríamos destacar la Meta del 0,7<sup>8</sup> y la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda. Entre las críticas a las que el CAD debe hacer frente con más frecuencia, encontramos la lentitud con la que avanza sus iniciativas (que deben ser consensuadas entre una larga lista de países miembros con intereses y prioridades diferentes) y por la escasa capacidad que tiene para hacer cumplir a los Estados miembros los compromisos asumidos.

Respecto a la lista de receptores de AOD, cabe destacar que, durante la revisión trienal de la lista de 2020, el CAD acordó un retraso excepcional de un año en la actualización de la lista de países y territorios que pueden recibir AOD. La única actualización de la lista para informar sobre la ayuda en 2021 es la graduación de las Vanuatu, es decir, el traslado, dentro de la lista de las Vanuatu a la agrupación de países de renta media baja (PRMB) para reflejar su exclusión de la lista de PMA de las Naciones Unidas. Durante la misma revisión, se determinó que Palaos dejaría de formar parte de la lista del CAD a partir del 1 de enero de 2022. Sin embargo, las cifras de la RNB per cápita publicadas por el Banco Mundial en julio de 2022 (sobre datos de 2021) mostraron que quedaba por debajo del umbral de renta alta. Por lo tanto, Palaos sigue siendo un posible beneficiario de AOD. Por último, se acordó en una revisión en 2022 que Antigua y Barbuda saldría de la lista de receptores de AOD del CAD. Los países que permanecen en la lista se han distribuido de acuerdo con las clasificaciones de ingresos del Banco Mundial para 2020.

Es importante mencionar que el CAD recomienda a los países proveedores evitar dirigir AOD a aquellos Estados que estén a punto de salir de la lista, ya que, una vez que esto ocurra, dejan de ser elegibles. A día de hoy, los países y territorios que figuran en los grupos de renta media baja (PRMB) y de renta media alta (PRMA) son los siguientes:

---

<sup>8</sup> La Meta del 0,7 “es un estándar internacional que expresa el volumen de Ayuda Oficial al Desarrollo que debe proporcionar un país desarrollado midiéndolo como porcentaje (0,7%) de su riqueza total. (...) Únicamente Suecia y Holanda llegaron a tiempo a la Meta del 0,7; fueron los primeros países en cumplir el objetivo (1975). En los años posteriores se unieron Noruega (1976), Dinamarca (1978), Finlandia (1991), Luxemburgo (2000) y, por último, Reino Unido (2013)” (Oxfam Intermón, 2022b).

**TABLA 2. Lista de países y territorios de renta media baja (PRMB) y renta media alta (PRMA) (válido para informar los flujos de AOD de 2022 y 2023)**

| PRMB<br>RNB per cápita<br>entre 1046 y 4095 dólares (2020) |                    | PRMA<br>RNB per cápita<br>entre 4096 y 12.695 dólares (2020) |                      |
|--|--------------------|--|----------------------|
| Argelia  | Kirguistán         | Albania  | Macedonia del Norte  |
| Belice   | Micronesia         | Argentina  | Malasia              |
| Bolivia  | Mongolia           | Armenia  | Maldivas             |
| Cabo Verde   | Marruecos          | Azerbaiyán   | Mauricio             |
| Camerún  | Nicaragua          | Bielorrusia  | México               |
| Congo  | Nigeria            | Bosnia y Herzegovina   | Moldova              |
| Costa de Marfil  | Pakistán           | Botsuana   | Montenegro           |
| Egipto   | Papúa Nueva Guinea | Brasil   | Montserrat           |
| El Salvador  | Samoa              | China (República Popular)                                    | Namibia              |
| Eswatini   | Sri Lanka          | Colombia   | Nauru(*)             |
| Filipinas  | Tayikistán         | Costa Rica   | Niue*                |
| Franja de Gaza y West                                      | Tokelau*           | Cuba   | Palau                |
| Ghana  | Túnez              | Dominica   | Panamá               |
| Honduras   | Ucrania            | Ecuador  | Paraguay             |
| India  | Uzbekistán         | Fiyi   | Perú                 |
| Indonesia  | Vanuatu            | Gabón  | República Dominicana |
| Irán   | Vietnam            | Georgia  | Santa Helena*        |
| Kenia  | Zimbabue           | Granada  | Santa Lucía          |
|  |                    | Guatemala  | San Vicente y las    |
|  |                    | Guinea Ecuatorial  | Serbia               |
|  |                    | Guyana   | Sudáfrica            |
|  |                    | Irak   | Surinam              |
|  |                    | Islas Marshall   | Tailandia            |
|  |                    | Jamaica  | Tonga                |
|  |                    | Jordania   | Turquía              |
|  |                    | Kazajistán   | Turkmenistán         |
|  |                    | Kosovo   | Venezuela (**)       |
|  |                    | Libano   | Wallis y Futuna*     |
|  |                    | Libia  |                      |

\*Tokelau, Niue, Santa Helena, y Wallis y Futuna son países y territorios no clasificados por el Banco Mundial en julio de 2021. Clasificación estimada en la lista.

(\*) Nauru superó el umbral de renta alta en 2019 y 2020. De acuerdo con las normas del CAD para la revisión de esta lista, si sigue siendo un país de renta alta hasta el final de 2022, se propondrá su exclusión de la lista en la revisión de 2023.

(\*\*) Venezuela ha sido desclasificada temporalmente por el Banco Mundial en julio de 2021 a la espera de la publicación de las estadísticas revisadas de las cuentas nacionales. Ubicación estimada en la lista.

Fuente: Adaptado de OCDE (2022a).

En el caso de la región de América Latina y el Caribe, los siguientes países fueron eliminados de la lista de receptores de AOD del CAD por haber sido clasificados durante tres años consecutivos como PRA por el Banco Mundial: Bahamas (1996), Bermudas (1997), Barbados, y Trinidad y Tobago (2011) y, más recientemente, Chile y Uruguay (2018) (CEPAL, 2021: 43).

La lista de PRM del CAD contiene un total de 93 países que representan, aproximadamente, un tercio del PIB mundial, lo que los convierte en un importante motor del crecimiento económico global. Albergan también al 75% de la población mundial y al 62% de los pobres del mundo (The World Bank, s.f.). Es por ello por lo que, tal y como señala Abdoulaye Mar Dieye, y como veremos más adelante, “el concepto de PRM presenta un desafío de definición en sí mismo”, pues resulta complejo establecer una categorización monodimensional (basada en el factor de renta per cápita) para un número tan grande de países (Dieye, 2018). Caer en esta “trampa aritmética simplista” tiene implicaciones negativas en la formulación de políticas públicas, pues puede dar lugar a prescripciones políticas demasiado genéricas, que no se adapten a las realidades de cada región o país.

Además, el viaje de países de ingresos medios bajos a ingresos medios altos es largo y costoso —algunos autores se han referido a este fenómeno como la “trampa del ingreso medio” (Dieye, 2018). Mar Dieye estima que, históricamente, las economías que se graduaron de una categoría a la otra lo hicieron en aproximadamente 55 años. Asimismo, la media de graduación de un país de ingreso medio alto a ingreso alto es de aproximadamente 15 años. Un informe de la AGCID y el PNUD detalla que, desde los años sesenta hasta 2008, solo 13 países transitaron de renta media a renta alta según las estimaciones del Banco Mundial. Aunque la lista que propuso el CAD en 2017 es más amplia, hay que tener en cuenta que la mayoría de los países graduados ingresaron seguidamente en la Unión Europea, cuyos fondos estructurales vinieron a sustituir a la AOD, o poseían perfiles poco comparables con los de los países de la región de ALC (por ejemplo, los tigres asiáticos, que capitalizaron años de inversión en investigación, desarrollo o infraestructura, o países productores de petróleo de Oriente Medio) (AGCID y PNUD, 2017: 40).

Si bien, de forma general, el estancamiento de los PRM ocurre porque estos son demasiado ricos para competir con productores de bajo costo en otros lugares, pero demasiado pobres para invertir en actividades con mayor valor agregado, Dieye identifica tres motivos o “síndromes” principales que deberían guiar las respuestas políticas a este fenómeno.

En primer lugar, Dieye identifica el *síndrome de dependencia*: los países pueden estancarse si confían demasiado en las ventajas comparativas que los llevaron al estatus de ingreso medio en primer lugar. Muchos PRM siguen teniendo economías no diversificadas, dependiendo excesivamente de las exportaciones de uno o dos productos básicos, lo que puede generar altos niveles de volatilidad en la inversión. Por ello, es fundamental diversificarse hacia sectores productivos nuevos, sostenibles y ricos en empleo para transformar las economías de dichos países.

En segundo lugar, el *síndrome de tristeza de los ingresos medios*. Este síndrome se da particularmente cuando las desigualdades verticales (entre individuos) y horizontales (entre sociedades) son elevadas o van en aumento. Las personas deberían tener oportunidades para lograr una mayor inclusión económica, política, cultural y social. De lo contrario, se podría llegar a tensar el contrato social, impactando negativamente la cohesión social y obteniéndose así una receta perfecta para la inestabilidad política, los disturbios civiles y las perturbaciones económicas.

En tercer y último lugar, encontramos el *síndrome de Jekyll y Hyde*: algunos PRM presentan dos caras muy diferentes. En efecto, aunque algunos PRM presenten niveles de crecimiento económico eleva-



dos, los niveles de desarrollo humano, incluido un alto nivel de pobreza, persisten. En este sentido, es fundamental construir una economía impulsada por personas educadas y saludables, con las habilidades necesarias para lograr una transición hacia ingresos altos. Es necesario mejorar la productividad y la competitividad internacional, ya sea creando empleos o bien mediante la innovación, es decir, facilitando el acceso, utilización y desarrollo de nuevas tecnologías (Dieye, 2018).

Dieye argumenta que para evitar caer en estas “trampas de ingreso medio” y acelerar su camino al desarrollo, los PRM deben elaborar políticas públicas, destinadas a resolver los tres síndromes identificados, “deliberadas y decididas, dirigidas y respaldadas por instituciones políticas sólidas” (Dieye, 2018). En apoyo a dichas políticas públicas, es fundamental que la comunidad internacional lleve a cabo los estudios requeridos, que no solo brinden apoyo a los PRM estancados, sino que los acompañen también en su graduación. Aunque esta última sea indicativa de haber alcanzado niveles de renta superiores, no implica que los países graduados dejen de hacer frente a los tres síndromes enumerados (la falta de diversificación económica, desigualdad y pobreza persistente).

Pese a que múltiples investigaciones e informes enumeran, como aquí hemos hecho, las causas que permiten la graduación de los PRMA, así como los motivos por los que dicha transición es costosa y tiende a alargarse en el tiempo, no se constata la existencia de estudios sobre sus consecuencias. Este vacío académico es de especial preocupación para los países en desarrollo que no perciben subvenciones por la vía de Fondos de Cohesión, del bono del petróleo o de estructuras productivas, innovación e infraestructura de los países desarrollados, es decir, los países graduados pertenecientes a la región de ALC (AGCID y PNUD, 2017: 41). Asimismo, y como consecuencia directa de la falta de estudios sobre las consecuencias de la graduación, tampoco se hallan estrategias de acompañamiento para los países que efectúan su salida de la lista de elegibilidad de AOD.

Si bien existen ejemplos de éxito de países que, años después de graduarse, lograron convertirse en miembros del CAD (como, por ejemplo, República Checa, Polonia y Corea del Sur), Glennie (2011) señala que la narrativa “optimista”, que defiende que los PRM pueden lograr un exitoso nivel de desarrollo, suele basarse exclusivamente en los ejemplos de cinco países: China, India, Indonesia, Nigeria y Pakistán (Glennie, 2011: 7). Entonces, ¿cuál es el reclamo de los países que abogan por el Desarrollo en Transición?

### **3.3. El Desarrollo en Transición**

En una conferencia de prensa que tuvo lugar el 4 de julio de 2013 en Santiago, el que fue presidente del Banco Mundial, Jim Yong Kim, elogió el “gran logro” de Chile que acababa de alcanzar el estatus de País de Renta Alta (PRA) (Ravallión, 2013). Dicha euforia contrasta con la visión de autores como Otaviano Canuto, Matheus Cavallari o Tiago Ribeiro dos Santos, que observan con escepticismo cómo “muchos países donantes parecen ansiosos por ver a los países de renta media dejar de ser clientes de las instituciones multilaterales de desarrollo (...)” (Canuto *et al.*, 2020).

Como hemos analizado, las voces críticas consideran que la renta per cápita que separa a los grupos de renta media y de renta alta y define, de esta forma, quiénes participan en los flujos de AOD y quiénes no, es una medida que no expresa adecuadamente el nivel de desarrollo logrado por un país. A partir de ahí, la CEPAL y la OCDE han propuesto una nueva concepción del desarrollo que “permite substituir la graduación por la ‘gradación’” (Tezanos, 2020: 29). En efecto, el Desarrollo en Transición, o DT, tiene como objetivo principal “(...) repensar la cooperación internacional para el desarrollo y redefinir las relaciones entre todos los países del mundo, independientemente de su nivel de desarrollo, para dar una respuesta más innovadora y creativa a los actuales desafíos locales, regionales y mundiales.

Se trata de construir un nuevo multilateralismo basado en un enfoque renovado de cooperación internacional que incluya métricas, marcos, instrumentos y alianzas y que se adapte a los países que, tras mejorar sus indicadores de ingresos, quedan atrás en el acceso a los beneficios de las iniciativas tradicionales de cooperación” (Tezanos, 2020: 30).

En suma, podemos identificar tres características principales del Desarrollo en Transición. En primer lugar, cuestiona la renta per cápita como indicador exclusivo del desarrollo y trata de que la comunidad internacional reconozca el carácter multidimensional del desarrollo, admitiendo de esta forma que, si bien un país puede ser exitoso en un determinado sector, puede mantener carencias en otros. Esta petición está enmarcada en la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible que, como hemos tratado previamente, refrenda ese carácter irreductiblemente multidimensional del desarrollo. En segundo lugar, el Desarrollo en Transición reclama que se abandone la lógica de graduación dual que persiste hoy y que, a su vez, se instaure un proceso más gradual, donde los países no pierdan el acceso total a los instrumentos de apoyo y que, por lo contrario, la comunidad de donantes les brinde un acompañamiento que les permita consolidar sus logros y hacer frente a sus mayores desafíos. En tercer lugar, la graduación debería considerar no solo las deficiencias de un país, sino también su capacidad para abordar estas deficiencias mediante la movilización de recursos internos. Resulta poco justificable, por ejemplo, solicitar asistencia internacional al mismo tiempo que se evita establecer un sistema tributario sólido que garantice que los sectores más acomodados cumplan con sus obligaciones fiscales. Por último, es esencial que la oferta de apoyo sea transparente y clara, de manera que todos los países tengan conocimiento de los mecanismos de ayuda disponibles a medida que transitan de una situación a otra (Alonso, 2017).

El Desarrollo en Transición evidencia los beneficios que aporta un enfoque basado en incentivos. De esta forma, el DT permitiría que la graduación de los países de renta media se realizara de forma gradual y adaptada a las condiciones específicas de cada país. Sin embargo, para que este proceso sea manejable, es necesario delimitar las dimensiones que se deben tener en cuenta. Idealmente, estas dimensiones deberían centrarse en aspectos fundamentales del desarrollo que puedan medirse de manera precisa a través de indicadores confiables y que cuenten con instrumentos de ayuda específicos que puedan activarse según la situación del país. Cuatro dimensiones destacan como apropiadas para satisfacer estos requisitos, pues, como veremos más adelante, coinciden en su mayoría con las trampas de desarrollo, brechas estructurales que impiden el progreso de un país, a las cuales se enfrentan los países de renta media. Son las siguientes: las deficiencias en materia social, que no solo se reflejan en términos absolutos, sino también a través de diversas medidas de desigualdad y fragmentación social; las insuficiencias en infraestructuras, que a veces están condicionadas por desfavorables condiciones geográficas del país en cuestión; los desafíos ambientales, que influyen en la sostenibilidad del desarrollo, y, finalmente, la vulnerabilidad del país ante diversos riesgos (sean de índole ambiental, conflictiva o financiera) (Alonso, 2017).

#### **4. América Latina y el Caribe como región de renta media: desafíos y oportunidades**

Este apartado elaborará un estado del arte de la región de América Latina y el Caribe a través de la óptica del desarrollo. Para ello, se abordarán cuatro temas fundamentales. En primer lugar, se analizarán los antecedentes de la inserción de América Latina y el Caribe en la agenda internacional de desarrollo, para después tratar la actualidad. Seguidamente, se analizarán los retos estructurales a los que se enfrenta la región como región de renta media y se profundizará en el avance de ALC en tres Objetivos de Desarrollo Sostenible que plantean un especial reto para la región. Por último, se abordarán los casos de Chile y Uruguay como países de la región recién graduados.

#### **4.1. La cooperación al desarrollo en América Latina y el Caribe: antecedentes históricos**

En un mundo que se enfrenta continuamente a crisis múltiples y simultáneas, la política internacional latinoamericana no es una excepción. Mientras el ascenso de China, la crisis de la globalización neoliberal, así como el impacto de la COVID-19 y la invasión de Rusia a Ucrania, alimentan la imagen de un mundo en transición, debemos detenernos para comprender qué caracteriza a América Latina en este período de interregno. A pesar de que, con frecuencia, se hable de América Latina como un bloque ideológico conjunto y homogéneo, autores como Comini y Frenkel (2017), o Alemany y Freres (2018), observan más atomización que convergencia.

No obstante, en la región de América Latina y el Caribe, los países han desarrollado un sólido conjunto de acuerdos y buenas prácticas basados en evidencia a través de la CEPAL, que se alinea con las recomendaciones de la OCDE. Además, en la región se han internalizado de manera temprana, y tanto a nivel institucional como a nivel social, los ODM y, posteriormente, los ODS. Todos los países han establecido organismos encargados de implementar la Agenda 2030 y de coordinar sus políticas públicas en línea con estos objetivos. A pesar de los desafíos surgidos y las dificultades estructurales enumeradas, no se deben pasar por alto los avances en la calidad de las políticas de desarrollo de la región.

Otro aspecto fundamental que no debe pasarse por alto es la relevancia de la cooperación iberoamericana, especialmente en ausencia de mecanismos de cooperación intrarregional más avanzados. Aunque es cierto que este proceso se beneficia de la participación activa de España, Iberoamérica se ha convertido en un espacio que ha adquirido sustancia y legitimidad a través de un diálogo regional constante que se ha mantenido durante más de treinta años. La creación de una agenda compartida a través de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) y la realización de numerosos proyectos a través de todos los organismos del sistema iberoamericano, como la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), la Organización Iberoamericana de la Juventud (OIJ), la Organización Iberoamericana para la Seguridad Social (OISS) o la Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos (COMJIB), son logros significativos en el ámbito de las políticas de desarrollo (Rodríguez Pinzón, 2022).

Tras mencionar los logros regionales más recientes, que demuestran puntos de unión para lograr hacer frente a los mayores retos de desarrollo, podemos afirmar que en la región latinoamericana nunca ha existido una visión uniforme del desarrollo, contrariamente a otras partes del mundo. Sin embargo, a lo largo de la historia reciente de América Latina, se pueden identificar concepciones predominantes en diferentes períodos. A finales del siglo XX, muchos países de la región percibían el desarrollo como la plena integración en el orden económico mundial predominante. Esto se manifestaba en políticas de apertura económica, particularmente a través de acuerdos de libre comercio, con el objetivo de establecer relaciones amigables con las principales naciones y organizaciones internacionales (Thorp, 1998).

Sin embargo, esta situación cambió en el nuevo milenio, cuando surgió una crisis del modelo previo y nuevos líderes, como Evo Morales en Bolivia, Hugo Chávez en Venezuela y Rafael Correa en Ecuador, cuestionaron abiertamente este enfoque o propusieron visiones alternativas. A nivel regional, América Latina no adoptó una posición extrema, pero sí buscó una mayor autonomía con respecto a la narrativa dominante promovida por los países de la OCDE y el sistema de Bretton Woods. Se fomentaron nuevas plataformas de articulación política en esta línea, como la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) o la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac) en 2004 y 2011, respectivamente (Alemany y Freres, 2018: 72).

Esta actitud también se manifestó en el ámbito de la cooperación internacional. Es importante destacar que América Latina no ha tenido una influencia global muy significativa en comparación con otras

regiones del Sur, como Asia Pacífico u Oriente Medio, lo que afecta en cierta medida su capacidad de incidir en asuntos internacionales en general y, específicamente, en el ámbito de la cooperación. En esta misma línea, “la región enfrenta problemas de gobernanza de la cooperación, incluyendo la superposición de responsabilidades en diferentes procesos subregionales y regionales latinoamericanos y caribeños” (Surasky, 2017). Esta falta de gobernanza efectiva en el ámbito internacional en América Latina afecta las posibilidades de alcanzar consensos sólidos y de influir en foros multilaterales, elementos cruciales para la inserción regional en la agenda de desarrollo.

Comini y Frenkel ofrecen un diagnóstico rotundo respecto al posicionamiento regional ante el sistema internacional de cooperación desde las últimas décadas, “América Latina se encuentra dividida y eso la debilita, la hace vulnerable y la expone” (Comini y Frenkel, 2017: 117). En el espacio de tiempo que oscila entre el inicio del siglo XXI y el proceso de negociación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) (2015), Alemany y Freres establecen cuatro categorías diferentes, en las que clasifican los países de la región en función de sus agendas de cooperación y de si legitiman, o no, el actual sistema de cooperación internacional al desarrollo.

En primer lugar, encontramos el grupo de países que no cuestionaba el *statu quo*. Es decir, al percibirse como necesitados de AOD, países como Colombia, Perú, u otros de América Central, no presentaban problema alguno con la agenda vigente de cooperación al desarrollo. En segundo lugar, tenemos aquellos países que adoptaban una posición “crítica y alternativa”, una “visión del Sur” que cuestionaba el CAD y la legitimidad de sus decisiones. En tercer lugar, tenemos países como Chile, México y Uruguay que parecían estar “atrapados” entre las dos posturas previamente descritas. Estos parecían pronunciarse de forma más vehemente cuando los debates se daban en el seno de las Naciones Unidas (véase el proceso de Financiamiento para el Desarrollo). En cuarto y último lugar, encontramos aquellos países como Cuba y Venezuela que se mantienen ajenos a los procesos reivindicando desinterés y deslegitimando los espacios de diálogo multilaterales (Alemany y Freres, 2018: 82).

La falta de convergencia se mantiene en la actualidad, por lo que podemos ver países como Argentina, Brasil y México optar por lo que ha sido denominado “pragmatismo poligámico”, es decir, mantienen relaciones tanto con el Norte como con el Sur globales. La Argentina de Macri abogó por reemprender relaciones con Washington, trata de adherirse como miembro pleno a la OCDE. Por su parte, Brasil, que también busca ingresar como miembro pleno a la OCDE<sup>9</sup> y ha reactivado acuerdos de defensa con EE.UU., reivindica a la vez su pertenencia a los BRICS y cierra acuerdos comerciales con China para que empresas provenientes de dicho país participen en el programa de privatizaciones. Por último, China gana terreno en los sectores automovilístico y de hidrocarburo de México e invitó al país a participar en la próxima cumbre de los BRICS (Comini y Frenkel, 2017: 121-122).

En suma, constatamos que la región de ALC carece históricamente de una voz común en debates globales. Como se ha mencionado previamente, esta situación se debe a la presencia de numerosos mecanismos de integración y coordinación que tienen sus propias agendas y enfoques parciales en lo que respecta al desarrollo. También refleja la inclinación de algunos países por buscar un papel destacado de manera individual, sin considerar cómo esto podría afectar la cohesión regional. Sin embargo, la región sí ha logrado ciertos puntos de convergencia en contextos más amplios que involucran a países del sur, como el G-77+, y su implicación en la Agenda 2030, como veremos a continuación, ha sido notable.

---

<sup>9</sup> Las discusiones para proceder con la adhesión tanto de Brasil como de Argentina se iniciaron el 25 de enero de 2022 (OCDE, 2022b).

#### **4.2. La Agenda 2030 en América Latina y el Caribe**

Si bien, como hemos detallado, hasta 2015 la región de América Latina y el Caribe no había sido la gran protagonista en el escenario internacional, sí detuvo un papel muy relevante en el camino que llevó a la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible. Es más, expertos como Alonso, Huitrón y Santander destacan que “se observa una valoración marcadamente positiva de la Agenda de los ODS en el ámbito iberoamericano” (Alonso *et al.*, 2017: 78). ¿A qué se debe este cambio?

Alemany y Freres aluden a dos factores principales. Primero, y como hemos mencionado en apartados anteriores, encontramos la centralidad del desarrollo sostenible en la Agenda 2030, un tema en el que la región de ALC se había mostrado altamente interesada desde la Cumbre de Río de 1992, la llamada “Cumbre para la Tierra”. A este interés se le suma el hecho de que la Cumbre de Río+20 (2012) fue coetánea a los preparativos de las negociaciones de la Agenda 2030 (2015).

Otro aspecto a destacar es que, como ha sido mencionado en capítulos anteriores, la Agenda 2030 representó un enfoque más claro en reconocer la necesidad de ir más allá de la Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD) en lo que respecta a la cooperación internacional para el desarrollo. Para América Latina, esto tenía una gran importancia, ya que implicaba un reconocimiento de la relevancia de otros esfuerzos propios de los países del Sur, incluyendo la Cooperación Sur-Sur (CSS), en la cual la región había logrado cierto liderazgo. Además, para la región, era crucial enfocarse en otros recursos necesarios para su desarrollo, como las inversiones y el papel del sector privado en la modernización de las estructuras productivas (Alemany y Freres, 2018: 82).

Por último, es necesario mencionar la preocupación compartida por los países de América Latina de reducir la desigualdad. Durante más de dos décadas, estos países han trabajado para que la comunidad internacional comprenda que combatir la pobreza no es suficiente y que la cooperación para el desarrollo debe abordar la desigualdad en su análisis y en sus objetivos. Este esfuerzo dio sus frutos y se reflejó de manera significativa en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Esto respalda los intentos de superar el enfoque exclusivo en la pobreza como el único problema, y de movilizar recursos internacionales y nacionales a través de diversas políticas, incluyendo reformas fiscales. En línea con la visión conjunta de los países de la CEPAL orientó la estrategia regional de “Horizontes 2030” en torno a la igualdad como eje central del desarrollo sostenible (Alemany y Freres, 2018: 82).

Este enfoque está en consonancia con el hecho de que América Latina se considere un modelo, aunque no necesariamente perfecto, que ha logrado de alguna manera conciliar la globalización con la mejora del bienestar social en los primeros años de este siglo. En esta región han surgido numerosas experiencias sociales innovadoras, algunas de las cuales han sido reconocidas y adoptadas en otras partes del mundo, como Oportunidades en México, Bolsa Familia en Brasil y Chile Solidario. Esto ha contribuido a que la región sea vista como un “laboratorio de nuevos modelos para el desarrollo sostenible” o un “laboratorio social” (Alemany y Freres, 2018: 84).

#### **4.3. América Latina y el Caribe como región de renta media**

De acuerdo con la definición que ofrece el Banco Mundial, los países de renta media se caracterizan por tener un ingreso nacional bruto per cápita de entre 1086 y 13.205 dólares americanos (2022) (The World Bank, s.f.). El crecimiento de los PRM desde inicios del siglo XX ha sido levemente superior a la media mundial, una dinámica particularmente impulsada por la categoría de países de ingreso medio-bajo, en gran parte por el impulso económico de China (Alonso, 2006a: 20).



Como ha sido mencionado previamente, encontramos en esta categoría un total de 103 países, distribuidos por todo el mundo —si bien el grueso del colectivo se focaliza en América Latina y el Caribe (32%) y Europa y Asia Central (25%), y de características muy dispares (Alonso, 2006a: 14). Entre estas últimas, podemos destacar: el tamaño y la demografía de los países, por una parte, y su peso productivo y la aportación que hacen a la economía mundial, por otra. La disparidad de los países hace que elaborar diagnósticos comunes, así como propuestas generalizables a la totalidad de la categoría, sea complejo.

Dados sus amplios límites de RNB per cápita, la categoría de los PRM agrupa a un gran número de países (103) con, inevitablemente, una considerable diversidad. Es por ello por lo que, previamente a analizar el rol de los PRM en la cooperación al desarrollo, cabe recalcar que no nos encontramos ante un bloque monolítico, sino que esta categoría se caracteriza por sus contrastes. Mientras que algunos PRM son miembros del G20, como India e Indonesia, otros tienen poco peso en la economía mundial; algunos son países grandes, como China o Brasil, mientras que otros tienen poblaciones muy pequeñas, como Tuvalu y Vanuatu. Dentro del grupo existen muchas otras formas de diferenciación relevantes para los criterios de asignación de la AOD: 19 PRM son Estados frágiles; 17 son países menos adelantados (PMA); 13 son países pobres muy endeudados (PPME).

El papel de los países de renta media (PRM) en el sistema de cooperación al desarrollo, tanto como receptores como contribuidores, ha sido objeto de debate. Como ha sido señalado en apartados anteriores, tras una larga década de crecimiento mundial, la gran mayoría de los países en desarrollo se califican en la actualidad como “países de renta media” (PRM), según la definición del Banco Mundial. No obstante, algunos han argumentado que la comunidad internacional tiene poco que hacer con los países de renta media, dados los mayores recursos nacionales —en relación, por ejemplo, con los países menos adelantados, y el capital privado internacional del que disponen—. De hecho, como observan Alemany y Freres (2018), hasta no hace muchos años, la agenda internacional de la cooperación para el desarrollo no parecía ser muy relevante en los países en desarrollo de renta media, es decir, en prácticamente toda la región de América Latina y el Caribe (Alemany y Freres, 2018: 79).

En efecto, como ha sido mencionado previamente, los países donantes, tradicionalmente responsables de definir las “reglas del juego” de la agenda de la cooperación al desarrollo, han priorizado destinar la Ayuda Oficial al Desarrollo a los países más pobres del mundo, con el fin de erradicar la extrema pobreza a escala global. De esta forma, durante muchas décadas, las necesidades de los países de renta media han quedado relegadas a un segundo plano. Sin embargo, la lista de PRM es creciente y la mayoría de los países que alcanzan esta categoría no logran graduarse de inmediato, pues se enfrentan a considerables déficits estructurales y vulnerabilidades que afectan su proceso de desarrollo. Profundizaremos en dichos déficits, las llamadas “trampas de desarrollo de los PRM”, en el siguiente apartado.

En suma, no son solo los PRM quienes necesitan el apoyo de la comunidad internacional para superar estas trampas de desarrollo, sino que, dada la multitud de países que están representados en esta categoría, la comunidad internacional necesita que los PRM progresen para contribuir a los objetivos globales de desarrollo (Alonso *et al.*, 2014: 2).

Siendo evidente la centralidad de los PRM en la actualidad, pasaremos a profundizar en qué son las trampas de los PRM (y cómo se reflejan en la región de América Latina y el Caribe), para después abordar la cuestión de cómo la comunidad internacional puede fomentar la contribución activa de un grupo cada vez mayor de PRM para superar los retos globales comunes, tanto dentro como fuera de sus fronteras, y, en concreto, cuál es su papel en la cooperación al desarrollo.



#### **4.4. Las trampas de los PRM: un análisis de los desafíos de ALC**

##### **4.4.1. Las trampas de pobreza: definición y evolución del concepto**

Los primeros teóricos del desarrollo que advirtieron de la existencia de obstáculos de desarrollo entre los países de renta media se refirieron a ello con una poderosa metáfora: “trampas de pobreza”. Con ella se ilustraba el ciclo destructivo que atrapa a los países en vías de desarrollo, impidiéndoles generar los ahorros necesarios para escapar de la parálisis económica por sus propios medios. La explicación de esta relación es la siguiente: debido a sus bajos ingresos per cápita, las poblaciones que habitan estos países deben destinar la mayoría de sus recursos a la supervivencia, dejando poco margen para el ahorro, y con ello, el desarrollo y la innovación. En suma, esta lógica establece un círculo vicioso: los países son pobres por su imposibilidad de ahorrar y, a la vez, no pueden ahorrar porque son pobres (Alonso, 2006b: 103).

Esta idea inicial viene a complementarse con otra, propuesta originalmente por Rosenstein-Rodan en 1943, que resalta la existencia de externalidades significativas en la actividad económica que rompen la linealidad del proceso de crecimiento, lo que puede llevar a la presencia de múltiples equilibrios. Ahora bien, una economía puede quedar atrapada en una trampa de pobreza debido a que se queda estancada en un equilibrio de “bajo nivel”. Para Rosenstein-Rodan, la misión clave del desarrollo radica en lograr que la economía avance hacia un equilibrio de “alto nivel”, que permita un crecimiento sostenido. Para lograr este equilibrio de “alto nivel”, es necesaria una inversión significativa, masiva y simultánea, que permita a las economías iniciar un rápido crecimiento o “despegue económico”, como lo describió Rostow (1956) (Alonso, 2006b: 104).

A pesar de que este diagnóstico inicial de las “trampas de pobreza” haya evolucionado con el paso del tiempo, de él se desprende una idea inequívoca que fundamenta la ayuda internacional: es esencial proporcionar recursos financieros externos a los países en desarrollo para desencadenar su despegue económico. En otras palabras, es necesario complementar el escaso ahorro interno de los países más pobres con ingresos provenientes del exterior. Aunque esta concepción podría servir de remedio para los problemas de los países menos desarrollados, como los de la región del África Subsahariana, los obstáculos a los que se enfrentan los países de renta media no son tan relativos a la falta de capacidad de ahorro —que es relativamente elevada—, sino más bien a la ausencia de una gobernanza interna adecuada, que supervise y gestione el ciclo económico nacional para lograr una inserción exitosa en los mercados internacionales. Dicho esto, y dada la elevada desigualdad entre y dentro de los PRM, la incapacidad de ahorro y la trampa de pobreza sí pueden darse en determinados colectivos de este grupo de países (Alonso, 2006b: 105).

Sin embargo, un análisis histórico demuestra que, pese a que muchos PRM hayan experimentado episodios de “despegue económico”, este no les ha conducido necesariamente a un crecimiento económico sostenido en el tiempo (Spence, 2011). Entre los años 1997 y 2001, la región de América Latina y el Caribe se convirtió en uno de los principales centros de recepción de capital del mundo, recibiendo más de 443.000 millones de dólares en forma de inversión extranjera directa. Aunque hubo países que percibieron más que otros (en particular México, Brasil, Argentina o Perú), la totalidad de la región percibió ayudas, y no por ello se inició el proceso de despegue económico tal vez deseado (Alonso, 2006b: 106).

##### **4.4.2. Las trampas de los ingresos medios**

Con frecuencia, a medida que los países avanzan en la escala de renta, tienden a verse menos afectados por las carencias absolutas y más por las asimetrías. De manera similar a las “trampas de pobreza”,

estos cuellos de botella “llevan a los países a caer en un equilibrio de bajo nivel que acaba bloqueando o retrasando el crecimiento” pero se caracterizan principalmente por una baja productividad y una baja probabilidad de competir en mercados de fabricación con salarios bajos, a causa del aumento de los salarios, y en mercados de valor añadido alto, debido a la falta de cualificación de los trabajadores (Alonso, 2007). A este primer obstáculo se le pueden añadir otros tres problemas que ejercen como trampas en el proceso de crecimiento de los PRM: los de transformación tecnológica y energética verde, los de estabilidad macroeconómica e integración financiera internacional, y los de cohesión social, gobernanza y calidad institucional (Alonso, 2006b: 112).

### ***Productividad y cambio productivo***

El obstáculo al que nos hemos referido como la principal problemática de los PRM engloba las dificultades a las que se enfrenta esta categoría de países a la hora de mantener un proceso de cambio técnico y productivo. En efecto, estos países tienden a especializarse en sectores que requieren muchos recursos naturales y mano de obra no cualificada, como pueden ser la agricultura o la minería. Para avanzar hacia sectores más dinámicos, deben promover un cambio estructural que incluya la mejora de su capital humano, la creación de empleo y el desarrollo de capacidades tecnológicas (Agenor *et al.*, 2012). Para conseguirlo, es esencial que se combinen inversiones en capital físico y humano, que fomenten el desarrollo continuo de actividades tecnológicas, que construyan infraestructuras eficientes y que faciliten la entrada de nuevas empresas (Alonso *et al.*, 2014: 7). Además, es importante destacar que el creciente dominio de China en la fabricación de tecnología (avanzada y básica) dificulta aún más el proceso de transformación estructural en muchos países (Paus, 2009).

### ***Transformación tecnológica y energética verde***

Los PRM necesitan aprovechar los motores de su crecimiento para alcanzar objetivos de desarrollo en un plazo de tiempo razonable. Ello implica desarrollar nuevos sectores industriales y capacidades productivas. Sin embargo, dado que muchos componentes de los actuales patrones de crecimiento de estos países están ligados al uso de tecnologías no verdes, su profundización puede conducir a drásticos incrementos de la demanda energética, de los residuos y de la contaminación (especialmente si tenemos en cuenta que la mayoría de los PRM tienen una población creciente y cada vez más urbana). De hecho, los PRM presentan las mayores ratios de incremento de emisiones de gases de efecto invernadero de la última década (son responsables del 41% de las emisiones mundiales de CO<sub>2</sub>) (Alonso, 2006a: 20). Esto implica la necesidad de cambios tecnológicos y productivos fundamentales, así como cambios en el patrón energético (Alonso *et al.*, 2014: 7-8).

### ***Estabilidad macroeconómica e integración financiera internacional***

Otro conjunto de vulnerabilidades se relaciona con las dificultades de lograr la integración en los mercados financieros internacionales mientras se mantiene la estabilidad macroeconómica, al mismo tiempo que se garantiza un margen suficiente para llevar a cabo políticas macroeconómicas anticíclicas. Algunos países de ingresos medios, debido a su alta exposición a los mercados financieros globales, se enfrentan a desafíos particulares para mantener la estabilidad macroeconómica. Esto se debe a su propensión a acumular deudas en moneda extranjera, sus limitaciones fiscales y la falta de amplitud en los mercados nacionales de capital. El entorno financiero internacional agrava la tendencia procíclica de las políticas económicas, que se relajan en períodos de bonanza, con la entrada de capitales, y se contraen una vez estos salen del país. La aparición de trampas de deuda y crisis financieras recurrentes es indicativa de estos problemas, que se han agravado debido a la creciente liberalización de la cuenta financiera y de capitales (Alonso *et al.*, 2014: 8). Los flujos financieros

no regulados pueden causar perturbaciones macroeconómicas, especialmente en los países en desarrollo (Ocampo, 2003).

### ***Cohesión social, gobernanza y calidad institucional***

Contrariamente a lo que sería deseable esperar, los procesos económicos no suelen avanzar al mismo ritmo que la calidad institucional, que tiende a estar atrapada en la inercia. En otras palabras, el proceso de desarrollo implica un camino de cambio institucional, que no se da automáticamente con el crecimiento económico. Para ello, se deben abordar una serie de desafíos relacionados con la capacidad técnica, así como las limitaciones en la reforma de los servicios públicos. Pero no se trata únicamente de cuestiones técnicas; a veces, el problema radica no solo en la debilidad y la limitada eficacia de las instituciones, sino también en su falta de credibilidad (Alonso *et al.*, 2014: 8).

Los problemas de gobernanza, que a menudo se deben a los extraordinarios niveles de desigualdad —lo que Dieye denominaba “síndrome de tristeza de los ingresos medios”— reflejan la falta de consolidación de las instituciones llamadas a dar forma a la voz colectiva. Por ejemplo, la presencia de instituciones frágiles y la disparidad en el nivel social representan obstáculos para el establecimiento de un sistema tributario sólido y la obtención de recursos para la prestación de bienes públicos esenciales requeridos por las comunidades (Alonso y Garcimartín, 2013). Las recientes protestas sociales en múltiples países de la región de América Latina, pese a los avances económicos presentes, ilustran estos desafíos. Además, la falta de inclusión de todos los segmentos de la sociedad en el proceso político también implica que las políticas pueden beneficiar a una élite minoritaria, en lugar del segmento mayoritario de la población (Alonso *et al.*, 2014: 9).

En suma, a medida que los países avanzan, necesitan instituciones más complejas para gestionar una economía más desarrollada y satisfacer las demandas de una sociedad más exigente en términos de gobernanza. A la inversa, la fragilidad institucional dificulta, a su vez, la gestión adecuada de gobierno del proceso de desarrollo, haciendo que el país se encuentre menos equipado para la provisión de bienes públicos que la sociedad demanda, para afrontar los *shocks* externos que pueda padecer la economía y para acometer las tareas de coordinación y fomentos de los mercados, reservadas al Estado (Alonso, 2006b: 112).

#### **4.4.3. América Latina y el Caribe: contexto económico, social y ambiental**

“Cualquiera que haya escrito sobre la historia económica de América Latina inevitablemente comienza preguntándose si es posible hacer generalizaciones sobre un continente tan grande, que se extiende tan al norte y al sur, con todas las diferencias climáticas que ello implica, que está marcado por vastas cadenas montañosas, desiertos y selvas tropicales, y que muestra una variedad tan sorprendente en términos de geografía, clima y recursos naturales”.

Luis Bértola y José Antonio Ocampo (2013)

En los últimos años, la región de América Latina y el Caribe ha experimentado una notable desaceleración en su crecimiento económico. Tras haber concluido el ciclo de bonanza de los productos básicos en 2019, la región alcanzó solo un modesto crecimiento promedio del 0,3%. Esta situación se vio agravada por la crisis de salud provocada por la pandemia de COVID-19, la cual, exacerbada por los déficits estructurales, resultó en un impacto devastador: un gran número de personas perdió la vida, muchas

se quedaron sin ingresos y aún no han recuperado sus empleos, las disparidades de género se agravaron para las mujeres, y millones de niños y niñas dejaron de asistir a clases presenciales, entre otras graves consecuencias (Rodríguez Pinzón, 2022: 11).

En concreto, la región ha perdido más de una década de trabajo en términos de reducción de la pobreza absoluta. En 2021, la tasa de pobreza llegó al 32,1% y las expectativas son que esta cifra vaya en aumento en los años por venir. Por su parte, la pobreza extrema ha alcanzado el 13,8%, por lo que en la región hay casi trescientos millones de personas pobres (Rodríguez Pinzón, 2022: 13).

A pesar de que algunos países han experimentado una recuperación económica acelerada en los últimos dos años, el crecimiento esperado para el año 2022 en promedio es bajo: alcanza tan solo un 2,1%. Este nivel de crecimiento resulta insuficiente para tener un impacto directo significativo en la situación social. De hecho, el mercado laboral todavía está afectado por las secuelas de la crisis: los cinco millones de empleos perdidos debido a la pandemia todavía no se han recuperado por completo, con un impacto particularmente negativo en el empleo de mujeres y jóvenes. Esta situación se ha agravado debido a la forma en que la región se ha integrado en la economía global. La mayoría de los países han experimentado un proceso de reprimarización en los últimos años, lo que los hace altamente vulnerables a las perturbaciones externas. Esto, a su vez, ha debilitado los incentivos para desarrollar cadenas de valor dentro de la región y ha exacerbado la baja productividad de la industria y la inestabilidad del empleo, al mismo tiempo que ha alimentado conflictos relacionados con los recursos y las tierras.

Además, el impacto de la actual guerra entre Rusia y Ucrania en la inflación de los precios de la energía, de los combustibles y de los alimentos, plantea desafíos significativos en el abordaje de los problemas estructurales de pobreza (tanto extrema como no extrema) (Rodríguez Pinzón, 2022: 12). De hecho, se prevé que más de 7,8 millones de personas se unan a los ya existentes 80 millones que se enfrentan a la incertidumbre de poder alimentarse cada día (Rodríguez Pinzón, 2022: 12). La situación global relativa a la disponibilidad de los alimentos es sumamente preocupante, y América Latina no queda exenta de ella. En 2022, el costo mundial de las importaciones de alimentos alcanzó un máximo histórico de 1,8 billones de dólares, lo que representa un aumento del 3% en comparación con el año 2021.<sup>10</sup> Este incremento en los precios afecta gravemente a los países importadores netos de alimentos como son Perú, Venezuela y Honduras, que “incurrirán en mayores gastos, pero recibirán menos suministros de alimentos” (Allievi, 2022).

La vulnerabilidad de gran parte de la población de ingresos medios también es una preocupación significativa, en particular debido a la fragilidad de los sistemas de seguridad social y la baja calidad del empleo (actualmente, unos 140 millones de empleos están en el sector de la economía informal). Entre los años 2019 y 2020, los estratos socioeconómicos considerados como ingresos medio-intermedio y medio-bajo experimentaron una disminución del 3,5%, mientras que los sectores con ingresos bajos (con ingresos inferiores a 1,8 veces el umbral de pobreza) aumentaron un 4,7%. Asimismo, un 3,3% de la población se encontraba en situación de pobreza o extrema pobreza (Rodríguez Pinzón, 2022: 12-13). Estos datos reflejan la inseguridad económica que enfrentan las clases medias, que corren el riesgo de caer en la pobreza fácilmente, y resaltan la importancia de la calidad del empleo para ellas.

Además, América Latina es una de las regiones que se caracterizan por una vulnerabilidad a corto plazo significativa en relación al cambio climático, que se interrelaciona con otros desafíos en la región, como la pobreza rural, la inequidad en el acceso a los recursos naturales y su explotación (especialmente en lo que respecta a la tierra y el agua), y actividades destructivas e ilegales, como la minería de

---

<sup>10</sup> Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, 2022.

oro ilegal o el tráfico ilegal. En este contexto, cabe destacar la importancia del Acuerdo de Escazú (2022), un acuerdo regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe, que supone un hito al ser el primer acuerdo regional ambiental de América Latina y el Caribe.

Por último, es crucial mencionar el impacto de la inseguridad en la calidad de vida de los ciudadanos. A pesar de la ausencia de conflictos bélicos entre naciones, algunos países latinoamericanos tienen las tasas de homicidios más altas del mundo, con cifras particularmente alarmantes entre los jóvenes varones. Además, la violencia se ha extendido hacia las mujeres y se han incrementado los casos de feminicidio. Los costos de esta inseguridad no solo se reflejan en la pérdida de vidas, sino que también afectan las relaciones cotidianas, aumentan la desconfianza tanto entre las personas como hacia el Estado, dificultan las actividades comerciales y conllevan costos directos para las familias, el Estado y el sector productivo.

**TABLA 3. Factores de tensión para el desarrollo de América Latina y el Caribe**

|  |  |
|--|--|
| <p><b>Desafíos estructurales</b></p>                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Reprimarización, crisis</li> <li>• Baja productividad</li> <li>• Menor capacidad de gasto público</li> <li>• Menor espacio y voluntad para reformas fiscales</li> <li>• Migración forzada</li> <li>• Polarización política, creciente presencia de discursos natalistas o particularistas</li> <li>• Enfado ciudadano (déficit de la movilidad social, baja calidad de las políticas públicas, baja capacidad de las políticas redistributivas, exclusión, inseguridad, corrupción)</li> <li>• Pérdida relativa de relevancia internacional de América Latina</li> <li>• Aceleración del impacto y vulnerabilidad al cambio climático</li> </ul>  |
| <p><b>Impacto de la pandemia de COVID-19</b></p>         | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumento de la pobreza extrema</li> <li>• Debilitamiento de los mercados locales</li> <li>• Desempleo y precarización laboral</li> <li>• Consecuencias desproporcionadas sobre las mujeres, la infancia y la juventud</li> <li>• Pérdida de calidad de la democracia y mayor fragilidad institucional</li> <li>• Menor margen político para reformas sociales</li> <li>• Aumento de la deuda pública</li> <li>• Consecuencias sanitarias y humanas</li> <li>• Ampliación de las actividades ilegales relacionadas con el narcotráfico</li> <li>• Limitada capacidad de influencia y búsqueda de apoyo en el entorno internacional</li> <li>• Aumento del precio de los combustibles</li> <li>• Dificultades para acceder a material tecnológico por la polarización y la ralentización de la cadena global de suministros</li> </ul> |
| <p><b>Impacto de la guerra entre Rusia y Ucrania</b></p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Impacto añadido sobre la inflación del precio de los alimentos</li> <li>• Dificultad para acceder a suministros agrícolas</li> <li>• Menor productividad agrícola de la esperada</li> <li>• Repunte de la presencia global de América Latina en la oferta de materias primas</li> <li>• Menor disponibilidad de recursos para la cooperación con la región</li> </ul>   |

Fuente: Adaptado de Rodríguez Pinzón (2022: 11).



Como observa un informe de la CEPAL, desde la década de 1970, mientras que el PIB per cápita en la región ha ido en aumento, la contribución de la AOD como porcentaje del PIB ha disminuido. Si nos fijamos más concretamente en las subregiones, los países del Caribe son los que reciben mayores flujos de AOD. Si bien un análisis de los flujos de AOD demuestra que el desarrollo de la región no depende de ella, la AOD sigue siendo de vital importancia para dar respuesta a algunos desafíos de desarrollo, en particular para paliar las consecuencias negativas de la pandemia de COVID-19 y de las del conflicto que enfrenta Rusia y Ucrania. En la actualidad, la Unión Europea es el principal donante en América Latina, dada la fuerte relación birregional entre ambas (Rodríguez Pinzón, 2022: 11).

Si bien, como hemos señalado al inicio de esta sección, la región de América Latina y el Caribe no puede ser entendida como un bloque monolítico y homogéneo, aplicar el enfoque de trampas de desarrollo para los PRM de América Latina y el Caribe nos permitirá identificar los factores que obstaculizan el avance en la región, pues las naciones de este continente se encuentran, con la sangrante excepción de Haití, entre los países de renta media (Rodríguez Pinzón, 2022: 18). Como hemos detallado previamente, estas trampas, aunque revelan algunas debilidades estructurales, en gran medida surgen debido al progreso hacia niveles de ingresos más elevados, lo que plantea nuevos desafíos para el desarrollo, especialmente para los países en transición. Esto subraya la relevancia del enfoque de Desarrollo en Transición para América Latina y el Caribe. A continuación, procederemos a analizar cómo impactan las cuatro dimensiones de las trampas de desarrollo en la región: la de productividad y cambio productivo, la de transformación tecnológica y energética verde, la de cohesión social, gobernanza y calidad institucional, y la de estabilidad macroeconómica e integración financiera internacional.

En primer lugar, tener un mayor nivel de productividad requiere tener estructuras económicas más variadas, que generen productos y servicios más avanzados. En muchos países de la región, la producción se concentra en el sector primario, sin una integración adecuada en las cadenas globales de valor y con escasos estímulos para la inversión. En segundo lugar, es esencial romper con el ciclo pernicioso que involucra la vulnerabilidad social, los ingresos fluctuantes y la falta de seguridad social, pues lograrlo implicaría un aumento en la creación de empleos formales. Por su parte, la trampa institucional requiere una mejora en las instituciones para restablecer la confianza, elevar la calidad de los servicios públicos, cumplir con compromisos de equidad entre géneros a través de las políticas de cuidado y educación en pro de la igualdad, y satisfacer las necesidades de una clase media cada vez más extensa. Por último, la trampa de la vulnerabilidad ambiental implica avanzar hacia un modelo de desarrollo sostenible mediante la reducción de las emisiones de carbono.

#### **4.4.4. Las lagunas de los PRM: América Latina y el Caribe frente a los ODS 9, 10 y 16**

Como se ha mencionado previamente, la era de los ODM trajo consigo muchos logros, pero consiguió, por encima de todos, concienciar al mundo de la importancia de abanderar la erradicación absoluta de la pobreza extrema. Asimismo, el principal efecto secundario negativo de abrazar esta prioridad fue que, desde entonces, se ha prestado menos atención a otros aspectos fundamentales del proceso de desarrollo. Los países de renta media se caracterizan por presentar lagunas en dos de estos en particular: la lucha contra la pobreza no extrema (es decir, los pobres que viven con más de 1,25 dólares al día) y las infraestructuras sostenibles que apoyen el desarrollo nacional (Alonso *et al.*, 2014: 9). A lo largo de esta sección, insistiremos en la importancia de tener en cuenta la totalidad de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (en particular los ODS 9, 10 y 16) para lograr una distribución más justa de las oportunidades de desarrollo mundial y evaluaremos cuán cerca está de lograrlos la región de América Latina y el Caribe.

La mayor parte de la pobreza mundial no extrema se concentra en los países de renta media (Sumner, 2012). Según un estudio realizado por Edward y Sumner (2014), se estima que incluso en el 2030 los

PRM podrían representar entre un tercio y la mitad de la pobreza mundial no extrema, e incluso dos tercios si las tendencias de desigualdad mantuvieran su trayectoria actual. Alonso y Glennie (2014) añaden que, incluso siendo optimistas, las previsiones para las próximas dos décadas muestran un “floreamiento de la pobreza” (Alonso *et al.*, 2014: 10). La mayoría de los académicos coinciden en las tendencias negativas de sus proyecciones para los PRM: Glassman *et al.* (2011) ven que los problemas de salud irán al alza, Salvado y Lah (2013) apuntan a una mayor proporción de la carga mundial de morbilidad, y Kanbur y Sumner (2011) identifican que los niveles de nutrición y educación primaria también decrecerán (Alonso *et al.*, 2014: 10). Por consiguiente, de esta primera laguna, se derivan otras dos: unos niveles acuciantes de desigualdad dentro de los países y la ausencia de garantía de paz y justicia, que va acompañada de unas instituciones fragilizadas.

En lo relativo a la infraestructura sostenible, Alonso y Glennie (2014) estiman que es uno de los objetivos de desarrollo que más financiación requieren, a corto plazo, para ser logrados. No obstante, es una inversión necesaria, ya que la inversión en infraestructura no solo impulsa el crecimiento económico y la competitividad, sino que también amplía las oportunidades en los mercados financieros y diversifica las opciones de proyectos para inversores locales e internacionales. A largo plazo, sus efectos beneficiosos se reflejan en un aumento de la productividad y la eficiencia energética, una reducción de los costos de transporte y comunicación, un fortalecimiento de la integración regional y una mejor oferta de servicios sociales. Además, vale la pena considerar que esta inversión en infraestructura debe estar alineada con prácticas sostenibles para abordar el cambio climático, uno de los mayores desafíos globales actuales. Esto requiere cambios significativos en la eficiencia energética y una transición acelerada hacia fuentes de energía sostenible en países de ingresos medios, lo que implica compromisos difíciles en términos de crecimiento del consumo y bienestar colectivo, que necesitarán ser equilibrados de manera adecuada (Alonso *et al.*, 2014: 10).

En términos generales, la región de América Latina y el Caribe presenta un rezago en el cumplimiento de los ODS. De hecho, si se mantiene el actual ritmo de avance, los estudios estiman que el cumplimiento de los 17 objetivos tomaría más de 50 años (Centro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible para América Latina, 2020). En su Índice ODS 2019, el Centro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible para América Latina (en adelante, CODS) ubica el promedio del Índice ODS de la región en 63,1, con Chile, Uruguay y Costa Rica encabezando la lista, y países como Haití, Trinidad y Tobago, Guatemala, Guyana, Belice, Honduras y Venezuela en los niveles más bajos. Además, el índice identifica tres ODS particularmente desatendidos: el ODS 9 (“Construir infraestructura resiliente, promover una industrialización incluyente y sostenible y promover la innovación”), el ODS 10 (“Reducción de las desigualdades dentro y entre los países”) y el ODS 16 (“Promover sociedades pacíficas e incluyentes para el desarrollo sostenible, proveer el acceso a la justicia para todos y todas y construir instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles”) (García Cabezas, 2021). Por consiguiente, este apartado se detiene a analizarlos.

### ***ODS 9: Construir infraestructura resiliente, promover una industrialización incluyente y sostenible y promover la innovación***

El ODS 9 de la Agenda tiene como finalidad asentar las bases de un crecimiento sostenido y sostenible. Para ello, es esencial tener las infraestructuras adecuadas, además de propulsar la diversificación productiva, mediante la industrialización, así como mejorar las posibilidades de competitividad y de cambio económico, a través de la innovación. De forma general, podemos adelantar que, si bien el número de individuos con acceso a Internet en todos los países es creciente, las infraestructuras relacionadas con el transporte y el comercio (puertos, carreteras, etc.), así como los niveles de presupuestos designados a la investigación presentan deficiencias (Centro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible para América Latina, 2020).

En lo que respecta a la *infraestructura resiliente*, el ODS 9 cuenta con un gran obstáculo de medición: la escasez de variables. Como observan Alonso, Huitrón y Santander (2017), al ser escasa la información que existe sobre las características de las infraestructuras de los países, los indicadores que propone la Agenda se limitan a formas indirectas de conocer las prestaciones de dichas infraestructuras. Entre los indicadores encontramos, por ejemplo, el que mide el volumen de personas y mercancías transportadas. De esta forma no solo es difícil sacar conclusiones acerca de la calidad y de la adecuación de las infraestructuras, sino que, además, de forma inevitable, los países que presentan mayor calidad de infraestructuras coinciden con los de mayor población y recursos económicos (en particular, México y Brasil).

El ODS 9 hace también referencia a la importancia de promover una *industrialización incluyente y sostenible*. Una primera cifra que permite visualizar el punto en el que se halla la región es el peso que tienen las manufacturas en el PIB. En la región de ALC, la tasa es del 13%. Esta es una cifra similar a la de la media mundial y, sorprendentemente, tan solo un punto por debajo de la de los países desarrollados (14%). Al ser un país de renta media, las predicciones apuntarían a que la manufactura tuviese un mayor peso en la región. Este es el caso en algunos países, como Guatemala, México, Honduras o El Salvador, donde las actividades de maquila tienen un papel de peso. Contrasta con estos últimos Panamá, que presenta una cuota mucho mejor al ser un país especializado en el sector servicios.

También referente a la industrialización observamos que, pese al importante papel que realiza la pequeña y mediana empresa en los planos económico y social en la región (por generar empleo a nivel nacional y capacidad de emprendimiento), no existe buena información homologada entre los países acerca del peso de estas en el total de la producción. Alonso, Huitrón y Santander recalcan la importancia de hacer acopio de este tipo de datos en el futuro. No obstante, sí existe información acerca del comportamiento ambiental de las empresas, principalmente gracias a los índices de emisión de CO<sub>2</sub> sobre el PIB. De manera general, podemos afirmar que los niveles de emisión de la región son inferiores al promedio mundial, con Costa Rica, Uruguay, Guatemala o Paraguay entre los países con menores emisiones por unidad de valor añadido producido, y, por contraste, países como Venezuela, Chile, México y Bolivia encabezando la lista de los más contaminantes y acercándose a las tasas del promedio mundial (Alonso *et al.*, 2017: 57).

En lo que concierne la dimensión vinculada con la *promoción de la innovación y el desarrollo tecnológico (I+D)*, dos indicadores permiten conocer el promedio de la región. Por una parte, el gasto en I+D sobre el PIB sitúa a la región muy por debajo del promedio de los países desarrollados (0,8% frente al 2,5%). Brasil detiene la ratio más elevada. Por otra parte, si consideramos el número de investigadores por millón de habitantes, encabezan el ranking regional Argentina, Costa Rica, Brasil y Uruguay.

Por último, cabe destacar que el ODS 9 abarca también la *conectividad de la red de telefonía móvil* que existe en los países, pues permite sentar las bases del progreso económico. En este caso, el indicador, que mide la proporción de población que tiene acceso al móvil, presenta tasas cercanas al 100% y la media regional es similar a la de los países desarrollados. El país con mayores deficiencias en este ámbito es Cuba, seguido, en menor medida, de países centroamericanos como El Salvador. Es importante resaltar que, si bien este elevado nivel de conectividad permitió que a lo largo de la pandemia de la COVID-19 se mantuvieran los procesos educativos por vía remota, la brecha digital se ha hecho evidente en las poblaciones rurales y de menores ingresos. Por ello, el tiempo perdido de aprendizaje debido a la falta de asistencia a las escuelas se estima en hasta un año (CEPAL, 2021: 41).

En este contexto, es importante resaltar la importancia de la iniciativa de la Agenda Digital para América Latina y el Caribe eLAC2022, que tiene como objetivo fomentar el desarrollo del entorno digital a

través de un proceso de integración y cooperación regional. Su propósito es fortalecer las políticas digitales que promuevan el conocimiento, la inclusión, la equidad, la innovación y la sostenibilidad ambiental (Rodríguez Pinzón, 2022: 15). Esta agenda propone un conjunto de áreas prioritarias de acción que están vinculadas a nueve componentes: la infraestructura digital; la transformación y economía digital; el gobierno digital; la inclusión, competencias y habilidades digitales; las tecnologías emergentes para el desarrollo sostenible; la confianza y seguridad digital; el mercado digital regional; la cooperación regional digital; y la lucha contra la COVID-19 y la recuperación y reactivación económica tras la pandemia (Rodríguez Pinzón, 2022: 15).

### ***ODS 10: Reducción de las desigualdades dentro y entre los países***

La Agenda 2030 trata de agilizar la transición de los países hacia modelos incluyentes y sostenibles de desarrollo. Por lo tanto, el ODS 10 tiene como objetivo crear un mundo más equitativo reduciendo las desigualdades desde varias perspectivas.

América Latina y el Caribe no solo comparte la problemática de la desigualdad, sino que lleva más de dos décadas esforzándose por combatirla (Alemany y Freres, 2018: 83). En esta lucha ha sido central para la región hacer entender al resto de la comunidad de la cooperación internacional al desarrollo que erradicar la pobreza no es suficiente y que, por ello, era crucial integrar la desigualdad en el análisis y en el objeto de los Objetivos de Desarrollo Sostenibles. La exitosa concienciación de la comunidad supuso la inclusión de la desigualdad en la Agenda 2030, que no formaba parte de los Objetivos de Desarrollo Mundial (ODM), más enfocados en la erradicación de la pobreza.

El índice Gini proporciona una primera imagen del grado de desigualdad existente en el interior de los países. Según datos recopilados por el Banco Mundial, la desigualdad global habría estado disminuyendo durante décadas antes de la llegada de la COVID-19: el índice de Gini cayó de aproximadamente 70 en 1990 a 62 en 2019 (Banco Mundial).<sup>11</sup> La pandemia supuso el mayor aumento de la desigualdad global en tres décadas, dado que, en primer lugar, los países más pobres también son los que más sufren económicamente durante la pandemia y, en segundo lugar, las personas más pobres dentro de los países se ven perjudicadas de manera desproporcionada por la pandemia en comparación con sus pares más ricos. Según el índice Gini, los países con mayores niveles de desigualdad de la región de ALC son Colombia, Paraguay, Brasil, Honduras y Chile. Asimismo, dentro de la misma región, los países con niveles más bajos de desigualdad son Uruguay, El Salvador y Argentina.

### ***ODS 16: Promover sociedades pacíficas e incluyentes para el desarrollo sostenible, proveer el acceso a la justicia para todos y todas, y construir instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles***

Una de las grandes críticas a las que los ODM se enfrentaron fue que no abordasen las dimensiones no materiales del desarrollo, en particular, aquellas vinculadas con la defensa de los derechos humanos, la promoción de las condiciones adecuadas de gobernanza, la calidad de las instituciones y la promoción de la paz. Sin embargo, como apuntan Alonso, Huitrón y Santander “son todas [...] dimensiones cruciales del desarrollo, al menos desde un doble punto de vista: porque son dimensiones definitorias y sustantivas del desarrollo, pero también porque son medios para alcanzar mejores resultados en la senda del progreso” (Alonso *et al.*, 2017: 63). La Agenda 2030 se encargó de suplir dicha carencia añadiendo el ODS 16, que promueve sociedades pacíficas, salvaguarda los derechos y defiende la calidad de gobernanza.

<sup>11</sup> Los índices de Gini miden la desigualdad en una escala que va de cero —que indica igualdad absoluta— a 100 —que indica que un único individuo detiene todos los recursos—. Los Ginis de ingreso de los países generalmente se encuentran dentro de un rango de 25 a 60 (Medina, 2001).



El lado no material de este ODS conlleva que los indicadores disponibles sean escasos. Por consiguiente, para profundizar sobre las condiciones de gobernanza vigentes en la región, Alonso, Huitrón y Santander se basan en las seis dimensiones con las que mide la calidad institucional el Banco Mundial. Son las siguientes: voz y rendición de cuentas, estabilidad política, eficacia del gobierno, calidad de la regulación, Estado de derecho y control de la corrupción. Diversas fuentes nutren cada una de estas seis categorías. La región de América Latina y el Caribe ocupa una posición intermedia, aunque levemente superior al promedio mundial. Dicho esto, los niveles de calidad institucional dentro de la misma región difieren mucho. Mientras que Chile, Costa Rica y Uruguay detienen los mejores resultados en materia de gobernabilidad, Venezuela, seguida de Bolivia, Honduras y Guatemala se quedan en la cola.

Para garantizar una gobernanza de calidad, los Estados deben proveer seguridad y proteger los derechos básicos de sus nacionales. En el caso de América Latina y el Caribe, los niveles de inseguridad, entendida como el número de homicidios intencionales por cada 100.000 habitantes, son considerablemente superiores a la media mundial (22 homicidios de media en ALC frente a dos de media mundial). Los países de ALC que encabezan la lista de inseguridad son Honduras (84), Venezuela (53), El Salvador (39), Guatemala (34) y Colombia (31).

#### **4.5. América Latina y el Caribe ante el fenómeno de graduación: los casos de Chile y Uruguay**

En la actualidad, el rol de la región de ALC en un escenario de crisis humanitarias complejas y cambio geopolítico supone un reto, pero también una gran oportunidad para reafirmar valores y principios, y posicionarse como un actor clave en el campo de la cooperación para el desarrollo. En suma, se abre la posibilidad de solidificar el contrato social, alcanzar una transición económica, energética, ambiental y digital y, por consiguiente, suplir “la necesidad de llevar a cabo una transición hacia la dignificación de las políticas, las personas y las comunidades” (Rodríguez Pinzón, 2022: 8). Los ODS incitan a todos los países a asumir sus desafíos locales, a la vez que hacen un llamado a la necesidad del compromiso multilateral para dar forma al futuro del desarrollo. América Latina ha asumido este reto y, mediante el constante diálogo regional, se esfuerza por proponer un nuevo enfoque para la Agenda de Desarrollo, el del Desarrollo en Transición. Dentro de la región, Chile y Uruguay brindan dos casos de estudio que ilustran este proceso.

En 2013, al revisar la lista de los países receptores de AOD, el CAD determinó que Chile, Uruguay, y Antigua y Barbuda, hasta entonces PRMA, se graduarían en octubre del año 2017, si continuaban superando el umbral de renta per cápita establecido por el Banco Mundial (en aquel entonces, aproximadamente 12.700 dólares). Ante este aparente éxito, el director ejecutivo de la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (en adelante, AUCI) desde 2020, Mariano Berro, declaraba que Uruguay había quedado “en un terreno desconocido, por el que nadie ha transitado, sin las herramientas que [venían] usando” y, además, con la necesidad de “encontrar o hacer un camino para avanzar hacia el desarrollo económico y social” (PNUD Uruguay, 2022). Pero ¿qué cambia exactamente para los países graduados?

Un informe de la Cepal de septiembre de 2021 detalla que, en los países recientemente graduados de la región de ALC (por orden cronológico de graduación: Bahamas, Bermudas, Barbados, Trinidad y Tobago, Chile y Uruguay), no solo se han reducido los flujos de AOD, sino que también se ha modificado la asignación sectorial de los recursos concesionales en comparación con los años anteriores a la graduación, así como los términos y las condiciones del financiamiento para el desarrollo no concesional (como préstamos y otros instrumentos financieros) (CEPAL, 2021: 71). Nuevamente, Mariano Berro enfatizó en un debate sobre el Desarrollo en Transición (evento paralelo del Foro Político de Alto Nivel) que tuvo lugar el 15 de julio de 2022, que la graduación “(...) tiene impactos no solo en los flujos



de cooperación, sino también en los costos del crédito y en la salida de múltiples sistemas de preferencias de comercio. Y todos esos impactos vienen juntos” (PNUD Uruguay, 2022).

A pesar de no contar con una amplia investigación sobre los efectos de la graduación, los casos de Chile y Uruguay permiten a la CEPAL señalar que estos “han sido evidentes también en términos no financieros, en el sentido de que los países han encontrado crecientes dificultades para la movilización de recursos para el desarrollo, la cooperación triangular y el acceso a algunos fondos globales. Los países han informado sobre mayores dificultades en el apalancamiento de recursos para la investigación, el desarrollo y la innovación tecnológicos” (CEPAL, 2021: 75). Respecto al impacto financiero de la graduación, el informe identifica, en primer lugar, el incremento de las cuotas al sistema multilateral, ya que los países graduados pasan a formar parte de este como países desarrollados, es decir, se reducen los recursos disponibles que se destinan a atender las brechas internas de los países en desarrollo. Además, la graduación supone el fin de las preferencias comerciales unilaterales, la reducción de los recursos destinados a la formación académica y profesional, y el incremento de dificultades adicionales para las pequeñas y medianas empresas que buscan adherirse al mercado internacional, así como la disminución de los recursos para las organizaciones de la sociedad civil.

Tanto en Chile como en Uruguay, la graduación ha supuesto una disminución de los flujos de préstamos concesionales y donaciones, así como una reducción de los recursos de la Ayuda Oficial al Desarrollo en todos los sectores, incluyendo aquellos en los que los países siguen teniendo problemas para movilizar otros recursos, como los relativos a la competitividad, el crecimiento económico y la generación de capacidades (CEPAL, 2021: 75).

Tal y como lo define en su página web, la AGCID entiende que “el desarrollo no puede ser entendido como una categoría rígida, sino como un proceso hacia el desarrollo sostenible”. En este contexto, Chile aboga por el “Desarrollo en Transición” porque el país “aún presenta brechas estructurales y vulnerabilidades persistentes que resolver, tales como la desigualdad, el acceso disímil a la salud y a la educación, disparidades regionales y la reducción de emisiones de GEI, y la adaptación y mitigación frente al cambio climático. Además, añade que “dichas condiciones se han visto agudizadas ante la crisis sanitaria y socioeconómica por efectos del COVID-19” (AGCID, s.f. a).

### *Uruguay*

Uruguay, país cuyo crecimiento económico se mantuvo estable entre los años 2004 y 2018 gracias a la implementación de políticas macroeconómicas sólidas, políticas comerciales abiertas al resto del mundo y políticas sociales inclusivas centradas en los derechos humanos, logró reducir los niveles de pobreza extrema y desigualdad de manera significativa. Además, Uruguay ha progresado en otros ámbitos como la inclusión digital de las poblaciones jóvenes y de los adultos mayores, la transparencia gubernamental, la descentralización territorial y la transformación de la matriz energética mediante la incorporación de fuentes de energía renovable en gran medida. Uruguay también ha logrado incorporar actividades de investigación y desarrollo (I+D) tanto en sectores tradicionales como en nuevas áreas de producción y servicios que ahora se encuentran entre los principales rubros de exportación. Como contraste, debemos tener en cuenta que el modelo económico del país sigue ligado a la exportación de productos agroindustriales, que son vulnerables al cambio climático y están sujetos a las fluctuaciones de los precios internacionales. En efecto, la diversificación y sostenibilidad de la estructura productiva presentan desafíos importantes.

No obstante, Vignolo y Van Rompaey identifican tres grandes obstáculos para el país. Primero, Uruguay se enfrenta a un desafío demográfico relacionado con la disminución de la mortalidad de todas las edades combinada con la reducción de la tasa de natalidad. La mayoría de los nacimientos ocurren

en los estratos de ingresos más bajos, lo que requiere medidas coordinadas en los ámbitos económico, social y político-institucional para evitar la perpetuación intergeneracional de la pobreza. Segundo, Uruguay se enfrenta a diversos desafíos ambientales, como la contaminación del agua y del aire, la erosión del suelo y la pérdida de biodiversidad. Es imperativo, por lo tanto, fortalecer la dimensión ambiental en las estrategias de desarrollo, incluyendo la protección y preservación de los recursos naturales, la adopción de enfoques de adaptación y mitigación del cambio climático, y la gestión integral y prevención de riesgos de desastres. Por último, aunque en menor medida que en otros países de la región de ALC, en el país han surgido nuevas formas de violencia urbana y cambios en las dinámicas de convivencia que requieren soluciones novedosas a problemas complejos, como son el crimen organizado, el narcotráfico y la trata de personas. En este contexto, la cooperación internacional ha desempeñado y sigue desempeñando un papel crucial.

Con todo esto, cabe destacar que los niveles de AOD que recibe Uruguay desde la segunda década del 2000 han ido en declive (Vignolo y Van Rompaey, 2020: 372). El país fue clasificado como país de renta alta en 2013, lo cual aceleró su proceso de graduación, que tuvo lugar, junto al de Chile y Seychelles al empezar el año 2018. En ese contexto, a finales de 2015, la Agencia Chilena de Cooperación Internacional al Desarrollo se puso en contacto con la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional para compartir su preocupación acerca de la graduación.

Aunque la AUCI había estado participando en varios foros desde 2011 para destacar los desafíos de los países de renta media en el contexto de la cooperación internacional, fue a partir de su alianza con Chile y otros países de la región que comenzó a tomar medidas más concretas para abogar por el reconocimiento de que el ingreso per cápita no es un indicador adecuado para medir el desarrollo multidimensional y, por lo tanto, no debe ser el único criterio para determinar quién recibe o no asistencia oficial para el desarrollo. Ambos países buscaron crear espacios de diálogo y reflexión sobre métricas y criterios alternativos, así como explorar otras formas e instrumentos de cooperación que permitieran a cada país abordar los desafíos del desarrollo sostenible de acuerdo con sus capacidades y necesidades, a nivel local, nacional, regional y global.

En mayo de 2016, como una de las primeras acciones, los ministros de Relaciones Exteriores de Chile, Antigua y Barbuda, y Uruguay enviaron una carta a las autoridades del CAD de la OCDE junto con un documento de memoria en el que solicitaban la creación de un grupo de trabajo para revisar los criterios de graduación de la AOD a la luz de la Agenda 2030. También pidieron una excepción para los países que estaban en proceso de graduación hasta que se formara dicho grupo de trabajo. A pesar de que la carta se discutió en junio de 2016 en el seno del CAD, el organismo nunca emitió una respuesta formal a la solicitud, aunque se iniciaron procesos internos y se mantuvieron conversaciones con algunos de los principales donantes.

En el mismo período, a principios de 2016, la Comisión Europea informó a Uruguay y Chile que ya no serían elegibles para sus programas regionales debido a que su Instrumento de Cooperación al Desarrollo (2014-2020) estaba vinculado a la lista de países elegibles para la AOD del CAD/OCDE. En mayo de ese año, la AUCI envió una carta al presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker, destacando esta preocupación y la voluntad de Uruguay de seguir participando en los programas regionales de la UE. La Comisión Europea mostró flexibilidad y disposición para encontrar una solución que permitiera a Uruguay y Chile continuar participando en programas de desarrollo regional, incluso después de su graduación de la AOD.

Esto ha permitido que Uruguay continúe participando activamente en programas regionales de la UE, como EUROsociAL+, EuroClima+, El PaCCTO, ADELANTE, COPOLAD II y AL INVEST 5.o. Estos pro-

gramas han contribuido al fortalecimiento de capacidades en áreas como políticas públicas centradas en derechos humanos, cohesión social y territorial, innovación y desarrollo, así como en la provisión de bienes públicos regionales y globales relacionados con seguridad, medioambiente e integración regional. Estas iniciativas también han facilitado el diálogo entre los países y la UE en sectores prioritarios a nivel regional, la creación de redes de conocimiento y prácticas, y la implementación de enfoques de trabajo multinivel y multiactor inclusivos y sostenibles (Vignolo y Van Rompaey, 2020: 372-373).

## **Chile**

Chile lleva manteniendo un crecimiento económico sostenido (a una tasa promedio anual del 5%) desde los años ochenta, tan solo interrumpido por una caída puntual en el año 2009 como consecuencia de la crisis financiera internacional. Este crecimiento constante está estrechamente relacionado con la estrategia de integración internacional de Chile. El país se caracteriza por ser una economía abierta al mundo, con aranceles bajos o inexistentes en la mayoría de los sectores de comercio de bienes y una serie de Tratados de Libre Comercio (TLC) que le otorgan acceso preferencial a mercados extranjeros. Esto permite aprovechar economías de escala, mejorar la competitividad y lograr una mayor integración en las cadenas de producción. Esta estrategia no se limita solo al comercio de bienes, sino que también se aplica al comercio de servicios y a la atracción de inversiones. Los TLC de Chile abarcan compromisos en áreas como servicios, inversiones, adquisiciones gubernamentales, propiedad intelectual y competencia, entre otros aspectos relacionados con el comercio.

En la última década, el PIB per cápita de Chile medido a precios constantes ha sido el más alto de América Latina. Esta tendencia se mantiene incluso cuando se consideran los precios actuales, teniendo en cuenta la paridad de poder adquisitivo (PPA). Sin embargo, la comparación cambia significativamente cuando se evalúa frente a otros países de la OCDE. De los 34 países que conforman esta organización, Chile ocupa el puesto 31 en el ranking del PIB per cápita en 2016, superando solo a Hungría, Turquía y México. Esto lo sitúa muy por debajo del promedio de rendimiento de los países de la OCDE (AGCID y PNUD, 2017: 112).

En el caso de Chile, el país defiende el Desarrollo en Transición para poder hacer frente a brechas estructurales y vulnerabilidades persistentes que resolver, tales como: la desigualdad, el acceso a la salud y a la educación, disparidades regionales y la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, así como la adaptación y mitigación frente al cambio climático. Como sucedió con Uruguay, la crisis de la COVID-19, junto con las complicaciones socioeconómicas que esta acarreó, no hicieron más que agravar dichos obstáculos (AGCID, s.f. a).

Pese a que hoy día su PIB per cápita es el más elevado de América Latina, para hacer frente a la brecha que le separa de los países de la OCDE, que es considerable, Chile debe incrementar el gasto en I+D, así como la producción de valor agregado en sectores de alta tecnología (AGCID y PNUD, 2017: 113). No obstante, el país mantiene estructuras de mercado que dificultan el autofinanciamiento de la I+D. Por ejemplo, la fuerte concentración de la propiedad del capital en amplios sectores de la economía complica el diseño de una política de incentivos que logre que el sector privado internalice estos procesos. Para Chile es esencial mantener esta ayuda para la innovación, que el país diferencia de la asistencia por motivos de vulnerabilidad económica o social.

Por ello, y desde la convicción de que el desarrollo no puede ser entendido como una categoría rígida, sino como un proceso continuo hacia el desarrollo sostenible, la AGCID y la Dirección General de Asociaciones Internacionales de la Comisión Europea —INTPA (ex DEVCO), en coordinación con la Delegación de la Unión Europea en Chile establecieron el Fondo Bilateral para el Desarrollo en Transición

Chile— Unión Europea en enero de 2020 (AGCID, 2020a). Este fondo establece un espacio de diálogo internacional, y promueve y apoya el proceso de transición de Chile hacia el desarrollo sostenible. Con esta finalidad, el fondo ha creado una instancia de diálogo estratégico que contribuye a generar nuevas modalidades de cooperación entre los dos socios del proyecto, así como a facilitar la realización de acciones innovadoras, de acuerdo con las prioridades estratégicas de cooperación entre Chile y la UE, y sistematizar el proceso de gestión y desarrollo de la nueva agenda para el Desarrollo en Transición, rescatando buenas prácticas y experiencias (AGCID, s.f. a).

El pasado 10 de junio de 2020 tuvo lugar el Primer Comité Técnico Ejecutivo del Fondo Bilateral para el Desarrollo en Transición, en el que se aprobó el proyecto de “Cooperación Técnica para Proyectos de Producción, Almacenamiento, Transporte y Uso de Hidrógeno Verde” (actualmente en ejecución) y se discutieron otros dos proyectos presentados por Chile: “Aumento de Resiliencia al Cambio Climático de la Pequeña Agricultura en la Región de O’Higgins” y “Mejoramiento del Acceso al Agua Durante Situaciones de Emergencia en la Región de Valparaíso” (actualmente en proceso de implementación) (AGCID, 2020b).

### ***El impacto de la graduación en ALC: conclusiones y recomendaciones***

Entre los logros obtenidos gracias a las respuestas políticas al proceso de graduación de Chile y Uruguay, podemos destacar que se están empezando a identificar algunos de los efectos secundarios adicionales de este. En efecto, la CEPAL recopiló en un informe de 2017, intitulado *Primer análisis de impacto de la graduación de Chile*, una serie de efectos directos e indirectos, tanto financieros como no financieros.

**TABLA 4. Efectos directos e indirectos de la graduación**

| <b>Efectos directos</b>   |   |
|---|---|
| <b>Financieros</b>  | <b>No financieros</b>   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Contracción de los flujos de préstamos concesionales y las donaciones</li> <li>• Reducción del financiamiento de becas y flujos para formación académica</li> <li>• Contracción y desplazamiento de flujos sectoriales</li> <li>• Cambio de los términos y las condiciones del financiamiento para el desarrollo no concesional</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumento de la cuota de contribución al sistema multilateral</li> <li>• Dificultades para movilizar recursos para la Cooperación Sur-Sur y Triangular</li> <li>• Dificultades en el apalancamiento de fondos para la ciencia y la tecnología</li> <li>• Fin de las preferencias comerciales unilaterales</li> <li>• Fin de las preferencias para formación académica y profesional</li> <li>• Debilitamiento del apoyo a organizaciones de la sociedad civil</li> </ul> |
| <b>Efectos indirectos</b>   |   |
| <b>Financieros</b>  | <b>No financieros</b>   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Potencial reducción de los recursos concesionales y no concesionales vinculados a los desafíos de desarrollo</li> <li>• Dificultad para apalancar otros recursos</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Potencial cierre del canal de diálogo formal con los países donantes</li> <li>• Baja participación en espacios de diálogo con países graduados</li> <li>• Pérdida de oportunidades de negocios por las pequeñas y medianas empresas</li> </ul>   |

Fuente: Adaptada de CEPAL, AGCID y PNUD (2017), y Vignolo y Van Rompaey (2020).

Asimismo, el debate acerca de la graduación impulsado por Chile y Uruguay ha suscitado controversia en el mismo seno del CAD y de la OCDE, de forma más general.<sup>12</sup> En un estudio de 2015, “Perspectivas de la graduación de la AOD en la era post-2015”, Jens Sedemund, asesor ejecutivo del presidente del CAD, resumió las iniciativas que estaba estudiando la OCDE para medir y supervisar la financiación externa del desarrollo en la era posterior a 2015 y acompañar a los países que dejaran de ser elegibles a la AOD en el ajuste de sus políticas públicas.

Mientras que el estudio celebra que, en las últimas décadas, unos 55 países hayan salido de la lista de elegibilidad de la AOD (con algunos saltos de desarrollo tan importantes como los de Corea y Singapur), remarca que ninguna de las principales economías emergentes de la actualidad ha logrado superar este mismo reto. En este contexto, y coincidiendo plenamente con los planteamientos que nacen del Desarrollo en Transición, destaca que es esencial que la graduación no se enfoque como una simple cuestión de “entrar o salir”. Asimismo, el autor advierte de que no diferenciar entre países con necesidades enormemente distintas solo por el hecho de que pertenezcan a la misma categoría de PRM, podría dar lugar a un reparto de AOD injusto e injustificado y “ninguno de estos resultados haría justicia a la realidad” (Sedemund, 2014).

Pese a ser un estudio proveniente del CAD, este último parte de un diagnóstico de la situación tan similar al propuesto por los defensores del Desarrollo en Transición, que delinearemos las recomendaciones que emite, desde la convicción de que este ejercicio de autocrítica hace justicia a los reclamos de los países de ALC. En miras al futuro, el estudio concluye con cuatro principales recomendaciones para el CAD en cuanto a cómo mejorar el proceso de la graduación: (1) que los miembros del CAD sigan ayudando a los países graduados en su transición, si no de forma asistencial, aportando conocimientos y *know-how*; (2) que el CAD, junto con el país convocado a graduar, construya un plan de financiamiento específico para prepararse para tal circunstancia; (3) que el CAD cree un mecanismo que permita un diálogo continuo y un aprendizaje entre los pares después de la graduación de AOD; que se establezca un “Club de Graduados”, en el que los países miembros puedan intercambiar experiencias y elaborar recomendaciones para recientes y futuros graduados; (4) que el CAD desarrolle nuevos canales de asistencia técnica y aprendizaje entre pares (OCDE, 2019).

Este último punto, que invita a repensar y reformar los canales de cooperación más tradicionales, abriendo espacio a nuevos modelos como la cooperación triangular o la cooperación Sur-Sur, ocupará la última sección de esta investigación. En efecto, el reclamo de Desarrollo en Transición ilustra tanto la necesidad de innovar y proponer nuevos modelos de cooperación, como la oportunidad de establecer formas de cooperación más horizontales que se ajusten a las realidades actuales y permitan dar respuesta a los desafíos globales más complejos.

## 5. En busca de modelos alternativos...

El siguiente apartado recoge diferentes iniciativas, herramientas y foros que demuestran cómo, a escala global, países y regiones se han puesto en marcha y han logrado, con mayor o menor éxito redefinir la cooperación internacional haciéndola más inclusiva, horizontal e innovadora, y dejando atrás indicadores basados únicamente en la renta. Junto con el Desarrollo en Transición, el GPEDC, la iniciativa Bridgetown y la Cooperación Sur-Sur y Triangular ilustran la sed de cambio y la creciente movilización de los (mal llamados) “países emergentes” con tal de liderar esta nueva era.

<sup>12</sup> Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, 2017.



### 5.1. El GPEDC, ¿un foro en declive?

Al haber sido definida por los países del Norte global, la agenda de la cooperación al desarrollo ha relegado tradicionalmente los países de renta media, considerados como menos necesitados, a un segundo plano. Sin embargo, como señalan Alemany y Freres (2018), “debido a esta visión, desde los países de la zona Sur, se percibía la agenda de eficacia de la ayuda, que se consolida en 2005 con la Declaración de París como poco relevante” (Alemany y Freres, 2018: 81). En este contexto, la Alianza Mundial para la Cooperación Eficaz al Desarrollo (en adelante, GPEDC, por sus siglas en inglés) ofreció una nueva oportunidad para integrar a los “países emergentes” del Sur Global en la agenda de cooperación internacional.

El GPEDC es una amplia plataforma internacional centrada en la mejora de la eficacia de la cooperación al desarrollo. Desde su creación, impulsada por los miembros del CAD durante una reunión de alto nivel celebrada en Busan, Corea del Sur, en 2011, sus dos objetivos primordiales han sido, en primer lugar, abordar la ineficacia de la ayuda al desarrollo y, en segundo lugar, transformar la gobernanza internacional del desarrollo, un sistema dominado por los actores del Norte, insostenible desde la creciente emergencia de “nuevos” actores estatales y no estatales (Taggart, 2022). Para ello, el GPEDC no se limita a involucrar a entidades no gubernamentales, sino que también pretende incorporar a nuevos actores gubernamentales, en concreto a las potencias emergentes o “proveedores de cooperación del Sur”, que venían incrementando significativamente sus esfuerzos en materia de cooperación al desarrollo desde los últimos años.

En sus primeros cinco años, la GPEDC obtuvo cierto éxito garantizando la participación de organizaciones de la sociedad civil (OSC) y otros actores no gubernamentales en su agenda. Sin embargo, a pesar de un comienzo inicialmente prometedor, la integración de estos “proveedores del Sur”, formados por naciones influyentes tales como China, India, Brasil y Sudáfrica, tropezó con importantes desafíos. Estas potencias emergentes, presentes en la reunión de Busan de 2011, no solo no consiguieron profundizar en su implicación, sino que se negaron a participar en la última reunión de alto nivel de la GPEDC, celebrada en Nairobi a finales de 2016. Este apartado pretende analizar las razones que subyacen a esta falta de compromiso por parte de los “proveedores del Sur” y considerar posibles estrategias de mejora (Klingebiel y Xiaoyun, 2016).

El motivo de mayor peso, para Klingebiel y Xiaoyun (2016), radica en que el GPEDC sigue siendo considerado un organismo impulsado por la OCDE, aunque en colaboración con el PNUD, lo que implica que varias potencias emergentes no reconozcan su legitimidad para debatir sobre el desarrollo mundial. No obstante, otros expertos como Bracho (2017) refutan que este argumento sea único y tenga tanto peso en la ecuación que explica la salida de los países emergentes del foro. En efecto, aunque parece que las potencias emergentes se hayan aferrado a este argumento “como pretexto para evitar debatir cuestiones de fondo”, el principal motivo subyacente de la retirada del GPEDC estaría vinculado al contenido y no tanto a la forma o estructura del foro *per se*. Ello explicaría que, en un primer momento, los países emergentes hubiesen estado predispuestos a unirse al foro y propusieran un gran número de enmiendas al documento final de Busan y al comunicado de México. Sin embargo, al no ser aceptados dichos cambios y verse derrotados en lo que se convirtió en una “batalla de contenido”, decidieron retirarse. Entre las diferentes propuestas, podemos destacar la voluntad de desvincular los documentos del GPEDC de los procesos de las Naciones Unidas.

Más allá del contenido, el “ADN occidental” del GPEDC era una cuestión particularmente molesta para China e India. Ambos países veían más allá del foro político un nuevo medio de difusión del orden liberal de posguerra en el que, además, quedaba poco claro el papel que se esperaba que asumieran.

¿Iban a participar como donantes (emergentes) con “responsabilidades de donantes”, como proveedores del Sur con “compromisos diferenciados” a su medida o como socios de la cooperación Sur-Sur, sin responsabilidades y, a lo sumo, con compromisos voluntarios? Esta cuestión estaba intrínsecamente ligada a una política de identidad, pues estos países se identifican con el Sur Global. Busan ya los había comprometido previamente como “socios Sur-Sur con compromisos” y como “proveedores del Sur con compromisos diferenciales”. El hecho de que se trataran de imponer diferencias entre las potencias emergentes del Sur más ricas y capaces y las más pobres y menos capaces surgió como un anatema para la visión del G77<sup>13</sup> y la de las Naciones Unidas, donde prevalece una imagen de Sur como grupo homogéneo (Bracho, 2017).

En suma, el GPEDC ilustra la fractura geopolítica que se impone, incluso en las iniciativas que proveen nuevas plataformas horizontales, alejándose de la carga histórica presente en muchos otros foros.

## **5.2. Barbados y la iniciativa Bridgetown, ¿quién paga las deudas climáticas?**

Encabezada por la primera ministra de Barbados, Mia Mottley, la llamada iniciativa Bridgetown, en honor a la capital de la isla, reúne las sugerencias de un grupo de países en desarrollo que buscan reformar el sistema de financiación al desarrollo en el marco de su lucha contra el cambio climático. En efecto, Barbados es uno de los países del Caribe más vulnerables al cambio climático. La isla no solo se enfrenta a huracanes —cada vez más intensos y frecuentes— sino que está también amenazada por el aumento del nivel del mar, las marejadas ciclónicas, la erosión costera y las largas temporadas de sequías e inundaciones (Masterson, 2023). En este contexto, la iniciativa Bridgetown propone un modelo alternativo que, basado en la transformación de las finanzas para el desarrollo, busca reequilibrar las asimetrías entre países ricos y pobres en sus respuestas para hacer frente a la actual crisis climática.

La Iniciativa de Barbados recoge tres pasos clave. En primer lugar, sugiere cambiar los términos que estructuran la forma en que se prestan y se reembolsan los fondos con el fin de evitar que los países en desarrollo caigan en una espiral de endeudamiento. En efecto, con frecuencia, las islas del Caribe se ven obligadas a hacer frente a desastres naturales sucesivos (tales como inundaciones, sequías y tormentas), por lo que su nivel de endeudamiento se intensifica irremediabilmente. Además, si los países ricos pueden pedir prestado capital con tasas de interés de entre 1% y 4%, los más pobres —para los que un préstamo se considera de mayor riesgo— se enfrentan a tasas de interés que rondan el 14%. De esta forma, Barbados propone, entre otros, o bien reducir o bien suspender los pagos de intereses sobre las finanzas mientras el país receptor esté haciendo frente a una pandemia o a un desastre natural, otorgándole así un respiro financiero que le permita reponerse e invertir en la reconstrucción de las infraestructuras o de los bienes dañados. En otras palabras, la iniciativa pide que se fomente la reestructuración de la deuda insostenible de manera coherente en todos los países y que se cambie la forma de analizarla con tal de incentivar las inversiones que generen ahorros futuros, como las destinadas a la adaptación al cambio climático. Además, Bridgetown llama a un apoyo a la liquidez. Es decir, los Estados miembros de las Naciones Unidas deberían acelerar la transferencia de 100.000 millones de dólares de los llamados “derechos especiales de giro”<sup>14</sup> a programas que apoyen la resiliencia climática y subvencionen los préstamos a PRB. El Fondo Monetario Internacional también debería suspender

<sup>13</sup> Fundado en junio de 1964, el Grupo de los 77 (G77) de las Naciones Unidas es una coalición de 134 países en desarrollo, diseñada para promover los intereses económicos colectivos y de sus miembros, y crear una mayor capacidad de negociación conjunta en las Naciones Unidas. En la actualidad, Cuba ostenta su presidencia, sucediendo a Pakistán (Castellanos, 2020).

<sup>14</sup> Según el FMI, los derechos especiales de giro (DEG) son “un activo de reserva internacional. Los DEG no son una moneda, pero su valor se basa en una cesta de cinco monedas: el dólar de EE.UU., el euro, el renminbi chino, el yen japonés y la libra esterlina. El DEG es utilizado como unidad de cuenta por el FMI y otros organismos internacionales” (FMI, 2023).

inmediatamente los recargos —es decir, los pagos de intereses adicionales impuestos a los países muy endeudados— durante dos o tres años.

En segundo lugar, Barbados solicita a los bancos de desarrollo, al FMI, al Banco Mundial, y al G20 y otros accionistas un préstamo de un billón de dólares para permitir que los países en desarrollo elaboren una resiliencia climática. Además, la iniciativa pide que grupos como la Organización Mundial del Comercio y otros grandes socios comerciales colaboren con los gobiernos para reforzar las cadenas de suministro con el fin de hacerlas más resistentes, y que la estructura y gestión de las Instituciones Financieras Internacionales sea revisada para garantizar que esta sea más inclusiva y global (Jessop y Leigh, 2023).

El tercer paso de la iniciativa consiste en crear un nuevo fondo, con el respaldo del sector privado, para financiar la mitigación del cambio climático y posibilitar la reconstrucción tras una catástrofe climática. Barbados cree que este Fondo Mundial para la Mitigación del Cambio Climático podría movilizar entre tres y cuatro billones de dólares de financiación privada (Masterson, 2023).

De esta forma, la iniciativa Bridgetown tiene el ambicioso objetivo de reformar elementos del marco financiero internacional existente con tal de proteger mejor los países situados entre los Trópicos de Cáncer y Capricornio de las consecuencias del cambio climático. Estas reformas abarcan dos componentes clave. Por un lado, la inclusión de cláusulas de desastres naturales y pandemias. Por otro, la inclusión de subvenciones destinadas a pérdidas y daños. Dichas subvenciones reemplazarían a las deudas y podrían provenir de un fondo recaudado mediante el gravamen sobre la producción de combustibles fósiles o de un impuesto fronterizo internacional sobre el carbono que nivelaría el campo de juego. Es por ello por lo que el Foro Económico Mundial ha comparado este proyecto al Plan Marshall de 1948, cuando Estados Unidos proporcionó más de 13.000 millones de dólares en ayuda exterior con el fin de que Europa occidental pudiera reponerse de la Segunda Guerra Mundial (Masterson, 2023).

La iniciativa Bridgetown ha logrado catalizar el debate, además de llamar mucho la atención en la COP27 (2022), donde el primer ministro francés, Emmanuel Macron, expresó su apoyo al plan y se unió al llamado de Mottley para formar un grupo de trabajo para presentar propuestas detalladas al Banco Mundial y al FMI. Además de reforzar la lucha contra la crisis climática apoyando a los países más vulnerables, la iniciativa permitiría avanzar en la erradicación de la pobreza extrema. En efecto, si obtuvieran el apoyo de fondos financieros, los países más vulnerables dispondrían también de más recursos para invertir en educación de calidad, mejor atención sanitaria, energías más limpias e infraestructuras más sólidas. Avinash Persaud, encargado de desarrollar gran parte de Bridgetown, destacó en una entrevista con *The Daily New York Times* que “el mundo no se dedica a mendigar”, es decir, que las islas como Barbados no pueden depender de la buena voluntad de los países donantes para paliar las catástrofes climáticas. En otras palabras, es fundamental que los países de rentas baja y media logren una cierta independencia de la Ayuda Oficial para el Desarrollo (Yue y Wang, 2022). En definitiva, esta iniciativa también proveniente de un país perteneciente a la región de ALC, subraya, de nuevo, la voluntad de reformar un sistema financiero percibido como obsoleto y de adoptar modalidades que hagan más énfasis en la rendición de cuentas.

### **5.3. La Cooperación Sur-Sur y Triangular**

La cooperación triangular es un enfoque de cooperación internacional en el que tres partes, generalmente dos países en desarrollo o de renta media y un país desarrollado o una organización internacional, colaboran de manera conjunta para abordar desafíos globales o promover el desarrollo. En este modelo, el país desarrollado o la organización internacional actúa como intermediario o facilitador, brindando apoyo financiero, técnico o tecnológico a los países en desarrollo para abordar una variedad

de problemas, como la reducción de la pobreza, el desarrollo sostenible, la salud pública, la educación o la infraestructura, entre otros.

La cooperación triangular se diferencia de la cooperación bilateral tradicional, donde un país desarrollado trabaja directamente con un país en desarrollo, pues involucra a tres partes en un esfuerzo conjunto. Esta forma de cooperación puede aprovechar las fortalezas y recursos de todos los involucrados, y fomentar el intercambio de conocimientos y experiencias entre países en desarrollo. Desde el año 2008, la CT ha ido acaparando el interés de la comunidad internacional, en particular por las ventajas que presenta. Por un lado, el país beneficiario y el país socio comparten características culturales, lingüísticas y económicas; experiencias similares en lo que respecta a problemas de desarrollo, que les da una mayor cercanía. Además, los costos de la asistencia técnica son menores cuando provienen de los países cooperantes en relación a los que vienen de los países más desarrollados (habitualmente los países miembros de la OCDE-CAD).

Por su parte, la Cooperación Sur-Sur (CSS) es un concepto que se refiere a la colaboración y el intercambio de recursos, conocimientos, tecnología y experiencia entre países ubicados geográficamente en el “Sur”. A diferencia de la cooperación Norte-Sur, que implica la ayuda y la asistencia proporcionadas por países desarrollados a países en desarrollo, la cooperación Sur-Sur se lleva a cabo entre naciones en desarrollo, ya sea de la misma región geográfica o de diferentes partes del mundo que comparten desafíos y objetivos comunes de desarrollo. La CSS lleva existiendo más de seis décadas y entre sus hitos se pueden destacar la Conferencia de Bandung (Indonesia, 1955) —que tuvo como objetivo promocionar la cooperación económica y cultural para Asia y África—, y el Plan de Acción de Buenos Aires (1978), que, en el marco de la Conferencia sobre Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo, es reconocido como un hito para América Latina y el Caribe. Estas acciones han sido reforzadas por el grupo de los 77 (G77), la Comunidad Andina (CAN), la Comunidad del Caribe (Caricom), el Sistema de Integración de Centro América (SICA) y el Mercado Común del Sur (Mercosur) (AGCID, s.f. b).

Tanto la CT como la CSS se han convertido en modalidades clave, en particular para los países de renta media, y de uso muy común entre los países de la región de América Latina y el Caribe. Ello se debe a varios motivos. En primer lugar, promueven la igualdad de socios, es decir, son modelos horizontales donde los países participantes se consideran iguales en términos de soberanía y toma de decisiones. No hay una jerarquía basada en el desarrollo económico, lo que fomenta un espíritu de colaboración y solidaridad. De esta forma, los países de renta media involucrados en este modelo de cooperación logran tener una mayor influencia en la toma de decisiones globales.

En segundo lugar, se valora el intercambio de recursos y conocimientos. En efecto, los países en desarrollo que participan en la cooperación Sur-Sur comparten recursos financieros, técnicos y humanos, así como conocimientos y tecnología, para abordar desafíos comunes y promover el desarrollo en áreas como la agricultura, la salud, la educación, la tecnología y más. Dichos conocimientos son de particular relevancia cuando se intercambian entre países de renta media, pues estos se enfrentan a menudo a desafíos similares en su camino hacia el desarrollo. En ese sentido, la CT brinda la oportunidad de aprender unos de otros y colaborar en hallar soluciones comunes.

En tercer lugar, ambas formas de cooperación se basan en un enfoque centrado en el desarrollo sostenible, la reducción de la pobreza y la mejora de las condiciones de vida de las poblaciones en los países participantes.

En cuarto lugar, ambas promueven la solidaridad regional y global: los países en desarrollo pueden colaborar en el ámbito regional o a nivel global para abordar cuestiones que afectan a múltiples na-

ciones, como la seguridad alimentaria, el cambio climático, la gestión de desastres y la promoción de los derechos humanos.

Por último, la CSS y la CT son flexibles y adaptables a las necesidades específicas de los países participantes, lo que permite una respuesta más eficiente y efectiva a los desafíos cambiantes.

## 6. Conclusiones: hacia una nueva visión del desarrollo

Frente a las múltiples crisis humanitarias que se han desencadenado a lo largo del último lustro, la ayuda de los donantes tradicionales ha mantenido un crecimiento constante, llegando incluso a establecer récords históricos. Simultáneamente, la presencia de lo que algunas veces se denominan “países emergentes” en la arena internacional de la cooperación para el desarrollo ha aumentado, en gran parte debido al notable incremento de la influencia de China. Las recientes reuniones de los BRICS y la cumbre del G-20 (agosto y septiembre de 2023, respectivamente) sugieren que se está configurando un nuevo sistema global, en contraposición a los fundamentos establecidos por Londres y Washington después de la Segunda Guerra Mundial, que han sido la base de nuestras relaciones internacionales desde entonces.

Este contexto de interregno es idóneo para cuestionar el orden preestablecido, tanto en el ámbito de las relaciones internacionales de forma general, como en el de la ayuda al desarrollo, más en particular. El desarrollo, tradicionalmente concebido de forma lineal, se ha convertido de forma paulatina en un concepto multidimensional, tratando de capturar la complejidad del bienestar humano y dejando atrás la renta per cápita como indicador exclusivo. Sin embargo, este cambio de definición acarrea importantes consecuencias, impactando en cómo la comunidad internacional mide el desarrollo y bajo qué criterios el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE dota a los países de Ayuda Oficial al Desarrollo. En este cruce de visiones e ideas, que en un primer momento puede parecer confuso, surgen toda una serie de reclamos, iniciativas y modalidades rompedoras, que proponen formas más horizontales e inclusivas de cooperación, como lo hace el Desarrollo en Transición.

Si bien la OCDE forma parte del escenario de muchos de estos debates, el CAD parece obstinado a no admitir que el cambio es necesario y se aferra a unas estructuras rígidas, justificadas por su exclusivo *savoir faire*. No obstante, el fenómeno graduación necesita ser rediseñado, tal y como lo exige el Desarrollo en Transición, pues los países que dejan de percibir Ayuda Oficial al Desarrollo de un día para otro caen en una situación de desamparo y vulnerabilidad. La falta de investigación acerca del impacto de la graduación ilustra perfectamente la pertinencia del Desarrollo en Transición que nace en Uruguay y Chile.

Como región de renta media, la región de América Latina y el Caribe ha experimentado un proceso de desarrollo divergente e interrumpido, marcado por los desafíos que imponen las trampas de renta media. Estas hacen que los países de la región se caractericen, en su mayoría, por una baja productividad y dificultades para lograr un cambio tecnológico y productivo que permita la transición de sectores intensivos en recursos naturales y mano de obra no cualificada a sectores más dinámicos que puedan generar empleos de calidad y reducir las desigualdades. Los países de la región siguen siendo vulnerables a las fluctuaciones de los mercados internacionales, lo que dificulta el mantenimiento del equilibrio macroeconómico debido a limitaciones fiscales y un acceso insuficiente a los mercados de capitales nacionales. Por ello, el proceso de graduación de los países de la Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD) podría exponer a estos países a retrocesos en aspectos fundamentales del desarrollo. La graduación no solo significa dejar de recibir asistencia oficial para el desarrollo, sino que también



cambia la dinámica de diálogo y las relaciones con países más desarrollados, limitando el acceso a otras fuentes de financiamiento y modalidades de cooperación.

En este contexto, los países graduados en etapa de Desarrollo en Transición (como Chile y Uruguay) se beneficiarían ampliamente de la recepción continuada de cooperación técnica, así como intercambios de conocimiento y experticia, tanto en lo que hace referencia a las ideas, los diseños y las estrategias de los ciclos de proyectos, como en aquello vinculado a la ejecución, el seguimiento y la evaluación de estos. La experiencia de Chile nos demuestra la importancia de encontrar apoyos creativos que se adecuen a las nuevas necesidades (CEPAL, 2021: 78). En efecto, tanto Chile como Uruguay han implementado programas de cooperación regional para el desarrollo mediante la Cooperación Sur-Sur y Triangular, que permiten que los países graduados apoyen el desarrollo de sus países vecinos y fomenten la integración regional.

Como constata un informe de la OCDE (2019), la región de América Latina y el Caribe es un terreno fértil para replantear la función de la cooperación internacional como facilitadora del desarrollo sostenible e inclusivo (OCDE *et al.*, 2019: 172). Sin embargo, para lograrlo, como hemos analizado a lo largo de esta memoria, se deben cumplir tres prerequisites.

Primero, es necesario *trabajar de manera más inclusiva*. El mismo informe de la OCDE sugiere hacerlo invitando a países de todos los niveles de desarrollo a formar alianzas en igualdad de condiciones, involucrando a nuevos actores en el marco de “alianzas multiactores” y encontrando respuestas multidimensionales a retos complejos.

Segundo, *cooperar a través de un conjunto más amplio de herramientas*. Para ello, se debe 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, y promover enfoques integrados.

Tercero, *desarrollar capacidades nacionales más fuertes* promoviendo procesos dirigidos desde el ámbito nacional con base en los planes nacionales de desarrollo, alinear las prioridades nacionales e internacionales, y promover la participación activa de la región de América Latina y el Caribe en las agendas internacionales.

En suma, iniciativas como la del Desarrollo en Transición, Bridgetown o el foro del GPEDC, junto con la Cooperación Sur-Sur, Triangular y Regional, ofrecen oportunidades para introducir nuevas formas de colaboración que complementen la Cooperación Norte-Sur. Estas nuevas modalidades no solo simbolizan la sed de cambio, sino que también representan una expresión de solidaridad entre naciones y comunidades del Sur, basándose en principios como la igualdad, el respeto a la soberanía, la colaboración mutua, la complementariedad, la equidad, la transparencia y la rendición de cuentas.

## Referencias bibliográficas

- AGCID (2020a): “Resolución de aprobación contrato de subvención entre la Unión Europea y la Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo para la financiación de la acción denominada “Fondo Bilateral para el Desarrollo en Transición Chile-Unión Europea”” (comunicación presentada en Santiago el 8 de enero de 2020). Disponible en: [https://www.agci.cl/gobiernotransparente/documentos/Res\\_ex\\_6\\_2020.pdf](https://www.agci.cl/gobiernotransparente/documentos/Res_ex_6_2020.pdf).
- (2020b): *Cooperación recibida por Chile en áreas de medioambiente, energía y cambio climático*, Santiago de Chile. Disponible en: [https://www.agci.cl/images/centro\\_documentacion/Coop\\_recibida\\_Medioambiente.pdf](https://www.agci.cl/images/centro_documentacion/Coop_recibida_Medioambiente.pdf).

- AGCID (s.f. a): “Fondo Bilateral para el Desarrollo en Transición Chile-Unión Europea”. Disponible en: <https://www.agci.cl/menu-fondo-bilateral-chile-ue>.
- (s.f. b): “Cooperación Sur-Sur y Triangular”. Disponible en: <https://www.agci.cl/index.php/cooperacion-sur-sur-y-triangular>.
- AGCID y PNUD (2017): *Primer Análisis de Impacto de la Graduación de Chile*, Santiago de Chile, Ediciones AGCID. Disponible en: [https://www.agci.cl/images/centro\\_documentacion/Primer\\_Analisis\\_Impacto\\_de\\_la\\_Graduacion\\_Chile.pdf](https://www.agci.cl/images/centro_documentacion/Primer_Analisis_Impacto_de_la_Graduacion_Chile.pdf).
- AGENOR, P.-R.; CANUTO, O. y JELENIC, M. (2012): “Avoiding Middle-Income Growth Traps”, *The World Bank: Economic Premise* 98.
- ALBARES, J. M. (2023): “La nueva ley de cooperación: un salto de 25 años”, *El País*, 12/02/2023. Disponible en: <https://elpais.com/planeta-futuro/red-de-expertos/2023-02-12/la-nueva-ley-de-cooperacion-un-salto-de-25-anos.html>.
- ALEMANY, C. y FRERES, C. (2018): “América Latina en busca de una inserción efectiva en la agenda internacional de la cooperación para el desarrollo”, *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo* 5(1), pp. 59-84. DOI: doi:10.21500/23825014.3596.
- ALLIEVI, M. (2022): “La FAO advierte: muchos países pagarán más, pero recibirán menos alimentos”, *El País*, 9 de junio. Disponible en: <https://elpais.com/economia/2022-06-09/la-fao-advierte-muchos-paises-vulnerables-pagaran-mas-pero-recibiran-menos-alimentos.html#?rel=mas>.
- ALONSO, J. A. (2006a): “Caracterización de los Países de Renta Media”, en J. A. ALONSO (ed.): *Cooperación con los Países de Renta Media: Justificación y Ámbitos de Trabajo*, Madrid, ICEI, pp. 13-54.
- (2006b): “Cooperación con los Países de Renta Media: Ámbitos y Actores”, en J. A. ALONSO (ed.): *Cooperación con los Países de Renta Media: Justificación y Ámbitos de Trabajo*, Madrid, ICEI, pp. 103-138.
- (2007): *Cooperation with middle income countries*, 1ª ed., Madrid, Editorial Complutense.
- (2017): “El temor a graduarse”, *El País*, 12 de diciembre. Disponible en: [https://elpais.com/elpais/2017/11/22/planeta\\_futuro/1511366462\\_120639.html](https://elpais.com/elpais/2017/11/22/planeta_futuro/1511366462_120639.html).
- ALONSO, J. A. y GARCIMARTÍN, C. (2013): “The Determinants of Institutional Quality. More on the Debate”, *Journal of International Development*, 25, pp. 205-226.
- ALONSO, J. A.; GLENNIE, J. y SUMNER, A. (2014): “Receptores y contribuyentes. Los países de renta media y el futuro de la cooperación para el desarrollo”, *United Nations Department of Economic and Social Affairs (DESA) Working Papers*, 135, pp. 2-28. Disponible en: [https://www.un.org/esa/desa/papers/2014/wp135\\_2014s.pdf](https://www.un.org/esa/desa/papers/2014/wp135_2014s.pdf).
- ALONSO, J. A.; HUITRÓN, A. y SANTANDER, G. (2017): *Iberoamérica y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)*, 1ª ed., Madrid, SEGIB.
- ARTICLE 1000, “Gunnar Myrdal’s Development State Theory”, s.f. <https://article1000.com/gunnar-myrdals-development-state-theory/#:~:text=According%20to%20Myrdal%2C%20it%20is,from%20%E2%80%9Cdualism%E2%80%9D%20of%20developed>.
- ASIAN DEVELOPMENT BANK (ADB) (2009): “Introduction to the Millenium Development Goals”, *Key Indicators for Asia and the Pacific 2009*, Manila, Asian Development Bank. Disponible en: <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/27727/mdg-introduction.pdf>.
- BÉRTOLA, L. y OCAMPO, J. A. (2013): *El Desarrollo económico de América Latina desde su independencia*, 1ª ed., México D.F., Fondo de Cultura Económica.
- BOE (2023): Ley 1/2023, de 20 de febrero, de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global, *Boletín Oficial del Estado*, 21 de febrero, nº 44, pp. 26097-36139.
- BRACHO, G. (2017): *The Troubled Relationship of the Emerging Powers and the Effective Development Cooperation Agenda: History, Challenges and Opportunities*, Bonn, German Development Institute. Disponible en: [https://www.idos-research.de/uploads/media/DP\\_25.2017.pdf](https://www.idos-research.de/uploads/media/DP_25.2017.pdf).
- CANUTO, O.; CAVALLARI, M. y RIBEIRO dos SANTOS, T. (2020): “Middle-Income Countries and Multilateral Development Banks: Traps on the Way to Graduation”, en J. A. ALONSO y J. A. OCAMPO (eds.): *Trapped in the Middle? Developmental Challenges for Middle-Income Countries*, Oxford, Oxford University Press, pp. 252-272. DOI: 10.1093/oso/9780198852773.003.0012.

- CASTELLANOS, R. (2020): “Qué es el G77?”, *El Orden Mundial*, 18 de septiembre. Disponible en: <https://elordenmundial.com/que-es-g77/>.
- CENTRO DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE PARA AMÉRICA LATINA (2020): “Primer Índice sobre la Agenda 2030 para América Latina y el Caribe”, 16 de junio. Disponible en: <https://cods.uniandes.edu.co/el-centro-ods-presenta-el-primer-indice-sobre-la-agenda-2030-para-america-latina-y-el-caribe/#:~:text=En%20términos%20generales%2C%20los%20resultados,modesto%20en%20las%20metas%20trazadas.>
- CEPAL (2021): *Desarrollo en Transición: Propuesta de concepto y medición para una cooperación renovada en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, Naciones Unidas. Disponible en: [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47156/S2100501\\_es.pdf?sequence=5&isAllowed=y](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47156/S2100501_es.pdf?sequence=5&isAllowed=y).
- CHATURVEDI, Sachin; JANUS, Heiner; KLINGEBIEL, Stephan; XIAOYUN, Li; DE MELLO E SOUZA, André; SIDIROPOULOS, Elizabeth y WEHRMANN, Dorothea (2021): “Development Cooperation in the Context of Contested Global Governance”, en Sachin CHATURVEDI, Heiner JANUS, Stephan KLINGEBIEL, Li XIAOYUN, André DE MELLO E SOUZA, Elizabeth SIDIROPOULOS y Dorothea WEHRMANN (eds.): *The Palgrave Handbook of Development Cooperation for Achieving the 2030 Agenda*, Cham: Palgrave Macmillan, pp. 1-24.
- COMINI, N. y FRENKEL, A. (2017): “La política internacional de América Latina: más atomización que convergencia”, *Nueva Sociedad*, nº 271, pp. 117-129. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6202131>.
- COMISIÓN EUROPEA (2015): “Eurobarómetro especial 441: El Año Europeo del Desarrollo. Opiniones de los ciudadanos sobre el desarrollo, la cooperación y la ayuda”, *The official portal for European data*, noviembre/diciembre. Disponible en: [https://data.europa.eu/data/datasets/s2069\\_84\\_4\\_441\\_eng?locale=es](https://data.europa.eu/data/datasets/s2069_84_4_441_eng?locale=es).
- COMITÉ DE AYUDA AL DESARROLLO DE LA OCDE (2017): “A New DAC: Innovations for the 2030 Agenda” (comunicación presentada en el DAC High Level Meeting, París, a 31 de octubre de 2017). Disponible en: <https://www.oecd.org/dac/DAC-HLM-2017-Communique.pdf>.
- CYPHER, J. M. y DIETZ, J. I. (2006): *The process of economic development*, 1ª ed., Londres, Routledge.
- DE SCHUTTER, O. (2023): “Economic growth is not a magic wand for ending poverty”, *The Guardian*, 20 de marzo. Disponible en: <https://www.theguardian.com/global-development/2023/mar/20/economic-growth-is-not-a-magic-wand-for-ending-poverty>.
- DE SCHUTTER, O.; PICKETT, K. y WILKINSON, R. (2023): “Equality as an ingredient for a post-growth world”, en K. ARABADJEVA, N. COUNTOURIS, B. L. FABRIS y W. ZWYSEN (eds.): *Transformative ideas: ensuring a just share of progress for all*, Bruselas: European Trade Union Institute (ETUI), pp. 81-92.
- DIEYE, A. M. (2018): “Success and challenges in the implementation of the 2030 Agenda for Middle Income Countries”, *UNDP*, 4 de diciembre. Disponible en: <https://www.undp.org/speeches/success-and-challenges-implementation-2030-agenda-middle-income-countries>.
- DUBOIS, A. (2002): “Un concepto de desarrollo para el siglo XXI”, *Revista Asuntos Económicos y Administrativos*, 8, pp. 1-11.
- FEÁS, E. y STEINBERG, F. (2022): “Efectos económicos y geopolíticos de la invasión de Ucrania”, Real Instituto Elcano, 11 de mayo. Disponible en: <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/efectos-economicos-y-geopoliticos-de-la-invasion-de-ucrania/>.
- FMI (2023): “Derechos Especiales de Giro (DEG)”, Washington D.C. Disponible en: <https://www.imf.org/es/About/Factsheets/Sheets/2023/special-drawing-rights-sdr>.
- GARCÍA CABEZAS, N. (2021): “ODS en América Latina: retos a ocho años de su cumplimiento”, *Ayuda en Acción*, 27 de diciembre. Disponible en: <https://ayudaenaccion.org/blog/solidaridad/ods-america-latina/>.
- GLASSMAN, A. *et al.* (2011): “Global Health and the New Bottom Billion: What Do Shifts in Global Poverty and the Global Disease Burden Mean for Gavi and the Global Fund?”, *Center for Global Development Working Paper* nº. 270. Disponible en: SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1972332> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1972332>
- GLENNIE, J. (2011): “The role of aid to middle-income countries: a contribution to evolving European Union (EU) development policy”, *Overseas Development Institute*, 15 de julio. Disponible en: <https://odi.org/en/publications/the-role-of-aid-to-middle-income-countries-a-contribution-to-evolving-european-union-eu-development-policy/>.
- GUIMÓN, P. (2023): “El clima extremo y la guerra matan de hambre a Somalia”, *El País*, 6 de febrero. Disponible en: <https://elpais.com/planeta-futuro/2023-02-06/el-clima-extremo-y-la-guerra-matan-de-hambre-a-somalia.html>.

- HICKS, N. y STREETEN, P. (1979): “Indicators of development: The search for a basic needs yardstick”, *World Development*, nº 7, pp. 567-580. DOI: doi.org/10.1016/0305-750X(79)90093-7.
- JARVIE, M. E. (2014): “Brundtland Report”, *Britannica*, 28 de abril. Disponible en: <https://www.britannica.com/topic/Brundtland-Report>.
- JESSOP, S. y LEIGH, T. (2023): “Explainer: What is the ‘Bridgetown Initiative’ asking for at Paris financial summit?”, *Reuters*, 20 de junio. Disponible en: <https://www.reuters.com/business/finance/what-is-bridgetown-initiative-asking-paris-financial-summit-2023-06-20/>.
- KANBUR, R. y SUMNER, A. (2011): “Poor Countries Or Poor People? Development Assistance And The New Geography Of Global Poverty”, *Working Papers* 126539, Cornell University, Department of Applied Economics and Management.
- KLINGEBIEL, S. y XIAOYUN, L. (2016): “Crisis or progress? The Global Partnership for Effective Development Cooperation after Nairobi”, *The Current Column*, 6 de diciembre. Disponible en: [https://www.idos-research.de/uploads/media/German\\_Development\\_Institute\\_Klingebiel\\_Li\\_06.12.2016.pdf](https://www.idos-research.de/uploads/media/German_Development_Institute_Klingebiel_Li_06.12.2016.pdf).
- KUZNETS, S. (1962): “The sources of economic growth”, *Challenges* 10/7, pp. 44-46, DOI: 10.1080/05775132.1962.11469419.
- LEQUILLER, F. (2004): “Is GDP a satisfactory measure of growth?”, *OECD Observer*, nº 5, pp. 28-31. DOI:10.1787//observer-v2004-5-en.
- MARTÍNEZ OSÉS, P. J. (2022): *Apuntes para un ecosistema iberoamericano de Cooperación Sur-Sur y Triangular Descentralizada*, SEGIB, Estudio Held. Disponible en: [https://cooperaciontriangular.org/wp-content/uploads/2022/03/CSST\\_Descentralizada\\_navegable.pdf](https://cooperaciontriangular.org/wp-content/uploads/2022/03/CSST_Descentralizada_navegable.pdf).
- MASTERSON, V. (2023): “The Bridgetown Initiative: here’s everything you need to know”, *The World Economic Forum*, 13 de enero. Disponible en: [https://www.weforum.org/agenda/2023/01/barbados-bridgetown-initiative-climate-change/?DAG=3&gclid=CjoKQCjwrMKmBhCJARIsAHuEAPS4jHpwo7KFBqh-kkHvPJdy\\_BGLuITNC28GpHIDlrM2jA6Kcgb2AjEaAkCaEALw\\_wcB](https://www.weforum.org/agenda/2023/01/barbados-bridgetown-initiative-climate-change/?DAG=3&gclid=CjoKQCjwrMKmBhCJARIsAHuEAPS4jHpwo7KFBqh-kkHvPJdy_BGLuITNC28GpHIDlrM2jA6Kcgb2AjEaAkCaEALw_wcB).
- MEALLA, E. P. (2006): “El Regreso del Desarrollo”, en *Ética, desarrollo y región: hacia un regionalismo integral*, en J. C. SCANNONE y D. GARCÍA DELGADO (eds.): Buenos Aires, CICCUS, Grupo Farrell.
- MEDINA, F. (2001): “Consideraciones sobre el índice de Gini para medir la concentración del ingreso”, *Estudios Estadísticos y Prospectivos de la CEPAL*, marzo. Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/2203eb76-e791-4bob-aa8f-7791b1711a85/content>.
- MOLINA JORQUERA, A. A. (2020): “Las trampas del desarrollo en transición: teoría, medición y el caso de Chile”, *Estudio de Caso para optar al Título de Magíster en Desarrollo y Cooperación Internacional*, Universidad de Chile. Disponible en: [https://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/179963/Las\\_trampas\\_del\\_desarrollo\\_en\\_transicion.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/179963/Las_trampas_del_desarrollo_en_transicion.pdf?sequence=1&isAllowed=y).
- MORGAN, M. S. y BACH, M. (2018): “Measuring Development: from the UN’s perspective”, *History of Political Economy*, nº 50, pp. 193-210.
- MYRDAL, G. (1957): *Economic Theory and Underdeveloped Regions*, 1ª ed., Londres, University Paperbacks.
- NACIONES UNIDAS (s.f.): “The Sustainable Agenda. What is sustainable development?”. Disponible en: [https://uc3m.libguides.com/guias\\_tematicas/citas\\_bibliograficas/chicago#s-lg-box-wrapper-13338368](https://uc3m.libguides.com/guias_tematicas/citas_bibliograficas/chicago#s-lg-box-wrapper-13338368).
- NÚÑEZ VILLAVARDE, J. A. (2023): “G-20, BRICS, G-7...: en busca del nuevo orden internacional perdido”, *Real Instituto Elcano*, 13 de septiembre. Disponible en: <https://www.realinstitutoelcano.org/blog/g-20-brics-g-7-en-busca-del-orden-internacional-perdido/>.
- OCAMPO, J. A. (2003): *Capital-Account and Countercyclical Prudential Regulation in Developing Countries*, 1ª ed., Santiago de Chile, CEPAL.
- OCDE (2006): *DAC in Dates: The History of OECD’s Development Assistance Committee*, París, OECD Editions, Disponible en: <https://www.oecd.org/dac/1896808.pdf>.
- (2019): *Better managing graduation from ODA eligibility: a transition finance study of Chile*, París, OCDE. Disponible en: <https://www.oecd.org/dac/transition-finance-toolkit/transition-finance-chile-2019.pdf>.
- (2022a): “DAC List of ODA Recipients: Effective for reporting on 2022 and 2023 flows”. Disponible en: <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/DAC-List-of-ODA-Recipients-for-reporting-2022-23-flows.pdf>.



- (2022b): “OECD takes first step in accession discussions with Argentina, Brazil, Bulgaria, Croatia, Peru and Romania”, 25 de enero. Disponible en: <https://www.oecd.org/newsroom/oecd-takes-first-step-in-accession-discussions-with-argentina-brazil-bulgaria-croatia-peru-and-romania.htm>.
  - (2023a): “Foreign Aid surges due to spending on refugees and aid for Ukraine”, 12 de abril. Disponible en: <https://www.oecd.org/dac/foreign-aid-surges-due-to-spending-on-refugees-and-aid-for-ukraine.htm>.
  - (2023b): *Development Co-operation Report 2023: Debating the Aid System*, París, OECD Editions. Disponible en: [https://www.oecd-ilibrary.org/development/development-co-operation-report-2023\\_f6edc3c2-en](https://www.oecd-ilibrary.org/development/development-co-operation-report-2023_f6edc3c2-en).
  - (2023c): “Lista de países miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE”. Disponible en: <https://www.oecd.org/dac/development-assistance-committee/>.
  - (s.f.): “Development Assistance Committee”. Disponible en: <https://www.oecd.org/dac/development-assistance-committee/>.
- OCDE *et al.* (2019): *Perspectivas Económicas de América Latina 2019: Desarrollo en transición*, París, Ediciones OCDE. Disponible en: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/g2g9ff1a-es.pdf?expires=1694103088&id=id&acname=guest&checksum=270B95E48B608E7E406D1347EF1F4778>.
- OHCHR (s.f.): “About the 2030 Agenda on Sustainable Development: OHCHR and the 2030 Agenda for Sustainable Development”. Disponible en: <https://www.ohchr.org/en/sdgs/about-2030-agenda-sustainable-development>.
- OLIVIÉ, I. y SANTILLÁN O’SHEA, M. (2023): *Ayuda al Desarrollo y Geopolítica: la iniciativa Global Gateway de la UE*, Madrid, Real Instituto Elcano. Disponible en: <https://media.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2023/07/policy-paper-ayuda-al-desarrollo-y-geopolitica-la-iniciativa-global-gateway-de-la-ue.pdf>.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA (2022): *Perspectivas Alimentarias: resúmenes de mercado*, Roma, Ediciones FAO. Disponible en: <https://www.fao.org/giews/reports.food-outlook/es/>.
- OXFAM INTERMÓN (2022a): “La Realidad de la Ayuda: el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD)”, diciembre. Disponible en: <http://realidadayuda.org/glossary/comite-de-ayuda-al-desarrollo-cad>.
- (2022b): “La Realidad de la Ayuda: la Meta del 0,7”, diciembre. Disponible en: <http://realidadayuda.org/glossary/meta-del-07>.
- PAUS, E. (2009): “The rise of China: Implications for Latin American Development”, *Mount Holyoke Development Policy Review*, nº 4, pp. 419-456.
- PNUD URUGUAY (2022): “Debate sobre el desarrollo en transición: evento paralelo del Foro Político de Alto Nivel”, 15 de julio. Disponible en: <https://www.undp.org/es/uruguay/noticias/debate-sobre-desarrollo-en-transicion>.
- PONCE ADAME, E. (2017): *Lecciones aprendidas y retos para la articulación de actores y la gestión de la Cooperación Descentralizada Sur-Sur*, Madrid, PIFCSS. Disponible en: <https://cooperacionsursur.org/wp-content/uploads/2020/05/7-DT14.pdf>.
- RAVALLIÓ, M. (2013): “Why \$12,616?”, *Center for Global Development*, 8 de julio. Disponible en: <https://www.cgdev.org/blog/why-12616>.
- RODRÍGUEZ PINZÓN, É. M. (2022): *Nueva agenda de cooperación Europa-América Latina. Prioridades estratégicas para la cooperación en Iberoamérica en materia de educación, innovación, cultura y transición ecológica*, Madrid, OEI. Disponible en: <https://oei.int/oficinas/secretaria-general/publicaciones/nueva-agenda-de-cooperacion-iberoamerica-union-europea>.
- SEDEMUND, J. (2014): “External Financing for Development: An outlook on ODA graduation in the post-2015 era”, OCDE, enero. Disponible en: <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/ODA-graduation.pdf>.
- SEERS, D. (1969): “The Meaning of Development”, *IDS Communication* 44, 196
- SEN, A. (2000): “A Decade of Human Development”, *Journal of Human Development*, 1(1), pp. 17-23. DOI: <https://doi.org/10.1080/14649880050008746>.
- SPENCE, M. (2011): *The next convergence: The future of economic growth in a multispeed world*, 1ª ed., Nueva York, Farrar, Straus and Giroux.
- STIGLITZ, J.E. (1998): “Toward a New Paradigm for Development: Strategies, Policies, and Processes”, Prebisch Lecture at UNCTAD, Ginebra.



- STIGLITZ, J. E.; SEN, A. y FITOUSSI, J.-P. (2009): “Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress, European Commission”, Comisión Europea. Disponible en: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/8131721/8131772/Stiglitz-Sen-Fitoussi-Commission-report.pdf>.
- SUMNER, A. (2012): “Where do the Poor Live?”, *World Development*, nº 40, pp. 865-877.
- SURASKY, J. (2017): “Los Informes Nacionales Voluntarios de América Latina y el Caribe: ¿realismo mágico latinoamericano?”, *Together 2030 Blog*, 7 de julio. Disponible en: <https://revistas.usb.edu.co/index.php/Cooperacion/article/view/3596/3386>.
- SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOALS FUND (s.f.): “Millenium Development Goals”. Disponible en: <https://www.sdgfund.org/mdgs-sdgs>.
- TAGGART, J. (2022): “A Decade Since Busan: Towards Legitimacy or a ‘New Tyranny’ of Global Development Partnerhsip?”, *The Journal of Development Studies*, 58, pp. 1459-1477. DOI:10.1080/00220388.2022.2032672.
- TEZANOS, S. (2020): “América Latina y el Caribe en la Agenda 2030. Hacia una clasificación del desarrollo sostenible compatible con los ODS y el “desarrollo en transición””, en J. A. SANAHUJA (ed.): *La Agenda 2030 en Iberoamérica: Políticas de cooperación y “desarrollo en transición”*, Madrid, Fundación Carolina, pp. 29-60.
- THE WORLD BANK DATA HELP DESK (s.f. a): “What is the World Bank Atlas method?”, *The World Bank*. Disponible en: <https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/77933-what-is-the-world-bank-atlas-method>.
- (s.f. b): “How are the income group thresholds updated?”, *The World Bank*. Disponible en: <https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/378833-how-are-the-income-group-thresholds-determined>.
- THE WORLD BANK (s.f.): “The World Bank in Middle Income Countries”. Disponible en: <https://www.worldbank.org/en/country/mic#:~:text=The%20world’s%20Middle%20Income%20Countries,%2C%20population%2C%20and%20income%20level>.
- THORP, R. (1998): *Progreso, pobreza y exclusión: una historia económica de América Latina en el siglo XX*, 2ª ed., Washington D.C., BID.
- TODARO, M. P. y SMITH, S.C. (2012): *Economic Development*, 1ª ed., Boston, Pearson.
- VIGNOLO, A. y VAN ROMPAEY, K. (2020): “Uruguay: una respuesta política a la graduación y a la Agenda 2030”, en *La Agenda 2030 en Iberoamérica: Políticas de cooperación y “desarrollo en transición”*, J. A. SANAHUJA (ed.): Madrid, Fundación Carolina, pp. 361-392.
- WARD, M. (2004): *Quantifying the World: UN Ideas and Statistics*, 2ª ed., Bloomington, Indiana University Press.
- YUE, M. y WANG, C. N. (2022): “Bridgetwon initiative: transformation of development finance system for improved climate adaptation and resilience in emerging economies?”, *Green Finance and Development Center*, 18 de diciembre. Disponible en: <https://greenfdc.org/bridgetown-initiative-a-transformation-of-development-finance-system-for-improved-climate-adaptation-and-resilience-in-emerging-economies/>.



Fundación Carolina, mayo 2024

Fundación Carolina  
Plaza del Marqués de Salamanca nº 8  
4ª planta, 28006 Madrid - España  
[www.fundacioncarolina.es](http://www.fundacioncarolina.es)  
[@Red\\_Carolina](https://twitter.com/Red_Carolina)

ISSN-e: 1885-9119

DOI: <https://doi.org/10.33960/issn-e.1885-9119.DTE13>

Cómo citar:

Areso Yebra, B. M. (2024): “El Desarrollo en Transición: perspectivas para reforzar la cooperación con América Latina y el Caribe”, *Documentos de trabajo*, nº especial (2ª época), Madrid, Fundación Carolina.

La Fundación Carolina no comparte necesariamente las opiniones manifestadas en los textos firmados por los autores y autoras que publica.

Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)



