



El desarrollo en transición en América Latina: ¿Una nueva agenda tecnocrática o la oportunidad de una mirada política a las trampas de la renta media?

Andrea Costafreda

Directora programática para América Latina y el Caribe de Oxfam Intermón
andrea.costafreda[@]oxfam.org

Hernán Cortés Sáenz

Investigador de Oxfam Intermón
hernan.cortes[@]oxfam.org

Resumen

El debate sobre la cooperación con los países de renta media (PRM), que gira en torno a lo que se conoce como las trampas de la renta media, ocupa un lugar central en los estudios del desarrollo por su asociación con la nueva geografía de la pobreza. Es preciso acudir a un análisis más sofisticado que el del nivel de renta para entender las necesidades y capacidades concretas en la tarea de enfrentar el desafío de la reducción de la pobreza y el combate a sus causas estructurales. En la actualidad, se abre la oportunidad de avanzar hacia una agenda global renovada (la Agenda 2030) y consolidar la nueva narrativa del desarrollo en transición (DeT) según un enfoque que trate las desigualdades en todas sus dimensiones, afronte la crisis democrática que subyace a la desconfianza hacia las instituciones políticas e identifique los retos de la gobernanza del desarrollo en la generación de los incentivos para la superación de las trampas.

Palabras clave

Agenda 2030, desarrollo en transición, desigualdad, gobernanza del desarrollo.

Abstract

The debate regarding international cooperation with middle income countries (MICs), which revolves around what is known as “middle income traps”, occupies central stage in current development studies given its association with the new geography of poverty. It is necessary to resort to a more sophisticated analysis than that derived from income level to understand the concrete needs and capabilities involved in the task of facing the reduction of poverty challenge and combatting its structural causes. Today, there is an opportunity to move forward toward a renewed global agenda (the 2030 Agenda) and consolidate the new development in transition (DiT) narrative according to a perspective that deals with inequalities in all their dimensions, faces the democratic crisis that lies beneath the population’s mistrust regarding political institutions, and identifies the challenges of development governance in generating the incentives to overcome the traps.

Key words

2030 Agenda, development in transition, inequalities, development governance.

Andrea Costafreda

Politóloga e investigadora en estudios del desarrollo y América Latina. Actualmente es directora programática para América Latina y el Caribe de Oxfam Intermón. Ha trabajado como consultora e investigadora para el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España, la Dirección de Relaciones Internacionales del Ayuntamiento de Barcelona y en organismos multilaterales como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) o IDEA Internacional. Ha sido responsable de Planificación en la Dirección General de Cooperación al Desarrollo del Gobierno de Catalunya. Como docente, ha sido profesora de Ciencia Política de la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB) y la Universitat Oberta de Catalunya (UOC). Actualmente, es profesora asociada del grado de Relaciones Internacionales de Blanquerna-Universitat Ramon Llull y de los másteres en Relaciones Internacionales de la UAB y del Instituto Barcelona de Estudios Internacionales. Autora de numerosas publicaciones y ponencias sobre el impacto de los procesos de democratización y las instituciones políticas en el desarrollo humano, especialmente en América Latina; y sobre los retos de la agenda internacional del desarrollo.

Hernán Cortés Sáenz

Doctor en Relaciones Internacionales e Investigador Sénior en Desigualdad de Oxfam Intermon.

Introducción: los desafíos de una región de renta media ante un cambio de ciclo¹

El debate sobre la cooperación con los países de renta media (PRM)² lleva tiempo ocupando un lugar central en la comunidad del desarrollo por su asociación con la nueva geografía de la pobreza. En estos momentos, el grupo de países clasificados en esta categoría representa el 70% de la población mundial, el 33% del producto interior bruto mundial y alberga el 73% de la población pobre del mundo. Esto ha desmontado una de las principales afirmaciones de la cooperación al desarrollo, según la cual la población pobre vive en países pobres. Ahora, la mayoría de la población pobre vive en PRM, que cuentan con recursos pero mal distribuidos. Este debate es especialmente relevante para América Latina y el Caribe (ALC), donde 25 de los 33 países de la región se clasifican en esta categoría. Tras la etiqueta de la renta media se esconde una gran diversidad de situaciones.

Los PRM constituyen un grupo cada vez más nutrido y heterogéneo de más de cien países con realidades muy diversas. En ALC conviven países de renta media-alta —como Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Perú, Venezuela y, más recientemente, Guatemala— con países de renta media-baja —como Bolivia, El Salvador, Honduras y Nicaragua—. Chile y Uruguay están graduados como países de renta alta desde 2014 y Haití persiste como el único país de renta baja de la región. Ello requiere de un análisis más sofisticado que el del nivel de renta para entender las necesidades y capacidades concretas en la tarea de enfrentar el desafío de la reducción de la pobreza y el combate a las causas estructurales que la subyacen. Los análisis de naturaleza más multidimensional relevan la persistencia de grandes brechas de desarrollo, conviviendo con remarcables ritmos de crecimiento en la segunda década del 2000³.

El debate sobre los PRM gira en torno a lo que se conoce como las trampas de la renta media. Según esta teoría (Milesi, 2016; Alonso *et al.*, 2014; Tezanos, 2012, entre otros), esa paradoja se produce como consecuencia de la naturaleza disruptiva y poco sostenida de los ciclos de crecimiento que experimentan estos países, que no les permiten afianzar sendas de desarrollo que sincronicen los ritmos del crecimiento con los del bienestar. Son varias las trampas que bloquean los procesos de desarrollo (Alonso *et al.*, 2014): i) la productividad y la dificultad para sostener un proceso continuado de cambio tecnológico y productivo, que pase de sectores intensivos en recursos naturales y trabajo no cualificado a

¹ Este documento comparte buena parte de los mensajes y propuestas del *policy paper* de Oxfam Intermón (pendiente de publicación) sobre la cooperación con los países de renta media, y las oportunidades y desafíos que plantea el enfoque del desarrollo en transición en el marco de la Agenda 2030. El documento de Oxfam Intermón es de autoría compartida con Hernán Cortés y Enrique Maruri.

² Según la nueva clasificación del Banco Mundial basada en el ingreso nacional bruto per cápita, los países de ingreso mediano bajo tienen una renta entre 1.026 y 3.995 dólares; los de ingreso mediano alto entre 3.996 y 12.375, y los de ingreso alto más de 12.375.

³ Como el índice de pobreza multidimensional del Programa de Naciones Unidas al Desarrollo, el Índice de Bienestar multidimensional de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), las Brechas Estructurales de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) o el Marco de Análisis Multidimensional de desigualdades de Oxfam y London School of Economics and Political Science (LSE).

sectores más dinámicos en los que se promueva el capital humano y se generen empleos de calidad; ii) la transformación de los patrones energéticos y tecnológicos, y los patrones de crecimiento de los PRM, que están vinculados al uso de tecnologías ambientales no sostenibles, lo que conlleva la necesidad de promover cambios en la base tecnológica, energética y productiva de los países; iii) la dificultad para alcanzar la integración en los mercados financieros internacionales y para preservar el equilibrio macroeconómico (tendencia al endeudamiento, limitado espacio fiscal y estrechez de los mercados nacionales de capital), y iv) la cohesión social, gobernanza y calidad institucional: los procesos de desarrollo requieren cambios institucionales y reformas en las instituciones públicas de los países. Las desigualdades sociales reducen la credibilidad institucional y dificultan la construcción de un sistema fiscal sólido.

En términos parecidos, organismos como la CEPAL advierten de la necesidad de prestar atención a las brechas estructurales que afectan a los PRM y limitan sus oportunidades de progreso (CEPAL, 2012). La clasificación de brechas recoge la desigualdad y la pobreza, la inversión y el ahorro, la productividad y la innovación, las infraestructuras, el capital humano, la fiscalidad, el género y la dimensión medioambiental. El informe *Perspectivas Económicas para América Latina 2019* (OCDE *et al.*, 2019) actualiza esta lectura y plantea cuatro trampas estructurales para ALC bajo el enfoque del desarrollo en transición (DeT): la trampa de la productividad, la trampa de la vulnerabilidad social, la trampa institucional y la trampa medioambiental.

La amenaza de la graduación

Entrar en el “club de la renta media” y avanzar hacia el proceso de graduación tiene implicaciones muy importantes para un país⁴. El principal efecto es dejar de ser receptor de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD)—bajo el arbitraje del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE—y pasar de recibir flujos de financiación pública al desarrollo, con una clara naturaleza concesional, a recibir financiación privada al desarrollo en forma de créditos e inversión extranjera. Es un hecho contrastado que los flujos de AOD con los PRM han descendido radicalmente desde 2009 en casi un 13% como media de la OCDE, en un tercio en los Países Bajos y Canadá, y un cuarto en el Reino Unido, Noruega y Estados Unidos (Oxfam, 2018). Además, en el marco de una tendencia global en la que la financiación pública del desarrollo pierde peso en favor de la privada, los PRM son los que experimentan una mayor transformación en el esquema de los flujos de financiación. Según Alonso, mientras en los países de renta baja el componente mayoritario de la financiación internacional es la AOD, con el 41% del total, en el caso de los países de renta media-alta, el predominio de la inversión privada es claramente mayoritario: representa un 72% de los recursos (Alonso *et al.*, 2019).

El cambio en los esquemas de cooperación tradicionales representa un desafío importante para la agenda de la promoción del desarrollo, puesto que la financiación privada responde en muchas ocasiones a incentivos de retorno y rentabilidad que no siempre se alinean con las estrategias de reducción de pobreza o los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Definir estrategias de transición desde la AOD como principal vector de promoción del desarrollo y generar los incentivos para que los nuevos flujos de financiación privada tengan un impacto sobre el desarrollo se convierte en un reto imposter-

⁴ Por *graduación* se entiende el proceso por el que un país avanza de la categoría de país de renta baja hacia la de renta media, hasta superar el umbral de la renta alta. En la práctica, el nivel de renta continúa siendo el principal criterio de elegibilidad para ser país receptor de Ayuda Oficial al Desarrollo. Basado en un cálculo del Banco Mundial (BM), el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE utiliza este criterio para actualizar los países susceptibles de recibir ayuda: los correspondientes a las rentas bajas y medias según el BM. A partir del umbral de 12.375 dólares per cápita, pasan a considerarse países desarrollados y dejan de ser receptores de ayuda. Ver: <https://www.un.org/development/desa/capacity-development/2017/11/29/graduation-and-then-how-do-countries-graduate/>.

gable para los PRM⁵. La graduación no implica únicamente salir del esquema de la AOD, sino que acaba repercutiendo en otros marcos de relacionamiento estratégico de los países con el ecosistema de donantes internacionales. Este es el caso de los dos países de ALC que han experimentado procesos de graduación, Uruguay y Chile, y que han visto cómo en su relación con la Unión Europea (UE), además de quedar fuera de los instrumentos de financiación de la AOD, se han visto excluidos de otros esquemas de cooperación internacional, como los vinculados a la cooperación científica y académica.

La lógica del proceso de graduación, basada en los umbrales de renta per cápita, presupone que la AOD actúe como un mecanismo focalizado en la lucha contra la pobreza, en lugar de entenderse como un sistema integral de apoyo a los esfuerzos de desarrollo de los países, que reconozca la diversidad de sus territorios y que acompañe sus procesos de inserción en el sistema internacional. Como alternativa a este paradigma dual, desde ámbitos académicos y de comunidades de prácticas (Sanahuja y Ruiz, 2019, entre otros) emerge el enfoque de la “graduación”, que reivindica el desarrollo como un proceso gradual e ininterrumpido que no termina cuando los países alcanzan un determinado nivel de ingreso per cápita, pues esto no supone que hayan superado los retos del desarrollo, que son cada vez más comunes y más ambiciosos, frente a las necesidades de las sociedades y del planeta. Según este enfoque, el proceso de desarrollo continúa hasta que los logros son sostenibles y no excluyen determinadas regiones o grupos de población. La cooperación, desde esta perspectiva, debería centrarse en crear los incentivos para promover los cambios y los procesos de transformación que contribuyan a superar los bloqueadores del desarrollo subyacentes a las trampas de la renta media. Bajo este enfoque, la cooperación internacional debería entenderse como un mecanismo que actúa como catalizador de procesos de cambio que se complementan con los esfuerzos nacionales de cada país.

La oportunidad de las nuevas miradas sobre el desarrollo: la Agenda 2030 y el desarrollo en transición

Una agenda global más cercana a las preocupaciones de los PRM

La Agenda 2030 representa, en varios sentidos, una oportunidad para la cooperación con los PRM. En primer lugar, porque el enfoque sistémico de la agenda presenta equivalencias con muchas de las brechas estructurales que se identifican como bloqueadores en los PRM, y permite un buen alineamiento con los objetivos, metas e indicadores de los ODS. La incorporación de un objetivo relativo a la reducción de las desigualdades entre los países y dentro de ellos es un buen ejemplo y contrasta radicalmente con la agenda precedente, la de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), mucho más enfocada en los síntomas que en las trampas estructurales.

En la Figura 1 se propone un sistema de equivalencias entre las brechas de la renta media señaladas recurrentemente por la literatura y la propuesta de agenda política de los ODS. Así, el ODS 8, que promueve el crecimiento inclusivo y el empleo digno, y el ODS 9, sobre industria, innovación e infraestructura, se relacionan con las trampas vinculadas a la productividad, la transición del modelo productivo y el déficit estructural en infraestructuras de primera y segunda generación que acechan a la región. El ODS 5, sobre igualdad de género, y el ODS 10, sobre reducción de desigualdades entre y dentro de los países, se conectan con la trampa de las desigualdades en sus distintas dimensiones. El ODS 16 aborda por primera vez una dimensión absolutamente ignorada por la agenda anterior, por entenderse que incurría en el peligroso terreno de la soberanía nacional, el ámbito de la gobernanza y la calidad de las instituciones. Este objetivo se conecta con otra de las trampas críticas para los PRM:

⁵ Ver el trabajo de Lars Engen y Annalissa Prizzon para profundizar en esta transición (2019).

la ineficacia de las instituciones. Finalmente, muchos de los objetivos de la nueva agenda se conectan con la brecha medioambiental en la región (ODS 6, 7, 11, 12, 13, 14 y 15).

En segundo lugar, porque el enfoque universal de la Agenda 2030, el *One World Approach* en palabras de Manning, subraya la importancia de integrar los retos globales, el tratamiento de los problemas sin fronteras, y las brechas estructurales de los países. Esto anima a dirigir más esfuerzos hacia la provisión de bienes públicos regionales y globales —como la lucha contra el cambio climático, la garantía de los derechos humanos o la fiscalidad internacional—, donde los PRM están llamados a desempeñar un papel cada vez más relevante por su doble condición de “receptores” de las vulnerabilidades y “proveedores” de lecciones aprendidas y soluciones (ver Figura 1).

FIGURA 1: Oportunidades de la Agenda 2030 para los países de renta media



Fuente: Elaboración propia.

Cabe alertar que, aunque la Agenda 2030 sea una oportunidad para la región —pues pone el énfasis político en brechas antes no visibilizadas por las agendas globales—, los desafíos que los países de ALC tienen por delante para su efectiva implementación son muchos, y su consecución va a requerir de la acción decidida y concertada del conjunto de actores implicados: gobiernos, sector privado, sociedad civil y comunidad internacional. En este sentido, la CEPAL (Bárcena, 2019) ha lanzado algunos mensajes importantes. En primer lugar, el objetivo de reducción de la pobreza no se va a conseguir a menos que se produzca un crecimiento por encima de los cuatro puntos anuales, y que este se combine con una reducción sustancial de la desigualdad, con mayores esfuerzos redistributivos. En segundo lugar, la consecución de los objetivos no será posible sin una acción coordinada, la mejora de la eficacia de la acción colectiva regional y el fortalecimiento del multilateralismo.

El enfoque del desarrollo en transición como oportunidad ante un cambio de ciclo

El enfoque del desarrollo en transición (DeT) surge de la convergencia de dos ventanas de oportunidad. Por un lado, la necesidad de la comunidad internacional de donantes de dar una respuesta creíble y aceptable a la evolución conceptual y los instrumentos de cooperación internacional, frente a la realidad compleja y heterogénea de los PRM. Por otro, el momento de incertidumbre y de convulsión que

vive la región de ALC tras una década de crecimiento y estabilidad democrática, hacia una nueva coyuntura que algunos han calificado de cambio de ciclo económico y político.

Empezando por esto último, ALC se encuentra en un proceso de transición, en un cambio de ciclo. Según *The Economist* (2019), la principal tendencia que puede identificarse tras las distintas expresiones de movilización social y malestar político que se están dando actualmente es el duro ajuste que está viviendo la región tras el súper ciclo de las *commodities*. Durante la primera década del 2000, el *boom* de las *commodities* ha tenido consecuencias positivas en la reducción de la pobreza, la mejora de indicadores de mortalidad y salud, y la emergencia de una nutrida clase media⁶, con fuertes expectativas de movilidad social. A partir de 2014, se produce un estancamiento del crecimiento económico en América Latina —respecto a las tasas de crecimiento del periodo anterior, que en muchos países, especialmente los exportadores de *commodities*, estaban por encima de los cinco puntos— que se refleja en ajustes presupuestarios y un margen de maniobra más limitado para la inversión pública.

Pero el cambio de ciclo económico ha ido también acompañado de un cambio de ciclo político. Este se expresa, por un lado, en el final del *pink tide*, la etapa de gobiernos progresistas, que apostaron por sacar a grandes bolsones de la población de la pobreza incrementando el gasto social —muchas veces a través de transferencias condicionadas y subsidios—, aprovechando un ciclo benigno de rentas procedentes de las *commodities*—. Y, por otro lado, en la desconexión de esa nueva clase media vulnerable, que representa un 30% de la estructura social, de “lo público”, esto es, su desafección con las instituciones políticas. Como muestran las encuestas (Latinobarómetro, 2018), los latinoamericanos creen que su gobierno es parte del problema y no de la solución. El eslogan “que se vayan todos”, que se popularizó durante las protestas en las calles de Perú durante el cierre del legislativo, expresa gráficamente este malestar en la democracia, que subyace a las distintas expresiones de protesta y movilización ciudadana que han cruzado la región durante 2019.

En cuanto a la necesidad de renovar la mirada de la cooperación hacia los PRM, ha madurado una propuesta alternativa —que decanta la literatura sobre renta media y las visiones críticas sobre la graduación— en torno a una coalición de actores de la comunidad internacional de donantes, con un fuerte liderazgo de la UE y el Centro de Desarrollo de la OCDE, la CEPAL y el empuje indiscutible de las agencias de cooperación de los primeros países en graduarse, Chile y Uruguay. Esta propuesta cristaliza en el concepto de desarrollo en transición, cuyo planteamiento conceptual y recomendaciones políticas se presentan en el informe *Perspectivas Económicas para América Latina* (OCDE et al., 2019). El enfoque del DeT reivindica el desarrollo como un proceso más que como un punto de llegada, defiende una mirada multidimensional del bienestar frente a las visiones simplificadoras centradas en el ingreso, y pone atención —como se indicó— sobre la agenda prioritaria de la cooperación en esos países en torno a las trampas estructurales que sintetiza en cuatro ejes: la trampa de la productividad, la de la vulnerabilidad social, la institucional y la medioambiental.

Cabe hacer una lectura positiva de las aportaciones del enfoque de DeT. En primer lugar, porque supera la visión economicista e ingreso-céntrica de las coordenadas del sistema de cooperación al desarrollo de las últimas décadas. Desde el DeT se defiende una visión multidimensional del desarrollo que va más allá del crecimiento y la renta. De hecho, se aporta sobrada evidencia que demuestra que los niveles de calidad de vida se desconectan de las variables de crecimiento económico a partir de determinados valores. La tesis es clara: el ingreso no equivale a bienestar.

⁶ La “década dorada” en ALC tiene un importante impacto en la estructura social de los países. En términos agregados, si en 2002 los estratos medios representaban un 26,9% de la población, en 2017 representaban el 41,1% (CEPAL, 2019); más de tres cuartas partes viven entre los estratos de ingreso bajo o medio-bajo.

Además, el enfoque pone el acento en las trampas estructurales que afectan a una región como ALC, y que imposibilitan avanzar hacia sendas de desarrollo sostenidas y con capacidad de llegar a todos los colectivos y territorios por igual. El DeT aporta una visión actualizada y sistémica de la literatura sobre las brechas del desarrollo y las traduce en una agenda para la acción política.

Finalmente, la propuesta del DeT trae consigo un nuevo marco de pensamiento basado en el intercambio entre pares, los principios de horizontalidad, aprendizaje mutuo e inclusión del conjunto de actores, públicos o privados, y la contribución desde todos los niveles de gobernanza: local, nacional, regional y multilateral. Aunque se pretende identificar algunos elementos comunes entre los países, el análisis reconoce la heterogeneidad y complejidad de los PRM, rehúye las recetas uniformizadoras y reivindica el rol de la cooperación internacional como un espacio de generación de un marco de incentivos para la transformación social, la superación de brechas estructurales de desarrollo y la provisión de bienes públicos regionales y globales.

La necesidad de politizar el enfoque del desarrollo en transición

El enfoque del DeT profundiza en las trampas que explican los principales bloqueos y desafíos del desarrollo sostenible para ALC (OCDE *et al.*, 2019), y se centra en la relevancia de las trampas de la productividad, la vulnerabilidad, la institucional y, finalmente, la ambiental como ámbitos prioritarios de actuación. Esta lectura pone el énfasis en la falta de competitividad del sector productivo en la región, especialmente de las pequeñas y medianas empresas; advierte del elevado nivel de vulnerabilidad de esas nuevas clases medias, que han superado la línea de pobreza pero que continúan estando extremadamente expuestas a *shocks* económicos o catástrofes naturales; recuerda la importancia de modernizar y adaptar el aparato institucional para dar una respuesta efectiva a las nuevas demandas de una clase media con aspiraciones pero vulnerable, y, finalmente, subraya los desafíos derivados de la brecha medioambiental tanto en términos de gestión del riesgo como por el lado de la transición energética y de modelo productivo. Sin duda, se trata, como decíamos en el apartado anterior, de una oportunidad para reubicar la agenda de prioridades políticas de la región.

No obstante, el planteamiento puede dar cabida a una lectura despolitizada de lo que representa la superación de las trampas de la renta media. Una lectura que desconozca que, tras la trampa de la vulnerabilidad, operan desigualdades profundamente institucionalizadas en la región; que la principal respuesta a la falta de eficacia de los Estados no es dar con un nuevo paquete de reformas de modernización institucional, sino abordar las asimetrías de poder y la captura política que bloquean la posibilidad de empujar el cambio desde lo público, y que los esfuerzos para la transición de la matriz productiva no dependen exclusivamente de las voluntades y maña de los países y sus gobiernos, sino que el marco de incentivos de la comunidad internacional y las preferencias de los flujos de financiación privada determinan en gran medida el margen de maniobra real de estos gobiernos.

Por ello, se hace necesario politizar la agenda del DeT a partir de tres miradas complementarias:

1. Reconocer la centralidad de las desigualdades desde una visión multidimensional que va más allá de las trampas de la vulnerabilidad.
2. Poner en el centro del análisis la crisis de las democracias en ALC y la importancia de examinar las causas de la desconfianza estructural en las instituciones públicas, la captura política y el cierre de espacios democráticos.

3. Completar el enfoque endógeno de las sendas de desarrollo con la relevancia de los factores exógenos y la necesaria transformación de la gobernanza del desarrollo.

Este tratamiento plantea, además, una mirada específica sobre los desafíos de la Agenda 2030 para los países de ALC, una lectura politizada de algunos de los objetivos más estratégicos de la implementación de los ODS en la región: el ODS 10, de lucha contra las desigualdades; el ODS 16, referido a la promoción de instituciones sólidas, y el ODS 17, orientado a crear las alianzas y el entorno habilitante para el cumplimiento de la agenda.

Una mirada necesaria sobre las desigualdades

El principal desafío en términos de desarrollo para la región es la superación de la trampa de las desigualdades, fuertemente enraizada e institucionalizada en esa zona, ya que 8 de los 25 países más desiguales del mundo continúan estando en América Latina (*The Economist*, 2019). Los buenos resultados de la “década dorada” en la región, en términos de reducción de la pobreza y mejora de la calidad de vida de la población, no han sido capaces de sacarla de la trampa de las desigualdades. En 2018 se perdió, debido a ellas, el 20% de los avances en materia de desarrollo humano (PNUD, 2019). Es necesario, por tanto, posicionar la reducción de las desigualdades en el centro de todos los debates, políticas y modelos de cooperación con la región, pues el fenómeno es uno de los principales ralentizadores de las estrategias de la reducción de la pobreza. A pesar de que esta se ha ido reduciendo paulatinamente, a partir de 2016 se produce un punto de inflexión, hasta llegar a representar más de un 30% de la población en términos relativos y 185 millones de personas en términos absolutos (CEPAL, 2019). Este hecho está asociado con bloqueos al crecimiento y subyace a un fenómeno cada vez más preocupante relacionado con la crisis de confianza en las instituciones, y con una crisis de confianza generalizada.

Efectivamente, la vulnerabilidad en la que se encuentra casi un 38% de la población de la región se asienta sobre esta trampa estructural, las desigualdades institucionalizadas, lo que significa que centrar la estrategia de desarrollo solamente en la dimensión de las vulnerabilidades supone el desconocimiento de la otra parte del problema: la concentración extrema de la riqueza. En el tránsito de los ODM a los ODS, aprendimos la importancia de prestar atención al “no dejar a nadie atrás” en las estrategias de reducción de la pobreza y de promoción del desarrollo, pero eso tiene un reverso igual de relevante políticamente que requiere atender a lo que sucede cuando alguien va “demasiado lejos”. La concentración extrema de la riqueza es la otra cara de la moneda de la desigualdad extrema.

Es necesario analizar la trampa de las desigualdades desde un punto de vista más profundo si se quiere dotar de sentido político a la agenda del DeT en este cambio de ciclo en América Latina. Esta mirada requiere de tres enfoques fundamentales: i) la reducción de la pobreza en la región se ha dado a la par que se incrementaba la concentración de la riqueza y la incorporación en el decil de ingresos más alto, lo que sugiere que no es suficiente con mirar hacia los deciles más bajos, sino que se torna fundamental concentrar el foco de análisis en los más ricos —o lo que el *Informe de Desarrollo Humano* señala en términos de mirar las desigualdades más allá de lo que cuentan las medias (PNUD, 2019)—; ii) el tratamiento de las desigualdades requiere de un enfoque multidimensional que ponga atención en las desigualdades que se dan entre individuos, pero también entre colectivos, con especial relevancia en las desigualdades de género, y el efecto de la interseccionalidad y las expresiones de discriminación y exclusión múltiple que experimentan las personas pertenecientes a determinados colectivos (mujeres, grupos étnicos, comunidades LGTBIQ+...), y iii) la necesidad de atender a la dimensión *soft* de la desigualdad, que se relaciona con las percepciones, las frustraciones y la desconfianza de las personas en el sistema.

Para analizar el fenómeno de las desigualdades es necesario ir más allá de las medias y de la renta, y ver lo que ocurre en los extremos y con la riqueza. Según los datos del *Panorama social de América Latina* (CEPAL, 2019), las mediciones de desigualdad que toman como base las encuestas de hogares subestiman enormemente la realidad⁷. En ALC, la extrema concentración de la riqueza va de la mano de la desigualdad extrema: el decil más alto en ingresos concentra más del 70% de la riqueza (Oxfam, 2019). Desde inicios del año 2000, el número de personas multimillonarias en la región se ha incrementado más del triple, de 27 a 92, y su fortuna acumulada ha crecido en más de un 600%. Esa realidad se expresa de forma grotesca en países de renta media-alta como México, donde el hombre más rico de América Latina convive con más de 50 millones de personas en situación de pobreza. O en Brasil, país en el que la desigualdad en términos agregados se ha incrementado más en los últimos años y que cuenta con ciudades modernas y cosmopolitas como São Paulo, donde un habitante de Jardim Angela, un barrio de la periferia de la zona sur, muere en promedio 24 años antes que una persona que vive en Jardim Paulista, barrio noble de la zona oeste de la ciudad (Georges, 2017).

Pero, además, la desigualdad tiene “rostros” diferentes y se expresa con mayor virulencia sobre determinados colectivos y zonas, actuando como un freno a sus opciones de realización vital. Las desigualdades por razón de género y etnia, o entre el campo y la ciudad, están en la base de las pautas de la exclusión histórica e institucionalizada en la región. La población indígena en ALC es un 26,7% más pobre que el resto de la población (CEPAL, 2019). En Guatemala, nacer mujer, pobre e indígena te condena desde la cuna a una vida de exclusión y a un marco de oportunidades tremendamente desigual (Oxfam, 2019). La interseccionalidad alude a ese efecto de desigualdades que se cruzan y se refuerzan. Tal como queda expresado en el *Informe de Desarrollo Humano* de 2019: “Hoy en día tenemos ante nosotros la cresta de una ola de desigualdad. Lo que ocurra a continuación dependerá de las decisiones que tomemos. La desigualdad comienza en el momento del nacimiento, define la libertad y las oportunidades de los niños, adultos y personas mayores y se transmite a la siguiente generación” (PNUD, 2019).

La desigualdad en las capacidades de realización vital, más allá del ingreso, se instala como piedra angular del descontento en la región⁸. Enfoques como el de la desigualdad multidimensional (Oxfam, 2018) o de la desigualdad de capacidades (PNUD, 2019) ponen el énfasis en una distribución desigual de la educación, la salud, la voz política, o la seguridad personal y colectiva, como elementos estructuradores de las asimetrías que existen en las opciones de realización vital de las personas. Se observa cómo, junto con el proceso de convergencia económica internacional que se ha dado desde 2009, coexisten desigualdades más allá del ingreso que explican por qué la posición en la sociedad continúa heredándose entre generaciones en América Latina. En países donde la desigualdad es excesivamente elevada, el futuro de los niños y niñas depende más de los ingresos de sus progenitores que de su talento y esfuerzo⁹. Además, las desigualdades se acumulan a lo largo de toda la vida y reflejan a menudo profundos desequilibrios de poder.

En el caso de la desigualdad de género, las brechas tienen diversas expresiones. En el ámbito laboral, en ALC, los hombres ingresan un 23% más que las mujeres, pese a que estas están mejor formadas.

⁷ Con los datos del informe de 2019, la participación del 1% más rico sobre la renta y la riqueza en Brasil es del 9,1% según la encuesta de hogares, frente a un 27,5% según información tributaria. En el caso de Colombia, los datos varían de un 6,7% a un 26,5%.

⁸ El enfoque promovido por el PNUD trata con claridad la diferencia entre la desigualdad económica/de ingresos y riqueza, y la desigualdad multidimensional. Lo plantea en estos términos: “Existe desigualdad económica, por supuesto, pero también desigualdades en facetas clave del desarrollo humano, como la salud, la educación, la dignidad y el respeto de los derechos humanos. Puede que esas desigualdades no se manifiesten al considerar únicamente la desigualdad de ingreso y riqueza. Un enfoque de la desigualdad basado en el desarrollo humano adopta una visión centrada en las personas: lo importante son las capacidades de estas para ejercer su libertad para ser y hacer aquello a lo que aspiran en la vida”.

⁹ Según el informe multidimensional de desigualdades de Oxfam Intermón en España, un adolescente de una familia de ingresos bajos necesitará cuatro generaciones, 120 años, para alcanzar un nivel de ingresos medios.

Además, ellas dedican más del doble de tiempo que los hombres a realizar trabajo de cuidados, esencial para la sociedad y la sostenibilidad del modelo económico y productivo. En comunidades rurales de Colombia, las mujeres dedican 14 horas diarias a cuidar a sus familias (Oxfam, 2019). Esto va más allá de la discriminación económica e incluye la violencia contra las mujeres y la pervivencia de imaginarios sociales que relegan las mujeres (Ruiz y Garrido, 2018).

El *Informe de Desarrollo Humano* señala que en ALC la percepción de injusticia en la distribución de la riqueza ha aumentado desde 2012 y se ha vuelto a situar en los niveles de finales de la década de 1990 (PNUD, 2019). Las percepciones y las aspiraciones tienen un efecto muy importante en la desconfianza hacia las instituciones, lo que algunos han analizado como el quiebre del contrato social en la región (OCDE, 2018). Como señala Hardy:

Así como el análisis de los estudios sobre la situación socioeconómica de los hogares en América Latina nos revela que el rasgo distintivo que acompaña históricamente a la región es la desigualdad, los estudios de opinión que dan seguimiento a las percepciones de los ciudadanos dan cuenta de otro rasgo distintivo latinoamericano, la desconfianza. América Latina tiene el lamentable doble récord de ser la región más desigual del mundo y, a su vez, la más desconfiada según los informes Barómetro que se aplican en distintas regiones. Mientras en América Latina ocho de cada diez ciudadanos desconfían del otro, en los países nórdicos la situación se invierte y confían en el otro ocho de cada diez ciudadanos (Hardy, 2019).

La desconfianza, por tanto, no se dirige solamente hacia las instituciones públicas, sino que se contagia hacia la esfera de la desconfianza interpersonal, dramáticamente asociada a la propensión de las personas hacia la acción colectiva.

La mayoría de los análisis (Hardy, 2019; OCDE, 2018, entre otros) coinciden en señalar que la crisis de confianza —especialmente hacia lo público— está relacionada con las expectativas frustradas de una población que esperaba beneficiarse de la bonanza económica y la estabilidad política de la “década dorada” latinoamericana. En palabras de Hardy, “se instala así la desconfianza en lo público asociada a una creciente percepción de desigual distribución del bienestar y, por lo mismo, percibiéndose el poder político como antagonico al interés ciudadano. No es solo una desigual distribución económica, sino también de poder” (Hardy, 2019).

Finalmente, es interesante observar cómo el malestar con la poca capacidad de respuesta pública para distribuir de forma más equitativa las bonanzas de la década anterior se recrudece en un ciclo de estancamiento económico. En este contexto, el descontento con la desigualdad y la democracia puede tener una vía de canalización positiva, un efecto movilizador fértil, con potencial para mover la correlación de fuerzas de la acción colectiva en los países. Este fenómeno está teniendo expresiones muy diversas en la región en la segunda mitad de 2019. Pero también cabe advertir que, junto al efecto movilizador, la región está asistiendo a otro tipo de estrategia, la del *opting out*, la huida de una situación de desigualdad enraizada y negación persistente de derechos. Esta estrategia es la que está detrás de los importantes flujos de migrantes que ha experimentado la región, con ejemplos muy mediatizados como la caravana de migrantes en el triángulo norte de Centroamérica. En una década, el número de personas que han emigrado desde la región se ha incrementado de 30 a 40,5 millones. Los factores de expulsión son la falta de oportunidades laborales, la pobreza y la crisis económica; la desigualdad de género y la violencia contra las mujeres (CEPAL, 2019)¹⁰.

¹⁰ Estos fenómenos alimentan una cadena de los cuidados dentro de la región, que en los flujos migratorios entre Nicaragua y Costa Rica, por ejemplo, significa que el 34% de las nicaragienses en Costa Rica están ocupando el trabajo de cuidados remunerado (CEPAL, 2019).

Una mirada sobre la calidad de las democracias

La segunda mirada, relativa a la calidad de la democracia, tiene una sintomatología clara en la desafección política y la desconfianza generalizada hacia el sistema político y las instituciones públicas. Pasadas tres décadas desde la “tercera ola” de democratización, las democracias latinoamericanas han vivido un ciclo de estabilidad inédito en la región hasta parecer un rasgo intrínseco de las sociedades modernas latinoamericanas. Sin embargo, desde 2016, el cuestionamiento al sistema político ha venido creciendo, y las movilizaciones y la explosión de conflictividad social en 2019 son buena prueba de ello. Existen varios elementos que ilustran esta tendencia. Especialmente explicativos resultan los mencionados niveles de desconfianza extremos en el sistema y la democracia en general: tan solo un 48% de la población de ALC cree que la democracia es preferible a otra forma de gobierno (Latinobarómetro, 2018).

Estos datos se apoyan en dos fenómenos críticos: el primero tiene que ver con la captura política y su efecto sobre la eficacia del Estado y el descrédito de las instituciones; el segundo, la otra cara de la moneda de la captura política, es la reducción del espacio democrático y el retroceso en la garantía de libertades civiles y derechos políticos.

El primer fenómeno, la captura política, es fruto de la concentración de poder en un reducido número de actores y las consecuencias de sus intereses en las decisiones políticas, y la provisión de bienes y servicios públicos a la población. La captura política es la expresión de la fuerte relación que existe entre el aumento de la desigualdad, la mayor acumulación de poder y recursos de segmentos minoritarios de la población, y su capacidad de influencia política. Estas asimetrías de poder permiten mantener, reforzar o aumentar los privilegios a partir de la captura de ciertas políticas públicas como las políticas fiscales (Cañete, 2018), básicas para la reducción de la desigualdad y la consecución de un desarrollo pleno. Así es como queda expresado en el *Informe de Desarrollo Humano*: “Cuando las personas acaudaladas influyen en el diseño de políticas favorables para ellas y sus hijos —algo muy habitual—, pueden provocar una mayor acumulación de ingresos y oportunidades en el tramo superior de la distribución. Por lo tanto, como cabría esperar, la movilidad social tiende a ser inferior en las sociedades menos igualitarias” (PNUD, 2019).

La prevalencia de intereses particulares por encima de los de la mayoría reduce el margen de maniobra de la acción pública, genera una oferta cada vez más limitada de servicios públicos por parte de los gobiernos y sesga la orientación de leyes, reglamentos y políticas en detrimento del interés general. Es lo que la CEPAL denomina en el *Panorama social para América Latina* “la cultura del privilegio” (CEPAL, 2019).

Una de las manifestaciones más elocuentes de la cultura del privilegio es la evasión fiscal, que en América Latina asciende al 6,3% del PIB, equivalente a 335.000 millones de dólares, mientras que el gasto en programas de protección social no contributiva alcanza el 1,47% del PIB (CEPAL, 2019). Otra expresión es la poca eficacia de la política fiscal en la reducción de desigualdades. Varios estudios prueban que la política fiscal en ALC es una política desaprovechada para reducir la desigualdad y la pobreza. Incluso, a veces, llega a aumentarlas (Cañete, 2019). Según la CEPAL, mientras en los países de la OCDE mecanismos como las transferencias directas en efectivo, el impuesto sobre la renta y las cotizaciones a la seguridad social reducen la desigualdad de ingresos de mercado un 36%, en la región solo se reducen un 6%. Esto se explica, en gran medida, por una estructura fiscal regresiva¹¹.

¹¹ El peso de los impuestos indirectos representa un 49,5% del total de impuestos recaudados, en comparación con los directos —sobre la renta, capitales y sociedades—, que solo son un 27,4%. El caso del impuesto sobre la renta de las personas es uno de los más evidentes: representa un mero 6,1% del PIB en comparación con el 11,3% en los países OCDE (Longinotti, 2018; OCDE, 2019).

¿Cómo se explica la ineficacia de estas políticas? ¿Es la falta de calidad técnica?, ¿la falta de la voluntad política para su efectiva aplicación? Ni la primera respuesta (tecnocrática) ni la segunda (la mala fe) son suficientes para explicar esta incapacidad. Implementar la política adecuada no es solo un juicio técnico; su viabilidad depende de la correlación de fuerzas que puede apoyarla o vetarla. Esto obliga a reconocer que la toma de decisiones no se da en el *vacuum* político, sino en un contexto específico en el que las asimetrías de poder pueden determinar significativamente la orientación de la política.

El equilibrio en la distribución de poder en la sociedad puede condicionar los tipos de resultados de la acción pública y así frenar reformas fiscales o mantener privilegios fiscales, influir sobre las regulaciones de determinados sectores, vetar reformas para redistribuir recursos productivos, etc. (véase el Cuadro 1 para un ejemplo ilustrativo). Es lo que Oxfam denomina captura política¹², o “el ejercicio de influencia abusiva por una élite —en favor de sus intereses y prioridades, y en detrimento del interés general— sobre el ciclo de políticas públicas y los organismos del Estado, con efectos potenciales en la desigualdad y en el correcto desempeño de la democracia” (Cortés e Itrago, 2018).

CUADRO 1: El caso de la captura de la reforma tributaria en el gobierno de Humala

Ollanta Humala llegó al gobierno en 2011 con un discurso antiminerero y bajo un programa económico ecléctico, que prometía un cambio de fondo al modelo económico pero sin comprometer el crecimiento económico del país. Durante la segunda mitad de su gobierno, ante el fin de la bonanza económica por la bajada de los precios de las materias primas, la reducción del crecimiento de la economía y en respuesta a las presiones de las élites corporativas, Humala decidió promulgar una serie de medidas para reactivar la inversión privada en un contexto de desaceleración económica. Entre ellas, el Proyecto de Ley 30296, que proponía una rebaja de las tasas de los impuestos sobre la renta de personas y empresas.

En el análisis de la aprobación de este proyecto, realizado por Francisco Durand, se identifican los factores que influyeron en la aprobación de esta reforma y los mecanismos utilizados.

- El primer mecanismo empleado fueron las “puertas giratorias”. Humala, cuando asumió la presidencia, puso en los principales puestos de gabinete a técnicos y directivos vinculados a las empresas más grandes del país.
- El segundo mecanismo fue la manipulación de la agenda política. A través de la campaña “Bajen los Tributos”, en colaboración con uno de los principales medios del país, *El Comercio*, se creó un estado de opinión contrario a la reforma fiscal, a través de la generación de una narrativa del Estado como mal gestor.
- El tercer mecanismo fue el uso del procedimiento legislativo extraordinario. El Proyecto de Ley se presentó con carácter de urgencia el 21 de noviembre y se aprobó el 11 de diciembre. Su tramitación parlamentaria se dio en un tiempo récord: menos de tres semanas.
- El cuarto mecanismo fue el “velo técnico”. Se produce por el marcado carácter técnico de la ley. Hasta el punto de que el 74% de los encuestados por IPSOS dijeron no entender el paquete de medidas aprobadas por el gobierno para dinamizar la inversión.

Las distorsiones en términos de reducción de desigualdades de esta ley fueron evidentes. La aprobación de la Ley se alejaba claramente del interés general, pues redujo la recaudación impositiva e hizo la estructura tributaria más regresiva y, por tanto, redujo la capacidad del Estado para desarrollar las políticas públicas, tan necesarias en los estratos populares. Además, aumentó la dependencia del sistema tributario de los impuestos al consumo.

Fuente: Cañete, 2018.

¹² Oxfam Intermón (Cortés e Itrago, 2018) ha publicado una metodología para examinar este fenómeno a partir del análisis de sus condicionantes (institucionales, contextuales, etc.), y de los recursos de poder de los que disponen las élites. Hay una tipología de mecanismos a través de los cuales la captura y la influencia abusiva de determinados grupos se hace efectiva: voto técnico, puertas giratorias, procedimientos normativos extraordinarios, judicialización del tribunal constitucional, soborno o tráfico ilícito.

El reverso de la captura es el cierre de espacios democráticos. En ALC se ha producido un agravamiento de la persecución y estigmatización de activistas, líderes y defensores, y regresiones en derechos políticos y libertades civiles. Esta situación se ve claramente reflejada en la violencia contra las personas defensoras del territorio y del medio ambiente (Front Line Defenders, 2018). Tres de cada cuatro asesinatos de defensores a nivel mundial se producen en las Américas. La intensificación del modelo extractivo, que impulsó el auge de las materias primas, ha incrementado las disputas en el territorio: se calcula que entre 2010 y 2016 se han duplicado los conflictos. Y los marcos legislativos que regulan el ejercicio de los derechos políticos y las libertades civiles han sufrido importantes retrocesos. El 35% de la aprobación o reforma de leyes restrictivas se ha producido en América Latina: regulan las actividades y la financiación de la sociedad civil, la protesta, imponen más regulaciones al uso de internet, o regulan la libertad de expresión. Todo ello conduce a que en la región solo tres países puedan ser considerados con un espacio para la sociedad civil abierto¹³.

Una mirada sobre la gobernanza del desarrollo

El doble filo de la inserción internacional

Los análisis y propuestas que emergen del DeT refuerzan una visión según la cual el desarrollo se alcanzará principalmente a partir de los esfuerzos y las estrategias que los países de ALC implementen. Sin negar la responsabilidad fundamental de los Estados latinoamericanos para promover estos procesos, no puede ignorarse el efecto que las estructuras económicas y políticas internacionales —tratos comerciales, instituciones financieras internacionales— tienen sobre estos países, limitando o ampliando el margen de actuación que sus gobiernos tienen para promover un cambio en la matriz productiva o un proceso de transición energética en el marco de la Agenda 2030. A medida que la región va avanzando en la senda de la graduación, se aceleran su inserción internacional y el acceso a los mercados financieros globales. En ALC, desde 2009, este ha sido un proceso que ha diversificado enormemente las fuentes de financiación del desarrollo disponibles, y ha incrementado a su vez su vulnerabilidad frente a las crisis financieras y la volatilidad.

Las posibilidades de transformación del modelo productivo se ven fuertemente limitadas por la posición que ocupa la región como centro extractivo y de mano de obra barata dentro de lo que se conoce como *Global Value Chain*. El poder que tienen las empresas transnacionales para determinar qué parte de la cadena le corresponde a cada región limita las posibilidades de los gobiernos para desarrollar tejidos industriales domésticos y potenciar las pequeñas y medianas empresas. Estas se benefician, además, de una suerte de competencia a la baja hacia la reducción de regulaciones y estándares entre gobiernos en su empeño por atraer la inversión extranjera (zonas económicas especiales, maquilas, regulaciones laborales *ad hoc*, etc.). Todo bajo la lógica de generar puestos de trabajo y exportaciones. Los análisis demuestran, no obstante, que estos empleos son mayoritariamente de baja calidad, la transferencia de tecnología y aprendizajes para las economías nacionales es cuestionable y, en ocasiones, estas empresas no garantizan el ejercicio efectivo de los derechos humanos.

La relevancia del capital privado para la financiación del desarrollo ha aumentado exponencialmente, a la vez que se hacía más compleja la agenda del desarrollo y los países se volvían más atractivos para

¹³ Tan solo Uruguay, Costa Rica y Surinam tienen el espacio abierto para la sociedad civil. El resto se divide, de más abierto a cerrado, en: reducido en seis países, obstruido en ocho países, reprimido en cinco países y cerrado en un país (CIVICUS, 2019).

los mercados¹⁴. El debate central reside en la distinción entre volúmenes de financiación y los efectos de esta, y debe abordarse de forma clara en todas las discusiones sobre el futuro de la cooperación con los PRM, puesto que es en estos países donde se concentra casi el total de los recursos privados movilizables para el desarrollo. En el caso de ALC, existen una serie de elementos favorables a la entrada de capital privado para su financiación: marcos regulatorios que normalmente facilitan la inversión extranjera directa (IED), una necesidad acuciante de inversión en infraestructura y en otros sectores atractivos para el capital privado, y un proceso de inserción en el sistema financiero internacional, hacen de la región una de las más dependientes y atractivas para el capital privado.

El ecosistema de actores y la financiación del desarrollo

La generación de un marco de incentivos para promover los cambios y transformaciones requeridos para superar las trampas de la renta media es una responsabilidad compartida del conjunto de actores del sistema de la cooperación. Los actores públicos, y la cooperación bilateral y multilateral son claves en el estímulo a la movilización de recursos domésticos —a través de reformas fiscales, entre otros— y en el fortalecimiento de las capacidades institucionales —más allá del diseño de buenos marcos institucionales y políticas apropiadas— para superar la brecha de implementación de los mismos. La cooperación técnica, la cooperación Sur-Sur y la triangular tienen un gran potencial en este ámbito.

La sociedad civil desempeña también un papel fundamental en la generación de esos incentivos y estímulos para promover cambios, y en la restitución de los mimbres del contrato social en las democracias debilitadas de la región. La implementación de la agenda del DeT requerirá poner atención en el componente de la ciudadanía en coherencia con el diagnóstico del origen de buena parte de las expresiones de pseudocolapso del modelo, ancladas en la desconfianza, la desafección y la desconexión con lo público.

La contribución de la sociedad civil va por distintos cauces: i) en procesos de empoderamiento ciudadano, para dar voz a los sectores más alejados de la toma de decisiones políticas y hacer más inclusivo el proceso político y las agendas políticas; ii) en el fortalecimiento de la cultura política de la vigilancia pública, de la fiscalización ciudadana, la transparencia y la rendición de cuentas social, fundamental para recuperar la confianza en el sistema institucional; iii) en el fortalecimiento de redes de solidaridad internacional y estrategias de incidencia internacional frente a situaciones de vulneración de derechos en contextos de cierre de espacios democráticos, y iv) en la renovación de liderazgos sociales y políticos, y la disputa de narrativas en un contexto de fuerte regresión de los valores vinculados al cosmopolitismo y la agenda de derechos.

Por el lado del sector privado, la creciente importancia de los flujos privados de financiación del desarrollo plantea oportunidades pero también muchos desafíos en la consecución de los objetivos de desarrollo. Los principales problemas van en dos direcciones: primero, el carácter procíclico de la mayoría de las inversiones y, segundo, el interés que los inversores tienen en determinados sectores (infraestructura y banca) en detrimento de otros más estratégicos (Attridge y Engen, 2019). Este elemento añade más desafíos en materia de desarrollo a unos países con una capacidad limitada para movilizar recursos domésticos y en los que la financiación externa es de gran importancia.

Para la movilización de recursos privados para el desarrollo se están utilizando diferentes instrumentos que faciliten la inversión, como la financiación combinada (*blending*). La lógica es atraer recursos pri-

¹⁴ Entre 2013 y 2017, la IED suponía alrededor del 51% del financiamiento; la inversión en cartera un 24%, y los créditos bancarios un 12%.

vados que no se destinarían a objetivos de desarrollo si no fuera por el uso de recursos públicos. Este tipo de mecanismos se concentran mayoritariamente en PRM, principalmente por el interés comercial. En el caso de ALC, de 2009 a 2017, casi un 33% (329 millones de euros) de la cooperación de la UE hacia la región se canalizó a través de este instrumento (Comisión Europea, 2019). Para la región, la principal *facility* desde la UE para este cometido es la Facilidad para la Inversión en ALC (LAIF, por sus siglas en inglés).

Aunque está claro que hay que movilizar más volumen de recursos, y que el capital privado es necesario, existe poca evidencia en relación con el impacto que el *blending* tiene en la reducción de la pobreza y el desarrollo. Los riesgos asociados a él —y, en general, a diferentes recursos privados respecto a la apropiación de las prioridades sobre desarrollo, la rendición de cuentas, el impacto real en la economía de los países receptores o su vínculo con los paraísos fiscales— están empezando a ser un tema relevante de discusión entre la comunidad internacional de cooperación al desarrollo (EURODAD, 2018). Finalmente, cabe mencionar que las discusiones sobre la ampliación del perímetro de la financiación del desarrollo en los PRM no tienen muy en cuenta la financiación de los bienes públicos regionales y globales, pieza central de la Agenda 2030. Las necesidades de financiación en la lucha contra el cambio climático, la seguridad financiera internacional, una fiscalidad internacional justa, el respeto a los derechos humanos o la salud global van a necesitar de más recursos públicos para poder financiarse. En el ámbito del cambio climático se está dando una proliferación de instrumentos y fondos que no se observa en otros campos, pero algunas voces ya advierten de la necesidad de afianzar estos instrumentos de forma más proactiva, con propuestas como la inversión pública global (Glennie, 2019).

Conclusiones y recomendaciones

América Latina y el Caribe está frente una encrucijada. Por un lado, la región vive un momento convulso asociado a un cambio de ciclo económico y político que está cuestionando las bases de un contrato social que siempre fue débil pero que ahora está en el punto de mira. Por otro, la comunidad internacional de cooperación al desarrollo está dirigiendo su mirada hacia una región de renta media, a la búsqueda de las mejores estrategias e instrumentos que generen un marco de incentivos propicio para las transformaciones de sus trampas estructurales. En este contexto, se abren dos oportunidades relevantes: una agenda global renovada (la Agenda 2030), de mirada más sistémica y universal, y la cristalización de una nueva narrativa (el DeT) entre un conjunto relevante de actores de la cooperación, que recoge buena parte de la agenda política de las trampas de la renta media y de las críticas del enfoque de la graduación.

Frente a este marco de oportunidades, surge el riesgo de que ambas agendas asuman una lectura despolitizada de lo que supone la superación de las trampas de la renta media. Una lectura que desconozca que tras la trampa de la vulnerabilidad operan desigualdades profundamente institucionalizadas en la región; que la principal respuesta a la falta de eficacia de los Estados no es dar con un nuevo paquete de reformas de modernización institucional, sino abordar las asimetrías de poder y la captura política que bloquean la posibilidad de empujar el cambio desde lo público; y que los esfuerzos para la transición de la matriz productiva no dependen en exclusiva de las voluntades y mañas de los países y sus gobiernos, sino que el marco de incentivos de la comunidad internacional y las preferencias de los flujos de financiación privada determinan en gran medida el margen de maniobra real de esos gobiernos.

En estas líneas se ha presentado una propuesta para politizar la agenda del DeT a partir de tres miradas complementarias: i) reivindicar la centralidad de las desigualdades en todas sus dimensiones; ii) abordar la crisis democrática que subyace a la desconfianza en las instituciones políticas y la ineficacia de

los Estados, y iii) identificar los retos de la gobernanza del desarrollo en la generación de los incentivos endógenos y exógenos para la superación de las trampas.

Vinculado a este marco de análisis, se avanzan algunas recomendaciones para nutrir la agenda de prioridades de la cooperación internacional con los países del DeT.

1. Mantener los esfuerzos para la movilización de recursos domésticos en los países e intensificar los esfuerzos redistributivos. Ello requiere: poner fin a la evasión y la elusión fiscal, que supone una pérdida de alrededor del 7% del PIB de la región, promover reformas orientadas a ampliar las bases tributarias y hacer más eficaces los sistemas fiscales, ganando progresividad e incrementar la inversión para la provisión de servicios públicos universales de calidad y garantizar el nivel de protección social adecuado para las y los trabajadores.
2. Promover un enfoque multidimensional de las desigualdades que ponga en el centro del debate público y del diseño de las políticas públicas la interseccionalidad y el impulso de políticas de nueva generación, con enfoques diferenciados, pero sin perder el principio de universalidad. Ello implica promover políticas activas para combatir la desigualdad de género en su dimensión económica, política y de autonomía física, e incorporar la economía de los cuidados en el tratamiento de las políticas de segunda generación.
3. Aplicar el análisis de la captura política a las propuestas de reforma político-institucional impulsadas por la comunidad internacional del desarrollo, que permita cuantificar el coste social de la captura política, e identifique los principales bloqueadores al cambio y el mapa de actores relevantes para la viabilidad política del cambio.
4. Promover salvaguardas institucionales para enfrentar la captura política, vinculadas, entre otros, a la financiación política, la existencia de controles democráticos verticales y horizontales efectivos, la promoción de la transparencia y el acceso a la información.
5. Promover iniciativas para monitorear y denunciar el cierre de espacios democráticos y la regresión en el ejercicio de derechos políticos y libertades civiles, así como fomentar mecanismos y fondos específicos de protección individual y colectiva de líderes y defensores de derechos, con especial atención a las mujeres.
6. Continuar reivindicando la centralidad de la AOD como principal palanca para la superación de las brechas, promover procesos de transformación y de cambio en la región y reafirmar el compromiso de la comunidad internacional de donantes en torno a la financiación pública del desarrollo.
7. Establecer mecanismos de monitoreo y seguimiento de los flujos privados para el desarrollo para evaluar su efecto en la reducción de brechas, y alineamiento con los ODS. El ejercicio debería contar con la participación de la sociedad civil y las poblaciones afectadas. Es necesario disponer de reglas más claras sobre el rol y la actuación del sector privado. Se necesita más transparencia y datos para evaluar su adicionalidad y sus consecuencias.
8. Innovar en los mecanismos de cooperación-solidaridad con los PRM mediante fondos de fortalecimiento del espacio democrático y la solidaridad internacional, esquemas de cooperación más horizontal (cooperación Sur-Sur y triangular) más allá de la AOD, promoción de pilotos y laboratorios de aprendizaje cruzado, etc.

9. Democratizar la gobernanza del desarrollo y superar el arbitraje en solitario de la OCDE en la definición de métricas y estándares, mejorando la representación de los países de DeT y el conjunto de actores llamados a la implementación de la agenda.

Referencias bibliográficas

- ALONSO, J. A.; AGUIRRE, P. y SANTANDER, G. (2019): *El nuevo rostro de la cooperación internacional para el desarrollo. Actores y modalidades emergentes*, Madrid, IUDC-Catarata.
- 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”, *Working Paper*, n° 135, Nueva York, UN-DESA, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales.
- ATTRIDGE, S. y ENGEN, L. (2019): “Blended finance in the poorest countries: the need for a better approach”, Londres, Overseas Development Institute.
- BÁRCENA, A. (2019): *De cara al futuro: tres temas*. Presentación en el Foro de los países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible (26-29 de abril), Santiago de Chile. Disponible en: https://www.cepal.org/sites/default/files/presentation/files/190426_presentacion_fds_26_abril_2019_final_final_rev_wp_gp_va.pdf.
- CAÑETE, R. M. (2018): “Democracias capturadas: el gobierno de unos pocos”, Oxfam Intermón. Disponible en: <https://www.oxfam.org/es/informes/democracias-capturadas-el-gobierno-de-unos-pocos>.
- CEPAL (2012): *Los países de renta media. Un nuevo enfoque basado en brechas estructurales*, Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- (2019): *Panorama social de América Latina 2019*, Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- CIVICUS (2019): *Monitor Tracking Civic Space*. Disponible en: <https://www.civicus.org/index.php/state-of-civil-society-report-2019>.
- COMISIÓN EUROPEA (2019): “Evaluation of the European Union’s Regional Development Cooperation with Latin America (2009-2017)”, *Final Report*, Bruselas.
- CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO (2018): *Informe 2018*, Santiago.
- CORTÉS, H. e ITRAGO, D. (2018): *El fenómeno de la captura: desenmascarando el poder*, Oxfam Intermón
- ENGEN, L. y PRIZZON, A. (2019): “Exit from aid. An analysis of country experiences”, *ODI Report*, Londres, Overseas Development Institute.
- EURODAD (2018): *Blended finance and the water sector - four risks to consider. Briefing Paper*, Bruselas, Eurodad.
- FRONT LINE DEFENDERS (2018): *Global Analysis 2018*. Disponible en: <https://www.frontlinedefenders.org/en/resource-publication/global-analysis-2018>.
- GEORGES, R. (2017): *La distancia que nos une: un retrato de las desigualdades brasileñas*, Oxfam Brasil.
- HARDY, C. (2019): “Desconfianza y desigualdades: amenazas para la democracia”, en VV. AA.: *Tejiendo Confianza para la Cohesión Social: una mirada a la confianza en América Latina*, Herramientas Eurosocial, n° 07/2019.
- LONGINOTTI, F. P. (2018): “Panorama de los gastos tributarios en América Latina: principales estadísticas de la base de datos de la CIAT”, *Documento de Trabajo CIAT* (octubre). Disponible en: https://www.ciat.org/Biblioteca/DocumentosdeTrabajo/2018/DT_05_2018_pelaez.pdf.
- MILESI, C. (2016): *Cooperación Internacional con Países de Renta Media. Análisis y una aproximación crítica considerando los desafíos de América Latina y el Caribe*, Alianza de Organizaciones por la Eficacia del Desarrollo.
- NACIONES UNIDAS (2019): *Financing for Sustainable Development Report 2019*, Nueva York, Naciones Unidas.
- OCDE (2018): *Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2019*, París, OECD Publishing. Disponible en: <https://www.oecd.org/ctp/revenue-statistics-in-latin-america-and-the-caribbean-24104736.htm>.

- OCDE *et al.* (2019): *Perspectivas económicas de América Latina 2019. Desarrollo en transición*, París, OECD Publishing.
- OXFAM INTERMÓN (2018): *La Realidad de la Ayuda*. Disponible en: https://realidad-de-la-ayuda.s3.amazonaws.com/uploads/document/file/342/Informe_RealidadAyuda_2016_OxfamIntermon_final.pdf.
- (2019): *¿Bienestar público o beneficio privado?*, Oxfam Internacional.
- PNUD (2019): *Más allá del ingreso, más allá de los promedios, más allá del presente: Desigualdades del desarrollo humano en el siglo XXI*, Nueva York, Naciones Unidas.
- RUIZ, D. y GARRIDO, A. (2018): *Rompiendo moldes: transformar imaginarios y normas sociales para eliminar la violencia contra las mujeres*, Oxfam Internacional.
- SANAHUJA, J. A. y RUIZ, É. (2019): “La Unión Europea y la Agenda 2030 en América Latina: políticas de cooperación en una región de ‘desarrollo en transición’”, *Documentos de Trabajo*, nº 8, Madrid, Fundación Carolina.
- TEZANOS, S. y SUMNER, A. (2012): “Revisiting the Meaning of Development: A Multidimensional Taxonomy of Developing Countries”, *The Journal of Development Studies*, vol. 49, Iss. 12.
- THE ECONOMIST (2019): *Where next and what next for Latin America?*, Londres, The Economist Intelligence Unit.



Fundación Carolina, enero 2020

Fundación Carolina
C/ Serrano Galvache, 26. Torre Sur, 3ª planta
28071 Madrid - España
www.fundacioncarolina.es
@Red_Carolina

ISSN-e: 1885-9119

DOI: <https://doi.org/10.33960/issn-e.1885-9119.DT28>

Cómo citar:

Costafreda, A. y Cortés Sáenz, H. (2020): “El desarrollo en transición en América Latina: ¿Una nueva agenda tecnocrática o la oportunidad de una mirada política a las trampas de la renta media?”, *Documentos de Trabajo* nº 28 (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)

