

financiamiento del desarrollo

Conglomerados de desarrollo en América Latina y el Caribe: Una aplicación al análisis de la distribución de la asistencia oficial para el desarrollo

Sergio Tezanos Vázquez



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Financiamiento del desarrollo

Conglomerados de desarrollo en América Latina y el Caribe: Una aplicación al análisis de la distribución de la asistencia oficial para el desarrollo

Sergio Tezanos Vázquez



NACIONES UNIDAS

CEPAL

División de Financiamiento para el Desarrollo

Santiago, julio de 2012

Este documento fue preparado por Sergio Tezanos Vázquez, consultor de la División de Financiamiento para el Desarrollo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). El autor agradece los valiosos comentarios de Daniel Titelman, Esteban Pérez Caldentey, Cecilia Vera y Pablo Carvallo.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la organización.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN 1564-4197

LC/L.3507

Copyright © Naciones Unidas, julio de 2012. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
Introducción	7
I. Clasificaciones de desarrollo de los organismos multilaterales ...	9
II. Una clasificación alternativa: Taxonomía del desarrollo de los países de renta media de América Latina y el Caribe	13
A. Brechas del desarrollo de América Latina y el Caribe	14
B. Procedimiento estadístico: Análisis de conglomerados de desarrollo en América Latina y el Caribe	15
C. Principales resultados: Clasificación del desarrollo en América Latina y el Caribe.....	16
III. Sectores e instrumentos de la AOD a América Latina y el Caribe	25
A. Panorámica de la Ayuda Oficial al Desarrollo a América Latina y el Caribe.....	25
B. AOD a los países latinoamericanos más avanzados (C1).....	29
C. AOD a los países latinoamericanos y caribeños de desarrollo intermedio (C2).....	34
D. AOD a los países latinoamericanos con mayores retos de desarrollo (C3).....	34
E. Pequeños estados caribeños (C4)	35
IV. Conclusiones	37
Bibliografía	41
Anexos	43
Anexo 1 Método de conglomeración.....	45
Anexo 2 Cuadros	45
Serie Financiamiento del desarrollo: números publicados	47

Índice de cuadros

CUADRO 1	CLASIFICACIONES DE LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE DE ACUERDO CON DISTINTOS CRITERIOS DE DESARROLLO.....	10
CUADRO 2	DIMENSIONES Y VARIABLES DEL ANÁLISIS DE CLASIFICACIÓN	15
CUADRO 3	RESUMEN DE LOS CONGLOMERADOS DE PERTENENCIA DE LOS PRM	18
CUADRO 4	ANÁLISIS DE VARIANZA DE LAS VARIABLES INCLUIDAS EN EL ANÁLISIS DE CONGLOMERADOS ANOVA	19
CUADRO 5	MEDIDAS DE ASOCIACIÓN DE LAS VARIABLES Y EL FACTOR DE CONGLOMERACIÓN.....	20
CUADRO 6	CARACTERÍSTICAS SOCIOECONÓMICAS DE LOS CONGLOMERADOS.....	22
CUADRO 7	PRINCIPALES CIFRAS DE AOD EN LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. PROMEDIOS 2003-2010	26
CUADRO 8	SECTORES DE DESTINO DE LA AOD A AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE	30
CUADRO 9	INSTRUMENTOS Y MODALIDADES DE AOD A AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE	31
CUADRO A.1	ESTADÍSTICOS DESCRIPTIVOS DE LAS VARIABLES UTILIZADAS EN EL ANÁLISIS DE CONGLOMERADOS	45
CUADRO A.2	HISTORIAL DETALLADO DE CONGLOMERACIÓN.....	46

Índice de gráficos

GRÁFICO 1	DENDROGRAMA DE LA CLASIFICACIÓN DE PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE.....	17
GRÁFICO 2	GRÁFICO DE TÉMPANOS DEL HISTORIAL DE CONGLOMERACIÓN DE LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE	21
GRÁFICO 3	RELACIÓN ENTRE AYUDA PER CÁPITA E INGRESO PER CÁPITA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE	28

Índice de recuadros

RECUADRO 1	AYUDA PROGRAMÁTICA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE	33
------------	--	----

Resumen

No es tarea sencilla clasificar a los países en función de sus niveles de desarrollo, principalmente porque la definición del concepto de “desarrollo humano” es compleja y multidimensional. Sin embargo, diversos organismos internacionales establecen “taxonomías del desarrollo” que resultan de utilidad para orientar las políticas de cooperación internacional en la medida en que permiten identificar grupos de países que comparten retos similares de progreso. La clasificación más extendida es precisamente la más sencilla, basada en un indicador de renta per capita. De acuerdo con esta clasificación, la mayoría de los países de América Latina y el Caribe (ALC) se ubican en el estrato medio de la renta mundial.

El presente estudio propone una clasificación alternativa del desarrollo de los países de renta media de ALC. Mediante un análisis de conglomerados se identifican tres grupos de países con importantes diferencias en términos de sus principales “brechas de progreso”: los países latinoamericanos más avanzados (Argentina, Brasil, Chile, México, Uruguay y Venezuela), los países latinoamericanos y caribeños de desarrollo intermedio (Belice, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guyana, Jamaica, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana) y los países latinoamericanos con mayores retos de desarrollo (Bolivia (Est.Plu.de), Guatemala, Honduras y Nicaragua). A partir de esta clasificación, y atendiendo a los retos específicos de cada uno de los conglomerados, se caracterizan los flujos de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) en relación con los sectores de destino y las modalidades e instrumentos de cooperación.

PALABRAS CLAVE. América Latina y el Caribe (ALC), países de renta media, clasificación de desarrollo, conglomerados de desarrollo, Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). **CLASIFICACIÓN JEL.** F35, O19, I30, C5.

Introducción

No es fácil clasificar a los países en función de sus niveles de desarrollo, para empezar porque la definición misma del concepto de “desarrollo humano” es compleja y multidimensional¹. A esta dificultad se une el hecho de que las realidades socio-económicas de los denominados “países en desarrollo” son cada vez más diversas y heterogéneas, lo que dificulta realizar análisis universalmente válidos. De hecho, como señala Nielsen (2011), no existe un criterio de clasificación —basado en la teoría del desarrollo, o en un punto de referencia objetivo— que sea “generalmente aceptado”.

No obstante estas dificultades, diversos organismos internacionales establecen “taxonomías del desarrollo” que identifican grupos relativamente homogéneos y representativos de países que comparten retos similares de progreso, entre otras razones, porque este tipo de clasificaciones resultan útiles para orientar las políticas de cooperación internacional para el desarrollo. Curiosamente, el criterio más extendido internacionalmente es quizás el más sencillo, basado únicamente en un indicador de renta per capita. Así, de acuerdo con la clasificación propuesta por el Banco Mundial, la mayoría de los países de América Latina y el Caribe (ALC) se ubican en el estrato medio de la renta mundial, lo que determina su clasificación como “países de renta media” (PRM). En efecto, como revela el análisis de diferenciación de medias realizado por Alonso (Dir. 2007, pág. 33), “desde un punto de vista estadístico, los PRM conforman un grupo específico y estadísticamente distinto del resto de los países en desarrollo”.

¹ Al Premio Nobel de Economía, Amartya Sen, se debe la definición más elaborada del concepto multidimensional de “desarrollo humano”. Para Sen el desarrollo humano consiste en un proceso de expansión de las “capacidades” de las que disfrutan las personas y que les permiten ser libres (Sen, 2000).

Sin embargo, en el contexto geográfico de ALC existen diferencias notables entre los niveles de desarrollo de los países que componen el colectivo de renta media. Así, en 2010 las diferencias en términos de PIB per capita (en paridad de poder adquisitivo) se extendieron desde los 2.914 dólares de Nicaragua, hasta los más de 15.000 dólares de Chile, Argentina, Antigua y Barbuda y San Cristóbal y Nieves. Y, en definitiva, estas abultadas diferencias en términos de ingreso enmascaran las disímiles “brechas de desarrollo” que afrontan los países de la región.

En este artículo se propone una clasificación alternativa de los PRM latinoamericanos y caribeños que trasciende al criterio tradicional de renta y atiende, en cambio, a las principales “brechas de desarrollo” (económicas, sociales y medioambientales) que limitan sus oportunidades de progreso. Esta clasificación se emplea para analizar los flujos públicos de cooperación internacional financiados por los organismos multilaterales de desarrollo y por los países donantes de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) —la llamada Ayuda Oficial al Desarrollo, AOD— y recibidos por los países de ALC. La identificación de las principales brechas de desarrollo que caracterizan a cada grupo de países permite además evaluar la congruencia existente entre dichas brechas y la asignación de los recursos de AOD —tanto entre países, como entre sectores e instrumentos de cooperación— al objeto de identificar posibles “oportunidades de cooperación”.

Tras este epígrafe introductorio, en la segunda sección se revisan tres influyentes criterios de clasificación del desarrollo propuestos por tres organismos multilaterales: el Banco Mundial, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y el Plan de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). En el epígrafe tercero se propone una taxonomía del desarrollo de los PRM de ALC, basada en la técnica del análisis de conglomerados, y se identifican y caracterizan tres grupos de países con perfiles socioeconómicos distintos. En el cuarto epígrafe se analiza la distribución de los flujos de AOD recibidos por los tres conglomerados de países previamente identificados, atendiendo tanto a los sectores de destino como a las modalidades e instrumentos de cooperación.

I. Clasificaciones de desarrollo de los organismos multilaterales

Existen diversas clasificaciones internacionales de desarrollo que emplean criterios distintos para trazar una suerte de “umbral del desarrollo mundial” que distingue entre “países desarrollados” y “países en desarrollo”. Tres clasificaciones especialmente influyentes son las elaboradas por el Banco Mundial, la OCDE y el PNUD.

De una parte, el Banco Mundial establece desde 1978 una clasificación de países en función de sus correspondientes niveles de ingreso por habitante (aproximados mediante el PNB per capita calculado mediante el método Atlas). Aunque el propio Banco Mundial reconoce que el desarrollo no es una cuestión exclusivamente de ingresos, sí considera que el PNB per capita es “el mejor indicador individual de la capacidad económica y el progreso de los países” (Banco Mundial, 2012a). De este modo, los sucesivos Informes de Desarrollo Mundial (y sus correspondientes anexos estadísticos: los Indicadores Mundiales de Desarrollo) clasifican a los países en cuatro grupos. De acuerdo con la última edición (Banco Mundial, 2011) se trata de los “países de ingreso bajo” (con menos de 1.005 dólares de PNB per capita en 2010), los “países de ingreso medio-bajo” (con ingresos comprendidos entre 1.006 y 3.975 dólares), los “países de ingreso medio-alto” (de 3.976 a 12.275 dólares) y los “países de ingreso alto” (con más de 12.276 dólares). Consiguientemente, el amplio grupo de los genéricamente denominados PRM se extiende desde los 1.006 hasta los 12.275 dólares de renta por habitante (un intervalo con una amplitud superior a 12).

Por su parte, el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE distingue dos grandes grupos de países para establecer un criterio objetivo

para la recepción de AOD: los “países desarrollados” (que se corresponden, básicamente, con los países de ingreso alto de la clasificación del Banco Mundial) y los “países en desarrollo” (de ingreso bajo, medio-bajo y medio-alto, según el Banco Mundial), siendo estos últimos los potenciales receptores de AOD (CAD, 2011).

Finalmente, el PNUD clasifica a los países por niveles de desarrollo humano mediante el cómputo de un índice sintético —el Índice de Desarrollo Humano, IDH— que captura parcialmente la multidimensionalidad del concepto de desarrollo humano. Concretamente, el IDH agrupa tres dimensiones de desarrollo: longevidad, educación y poder adquisitivo². El cómputo de los correspondientes IDH para cada país permite al PNUD establecer una clasificación de países en cuatro niveles de desarrollo humano (PNUD, 2011): “desarrollo humano muy alto” (IDH superior a 0,79 en 2011), “desarrollo humano alto” (IDH entre 0,698 y 0,79), “desarrollo humano medio” (de 0,52 a 0,698), y “desarrollo humano bajo” (IDH inferior a 0,52).

Pues bien, la aplicación de estos tres criterios al contexto de ALC permite evaluar el grado de coincidencia de las clasificaciones de desarrollo (Cuadro 1): de los 33 países de la región que son socios de la CEPAL, 3 son países desarrollados (es decir, de ingreso alto) y 30 son países en desarrollo (de los cuales, sólo uno es país de ingreso bajo, ocho son países de ingreso medio-bajo y 21 son de ingreso medio-alto). En términos del IDH, tres son países de desarrollo humano muy alto, 20 de desarrollo humano alto, nueve de desarrollo humano medio y uno de desarrollo humano bajo. En resumidas cuentas, ALC es, por tanto, una región predominantemente de renta media-alta y de desarrollo humano alto. A pesar de la coincidencia general entre las listas, destacan algunas discrepancias entre la clasificación por niveles de ingreso per capita (Banco Mundial y CAD) y la clasificación por niveles de desarrollo humano (PNUD): dos países de ingreso alto (Bahamas y Trinidad y Tobago) no alcanzan el nivel superior del IDH; dos países de ingreso medio-alto (República Dominicana y Surinam) no logran el nivel de desarrollo humano alto (y se ubican en el medio); un país de ingreso medio-bajo (Belice) sí alcanza el nivel de desarrollo humano alto; y dos países de ingreso medio-alto (Argentina y Chile) se ubican en el nivel más alto de desarrollo humano.

CUADRO 1
CLASIFICACIONES DE LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE DE
ACUERDO CON DISTINTOS CRITERIOS DE DESARROLLO

	Banco Mundial	PNUD	CAD	Subregión ^a
1. Antigua y Barbuda	Ingreso medio-alto	Desarrollo humano alto	País en desarrollo	El Caribe
2. Argentina	Ingreso medio-alto	Desarrollo humano muy alto	País en desarrollo	América Latina
3. Bahamas	Ingreso alto	Desarrollo humano alto	País desarrollado	El Caribe
4. Barbados	Ingreso alto	Desarrollo humano muy alto	País desarrollado	El Caribe
5. Belice	Ingreso medio-bajo	Desarrollo humano alto	País en desarrollo	El Caribe
6. Bolivia (Estado Plurinacional de)	Ingreso medio-bajo	Desarrollo humano medio	País en desarrollo	América Latina
7. Brasil	Ingreso medio-alto	Desarrollo humano alto	País en desarrollo	América Latina
8. Chile	Ingreso medio-alto	Desarrollo humano muy alto	País en desarrollo	América Latina
9. Colombia	Ingreso medio-alto	Desarrollo humano alto	País en desarrollo	América Latina
10. Costa Rica	Ingreso medio-alto	Desarrollo humano alto	País en desarrollo	América Latina
11. Cuba	Ingreso medio-alto	Desarrollo humano alto	País en desarrollo	América Latina
12. Dominica	Ingreso medio-alto	Desarrollo humano alto	País en desarrollo	El Caribe
13. Ecuador	Ingreso medio-alto	Desarrollo humano alto	País en desarrollo	América Latina

(continúa)

² De hecho, la dimensión de poder adquisitivo del IDH se aproxima también mediante un indicador de renta por habitante (el PIB *per capita* en PPA), lo que determina un cierto grado de solapamientos entre las tres clasificaciones de desarrollo.

Cuadro 1 (conclusión)

	Banco Mundial	PNUD	CAD	Subregión ^a
14. El Salvador	Ingreso medio-bajo	Desarrollo humano medio	País en desarrollo	América Latina
15. Granada	Ingreso medio-alto	Desarrollo humano alto	País en desarrollo	El Caribe
16. Guatemala	Ingreso medio-bajo	Desarrollo humano medio	País en desarrollo	América Latina
17. Guyana	Ingreso medio-bajo	Desarrollo humano medio	País en desarrollo	El Caribe
18. Haití	Ingreso bajo	Desarrollo humano bajo	País en desarrollo	América Latina
19. Honduras	Ingreso medio-bajo	Desarrollo humano medio	País en desarrollo	América Latina
20. Jamaica	Ingreso medio-alto	Desarrollo humano alto	País en desarrollo	El Caribe
21. México	Ingreso medio-alto	Desarrollo humano alto	País en desarrollo	América Latina
22. Nicaragua	Ingreso medio-bajo	Desarrollo humano medio	País en desarrollo	América Latina
23. Panamá	Ingreso medio-alto	Desarrollo humano alto	País en desarrollo	América Latina
24. Paraguay	Ingreso medio-bajo	Desarrollo humano medio	País en desarrollo	América Latina
25. Perú	Ingreso medio-alto	Desarrollo humano alto	País en desarrollo	América Latina
26. República Dominicana	Ingreso medio-alto	Desarrollo humano medio	País en desarrollo	América Latina
27. San Vicente y las Granadinas	Ingreso medio-alto	Desarrollo humano alto	País en desarrollo	El Caribe
28. San Kitts y Nevis	Ingreso medio-alto	Desarrollo humano alto	País en desarrollo	El Caribe
29. Santa Lucía	Ingreso medio-alto	Desarrollo humano alto	País en desarrollo	El Caribe
30. Suriname	Ingreso medio-alto	Desarrollo humano medio	País en desarrollo	El Caribe
31. Trinidad y Tabago	Ingreso alto	Desarrollo humano alto	País desarrollado	El Caribe
32. Uruguay	Ingreso medio-alto	Desarrollo humano alto	País en desarrollo	América Latina
33. Venezuela (República Bolivariana de)	Ingreso medio-alto	Desarrollo humano alto	País en desarrollo	América Latina

Fuente: elaboración propia con datos de Banco Mundial (2011), PNUD (2011) y CAD (2011).

^a Subregiones de ALC según CEPAL.

II. Una clasificación alternativa: Taxonomía del desarrollo de los países de renta media de América Latina y el Caribe

Una vez se hayan elegido la(s) variable(s) indicativa(s) de los niveles de desarrollo, existen distintos procedimientos para establecer agrupaciones de países. En los casos del Banco Mundial, la OCDE-CAD y el PNUD las agrupaciones se realizan mediante un criterio ordinal. Sin embargo, este procedimiento no permite determinar cuál es el número adecuado de grupos de países, ni dónde trazar los “umbrales” que separan los grupos³. Como se explicará más adelante, el análisis de conglomerados ofrece una técnica estadística más matizada y objetiva para la composición de grupos de países que la mera ordenación de un indicador determinado de desarrollo.

A continuación se propone una clasificación distinta de los niveles de desarrollo de los PRM de ALC. En primer lugar, se identifican 11 brechas específicas de desarrollo que permiten aproximar el concepto multidimensional del desarrollo en los PRM de la región y se seleccionan proxies de estas brechas para clasificar los países mediante la técnica estadística del análisis de conglomerados. En segundo lugar, se justifica la conveniencia del análisis de conglomerados para establecer una clasificación de niveles de desarrollo. En tercer lugar, se analizan los conglomerados resultantes y se identifican los principales retos del desarrollo que caracterizan a cada uno de los grupos de países.

³ Véase Nielsen (2011) para una explicación detallada sobre cómo determinan estos organismos el número de países que compone cada categoría.

A. Brechas del desarrollo de América Latina y el Caribe

Un sistema riguroso de clasificación de países por niveles de desarrollo debe partir de una identificación clara de las dimensiones de desarrollo que se desean valorar en la clasificación. Por eso, aunque el objetivo de este trabajo es clasificar países en función de sus niveles de desarrollo —y no definir el concepto de desarrollo—, es preciso identificar primero las dimensiones que resultan más relevantes para el proceso desarrollo de los PRM de ALC.

Si bien la agenda de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) identifica ocho grandes objetivos de progreso —y 20 metas concretas— que podrían constituir las dimensiones básicas de una clasificación de países por niveles de desarrollo, lo cierto es que esta iniciativa se está demostrando insuficientemente específica y ambiciosa para los países de ALC (Tezanos, Dir. 2010⁴). Ciertamente, el proceso de desarrollo de ALC no se agota con el cumplimiento de los ODM y resulta necesario avanzar en otros ámbitos complementarios, y específicos, del progreso de la región.

Diversas iniciativas han tratado de profundizar en la definición de una agenda de desarrollo “específicamente latinoamericana⁵”. En 2010 CEPAL publicó un ambicioso estudio —La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir— que analizaba las principales brechas (y oportunidades) del progreso de ALC. Como reconoce el prólogo de la obra, se apuesta por “crecer con menos heterogeneidad estructural y más desarrollo productivo, e igualar mediante la potenciación de las capacidades humanas y la movilización de energías del Estado” (CEPAL, 2010, pág. 12). En esta vocación por alcanzar mayores cotas de desarrollo —sostiene el informe—, “al confrontar las brechas [del desarrollo], la sociedad migra de lo individual a lo colectivo y busca suturar las heridas de la desigualdad hilvanando el hilo de la cohesión social” (CEPAL, 2010, pág. 13).

Del amplio análisis que nutre este informe es posible identificar 11 brechas específicas que limitan las oportunidades de desarrollo de los países latinoamericanos y caribeños. Se trata de: i) la brecha del ingreso por habitante; ii) la brecha de desigualdad; iii) la brecha de pobreza; iv) la brecha de inversión y ahorro; v) la brecha de productividad e innovación; vi) la brecha de infraestructura; vii) la brecha en educación; viii) la brecha en salud; ix) la brecha de fiscalidad; x) la brecha de género; y xi) la brecha medioambiental.

En términos prácticos, estas 11 brechas específicas del desarrollo de ALC permiten identificar las dimensiones más relevantes que se deben incluir en una taxonomía del desarrollo. Por eso, el análisis de conglomerados que desarrollamos a continuación emplea 13 indicadores para aproximar estas 11 brechas del desarrollo (Cuadro 2). Como normal general, se promedian las variables para el periodo 2003-2007, al objeto de centrar el análisis en las dimensiones estructurales que caracterizaban a los países de ALC antes de la actual crisis económica mundial.

⁴ De hecho, ALC —en conjunto— se encuentra encaminada a lograr buena parte de los ODM (Tezanos, Dir. 2010, págs. 47-48): si atendemos a los 44 indicadores correspondientes a los siete primeros ODM (precisamente aquellos indicadores que permiten evaluar el resultado de las políticas de desarrollo acometidas por los países), ALC ofrece un balance general de progreso. A nivel agregado —y de acuerdo con la incompleta información disponible—, la región sólo registró retrocesos en tres indicadores: dos relativos a la sostenibilidad del medio ambiente (proporción de superficie cubierta por bosques y emisiones de dióxido de carbono) y otro relativo a la prevalencia del VIH/SIDA. Asimismo, el avance ha sido prácticamente nulo en otros dos indicadores (proporción de la población ocupada que trabaja por cuenta propia y necesidades insatisfechas en materia de planificación familiar).

⁵ Véanse las propuestas de una *agenda ODM+ para ALC* de CEPAL (2005), Consenso de Copenhague para América Latina y el Caribe (2007) y Tezanos (Dir. 2010).

CUADRO 2
DIMENSIONES Y VARIABLES DEL ANÁLISIS DE CLASIFICACIÓN

Brechas del desarrollo	Proxies	Fuentes	Métodos de elaboración	Períodos
1. Brecha del ingreso por habitante	1.1 PIB per cápita (PPA)	BM	Promedio	2003-07
2. Brecha de desigualdad	2.1. Índice de Gini	BM	Último año disponible	
3. Brecha de pobreza	3.1. Tasa de pobreza (\$2 al día, PPA) (% de la población)	BM	Último año disponible	
4. Brecha de inversión y ahorro	4.1. Formación bruta de capital per capita (\$ constantes 2000)	BM	Promedio	2003-07
	4.2. Ahorro nacional bruto (% PIB)	FMI	Promedio	2003-07
5. Brecha de productividad e innovación	5.1. PIB por trabajador (\$ PPA)	Heston et al. (2011)	Promedio	2003-07
	5.2. Artículos en revistas académicas (por millón de habitantes)	BM	Promedio	2003-07
6. Brecha de infraestructura	6.1. Índice global de rendimiento logístico (1=bajo; 5=alto)	BM		2006
7. Brecha en educación	7.1. Años promedio de estudios (personas mayores de 25 años)	BM	Promedio	2005
8. Brecha en salud	8.1. Partos atendidos por personal sanitario (porcentaje del total)	BM	Último año disponible	
	9.1. Capacidad/necesidad neta de financiación del Estado (porcentaje del PIB)	FMI	Promedio	2003-07
9. Brecha de fiscalidad	9.2. Ingresos públicos (porcentaje del PIB)	FMI	Promedio	2003-07
	10.1. Índice de desigualdad de género	PNUD	Último año disponible	
11. Brecha medioambiental	11.1 Tasa variación del área forestal	BM	Tasa de variación simple	1990-2010

Fuente: Elaboración propia.

Además, se incluye en el análisis una variable clasificatoria adicional, el tamaño poblacional, para ponderar las dispares dimensiones de los países. En total empleamos 15 variables socioeconómicas para establecer la clasificación⁶.

B. Procedimiento estadístico: Análisis de conglomerados de desarrollo en América Latina y el Caribe

El análisis de conglomerados (clusters) es una técnica numérica que permite clasificar una muestra de países heterogéneos en un número determinado de grupos, cada uno de los cuales resulta internamente

⁶ Véase en el Anexo 2 los estadísticos descriptivos de las variables utilizadas en el análisis de conglomerados.

homogéneo en función de las similitudes existentes entre los países que lo conforman⁷. En última instancia, el objetivo del análisis de conglomerados es proveer clasificaciones razonablemente “estables” y “objetivas” (Everitt et al., 2011; Mooi y Sarstedt, 2011): objetivas en el sentido de que el análisis de una misma muestra de países mediante la misma secuencia de métodos numéricos produzca la misma clasificación; y estable en la medida en que la clasificación permanezca inalterada ante la incorporación de nuevos países o de nuevas variables. En palabras de Everitt et al. (2011, pág. 13):

Cluster analysis techniques are concerned with exploring data sets to assess whether or not they can be summarized meaningfully in terms of a relatively small number of groups or clusters of objects or individuals which resemble each other and which are different in some respects from individuals in other clusters.

Concretamente, el análisis de conglomerados jerárquico permite realizar una “taxonomía” de países con niveles heterogéneos de desarrollo para dividirlos en un número determinado de grupos de manera que: i) cada país pertenezca a uno, y sólo a uno, de los grupos; ii) todos los países queden clasificados; y iii) los países de un mismo grupo sean, hasta cierto punto, internamente “homogéneos”. Además, una ventaja añadida de este tipo de análisis es que permite discernir la estructura de asociación en cadena que existe entre los países, lo que —en nuestro análisis— facilita la identificación de las principales brechas de desarrollo que caracterizan a cada conglomerado.

Asimismo, el análisis de conglomerados facilita resolver dos dificultades intrínsecas a la delimitación de una clasificación de países por niveles de desarrollo. De una parte, permite identificar el número apropiado de grupos en los que dividir la muestra de países. De otra parte, dado que los indicadores de desarrollo ofrecen valores diferentes para cada país, permite aglutinar los distintos indicadores construyendo una distribución sintética que facilita la comparación de las variables. En cambio, —tal y como previene Nielsen (2011)— el análisis de conglomerados plantea una dificultad específica para la clasificación de países: si los valores de los indicadores de desarrollo se distribuyen uniformemente entre países, el análisis no es capaz de distinguir grupos, incluso si existen importantes diferencias entre los indicadores de cada país. Como se verá más adelante, esta limitación no afecta al caso de ALC, puesto que el análisis sí discierne la estructura de asociación en cadena que existe entre los países y, consiguientemente, permite identificar un número reducido de grupos.

En el presente estudio desarrollamos un análisis de conglomerados jerárquicos mediante el método de Ward, computando las distancias euclídeas al cuadrado entre cada elemento y estandarizando previamente las variables analizadas para corregir sus diferencias de escala⁸. El análisis incluye a 21 de los 29 PRM de ALC que son miembros de la CEPAL (es decir, el 72,4% de los países objetivo de este análisis, y el 97,9% de la población de estos países⁹).

C. Principales resultados: Clasificación del desarrollo en América Latina y el Caribe

El dendrograma, o árbol jerárquico, es una representación gráfica del resultado del proceso de agrupamiento en forma de árbol. El gráfico representa los conglomerados de países mediante segmentos horizontales y las etapas de fusión mediante segmentos verticales. La distancia entre las etapas de fusión es proporcional a la distancia a la que se unen los países en cada etapa (en una escala estandarizada de 25 puntos). El dendrograma es, pues, una herramienta útil para evaluar la homogeneidad de los conglomerados y decidir el número óptimo de grupos. Pues bien, para el caso concreto de los países del ALC el dendrograma diferencia claramente tres grupos de países con perfiles socio-demográficos y

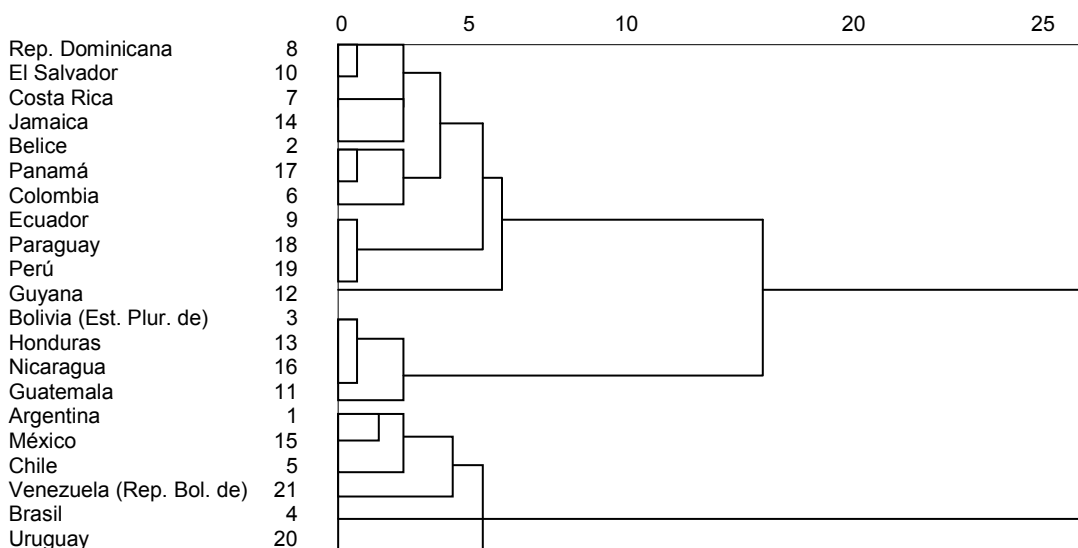
⁷ Este método se conoce también con el nombre de método de clasificación automática o no supervisada, o de reconocimiento de patrones sin supervisión.

⁸ Véase Anexo 1 para una explicación detallada del método de conglomeración utilizado. El análisis se realiza con el software *IBM SPSS Statistics*.

⁹ Se ha tenido que excluir del análisis a ocho países de los que no se disponía de la información necesaria. Se trata de Cuba, Surinam y seis Estados insulares del Caribe con menos de 200.000 habitantes (Antigua y Barbuda, Dominica, Granada, San Vicente y las Granadinas, San Cristóbal y Nieves y Santa Lucía).

económicos distintos (Gráfico 1). Así, los 21 países se agrupan en tres conglomerados con una distancia máxima de seis unidades (sobre 25), siendo Uruguay el último país en agruparse; en cambio, una agrupación en dos conglomerados duplicaría la distancia (hasta 12 unidades) y una agrupación en un mayor número de grupos reduciría levemente la distancia (por ejemplo, la agrupación en cinco conglomerados sólo reduce la distancia en una unidad, quedando Brasil y Uruguay en dos grupos separados).

GRÁFICO 1
DENDROGRAMA DE LA CLASIFICACIÓN DE PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE



Fuente: Elaboración propia.

En resumen, en el primer conglomerado (C1) se integran 6 países de renta media-alta; en el segundo (C2) se encuentran siete países de renta media-alta y cuatro países de renta media-baja; y en el tercero (C3) se agrupan cuatro países de renta media-baja (Cuadro 3). Tal y como muestra la última columna del Cuadro 1, la clasificación de los conglomerados difiere respecto de la clasificación por niveles de renta per capita. De este modo, aunque en C1 se agrupan, en promedio, los países con mayores niveles de renta, y en C2 las economías con menores ingresos, lo cierto es que en C3 se encuentran también dos de los cinco países con menores ingresos (Paraguay y Guayana) y dos de los países con mayores rentas (Panamá y Costa Rica). En todo caso, a pesar de estas discrepancias particulares, el análisis de rangos entre las variables PIB per capita y los conglomerados de pertenencia pone de manifiesto que ambas clasificaciones tienen un elevado nivel de coincidencia¹⁰.

¹⁰ En concreto, el estimador del coeficiente de orden de Spearman es relativamente alto (0,843) y estadísticamente significativo.

CUADRO 3
RESUMEN DE LOS CONGLOMERADOS DE PERTENENCIA DE LOS PRM

País	Conglomerado de pertenencia	PIB per capita real (PPA, promedio 2003-2007)	Posición por nivel de renta per capita
México	1	12 269,61	1
Chile	1	12 113,13	2
Argentina	1	10 859,96	3
Venezuela (República Bolivariana de)	1	9 814,81	4
Uruguay	1	9 629,85	5
Brasil	1	8 558,56	8
Panamá	2	9 333,51	6
Costa Rica	2	9 229,30	7
Colombia	2	7 396,25	9
Jamaica	2	7 075,11	10
República Dominicana	2	6 529,39	11
Ecuador	2	6 489,27	12
Perú	2	6 480,90	13
Belice	2	6 250,39	14
El Salvador	2	5 752,67	15
Paraguay	2	3 946 11	17
Guyana	2	2 573 97	20
Guatemala	3	4 121 85	16
Bolivia (Estado Plurinacional de)	3	3 785 59	18
Honduras	3	3 289 39	19
Nicaragua	3	2 329 02	21

Fuente: Elaboración propia.

Nota: La posición por niveles de renta se computa para los 21 PRM incluidos en el análisis.

Previamente a la interpretación de los conglomerados, conviene discernir qué variables ejercen mayor influencia en la discriminación de estos tres grupos de países. En este sentido, el análisis de varianza de un factor (precisamente, el conglomerado de pertenencia) nos permite identificar aquellas variables que no resultan estadísticamente significativas en la discriminación (Cuadro 4). Así, de las 15 variables analizadas, tan sólo una (la capacidad neta de financiación del Estado) no resulta significativa a un nivel de confianza del 90%. Asimismo, el análisis de asociación identifica que cinco de estas 14 variables discriminantes están especialmente asociadas con los conglomerados creados y que, por tanto, son las más relevantes en la construcción de los grupos (Cuadro 5). Se trata de la variable sanitaria (partos atendidos por personal sanitario), la variable de innovación (artículos científicos), la renta per capita, la tasa de pobreza y la inversión —todas ellas con coeficientes de asociación η superiores a 0,8.

CUADRO 4
ANÁLISIS DE VARIANZA DE LAS VARIABLES INCLUIDAS EN EL ANÁLISIS
DE CONGLOMERADOS ANOVA

		Suma de cuadrados	Grados de libertad	Media cuadrática	F	p-valor
PIB real por trabajador	Inter-grupos	361 300 000	2	1,806E8	7,355	0,005
	Intra-grupos	442 100 000	18	24 561 771 060		
	Total	803 400 000	20			
Artículos en revistas académicas	Inter-grupos	11 309,3	2	5 654 647	22,904	0,000
	Intra-grupos	4 443,85	18	246.881		
	Total	15 753,15	20			
Formación bruta de capital per capita	Inter-grupos	2 242 350,89	2	1 121 175 446	16,539	0,000
	Intra-grupos	1 220 212,96	18	67 789 609		
	Total	3 462 563,86	20			
Ahorro nacional bruto	Inter-grupos	231,94	2	115 972	3,509	0,052
	Intra-grupos	594,84	18	33 046		
	Total	826,78	20			
Capacidad/necesidad neta de financiación del Estado	Inter-grupos	7,25	2	3 626	,593	0,563
	Intra-grupos	110,06	18	6 115		
	Total	117,32	20			
Ingresos públicos	Inter-grupos	226,59	2	113 294	3,318	0,059
	Intra-grupos	614,54	18	34 141		
	Total	841,13	20			
Partos atendidos por personal sanitario	Inter-grupos	2 688 17	2	1 344.083	35,434	0,000
	Intra-grupos	682 77	18	37.932		
	Total	3 370 94	20			
Años promedio de estudios	Inter-grupos	14 10	2	7.051	4,047	0,035
	Intra-grupos	31 37	18	1.742		
	Total	45 47	20			
Índice de Gini	Inter-grupos	122 67	2	61.334	3,512	0,052
	Intra-grupos	314 34	18	17.463		
	Total	437 00	20			
Tasa de pobreza	Inter-grupos	1 370 81	2	685.406	18,139	0,000
	Intra-grupos	680 17	18	37.787		
	Total	2 050 98	20			
Índice de rendimiento logístico	Inter-grupos	0 56	2	0.278	5,177	0,017
	Intra-grupos	0 97	18	0.054		
	Total	1 52	20			
Índice de desigualdad de género	Inter-grupos	264 32	2	132.158	7,704	0,004
	Intra-grupos	308 80	18	17.155		
	Total	573 11	20			
Tasa variación del área forestal	Inter-grupos	2 760 85	2	1 380.423	2,646	0,098
	Intra-grupos	9 389 92	18	521.662		
	Total	12 150 77	20			
PIB per capita real	Inter-grupos	130 800 000	2	65 392 511.384	22,711	0,000
	Intra-grupos	51 828 847	18	2 879 380.435		
	Total	182 600 000	20			
Población	Inter-grupos	1 31E+16	2	6.554E15	4,067	0,035
	Intra-grupos	2 90E+16	18	1.611E15		
	Total	4 21E+16	20			

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO 5
MEDIDAS DE ASOCIACIÓN DE LAS VARIABLES Y EL FACTOR DE CONGLOMERACIÓN

Variable	Eta
PIB real por trabajador	0,671
Artículos en revistas académicas	0,847
Formación bruta de capital per capita	0,805
Ahorro nacional bruto	0,53
Capacidad/necesidad neta de financiación del Estado	0,249
Ingresos públicos	0,519
Partos atendidos por personal sanitario	0,893
Años promedio de estudios	0,557
Índice de Gini	0,53
Tasa de pobreza	0,818
Índice de rendimiento logístico	0,604
Índice de desigualdad de género	0,679
Tasa variación del área forestal	0,477
PIB per capita real	0,846
Población	0,558

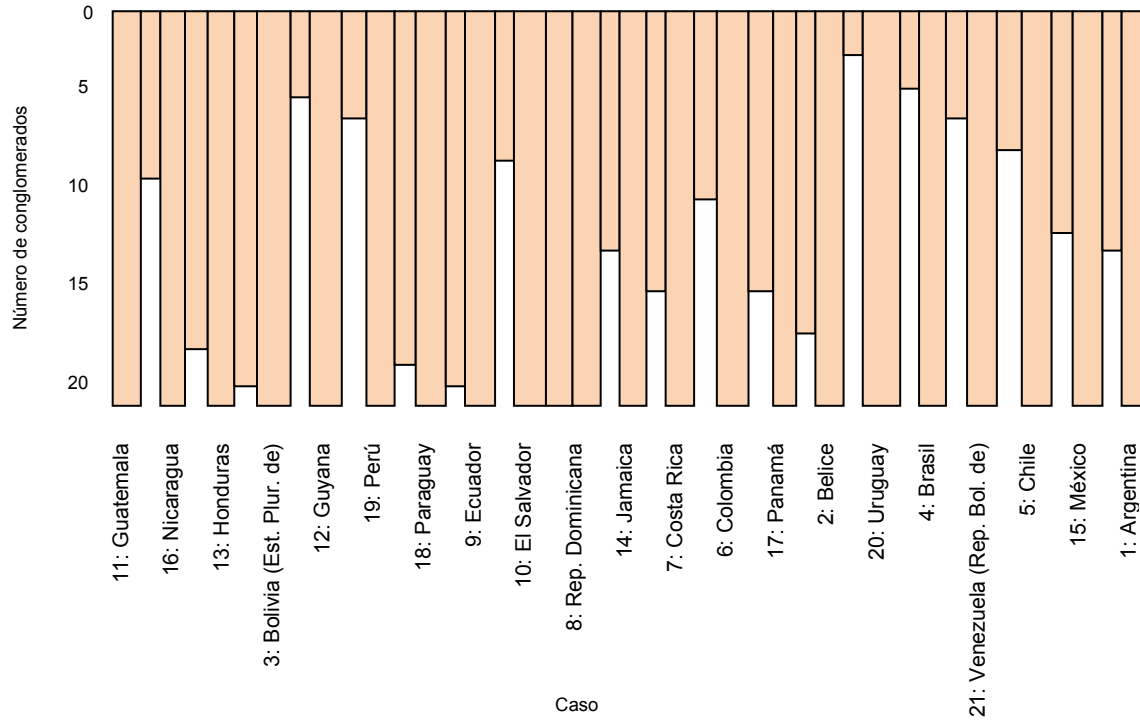
Fuente: Elaboración propia.

Una vez identificadas las variables más determinantes de la clasificación, es posible caracterizar, de forma comparada, los tres conglomerados obtenidos mediante un análisis de comparación de medias (Cuadro 6):

El primer conglomerado (C1) está compuesto por los países latinoamericanos más avanzados. Sus economías son —en promedio— las más productivas e innovadoras de la región, las que disponen de mayores niveles de renta per capita, ahorro e ingresos públicos, y las que presentan mejores indicadores educativos, sanitarios y de infraestructuras. Al tiempo, son las sociedades con menores tasas de pobreza y desigualdad (tanto económica, como de género), y el único grupo que —en conjunto— ha conseguido aumentar el porcentaje de superficie boscosa. Aunque en promedio son los países más poblados (representan casi el 70% de la población de la muestra analizada), este resultado se debe a que entre ellos se encuentran las dos economías más grandes de la región (Brasil y México). A su vez, se trata del conglomerado más heterogéneo; así, dentro del grupo Uruguay (el país más pequeño en términos poblacionales) y Brasil (el más grande) son los casos más disímiles, y, por tanto, los dos últimos que se saturan en la clasificación de tres conglomerado (véanse gráficos 1 y 2¹¹).

¹¹ El diagrama de témpanos (Gráfico 2) resume el proceso de conglomeración; en las cabeceras de las columnas se encuentran los nombres de los países y en las filas el número de conglomerados formados en cada etapa (cada fila representa una etapa del proceso de conglomeración). De este modo, inspeccionando de abajo a arriba los témpanos podemos identificar cuál es el orden de la conglomeración. Para más detalle, el Anexo 3 recoge el historial detallado del proceso de conglomeración.

GRÁFICO 2
GRÁFICO DE TÉMPANOS DEL HISTORIAL DE CONGLOMERACIÓN DE LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE



Fuente: Elaboración propia.

CUADRO 6
CARACTERÍSTICAS SOCIOECONÓMICAS DE LOS CONGLOMERADOS

		PIB por trabajador	Artículos en revistas académicas	Formación bruta de capital per capita	Ahorro nacional bruto	Capacidad/necesidad neta de financiación del Estado	Ingresos públicos	Partos atendidos por personal sanitario	Años promedio de estudios	Índice de Gini	Tasa de pobreza	Índice de rendimiento logístico	Índice de desigualdad de género	Tasa variación del área forestal	PIB per capita	Población
C1	Media	21 632,15	57,89	1 164,44	24,08	-0,57	29,41	96,53	7,75	48,29	5,27	2,83	40,70	8,65	10 540,99	66 009 441
	N	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6
	Desv. típ.	4 919,85	27,81	334,48	7,44	2,83	5,61	2,57	1,31	4,96	4,95	0,27	4,56	40,32	1 473,03	73 452 804
C2	Media	16 184,83	8,38	559,87	16,40	-1,91	21,77	93,11	7,84	49,96	14,59	2,52	46,51	-8,61	6 459,72	11 236 482
	N	11	11	11	11	11	11	11	11	11	11	11	11	11	11	11
	Desv. típ.	5 157,88	7,56	251,61	5,14	2,60	4,97	5,90	1,06	4,13	6,87	0,23	4,28	9,15	1 978,69	14 090 431
C3	Media	9 389,82	2,33	269,00	18,13	-1,73	24,16	65,75	5,73	55,25	29,17	2,39	50,88	-24,77	3 381,46	9 334 336
	N	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
	Desv. típ.	4 283,67	1,51	96,21	4,26	0,86	8,38	10,03	1,96	2,65	5,35	0,15	2,70	11,89	780,51	3 659 611,10
Total	Media	16 446,92	21,38	677,20	18,93	-1,49	24,41	88,88	7,41	50,49	14,70	2,59	45,68	-6,75	7 039,46	26 523 585
	N	21	21	21	21	21	21	21	21	21	21	21	21	21	21	21
	Desv. típ.	6 337,97	28,07	416,09	6,43	2,42	6,49	12,98	1,51	4,67	10,13	0,28	5,35	24,65	3 021,70	45 885 445

Fuente: Elaboración propia.

No obstante la posición avanzada de estos países, existen retos específicos de desarrollo por resolver. Concretamente, al interior de los países persisten elevadas desigualdades económicas; así, con un índice de Gini promedio de 48,3 (casi 13 puntos más alto, por ejemplo, que el índice de la Unión Europea¹²). lo cierto es que sólo dos de estos siete países se ubican por debajo de la media (Uruguay y Venezuela), siendo especialmente elevada la desigualdad en los otros cinco (incluso si se compara con la muestra de los 21 países). De hecho, el tercer menor nivel de desigualdad económica (después de Uruguay y Venezuela) se registra en Guyana (perteneciente a C2), y no en los países del conglomerado con niveles más altos de desarrollo. Asimismo, en términos de pobreza, existen retos reseñables para algunos de los países del grupo, especialmente Brasil, México y Venezuela, con tasas de pobreza que superan el 8% (muy por encima de la media del grupo, 5,3%). En términos medioambientales, Argentina, Brasil y Venezuela presentan retos específicos de preservación de los bosques, hecho que se agrava dada la riqueza que concentran en términos de biodiversidad. Y, en definitiva, dentro del grupo existen diferencias relevantes en términos de capacidad innovadora y productividad; así, Brasil y Venezuela presentan menores registros de producción científica, y eso explica —en parte— que la productividad del trabajo en estos países sea inferior a la media del grupo.

El segundo conglomerado (C2) es el más numeroso (11 países), e incluye a los países latinoamericanos y caribeños de desarrollo intermedio. Con una renta per capita que representa, en promedio, el 62% del ingreso de C1, este grupo de países tiene muy inferiores capacidades de innovación e inversión. Sus tasas de ahorro interno y sus ingresos públicos son los más bajos de los tres grupos, si bien alcanzan un número equivalente de años de estudios al de C1. Asimismo, presentan niveles de desigualdad ligeramente superiores a los de C1 (siendo especialmente alta en Colombia, Belice, Panamá y Paraguay, con índices de Gini superiores a 51), pero tasas de pobreza casi tres veces mayores (de nuevo, muy elevadas en Colombia y Belice, que superan el 24%). A diferencia de C1, los países de este grupo no han conseguido revertir la pérdida de superficie forestal (especialmente grave en El Salvador, Ecuador, Panamá, Jamaica y Belice).

Si bien el grupo es relativamente homogéneo, el país más disímil es Guyana, que es el último en saturarse en el grupo dado su menor tamaño poblacional —en términos comparativos— y sus registros inferiores a la media para casi todos los indicadores (excepto ingresos públicos y años de educación) (Gráficos 1 y 2). En todo caso, algunos países del C2 presentan retos específicos de desarrollo: Paraguay y Guyana tienen los niveles más bajos de productividad del trabajo y de inversión (y también niveles reducidos de producción científica) y República Dominicana, El Salvador, Colombia y Paraguay alcanzan niveles educativos comparativamente bajos.

El tercer conglomerado (C3) es el más pequeño en composición (cuatro países) y también el más homogéneo. Se trata de los países latinoamericanos con mayores retos de desarrollo, en términos de pobreza, desigualdades, salud, educación, productividad, innovación e infraestructuras. Al tiempo, en conjunto son los países donde más rápido se reducen los bosques (especialmente en Honduras, Nicaragua y Guatemala). A pesar de sus debilidades estructurales, cabe señalar que estas economías presentan tasas de ahorro nacional e ingresos públicos superiores a las de C2. De estos cuatro países, el más desemejante es Guatemala, que es precisamente el país con mayor renta per capita del grupo y con mejores registros de productividad del trabajo (si bien presenta el nivel más bajo de ingresos públicos, los peores registros sanitario y educativo y las mayores desigualdades de género).

En todo caso, las carencias se distribuyen desemejantemente entre los países: así, Nicaragua es el país con menor ingreso, productividad y ahorro, con peor infraestructura logística y con la segunda tasa más alta de pobreza. En cambio, Honduras es el país con mayor tasa de pobreza, menor producción científica y mayor nivel de desigualdad económica. Y Bolivia (Estado Plurinacional de) es el país con menor inversión y el segundo en términos de pobreza y desigualdad económica.

¹² Eurostat (2012), http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_di12&lang=en.

III. Sectores e instrumentos de la AOD a América Latina y el Caribe

A continuación se analiza la distribución de los flujos de AOD recibidos por los países de ALC entre 2003 y 2010, atendiendo tanto a los sectores de destino como a las modalidades e instrumentos de cooperación. Para este análisis se emplea la clasificación de niveles de desarrollo elaborada en el epígrafe anterior, que permite evaluar la congruencia existente entre en las principales brechas del desarrollo que caracterizan a cada conglomerado de países y la asignación de los recursos de AOD, e identificar posibles “oportunidades de cooperación”. A los tres conglomerados detectados se añade un cuarto grupo de siete “pequeños Estados caribeños” (C4), que incluye a Antigua y Barbuda, Dominica, Granada, San Vicente y las Granadinas, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía y Surinam¹³. Tras un breve panorama de la AOD actual en ALC, se analiza a continuación la distribución de los recursos en los cuatro conglomerados de desarrollo.

A. Panorámica de la Ayuda Oficial al Desarrollo a América Latina y el Caribe

Desde la creación del CAD en 1960, los países de ALC han recibido un desembolso neto de AOD de algo más de 304 mil millones de dólares, lo que equivale a un exíguo 0,48% del PIB generado conjuntamente por estas economías en ese mismo periodo (Tezanos, Dir., 2010). No obstante, la participación de ALC en el sistema de AOD ha sufrido una alteración

¹³ De hecho, Surinam es el único de estos siete países con una población superior a los 200.000 habitantes. En conjunto, suman una población de 1.117.060 habitantes.

formidable a lo largo del tiempo: si la región percibía, en promedio, el 12,7% de las ayudas mundiales en la década de los 60, esta cuota ha menguado drásticamente en el siglo XXI, hasta posicionarse por debajo del 8%¹⁴.

Esta alteración no se debe tanto al progreso económico logrado por la región —puesto que los países latinoamericanos y caribeños apenas han variado, en términos comparativos, sus posiciones en el amplio espectro de rentas per capita del mundo en desarrollo— como a los cambios introducidos en la agenda internacional y, más concretamente, en la definición de una estrategia de objetivos globales de desarrollo que guía las actuaciones de los donantes. En este sentido, el sistema de cooperación internacional para el desarrollo inició el siglo XXI impulsando la agenda de los ODM, que hizo de la lucha contra la pobreza y el hambre la bandera de la acción colectiva internacional. Los ODM fueron inicialmente concebidos para ser alcanzados “a nivel global”, lo que implicaba una estrategia de “cumplimiento agregado”. Sin embargo, en 2005, durante la Cumbre del Milenio+5, se acordó modificar la cobertura geográfica de aplicación, para que trascendiera de una escala global y se aplicara país por país. Se trata de un cambio de estrategia que no resulta baladí para ALC, en tanto que entraña un nuevo enfoque de distribución de la AOD que concede especial atención a los países donde se encuentran las grandes brechas carenciales que desafían la consecución universal de los objetivos, lo que está motivando un paulatino proceso de reasignación de la ayuda desde los países con niveles de desarrollo relativamente más elevados, hacia los países con menores niveles de desarrollo (Tezanos, Dir., 2010).

En términos agregados, entre 2003 y 2010 los países de ALC han recibido un desembolso neto anual de AOD equivalente al 0,22% del PNB, lo que ha supuesto poco más de 14 dólares por persona y un desembolso acumulado de casi 63,000 millones de dólares por país. Si distinguimos por niveles de desarrollo, las percepciones de AOD se modulan en proporción a las dimensiones de los retos del desarrollo de cada conglomerado. Así, los países más avanzados (C1) reciben una cantidad muy limitada de AOD por persona (apenas dos dólares), lo que representa un 0,03% de su PNB. Los países de desarrollo intermedio (C2) reciben ocho veces más ayuda por persona, lo que se traduce en una aportación promedio del 1,45% en relación con el PNB. Los países con mayores retos de desarrollo (C3) reciben cantidades aun mayores de ayuda (casi 77 dólares por persona, lo que representa el 4% del PNB). Por último, los pequeños Estados caribeños (C4) perciben las mayores aportaciones en términos poblacionales (casi 2,5 veces más que C3), que representan casi el 3,54% del PNB. Por lo tanto, de manera preliminar es posible afirmar que la AOD se distribuye entre los países de ALC de manera “progresiva”, en la medida en que las aportaciones incrementan con los niveles de necesidad de los conglomerados de desarrollo.

CUADRO 7
PRINCIPALES CIFRAS DE AOD EN LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE,
PROMEDIOS 2003-2010

	AOD/PNB (porcentajes) ^a	AOD per capita (en dólares) ^b	AOD (millones dólares) ^c
Antigua y Barbuda	0,804	92,35	63,17
Argentina	0,049	3,26	1 022,96
Belice	1,571	58,95	145,32
Bolivia (Estado Plurinacional de)	5,680	84,69	6 354,90
Brasil	0,026	1,76	2 655,45
Chile	0,087	7,43	982,99
Colombia	0,459	19,96	7 027,94

(continúa)

¹⁴ Un análisis detallado de la AOD recibida por los países del ALC en el siglo XXI puede encontrarse en Tezanos (Dir., 2010, capítulo 5), incluyendo las tendencias de la ayuda en el contexto de las fuentes externas de financiación, los principales donantes y la distribución geográfica de los recursos.

Cuadro 7 (conclusión)

	AOD/PNB (porcentajes) ^a	AOD per capita (en dólares) ^b	AOD (millones dólares) ^c
Costa Rica	0,223	13,15	464,49
Cuba	0,288	10,00	900,63
Dominica	7,762	372,72	205,74
República Dominicana	0,304	12,71	962,01
Ecuador	0,443	15,58	1 712,20
El Salvador	1,126	37,84	1 844,76
Granada	5,715	308,65	256,49
Guatemala	1,190	30,32	3 205,93
Guyana	9,235	211,13	1 265,30
Haití	19,291	98,21	7 495,74
Honduras	4,878	84,86	4 817,08
Jamaica	0,626	27,56	588,23
México	0,022	1,94	1 684,32
Nicaragua	15,673	165,05	7 306,09
Panamá	0,137	9,20	244,53
Paraguay	0,741	14,83	719,74
Perú	0,369	14,58	3 267,04
Saint Kitts y Nevis	2,084	187,60	75,79
Santa Lucía	2,174	115,36	154,93
San Vicente y las Granadinas	4,416	205,86	180,33
Suriname	4,304	170,05	690,06
Uruguay	0,140	10,48	278,71
Venezuela (República Bolivariana de)	0,028	2,54	554,90
América, regional			5 721,54
Resumen por grupos de países			
ALC ^d	0,222	14,02	62 896,57
C1	0,031	2,34	7 179,33
C2	1,453	19,19	18 241,56
C3	4,076	76,95	21 684,00
C4	3,543	185,93	1 626,51

Fuente: CAD (2012) y Banco Mundial (2012), elaboración propia.

^a AOD/PNB (%): porcentaje entre AOD neta agregada en el periodo (dólares corrientes) y PNB agregado en el periodo (dólares corrientes).

^b AOD per capita (\$): ratio de AOD neta agregada en el periodo (dólares constantes 2009) respecto de población agregada en el período.

^c AOD (millones \$): desembolsos netos de AOD acumulados en el periodo (dólares constantes 2009).

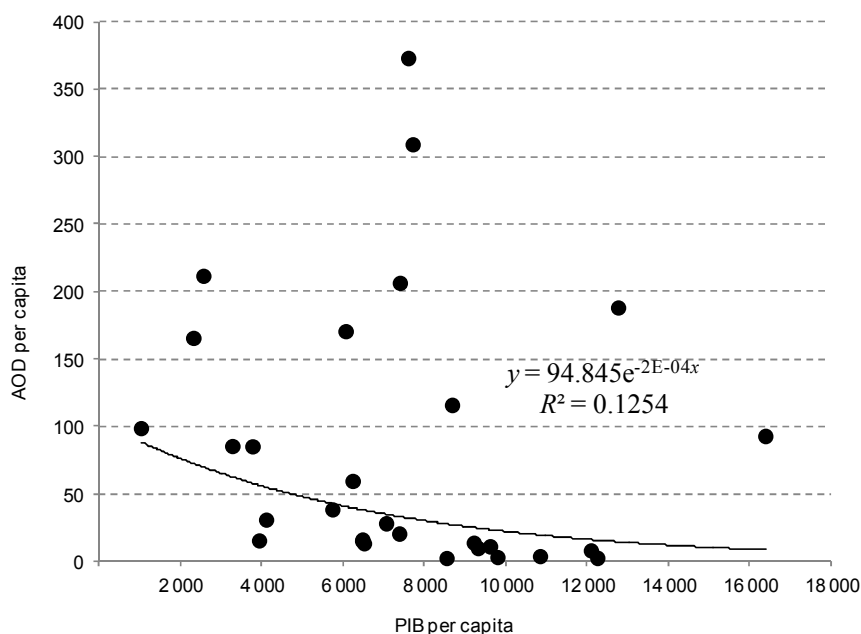
^d ALC: incluye a los 30 países receptores de AOD.

Sin embargo, estas cifras agregadas encubren las disparidades existentes entre países, Así, en términos del PNB, la aportación de AOD es muy relevante en Nicaragua y Haití (por encima del 15%) y, en menor medida, en Guyana, Dominica, Granada y Bolivia (República Bolivariana de) (por encima del 5% en todos los casos). En cambio, la aportación económica de la AOD resulta muy modesta para el

resto de países (en 16 de los 30 países no alcanza el 1%). Estas disímiles percepciones de AOD son aún más acusadas en términos poblacionales: ocho países (la mayoría de ellos con poblaciones reducidas) reciben aportaciones superiores a los 100 dólares por persona (Dominica, Granada, Guyana, San Vicente y las Granadinas, San Cristóbal y Nieves, Surinam, Nicaragua y Santa Lucía). En cambio, los dos países más poblados de la región (Brasil y México) no alcanzan los dos dólares de percepción per capita. De este modo, se confirma el denominado “sesgo a favor de los países pequeños” que caracteriza al mapa de distribución de la AOD global (Tezanos, 2008).

A pesar de la elevada dispersión existente entre las percepciones de AOD, y de la existencia de un claro sesgo a favor de los países pequeños, el análisis de regresión bivariante entre la AOD per capita y la renta per capita revela —de manera tentativa— que la asignación regional de los recursos sigue una pauta progresiva, en la medida en que los países con menores ingresos tienden a recibir mayores cantidades de ayuda per capita (Gráfico 3¹⁵).

GRÁFICO 3
RELACIÓN ENTRE AYUDA PER CAPITA E INGRESO PER CÁPITA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE



Fuente: CAD (2012) y Banco Mundial (2012), elaboración propia.

Se incluye a los 30 países receptores de AOD. La AOD per capita se calcula como la ratio de AOD neta agregada en el periodo (dólares constantes 2009) respecto de población agregada en el periodo. El PIB per capita es el promedio 2003-2010.

Estimación de la regresión lineal mediante mínimos cuadrados ordinarios, especificándose una función exponencial que caracteriza un principio de reparto progresivo: a medida que se reduce la renta per capita del receptor, aumentan más que proporcionalmente las percepciones de AOD por habitante.

¹⁵ Un análisis más preciso sobre la progresividad de la asignación de la AOD entre los países de ALC puede encontrarse en Tezanos (Dir., 2010, capítulo 5, págs. 136-144). Utilizando “curvas de concentración relativa” e “índices de Suits” el estudio reveló que el reparto de la ayuda ha sido marcadamente progresivo, habiendo tendido a mejorar desde la aprobación de la agenda ODM. Así, los índices de Suits estimados para los bienios 1994-95 y 2006-07 ofrecieron valores claramente negativos (progresivos): -0,26 y -0,37, respectivamente.

B. AOD a los países latinoamericanos más avanzados (C1)

El grueso de la AOD destinada al grupo de países más avanzados (C1) se concentra en el sector de “infraestructura y servicios sociales”, que supone algo más de la mitad de las ayudas (Cuadro 6). Dentro de este sector general, cinco subsectores acaparan el grueso de los recursos: “educación”, “gobierno y sociedad civil”, “otra infraestructura y servicios sociales” (entre la que destaca el control de narcóticos¹⁶) y “abastecimiento de agua y saneamiento”. De entre estos ámbitos de intervención social, la educación constituye precisamente una de las carencias específicas de este grupo, puesto que —como se explicó en el epígrafe anterior— alcanzan un promedio de años de educación ligeramente inferior al del segundo conglomerado. Asimismo, estas partidas sectoriales pueden contribuir a remediar el reto específico de desarrollo más relevante de este conglomerado, los problemas de desigualdad, siempre y cuando las políticas educativas, sanitarias y sociales se focalicen en los colectivos más necesitados.

En segundo lugar destacan las operaciones “multisectoriales” (17%), principalmente las destinadas a la conservación del medioambiente (no en vano en algunos de estos países se ubican las áreas con mayor biodiversidad del Planeta). En tercer lugar se ubican las ayudas destinadas a fortalecer los “sectores productivos”, que acapararon algo más del 12% de los recursos, concentrándose especialmente en el sector de “agricultura, pesca y silvicultura” (precisamente el sector menos productivo y con menores condiciones de vida de sus empleados), y no tanto en los sectores industrial y de servicios, que son los más dinámicos de estas economías y los que mayores aportaciones realizan al PIB y al empleo. El resto de sectores reciben aportaciones reducidas, destacando el caso de las operaciones de “apoyo presupuestario general” (con una aportación que no alcanza el medio punto porcentual), a pesar de que ofrecen en estos países un potencial especialmente elevado, dados sus elevadas capacidades institucionales y de gestión.

Respecto a las modalidades e instrumentos de AOD (Cuadro 9), estos países reciben una cantidad elevada de ayuda no reembolsable (donaciones) en comparación con la ayuda reembolsable (créditos). Dentro de la modalidad de donaciones, más de la mitad de las ayudas consisten en “cooperación técnica”. Respecto a la modalidad de créditos, el saldo negativo de los créditos aminora en un 20% la cifra de AOD neta, como consecuencia del muy superior volumen de reembolsos de viejos préstamos respecto de la concesión de nuevos créditos concesionales. De hecho, el pasivo generado por estas deudas de AOD se vería incrementado en torno a un 10% si se computaran los intereses pagados a los donantes. En todo caso, la participación de los préstamos brutos es la más elevada entre los cuatro grupos analizados (32,4%), lo que parece acorde con los comparativamente altos niveles de desarrollo, capacidades de repago y de inversión productiva de sus receptores. En este sentido, el uso de créditos concesionales puede resultar especialmente oportuno para los países latinoamericanos más avanzados, sobre todo cuando se destinan a financiar grandes intervenciones de infraestructuras (económicas y sociales) con largos plazos de ejecución¹⁷. Por último, a pesar de la importancia de los reembolsos de deuda AOD, las operaciones de alivio de la deuda constituyen un instrumento marginal de cooperación.

¹⁶ El subsector de “otra infraestructura y servicios sociales” incluye la provisión de servicios sociales, las políticas de empleo y vivienda, la generación de capacidad estadística, la mitigación social del VIH/SIDA y el control de narcóticos, siendo precisamente ésta última la que acapara el grueso de los recursos (principalmente financiados por EEUU como parte de su estrategia de seguridad regional).

¹⁷ Véase, a este respecto, el estudio de eficacia de la ayuda desarrollado por Tezanos et al. (2012), en el que se comparan los impactos ejercidos por las donaciones y por los créditos concesionales. Para ambos instrumentos, el estudio estima impactos positivos sobre el ritmo de crecimiento de los países latinoamericanos y caribeños, si bien los créditos ejercieron estímulos proporcionalmente mayores que las donaciones.

CUADRO 8
SECTORES DE DESTINO DE LA AOD A AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

	C1		C2		C3		C4	
	AOD (millones de dólares) ^a	AOD (porcentajes) ^b	AOD (millones de dólares) ^a	AOD (porcentajes) ^b	AOD (millones de dólares) ^a	AOD (porcentajes) ^b	AOD (millones de dólares) ^a	AOD (porcentajes) ^b
TOTAL AOD bruta	9 687,97	100,00	24 521,05	100,00	25 934,61	100,00	1 564,54	100,00
TOTAL sector imputable (I+II+III+IV)	8 548,32	88,24	20 172,04	82,26	14 013,92	54,04	1 078,15	68,91
I. Infraestructura y servicios sociales	4 854,72	50,11	12 927,23	52,72	8 611,80	33,21	461,49	29,50
I.1 Educación	1 545,55	15,95	1 890,16	7,71	1 704,47	6,57	111,96	7,16
I.2 Salud	416,39	4,30	876,80	3,58	1 191,79	4,60	79,23	5,06
I.3 Población y salud reproductiva	216,16	2,23	827,98	3,38	674,62	2,60	14,94	0,95
I.4 Abastecimiento de agua y saneamiento	815,81	8,42	1 575,72	6,43	1 062,98	4,10	68,50	4,38
I.5 Gobierno y sociedad civil	996,24	10,28	2 678,42	10,92	2 726,89	10,51	120,78	7,72
I.6 Otras infraestructuras y servicios sociales	864,57	8,92	5 078,15	20,71	1 251,04	4,82	66,08	4,22
II. Infraestructura económica	870,96	8,99	1 927,47	7,86	1 695,59	6,54	178,39	11,40
II.1 Transporte y almacenaje	74,53	0,77	683,31	2,79	1 116,29	4,30	133,20	8,51
II.2 Comunicaciones	41,64	0,43	82,90	0,34	46,24	0,18	10,18	0,65
II.3 Energía	451,86	4,66	557,35	2,27	213,12	0,82	10,49	0,67
II.4 Servicios bancarios y financieros	196,89	2,03	308,33	1,26	221,85	0,86	6,66	0,43
II.5 Negocios y otros servicios	106,04	1,09	221,17	0,90	98,09	0,38	17,85	1,14
III. Sectores productivos	1 164,87	12,02	2 809,61	11,46	2 018,34	7,78	293,82	18,78
III.1 Agricultura, silvicultura y pesca	779,17	8,04	2 208,53	9,01	1 620,56	6,25	242,85	15,52
III.2 Industria, minería y construcción	327,72	3,38	377,37	1,54	279,97	1,08	13,54	0,87
III.3 Políticas y regulaciones comerciales	36,89	0,38	181,05	0,74	70,05	0,27	16,64	1,06
III.4 Turismo	21,10	0,22	42,66	0,17	47,76	0,18	20,79	1,33
IV. Multisectorial	1 657,76	17,11	2 507,73	10,23	1 688,19	6,51	144,45	9,23
IV.1 Protección del medio ambiente	1 113,19	11,49	991,75	4,04	508,81	1,96	48,17	3,08
IV.3 Otros	544,57	5,62	1 515,99	6,18	1 179,38	4,55	94,40	6,03
V. Ayuda programática	91,27	0,94	787,43	3,21	1 556,83	6,00	297,93	19,04
Apoyo presupuestario general	3,97	0,04	492,87	2,01	634,28	2,45	297,93	19,04
Ayuda alimentaria / seguridad alimentaria	4,89	0,05	273,95	1,12	869,32	3,35	0,00	0,00

(continúa)

Cuadro 8 (conclusión)

	C1		C2		C3		C4	
	AOD (millones de dólares) ^a	AOD (porcentajes) ^b	AOD (millones de dólares) ^a	AOD (porcentajes) ^b	AOD (millones de dólares) ^a	AOD (porcentajes) ^b	AOD (millones de dólares) ^a	AOD (porcentajes) ^b
Ayuda otros productos básicos	82,41	0,85	20,61	0,08	53,22	0,21	0,00	0,00
VI. Alivio de la deuda	23,36	0,24	927,55	3,78	9 185,66	35,42	102,82	6,57
VII. Ayuda humanitaria	140,25	1,45	1 083,33	4,42	565,34	2,18	51,60	3,30
VIII. Costes administrativos de los donantes	96,47	1,00	74,08	0,30	48,46	0,19	3,36	0,21
IX.3. Refugiados en países donantes	1,11	0,01	34,34	0,14	0,32	0,00	0,07	0,00
IX.98. Sin asignar / sin especificar	787,18	8,13	1 516,66	6,19	564,09	2,18	32,49	2,08

Fuente: CAD (2012), elaboración propia.

^a Desembolsos brutos de AOD acumulados en el periodo 2003-10 (\$ constantes 2009), Todos los donantes.^b Cuota por sector en el desembolso bruto acumulado de AOD por periodo (\$ constantes 2009), Todos los donantes.

CUADRO 9
INSTRUMENTOS Y MODALIDADES DE AOD A AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

	C1		C2		C3		C4	
	AOD (millones de dólares) ^a	AOD (porcentajes) ^b	AOD (millones de dólares) ^a	AOD (porcentajes) ^b	AOD (millones de dólares) ^a	AOD (porcentajes) ^b	AOD (millones de dólares) ^a	AOD (porcentajes) ^b
	2003-2010	2003-2010	2003-2010	2003-2010	2003-2010	2003-2010	2003-2010	2003-2010
TOTAL AOD neta	7 179,33	100,00	18 241,56	100,00	21 684,00	100,00	1 626,51	100,00
Total donaciones	8 644,92	120,41	22 790,47	124,94	27 344,30	126,10	1 508,59	92,75
Entre otras:								
Condonaciones deuda	14,89	0,21	1 168,05	6,40	12 717,59	58,65	99,79	6,14
Ayuda alimentaria	5,35	0,07	311,71	1,71	910,56	4,20	0,02	0,00
Ayuda humanitaria	225,97	3,15	1 087,79	5,96	517,96	2,39	27,17	1,67
Cooperación técnica	4 724,10	65,80	9 525,33	52,22	4 354,91	20,08	188,67	11,60

(continúa)

Cuadro 9 (conclusión)

	C1		C2		C3		C4	
	AOD (millones de dólares) ^a	AOD (porcentajes) ^b	AOD (millones de dólares) ^a	AOD (porcentajes %) ^b	AOD (millones de dólares) ^a	AOD (porcentajes) ^b	AOD (millones de dólares) ^a	AOD (porcentajes) ^b
	2003-2010	2003-2010	2003-2010	2003-2010	2003-2010	2003-2010	2003-2010	2003-2010
Total prestamos netos	-1 465,59	-20,41	-4 548,91	-24,94	-5 660,30	-26,10	117,92	7,25
Entre otros:								
Prestamos brutos	2 327,76	32,42	4 498,50	24,66	6 093,80	28,10	457,16	28,11
Reembolsos de prestamos	-3 770,02	-52,51	-7 809,55	-42,81	-1 366,63	-6,30	-336,01	-20,66
Renegociación de deuda	0,00	0,00	51,94	0,28	25,19	0,12	5,34	0,33
Ajustes contables por operaciones alivio deuda	-22,35	-0,31	-1 235,57	-6,77	-10 384,57	-47,89	-3,02	-0,19
Memo:								
Pago de intereses	-739,54	-10,30	-1 671,39	-9,16	-820,56	-3,78	-97,49	-5,99
AOD total, excl. deuda	7 184,59	100,07	18 123,62	99,35	19 134,59	88,24	1,524,40	93,72
Alivio neto deuda	-5,26	-0,07	117,94	0,65	2 549,41	11,76	102,11	6,28

Fuente: CAD (2012), elaboración propia.

^a Desembolsos netos de AOD acumulados en el periodo 2003-2010 (dólares constantes 2009), Todos los donantes.^b Cuota por instrumento en el desembolso neto acumulado de AOD por periodo (dólares constantes 2009), Todos los donantes.

RECUADRO 1 AYUDA PROGRAMÁTICA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

De acuerdo con White y Dijkstra (2003), la característica distintiva de la “ayuda programática” es que consiste en recursos no destinados a financiar proyectos específicos de desarrollo, sino que pretende sufragar intervenciones más amplias y ambiciosas de los países socios. Si bien existe un abanico relativamente amplio de modalidades de ayuda programática, las más importantes son los programas de seguridad alimentaria, los programas de apoyo a las importaciones, los programas de alivio de la deuda externa, los apoyos directos al presupuesto público (“budget support”), los enfoques sectoriales amplios (“sector wide approach” o SWAP, que financian políticas nacionales en sectores clave) y los fondos comunes (o cestas de financiación de múltiples donantes). Originalmente, la ayuda programática llevaba aparejada condiciones de reforma política que debían cumplir los países receptores para beneficiarse de estos recursos (este era el caso, por ejemplo, de los programas de ajuste estructural del FMI y el Banco Mundial); no obstante, las modalidades más actuales de ayuda programática, como el apoyo directo al presupuesto y los enfoques sectoriales, descansan sobre el principio de asociación entre donante y receptor —tal y como defiende la agenda de eficacia de la ayuda—, lo que implica sustituir la “condicionalidad” por la “corresponsabilidad”.

El uso de ayuda programática ha estado generalmente vinculado a los Documentos Estratégicos de Reducción de la Pobreza (DERP). Los DERP nacen al amparo de la Iniciativa PPME reforzada de 1999 (Iniciativa para la Reducción de la Deuda de los Países Pobres Muy Endeudados); constituyen planes trienales que detallan, por una parte, las políticas macroeconómicas y sociales para promover un proceso de crecimiento sostenido que reduzca la pobreza, y, por otra parte, las principales fuentes de financiación disponibles en el país y las necesidades de recursos externos. La definición de los DERP está liderada —en principio— por los propios países en desarrollo, con la participación de la sociedad civil y con asesoramiento del FMI, el Banco Mundial y otros donantes. En los últimos años muchos países en desarrollo han elaborado sus planes estratégicos de reducción de la pobreza que constituyen las bases de asociación sobre las que se deben alinear los donantes. En concreto, en ALC la práctica totalidad de los países cuenta con estrategias nacionales de desarrollo^a, aunque formalmente sólo siete países disponen de DERP asociados a la iniciativa PPME reforzada (Bolivia, Dominica, Granada, Guyana, Honduras, Nicaragua y Haití^b).

Pues bien, el uso de la AOD programática es muy limitado en los países de ALC. Así, tal y como muestra el Cuadro 8 estas ayudas apenas suponen el 1% de la AOD desembolsada a los países de C1, el 3,2% de C2 y el 6% de C3, siendo sólo destacada su participación en los pequeños Estados caribeños (C4), donde asciende al 19%. Más concretamente, el apoyo presupuestario ha sido la modalidad de ayuda programática más común en los conglomerados C1, C2 y C4; en cambio, los programas de seguridad alimentaria han sido preponderantes entre los países latinoamericanos más pobres (C3) —vinculada a situaciones de emergencia alimentaria.

De acuerdo con el estudio desarrollado por Sanahuja (2008) sobre la política de desarrollo de la Unión Europea en América Latina, este instrumento de cooperación es adecuado para los países de renta media-baja (en nuestro caso, básicamente los países de los conglomerados C2 y C3), en los que la ayuda tiene mayor peso relativo, lo que la convierte en una fuente relevante de financiación externa. En cambio —según este autor— en los países de renta media-alta (en nuestro caso, los países del conglomerado C1) la ayuda programática no resulta tan oportuna debido a tres razones principales: por el limitado peso relativo de la AOD; porque la agenda nacional de desarrollo puede, y debe, ser acometida con los recursos propios del país; y porque resulta más adecuado orientar la ayuda, de manera muy focalizada, a retos concretos del desarrollo (por ejemplo, fortalecimiento de las capacidades institucionales, apoyo a los actores sociales que promueven cambios políticos, y instrumentos que permitan movilizar recursos adicionales).

No obstante —cabe añadir— una característica intrínseca de la ayuda programática actual es la profundización en la relación de corresponsabilidad entre donante y receptor (sobre todo en los casos del apoyo presupuestario y los enfoques sectoriales), que debe sustituir a la “vieja condicionalidad” de los programas de ayuda. De este modo, la ayuda programática debe aprovechar las capacidades y estructuras institucionales existentes en los países en desarrollo, y no generar estructuras paralelas, redundantes e ineficientes. Por eso, uno de los determinantes para la eficacia de este tipo de ayudas es la capacidad institucional y de gestión de quienes las reciben. En este sentido, los PRM de ALC se posicionan como firmes candidatos para la profundización de esta modalidad de ayuda —especialmente aquellos países con mejores registros de gobernabilidad—, lo que podría generar un triple dividendo para la cooperación en la región: contribuir a reforzar la estrategia de apropiación de los países socios, reducir los costes de transacción de la ayuda (minorando así los problemas de fragmentación) y fortalecer los sistemas nacionales de administración pública.

Fuente: Elaboración propia.

^a Véase el Anexo 1 de Tezanos (Dir., 2010, págs. 251-250) para un resumen de los estrategias de reducción de la pobreza de los países de América Latina y el Caribe.

^b De estos siete países, cinco participan también en la iniciativa de alivio de la deuda del Banco Interamericano de Desarrollo: Bolivia (Estado Plurinacional de), Guyana, Honduras, Nicaragua y Haití.

C. AOD a los países latinoamericanos y caribeños de desarrollo intermedio (C2)

Algo más de la mitad de la AOD destinada a los países latinoamericanos y caribeños de desarrollo intermedio (C2) se concentra en el sector de “infraestructura y servicios sociales”, destacando en este caso las aportaciones a los subsectores de “otra infraestructura y servicios sociales” (de nuevo, entre la que destaca el control de narcóticos¹⁸) y, en menor medida, “gobierno y sociedad civil” y “educación” (Cuadro 8). El resto de las ayudas se destinan a los “sectores productivos” (principalmente al agrícola), al “multisectorial” (no tanto por la importancia de las acciones medioambientales, como por la preponderancia de otras intervenciones multisectoriales de desarrollo y gestión urbana, desarrollo rural, educación multisectorial e investigación para el desarrollo), a las acciones humanitarias (fuertemente condicionadas por la presencia de desastres naturales en estos países) y a las “operaciones de alivio de la deuda”. Por último, la “ayuda programática” recibe una atención modesta (3,2%), si bien las actuaciones de apoyo presupuestario reciben, en términos relativos, cinco veces más énfasis que en el caso del primer conglomerado de países. Se trata de una modalidad de ayuda que podría contribuir a paliar sus bajos ingresos públicos y su menguada capacidad de inversión (como se dijo anteriormente, las más bajas de los tres grupos de conglomerados).

De este modo, en este grupo de países la asignación sectorial de las ayudas no guarda una estrecha relación con los retos del desarrollo identificados anteriormente (vinculados a las capacidades de innovación e inversión, tanto públicas como privadas, así como a las carencias sociales vinculadas a las desigualdades y la pobreza), lo que revela un modelo de ayuda inducido por los intereses de los oferentes que no encaja plenamente con las necesidades socio-económicas de los receptores.

En términos de instrumentos (Cuadro 9), la mayor parte de la AOD consiste en donaciones, entre las que destacan la cooperación técnica (52,2%) y, en muy inferior medida, las operaciones de deuda y ayuda humanitaria. Entre estos países el pasivo de los créditos concesionales es aún mayor que en C1, como consecuencia del elevado volumen de reembolsos, que superan en 1,7 veces a la concesión de nuevos créditos. Este volumen de deuda genera, además, un pago de intereses que supera el 9% de la AOD que reciben. En suma, la dimensión del pasivo de las ayudas en este grupo de países no contribuye adecuadamente a incrementar las reducidas tasas de ahorro interno y los menguados ingresos públicos —que, como se observó en el epígrafe anterior, son los más bajos de los tres grupos de países.

D. AOD a los países latinoamericanos con mayores retos de desarrollo (C3)

El reparto sectorial de las ayudas en el grupo de países latinoamericanos con mayores retos de desarrollo (C3) es muy distinto al de los dos grupos anteriores. Más de un tercio de la AOD se han dirigido al sector de “alivio de la deuda” (Cuadro 8), entre las cuales las operaciones más importantes afectaron a Nicaragua (en 2004), Honduras (2006), Bolivia (Rep. Bol. de) (2006) y Guatemala (2006). En segundo lugar se ubica el sector de “infraestructura y servicios sociales” (33,2%), que recibe, por tanto, una aportación relativa menor que en los dos conglomerados anteriores. Dentro de este sector destacan las partidas de “gobierno y sociedad civil” y “educación”, En tercer lugar se ubica la aportación a los sectores productivos, especialmente al agrícola. Los sectores de “infraestructura económica” (especialmente el subsector de “transporte y almacenaje”), “multisectorial” y “ayuda programática” (especialmente la de carácter alimentario) se reparten cuotas en torno al 6% cada uno.

En relación con los instrumentos —y en línea con el párrafo anterior—, este grupo de países ha sido beneficiario de importantes operaciones de alivio de la deuda (Cuadro 9). Por la parte no reembolsable, más del 58% de la AOD neta ha consistido en “condonaciones de deuda”, Por la parte reembolsable, destacan los “ajustes contables por operaciones alivio deuda” que computan las condonaciones y

¹⁸ La cooperación antinarcóticos es especialmente importante en Colombia, financiada principalmente por EE.UU. a través de la “Iniciativa Andina Contra las Drogas”.

renegociaciones de créditos concesionales. No obstante —cabe alertar—, al tiempo que se producían estas importantes operaciones de alivio de la deuda, la concesión de nuevos créditos concesionales ascendía al 28% de la AOD neta. En suma, como consecuencia de esta paulatina reducción del principal de los préstamos concesionales, se ha conseguido aminorar el pago de intereses de la deuda AOD (intereses que, en todo caso, no incluye el CAD en el cómputo de la AOD, a pesar de que suponen una cantidad equivalente al 3,8% de las ayudas desembolsadas a este grupo de países).

En suma, si bien las operaciones de alivio de la deuda externa están contribuyendo exitosamente a reducir uno de los “cuellos de botella” de la financiación del desarrollo de estos países, este reparto sectorial de las ayudas resulta en una escasa focalización de las intervenciones en otros de los retos específicos de desarrollo antes identificados, tanto en términos sociales (pobreza, desigualdades, salud y educación), como económicos (productividad, innovación e infraestructuras), por lo que sería aconsejable un reparto más equilibrado entre los tres sectores agregados de intervención: deuda externa, infraestructura social e infraestructura económica.

E. Pequeños estados caribeños (C4)

La AOD recibida por los pequeños Estados caribeños (C4) se ha concentrado predominantemente en el sector de “infraestructura y servicios sociales” (aunque en menor medida que en los conglomerados C1 y C2), principalmente en los subsectores de “gobierno y sociedad civil”, “educación” y “salud” (Cuadro 8). No obstante, el hecho más destacado es el elevado porcentaje de “ayudas programáticas” (19%), consistentes todas ellas en apoyos presupuestarios, lo que consolida a estos países como los principales destinatarios en ALC de esta modalidad de cooperación que se alinea con las prácticas de gestión de los Gobiernos socios. El resto de las ayudas se distribuyen entre los “sectores productivos” (principalmente el agrícola), el sector de “infraestructura económica” (principalmente transportes), “multisectorial” y, en menor medida, “alivio de la deuda”.

En términos de instrumentos, estos países caribeños han recibido ayudas predominantemente no reembolsables (Cuadro 7). De hecho, este es el único grupo en el que el saldo de la ayuda reembolsable es positivo, como consecuencia de que los créditos desembolsados superan a los créditos reembolsados.

IV. Conclusiones

Aunque no es tarea sencilla clasificar a los países en función de sus niveles de desarrollo —entre otras razones, porque la definición misma del concepto de “desarrollo humano” es compleja y multidimensional—, diversos organismos internacionales establecen “taxonomías del desarrollo” que resultan de utilidad para orientar las políticas de cooperación internacional para el desarrollo en la medida en que permiten identificar grupos de países que comparten retos similares de progreso. A pesar de las dificultades inherentes a toda clasificación internacional de desarrollo, lo cierto es que el criterio más extendido es precisamente el más sencillo, basado únicamente en un indicador de renta per capita, como el utilizado por el Banco Mundial y el CAD. De acuerdo con esta clasificación, la mayoría de los países de ALC se ubican en el estrato medio de la renta mundial; estrato en el que —por la amplitud con la que se definen sus intervalos— se ocultan diferencias notables en términos de los retos de desarrollo que afrontan los países latinoamericanos y caribeños de renta media.

En este artículo proponemos una taxonomía alternativa del desarrollo de los PRM de ALC en relación con sus principales “brechas de progreso”. Empleando la técnica estadística del análisis de conglomerados se identifican claramente tres grupos de países con importantes diferencias en términos de sus niveles de desarrollo: los países latinoamericanos más avanzados (Argentina, Brasil, Chile, México, Uruguay y República Bolivariana de Venezuela), los países latinoamericanos y caribeños de desarrollo intermedio (Belice, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guyana, Jamaica, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana) y los países latinoamericanos con mayores retos de desarrollo (Estado Plurinacional de Bolivia, Guatemala, Honduras y Nicaragua).

A partir de esta clasificación de desarrollo, y atendiendo a los retos específicos de cada uno de los conglomerados, caracterizamos de manera sistemática los flujos de AOD que han recibido desde 2003 los distintos conglomerados de países, tanto en relación con los sectores de destino como con las modalidades e instrumentos de cooperación, Nueve resultados principales se derivan de este análisis:

En relación con la distribución sectorial de las ayudas:

- El grueso de la AOD recibida por los distintos conglomerados de países se destina a financiar infraestructuras y servicios sociales (especialmente educación, gobierno y sociedad civil, y, en menor medida, salud y abastecimiento y saneamiento de agua).
- La AOD concede una atención destacada al desarrollo de los sectores productivos, concentrándose especialmente en el sector de agricultura, pesca y silvicultura.
- Las operaciones de alivio de la deuda cobran una importancia muy destacada en el tercer conglomerado (países con mayores retos de desarrollo), lo que ha conseguido aminorar el pasivo de los flujos de AOD.
- Destacan las ayudas de carácter multisectorial, que comprende tanto acciones medioambientales, como otras intervenciones multisectoriales de desarrollo y gestión urbana, desarrollo rural, educación multisectorial e investigación para el desarrollo,
- Respecto al sector de infraestructura económica, el grueso de las ayudas se centran en el subsector de transporte y almacenaje, concediéndose una atención muy limitada a los subsectores de comunicaciones, energía, negocios y servicios bancarios y financieros.
- Se concede un escaso énfasis a la ayuda programática, y, más concretamente, al apoyo presupuestario, El uso de estos instrumentos, que descansan sobre las capacidades de gestión de los propios Gobiernos socios, es muy reducido entre los países más avanzados (a pesar de sus elevadas capacidades institucionales y de gestión) y mayor entre los países con mayores retos de desarrollo y entre los pequeños Estados caribeños, Se trata, por tanto, de una modalidad de ayuda infrautilizada en ALC que podría contribuir a reforzar la estrategia de apropiación de los países socios, reducir los costes de transacción y fortalecer los sistemas nacionales de administración pública.

Respecto a las modalidades e instrumentos de AOD:

- La mayor parte de las ayudas consisten en recursos no reembolsables (donaciones). Entre estos recursos, la cooperación técnica tiene un peso muy elevado (especialmente en los conglomerados C1 y C2), En cambio, las condonaciones de deuda externa representan el grueso de la AOD no reembolsable entre los países del tercer conglomerado.
- Las ayudas reembolsables (créditos) tienen un peso aún elevado en la AOD de los países de ALC, De hecho, el saldo neto de los créditos concesionales es negativo en los tres conglomerados (y especialmente alto en el tercero), como consecuencia de que los reembolsos de viejos créditos superan holgadamente a la concesión de nuevos préstamos, Esta estructura financiera de la AOD supone además unos importes elevados de pagos de intereses (intereses que, en todo caso, no se computan en la AOD).
- Las operaciones de alivio de la deuda han sido la modalidad más importante de ayuda entre los países del tercer conglomerado, lo que ha permitido reducir el pasivo de su AOD.

En última instancia, el análisis realizado en este artículo puede constituir un aporte útil para orientar una gestión eficaz de las políticas de AOD en la región, estratégicamente orientada a la consecución de objetivos concretos de desarrollo. Así, la identificación de grupos relativamente homogéneos de países en relación con sus retos específicos de desarrollo permite aprovechar las “oportunidades” de cooperación que brindan los retos de cada uno de los conglomerados. Estas lecciones pueden ser también útiles para guiar las iniciativas de cooperación sur-sur y cooperación triangular en ALC, en la medida en que la taxonomía del desarrollo realizada permite identificar las potencialidades de cada grupo (que los países pueden explotar en sus facetas de donantes regionales) y las debilidades y brechas de desarrollo (que deben ser atendidas por las actuaciones cooperativas de otros países de la región).

Bibliografía

- Alonso, J.A. (Dir.) (2007) Cooperación con países de renta media, Editorial Complutense, Madrid.
- Banco Mundial (2011) The World Development Report 2012: Gender Equality and Development, The World Bank Press: Washington, D.C.
- Banco Mundial (2012a) “How we classify countries: a short history”, disponible en <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/DATAS/TATISTICS/0,contentMDK:20487070~menuPK:64133156~pagePK:64133150~piPK:64133175~theSitePK:239419~isCURL:Y.00.html>.
- Banco Mundial (2012b) World data Bank, disponible en <http://data.worldbank.org>.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2005) Objetivos de Desarrollo del Milenio, Una mirada desde América Latina y el Caribe, Publicaciones de las Naciones Unidas: Santiago de Chile.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2010) La hora de la igualdad, Brechas por cerrar, caminos por abrir, Publicaciones de las Naciones Unidas: Santiago de Chile.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2012) CEPALSTAT, disponible en <http://www.eclac.cl/estadisticas/>.
- Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) (2011) DAC List of ODA Recipients, disponible en <http://www.oecd.org/dac/stats/daclist>.
- Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) (2012) Development database on aid form DAC members: DAC Online, OECD, Stat, disponible en <http://www.oecd.org/dataoecd>.
- Consenso de Copenhague para América Latina y el Caribe (2007): “Consulta de San José”, Copenhagen Consensus Centre y Banco Interamericano de Desarrollo (BID), disponible en <http://www.copenhagencensus.com/Projects/CC%20Latin%20America.aspx>.
- Everitt, B.S., Landau S., Leese M. y Stahl D. (2011) Cluster analysis, John Wiley & Sons, Chichester, UK.

- Fondo Monetario Internacional (FMI) (2011) World Economic Outlook Database, disponible en <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2011/02/weodata/index.aspx>.
- Heston A., Summers R. y Aten B. (2011) Penn World Table, Version 7,0, Center for International Comparisons of Production, Income and Prices, Universidad de Pennsylvania, disponible en http://pwt.econ.upenn.edu/php_site/pwt_index.php.
- Mooi E. y Sarstedt M. (2011) A concise guide to market research, capítulo 9, “Cluster analysis”, Springer-Verlag: Berlín.
- Nielsen L. (2011) Classifications of Countries Based on Their Level of Development: How it is Done and How it Could be Done, IMF Working Paper, WP11/31, International Monetary Fund.
- Peña, D. (2002) Análisis de datos multivariantes, McGraw-Hill: Madrid.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2011) Informe sobre Desarrollo Humano 2011, Sostenibilidad y equidad: Un mejor futuro para todos, Ediciones Mundi-Prensa: Madrid.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2012) Indicadores internacionales sobre desarrollo humano, disponible en <http://hdr.undp.org/es/datos/explorador/>.
- Sanahuja J.A. (2008) La política de desarrollo de la UE y América Latina: Estrategias e instrumentos de cooperación para la asociación birregional. Fundación Carolina: Madrid, disponible en <http://www.fundacioncarolina.es/es-ES/publicaciones/cuadernoscealci/Documents/CC12.pdf>.
- Sen A.K. (2000) Desarrollo y libertad, Planeta, Barcelona.
- Sneath P.H.A. y Sokal R.R. (1973) Numerical Taxonomy, W.H. Freeman: San Francisco,
- Tezanos S. (2008) “Modelos teóricos y empíricos de asignación geográfica de la ayuda al desarrollo”, PRINCIPIOS: Estudios de Economía Política, n° 10, págs, 5-39.
- Tezanos S. (Dir.) (2010) América Latina y el Caribe, Mapa estratégico para la cooperación del siglo XXI, Civitas - Thomson Reuters: Madrid.
- Ward J.H. (1963) Hierarchical groupings to optimize an objective function, Journal of the American Statistical Association, 58: 236–244.
- White H. and Dijkstra G. (2003) Programme aid and development: beyond conditionality, Routledge: Londres.

Anexos

Anexo 1

Método de conglomeración

Dado el tipo de datos utilizados en el presente análisis (15 variables continuas), existen tres algoritmos posibles de conglomeración (Everitt et al., 2011; Peña, 2002; Mooi y Sarstedt, 2011): el método del vecino más próximo, el método del vecino más lejano y el método de Ward. Dado que no existe ningún criterio objetivo para seleccionar el método más adecuado, la selección depende, en buena medida, de la facilidad de interpretación de los resultados finales (Sneath and Sokal, 1973; Everitt et al., 2011; Peña, 2002; Mooi y Sarstedt, 2011).

En este análisis se ha optado por el método propuesto por Ward (1963), quien argumentó que los conglomerados deben constituirse de manera que, al fundirse dos elementos, la pérdida de información resultante de la fusión fuera mínima. Para ello se cuantifica la suma de las distancias al cuadrado de cada elemento respecto al centroide del conglomerado al que pertenece. En concreto, se comienza calculando, para cada conglomerado, el vector de medias de todas las variables —el denominado “centroide multivariante”—. A continuación se calculan las distancias euclídeas al cuadrado entre cada elemento y los centroides (vector de medias) de todos los conglomerados. Por último, se suman las distancias correspondientes a todos los elementos. La fórmula general de la distancia de Ward (W) se expresa como:

$$W = \sum_g \sum_{i \in g} (x_{ig} - \bar{x}_g)'(x_{ig} - \bar{x}_g)$$

Donde x_g es la media del grupo g , e i es un país integrante de dicho grupo.

En el caso concreto de nuestra investigación, es importante señalar que tanto el método de Ward como el método del vecino más lejano ofrecen clasificaciones semejantes de los países del ALC, lo que respalda la robustez de los resultados obtenidos.

Anexo 2

Cuadros

CUADRO A.1
ESTADÍSTICOS DESCRIPTIVOS DE LAS VARIABLES UTILIZADAS
EN EL ANÁLISIS DE CONGLOMERADOS

	N	Mínimo	Máximo	Media	Desv. típ.
PIB por trabajador	23	5 432,66	28,618,75	17 066,79	6 386,75
Artículos en revistas académicas	29	0,65	95,72	19,44	25,02
Formación bruta de capital per capita	23	148,09	1,437,27	676,91	403,44
Ahorro nacional bruto	28	5,07	37,95	17,74	6,98
Capacidad/ necesidad neta de financiación del Estado	28	-6,21	4,52	-1,89	2,57
Ingresos públicos	28	12,48	35,23	24,92	5,99
Partos atendidos por personal sanitario	29	51,30	100,00	91,52	11,94
Años promedio de estudios	22	3,61	9,87	7,52	1,56
Índice de Gini	23	42,42	58,49	50,25	4,79

(continúa)

Cuadro A.1 (conclusión)

	N	Mínimo	Máximo	Media	Desv. típ.
Tasa de pobreza	23	0,00	40,58	16,37	11,31
Índice de rendimiento logístico	21	2,05	3,25	2,59	0,28
Índice de desigualdad de género	22	33,70	54,20	45,14	5,82
Tasa variación del área forestal	29	-36,18	89,57	-3,32	22,88
PIB per capita	28	2 329,02	16 407,24	7 662,55	3 317,15
Población	29	52,077	194 000 000	19 633 540	40 457 795
N válido (según lista)	21				

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO A.2
HISTORIAL DETALLADO DE CONGLOMERACIÓN

Etapa	Conglomerado que se combina		Coeficientes	Etapa en la que el conglomerado aparece por primera vez		Próxima etapa
	Conglomerado 1	Conglomerado 2		Conglomerado 1	Conglomerado 2	
	1	8		10	1,74	
2	9	18	4,19	0	0	4
3	3	13	7,93	0	0	5
4	9	19	11,92	2	0	14
5	3	16	16,24	3	0	13
6	2	17	21,16	0	0	8
7	7	14	27,23	0	0	10
8	2	6	33,40	6	0	12
9	1	15	40,01	0	0	11
10	7	8	48,18	7	1	12
11	1	5	57,76	9	0	15
12	2	7	68,34	8	10	14
13	3	11	79,81	5	0	19
14	2	9	93,68	12	4	16
15	1	21	109,81	11	0	17
16	2	12	126,17	14	0	19
17	1	4	145,93	15	0	18
18	1	20	168,71	17	0	20
19	2	3	209,91	16	13	20
20	1	2	300,00	18	19	0

Fuente: Elaboración propia.



NACIONES UNIDAS

Serie

CEPAL

financiamiento del desarrollo

Números publicados

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en

www.cepal.org/publicaciones

241. Conglomerados de desarrollo en América Latina y el Caribe: una aplicación al análisis de la distribución de la Ayuda Oficial al Desarrollo (LC/L.3507), 2012.
240. Reforma al sistema de pensiones chileno (LC/L. 3422), 2011.
239. Equidad y solvencia del sistema de salud de cara al envejecimiento: El caso de Costa Rica (LC/L.3370), 2011.
238. La protección social en Chile, El Plan AUGÉ: Avances y desafíos (LC/L.3348), 2011.
237. El caso de las cajas de ahorro españolas en el período 1980-2010 (LC/L.3300-P), N° de venta S.11.II, G.21 (US\$10,00), 2011.
236. The European investment bank and SMEs: key lessons for Latin America and the Caribbean, (LC/L.3294-P), sales N° E.11.II.G.16 (US\$10,00), 2011.
235. El futuro de las microfinanzas en América Latina: algunos elementos para el debate a la luz de las transformaciones experimentadas (LC/L.3263-P), N° de venta S.10.II, G.68 (US\$10,00), 2010.
234. Re-conceptualizing the International aid structure: recipien-donor interactions and the rudiments of a feedback mechanism (LC/L.3262-P), N° de venta S.10.II, G.67 (US\$10,00), 2010.
233. Financiamiento a la inversión de las pymes en Costa Rica (LC/L.3261-P), N° de venta S.10.II, G.66 (US\$10,00), 2010.
232. Banca de desarrollo en el Ecuador (LC/L.3260-P), N° de venta S.1.II, G.65 (US\$10,00), 2010.
231. Política cambiaria y crisis internacional: el rodeo innecesario (LC/L.3259-P), N° de venta S.10.II, G.64 (US\$10,00), 2010.
230. Desenvolvimento financeiro e crescimento econômico: teoria e evidência (LC/L.3257-P), N° de venta S.10.II, G.62 (US\$10,00), 2010.
229. Financiamiento de la inversión de empresas en general y de micro, pequeñas y medianas empresas en particular: el caso de Uruguay (LC/L.3256-P), N° de venta S.10.II, G.61 (US\$10,00), 2010.
228. La banca de desarrollo en El Salvador (LC/L.3242-P), N° de venta S.10.II, G.47 (US\$10,00), 2010.
227. Acceso al financiamiento de las pymes en Argentina: estado de situación y propuestas de política (LC/L.3241-P), N° de venta S.10.II, G.46 (US\$10,00), 2010.
226. Financiamiento a las microempresas y las pymes en México (2000-2009) (LC/L.3238-P), N° de venta S.10.II, G.41 (US\$10,00), 2010.
225. Financiamiento a la inversión de las pequeñas y medianas empresas: el caso de El Salvador (LC/L.3236-P), N° de venta S.10.II, G.39 (US\$10,00), 2010.

- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: publications@cepal.org.

Nombre: Actividad: Dirección: Código postal, ciudad, país: Tel.: Fax: E.mail:
