

## Capítulo VIII

**LA INSERCIÓN INTERNACIONAL DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE  
Y EL FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO**

Objetivo	Metas	Indicadores
<b>Objetivo 8</b>	<b>Meta 8.A</b>	<b>Acceso a los mercados</b>
Fomentar una alianza mundial para el desarrollo	<p>Desarrollar aún más un sistema comercial y financiero abierto, basado en normas, previsible y no discriminatorio</p> <p>Incluye el compromiso de lograr una buena gestión de los asuntos públicos, el desarrollo y la reducción de la pobreza, en los planos nacional e internacional</p> <p><b>Meta 8.B</b></p> <p>Atender las necesidades especiales de los países menos adelantados</p> <p>Incluye el acceso libre de aranceles y cupos de las exportaciones de los países menos adelantados; el programa mejorado de alivio de la deuda de los países pobres muy endeudados (PPME) y la cancelación de la deuda bilateral oficial, y la concesión de una asistencia oficial para el desarrollo más generosa a los países que hayan expresado su determinación de reducir la pobreza</p>	<p><b>8.6</b> Proporción del total de importaciones de los países desarrollados (por su valor y sin incluir armamentos) procedentes de países en desarrollo y países menos adelantados, admitidas libres de derechos</p> <p><b>8.7</b> Aranceles medios aplicados por países desarrollados a los productos agrícolas y textiles, y a las prendas de vestir procedentes de países en desarrollo</p> <p><b>8.8</b> Estimación de la ayuda agrícola en países de la OCDE como porcentaje de su producto interno bruto</p> <p><b>8.9</b> Proporción de la AOD destinada a fomentar la capacidad comercial</p>

**A. HACIA UN SISTEMA COMERCIAL JUSTO Y EQUILIBRADO: LA SALIDA  
DE LA CRISIS Y EL PANORAMA DEL COMERCIO INTERNACIONAL**

América Latina y el Caribe registró algunos avances importantes en su inserción internacional durante el quinquenio 2005-2009. Sus exportaciones tuvieron una fase expansiva entre 2003 y la primera mitad de 2008, atribuible, en buena parte, a un contexto externo favorable debido a los altos precios de los productos básicos. Sin embargo, a partir del segundo semestre de 2008 las exportaciones se desaceleraron, y durante 2009 experimentaron una drástica caída, producto de la crisis económica global, en línea con la contracción que registró el comercio en todo el mundo.

Las cifras más recientes disponibles indican que casi el 95% de las exportaciones de la región a los países desarrollados (medidas por valor) ingresan a dichos mercados libres de aranceles, proporción considerablemente mayor que la del conjunto de los países en desarrollo, y superior incluso a la cifra del conjunto de los países menos adelantados. Sin embargo, persisten en los países desarrollados elevados niveles de protección arancelaria en sectores de especial interés exportador para la región, en particular el agrícola. Asimismo, barreras no arancelarias como reglas de origen o estándares sanitarios y técnicos estrictos pueden, en muchos casos, impedir el aprovechamiento de las preferencias arancelarias disponibles para las exportaciones de la región.

Las ayudas concedidas por los países desarrollados a sus sectores agrícolas descendieron de un 2% del PIB en 2000 a un 0,8% en 2008, pero se mantienen en niveles elevados, tanto en términos absolutos como en relación con la asistencia oficial al desarrollo otorgada por dichos países. Estos subsidios continúan distorsionando las condiciones de competencia en los mercados internacionales en un sector de especial importancia para los países en desarrollo en general y para la región en particular. Por lo tanto, resulta imperativo lograr compromisos vinculantes para su reducción, así como para la eliminación de los subsidios a las exportaciones agrícolas. Concluir la Ronda de Doha de la Organización Mundial del Comercio (OMC) resulta indispensable para ello, así como para contener las presiones proteccionistas que han surgido tras la irrupción de la crisis.

Pese a haber mejorado considerablemente su acceso a los principales mercados por la vía de acuerdos comerciales, América Latina y el Caribe enfrenta aún importantes restricciones internas que le impiden insertarse de mejor manera en las corrientes del comercio internacional. Entre ellas se cuentan la insuficiente información sobre oportunidades comerciales, las formalidades excesivas para exportar o importar, el financiamiento inadecuado para las pymes y los problemas de logística e infraestructura. La iniciativa de ayuda para el comercio, surgida en 2005 en el ámbito de la OMC, apunta precisamente a superar esas restricciones.

Si bien la participación de la región en las corrientes mundiales de ayuda para el comercio aumentó de un promedio del 7,1% en el período comprendido entre 2002 y 2005 a un 8% en 2007, es muy inferior a la de otras regiones en desarrollo. Para subsanar esta situación, los países de la región deben situar a la ayuda para el comercio como un componente central de sus demandas de cooperación internacional, vinculándola con la facilitación del comercio por medio de la presentación de proyectos que le permitan avanzar en este ámbito.

Pese a la marcada caída que experimentó en 2009 producto de la crisis, el comercio internacional continuará siendo una fuente de oportunidades para el crecimiento económico y el desarrollo sostenible de la región en el mediano y largo plazo, sobre todo si esta logra mejorar la calidad de su inserción internacional. No obstante los avances registrados en materia de acceso a los mercados, la región aún debe transitar de un patrón en que predomina el comercio interindustrial, basado en exportaciones de recursos naturales con bajo nivel de procesamiento, a uno de creciente inserción en las cadenas globales de valor de tipo intraindustrial. Para lograr dicha transición, el principal reto sigue siendo lograr una mayor diversificación productiva y exportadora, fortaleciendo los vínculos entre el desarrollo exportador y productivo e incorporando más conocimiento y tecnología a las exportaciones. Asimismo, América Latina y el Caribe debería acercarse de manera mucho más proactiva y coordinada a Asia, región en la que se prevé que se concentre el mayor dinamismo económico mundial en las próximas décadas. Finalmente, existe una urgencia de incorporar la temática del cambio climático en las agendas nacionales y regionales de crecimiento, competitividad e innovación.

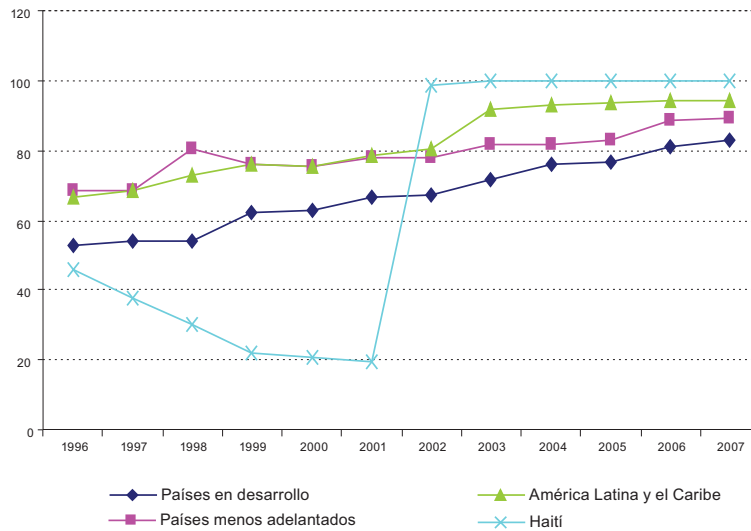
### 1. Evolución de los indicadores de acceso a los mercados

No obstante la severidad de la reciente crisis económica mundial, los países latinoamericanos tuvieron algunos avances importantes en su inserción internacional en la segunda mitad de la década de 2000. En particular, sus exportaciones atravesaron por una fase expansiva entre 2003 y la primera mitad de 2008, atribuible en buena parte a un contexto externo muy favorable, expresado sobre todo por los altos precios de los productos básicos. Además, la región logró un cierto avance en términos de acceso a los mercados de los países desarrollados, como se comenta más adelante.

**a)      **Indicador 8.6: Proporción del total de importaciones de los países desarrollados (por su valor y sin incluir armamentos) procedentes de países en desarrollo y países menos adelantados, admitidas libres de derechos****

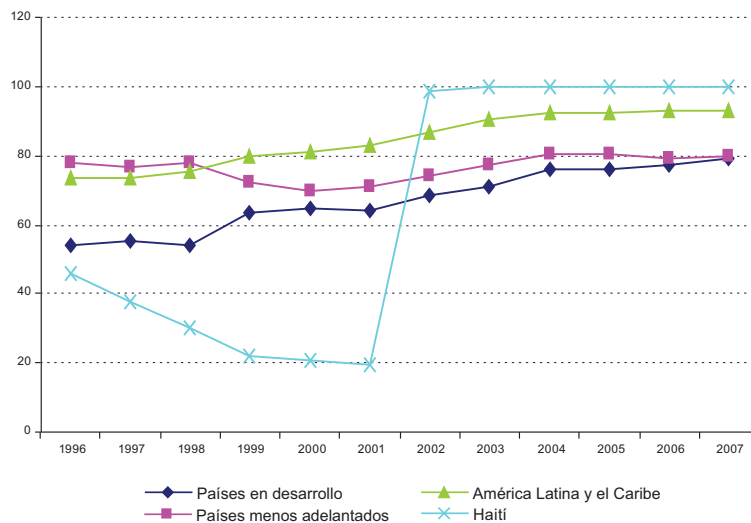
Desde la aprobación en 2000 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, ha habido un aumento sostenido en la proporción de las importaciones efectuadas por los países desarrollados, tanto desde los países en desarrollo como desde los países menos adelantados, medidas en valor y sin incluir los armamentos, que ingresan a dichos mercados libres de derechos de aduana (véase el gráfico VIII.1). Estas proporciones llegaron en 2007 a un 83% y un 89%, respectivamente. Sin embargo, si además se excluye del cálculo al petróleo, producto que suele estar afecto a muy bajos (o nulos) derechos de aduana en los países industrializados, estas proporciones bajan a un 79% y un 80%, respectivamente (véase el gráfico VIII.2).

Gráfico VIII.1  
**PROPORCIÓN DEL VALOR DE LAS IMPORTACIONES DE LOS PAÍSES DESARROLLADOS PROCEDENTES DE PAÍSES Y GRUPOS DE PAÍSES SELECCIONADOS, ADMITIDAS LIBRES DE DERECHOS ADUANEROS (SIN INCLUIR ARMAMENTOS) (INDICADOR 8.6 DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO), 1996-2007**  
*(En porcentajes)*



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras de la base de datos del Centro de Comercio Internacional UNCTAD/OMC para el cumplimiento de los indicadores 8.6 y 8.7 [en línea] <http://www.mdg-trade.org>.

Gráfico VIII.2  
**PROPORCIÓN DEL VALOR DE LAS IMPORTACIONES DE LOS PAÍSES DESARROLLADOS PROCEDENTES DE PAÍSES Y GRUPOS DE PAÍSES SELECCIONADOS, ADMITIDAS LIBRES DE DERECHOS ADUANEROS (SIN INCLUIR ARMAMENTOS Y PETRÓLEO), 1996-2007**  
*(En porcentajes)*



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos del Centro de Comercio Internacional UNCTAD/OMC, base de datos sobre cumplimiento de los indicadores 8.6 y 8.7.[en línea] <http://www.mdg-trade.org>.

Cabe destacar que América Latina y el Caribe, como región, disfruta de una mayor proporción de exportaciones libre de aranceles a los países desarrollados que el conjunto de los países en desarrollo e incluso que el conjunto de los países menos adelantados. Dicha proporción fue en 2007 del 94% si solo se excluyen los armamentos, y del 93% si también se excluye el petróleo. Esto obedece a una combinación de factores: i) los principales productos exportados por la región a los países industrializados corresponden a materias primas o manufacturas basadas en recursos naturales, que suelen enfrentar bajos (o nulos) aranceles en esos mercados; ii) los distintos esquemas unilaterales de preferencias existentes en países industrializados y de los que se benefician países de la región, y iii) más recientemente, la entrada en vigor de acuerdos de libre comercio entre países de la región y socios industrializados. Por su parte, Haití, el único país menos adelantado de la región, disfruta desde 2003 de acceso libre de aranceles en el total de sus exportaciones a los países desarrollados (véanse los gráficos VIII.1 y VIII.2)<sup>1</sup>.

**b) Indicador 8.7: Aranceles medios aplicados por países desarrollados a los productos agrícolas y textiles, y a las prendas de vestir procedentes de países en desarrollo**

Los altos porcentajes de las importaciones totales efectuadas por los países desarrollados desde los países en desarrollo, los países menos adelantados y especialmente desde América Latina y el Caribe que ingresan libres de derechos de aduana esconden, sin embargo, bolsones de protección en sectores de especial interés exportador para los países en desarrollo en su conjunto. Este es el caso de los productos agrícolas, de los textiles y de las prendas de vestir. Al respecto, cabe recordar que el quinquenio 2005-2009 estuvo marcado por la expiración, el 1 de enero de 2005, del Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido de la OMC. Con ello se puso fin al sistema de cuotas que rigió por varias décadas el comercio de dichos productos.

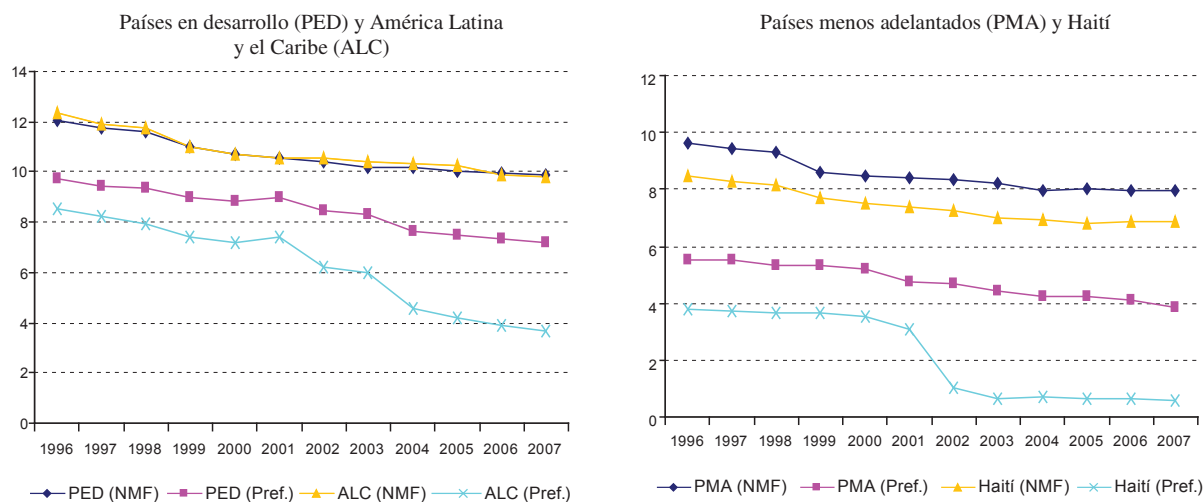
Entre 2000 y 2007, se observaron reducciones modestas en los aranceles medios de nación más favorecida (NMF) aplicados por los países desarrollados a los productos textiles y las prendas de vestir, en tanto que dichos aranceles esencialmente se mantuvieron para los productos agrícolas. Sin embargo, en el mismo período, los márgenes preferenciales de que gozan tanto los países en desarrollo como los menos adelantados aumentaron considerablemente en ambos sectores (véanse el gráfico VIII.3 y el cuadro VIII.1)<sup>2</sup>.

Al comparar la situación de la región con la del conjunto de los países en desarrollo y de los países menos adelantados, se observa que en 2007 gozaba de mayores márgenes preferenciales que ambos grupos de países para el conjunto de los productos agrícolas, textiles y vestuario (un 62,7% comparado con un 27,4% y un 51,3%, respectivamente) (véase el cuadro VIII.1). Sin embargo, esta situación varía entre los productos agrícolas, por un lado, y los textiles y el vestuario, por otro. En efecto, en el caso del primer grupo, el margen preferencial al que tiene acceso América Latina y el Caribe (24,4%) es similar al aplicable al conjunto de los países en desarrollo (21,9%) y muy inferior al aplicable a los países menos adelantados (61,9%). Por el contrario, en el caso de los textiles y vestuario, el margen preferencial de que dispone América Latina y el Caribe (86,6%) es muy superior a los aplicables tanto a los países menos adelantados (48,3%) como especialmente a los países en desarrollo (30,5%).

<sup>1</sup> Sin embargo, cabe recordar que las preferencias arancelarias otorgadas por los países industrializados suelen estar asociadas a reglas de origen que pueden ser de difícil cumplimiento para los exportadores de los países en desarrollo y menos adelantados. Ello, sumado a la existencia de requerimientos sanitarios, fitosanitarios y técnicos estrictos, puede limitar —y en algunos casos incluso impedir— el aprovechamiento de las preferencias existentes.

<sup>2</sup> El margen preferencial constituye la diferencia entre el arancel de aplicación general (nación más favorecida) correspondiente a un determinado producto en un determinado país, y el arancel preferencial que dicho país cobra a las importaciones de ese mismo producto procedentes de determinados orígenes. Este arancel preferencial puede resultar de programas unilaterales (es decir, no recíprocos) aplicados por el país importador a favor de países en desarrollo o menos adelantados, o de un intercambio de concesiones en el marco de negociaciones comerciales.

Gráfico VIII.3  
**ARANCELES MEDIOS DE NACIÓN MÁS FAVORECIDA Y PREFERENCIALES APLICADOS POR LOS PAÍSES DESARROLLADOS A LOS PRODUCTOS AGRÍCOLAS Y TEXTILES, Y A LAS PRENDAS DE VESTIR PROCEDENTES DE PAÍSES Y GRUPOS DE PAÍSES SELECCIONADOS (INDICADOR 8.7 DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO), 1996-2007**  
*(En porcentajes)*



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Centro de Comercio Internacional UNCTAD/OMC (CCI), base de datos sobre cumplimiento de los indicadores 8.6 y 8.7 [en línea] <http://www.mdg-trade.org>.

Cuadro VIII.1  
**PAÍSES EN DESARROLLO, PAÍSES MENOS ADELANTADOS, AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE Y HAITÍ: ARANCELES MEDIOS DE NACIÓN MÁS FAVORECIDA Y PREFERENCIALES ENFRENTADOS EN LOS PAÍSES DESARROLLADOS, 2000 Y 2007**  
*(En porcentajes)*

Sector y grupo de países	2000				2007			
	Arancel medio		Margen preferencial		Arancel medio		Margen preferencial	
	NMF	Preferencial	Porcentaje	NMF - Pref.	NMF	Preferencial	Porcentaje	NMF - Pref.
<b>Productos agrícolas, textiles y vestuario</b>								
Países en desarrollo	10,7	8,9	17,4	1,9	9,9	7,2	27,4	2,7
Países menos adelantados	8,5	5,2	38,6	3,3	8,0	3,9	51,3	4,1
América Latina y el Caribe	10,7	7,2	32,7	3,5	9,8	3,7	62,7	6,2
Haití	7,5	3,5	53,1	4,0	6,9	0,6	91,6	6,3
<b>Productos agrícolas</b>								
Países en desarrollo	10,7	9,2	13,6	1,5	10,7	8,4	21,9	2,3
Países menos adelantados	5,3	3,7	29,5	1,6	5,4	2,1	61,9	3,4
América Latina y el Caribe	12,1	10,4	14,1	1,7	11,3	8,6	24,4	2,8
Haití	2,0	0,7	66,2	1,3	2,2	0,3	84,3	1,8
<b>Textiles y vestuario</b>								
Países en desarrollo	10,7	8,7	19,3	2,1	9,5	6,6	30,5	2,9
Países menos adelantados	10,1	6,0	40,9	4,1	9,2	4,8	48,3	4,5
América Latina y el Caribe	10,1	5,7	43,8	4,4	9,1	1,2	86,6	7,9
Haití	10,3	5,0	51,8	5,3	9,3	0,7	92,3	8,6

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Centro de Comercio Internacional UNCTAD/OMC (CCI), base de datos sobre cumplimiento de los indicadores 8.6 y 8.7 [en línea] <http://www.mdg-trade.org>.

La situación arriba descrita es evidencia de que los aranceles preferenciales aplicados por los países desarrollados a las importaciones procedentes de los países en desarrollo y los menos adelantados responden en buena medida a las sensibilidades comerciales de los propios países desarrollados. En efecto, en el caso de los productos agrícolas, el perfil exportador de los países menos adelantados corresponde principalmente a los denominados productos tropicales, que en general no compiten fuertemente con la producción agrícola de los países desarrollados. Ello explica sus bajos niveles arancelarios de NMF y preferenciales. Por el contrario, el perfil exportador de América Latina y el Caribe corresponde en mayor medida a la agricultura de clima templado, que es más competitiva con la producción en los países industrializados. Ello explica los mayores niveles arancelarios (tanto de NMF como preferenciales) que enfrenta la región en estos países.

Cabe resaltar que los avances registrados en el último decenio en los indicadores de acceso de las exportaciones de la región a los países desarrollados no se han traducido en un aumento importante en la gama de productos agropecuarios exportados a dichos mercados. América Latina y el Caribe todavía depende de un grupo reducido de productos como fuente estable de ingresos por exportaciones. Por ello, enfrenta el desafío de constituir una estrategia de largo plazo para diversificar su canasta de productos exportables, así como los mercados de destino, con el fin de disminuir la dependencia y vulnerabilidad respecto de la estabilidad de los ingresos comerciales (CEPAL/FAO/IICA, 2010).

En el caso de los productos textiles y del vestuario, y como ya se indicó, América Latina y el Caribe goza de un margen preferencial mucho mayor al del conjunto de los países en desarrollo e incluso de los menos adelantados. Ello refleja el hecho de que estos últimos dos grupos incluyen a importantes productores y exportadores en dichos sectores, principalmente asiáticos (por ejemplo, China, la India, Indonesia y el Pakistán entre los países en desarrollo, y Bangladesh y Camboya entre los países menos adelantados). Las exportaciones de dichos países representan una competencia directa para algunos segmentos —generalmente los de menor valor agregado— de las industrias textil y de confecciones en los países industrializados, motivo por el cual enfrentan mayores aranceles que América Latina y el Caribe en esos mercados.

Cabe indicar finalmente que el término del sistema de cuotas para los textiles y el vestuario ha tenido impactos diferenciados sobre los países en desarrollo. Por una parte, los productores asiáticos más competitivos —como los ya mencionados— se han visto beneficiados, por cuanto el sistema de cuotas constituía una limitación a su potencial exportador. Por otra parte, varios países en desarrollo (entre ellos los de Centroamérica) han debido enfrentar fuertes desafíos de adaptación al nuevo régimen. Ello, por cuanto las cuotas bajo el antiguo sistema les garantizaban ciertas oportunidades de exportación a los mercados de los países industrializados, mientras que desde 2005 han debido enfrentar la plena competencia de productores asiáticos de menor costo.

**c) Indicador 8.8: Estimación de la ayuda agrícola en países de la OCDE como porcentaje de su producto interno bruto**

Las ayudas totales que conceden los países desarrollados al sector agrícola descendieron de un 2% del PIB en 2000 a un 0,8% en 2008 (véase el cuadro VIII.2). Sin embargo, dichas ayudas se mantienen en niveles elevados, tanto en términos absolutos como en relación con la asistencia oficial para el desarrollo otorgada por esos mismos países (véanse el gráfico VIII.4 y el cuadro VIII.3).

La OCDE ha constatado que gran parte de la reducción de las ayudas a los productores agrícolas de los países desarrollados ha sido consecuencia del aumento de los precios de los alimentos y no de cambios en sus políticas agrícolas (OCDE, 2009a). Por lo tanto, en la medida en que dichos precios bajen, podrían volver a aumentar las ayudas a los productores agrícolas. Por ejemplo, Newfarmer y Gamberoni (2009) proyectaron un aumento del 22% en los apoyos internos distorsionantes a este sector en los Estados Unidos, de alrededor de 8.100 millones de dólares en 2008 a 9.900 millones de dólares en 2009, producto de la caída en los precios internacionales de varios productos (arroz, soja, trigo y maíz, entre otros) a partir de mediados de 2008.

Cuadro VIII.2  
**ESTIMACIÓN DE LAS AYUDAS AGRÍCOLAS EN PAÍSES DESARROLLADOS (INDICADOR 8.8  
 DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO), 1990 Y 2003-2008**  
 (En miles de millones de dólares y porcentajes)

	1990	2003	2004	2005	2006	2007	2008 <sup>a</sup>
<b>Total de las ayudas agrícolas<sup>b</sup></b>							
Miles de millones de dólares	327	350	383	375	363	364	376
Porcentaje del PIB	2,0	1,2	1,1	1,0	1,0	0,9	0,8
<b>Ayudas a los productores agrícolas</b>							
Miles de millones de dólares	249	258	286	271	258	260	265
Porcentaje de la estimación de ayuda a los productores dentro del beneficio bruto de la explotación <sup>c</sup>	32	30	30	28	26	22	21

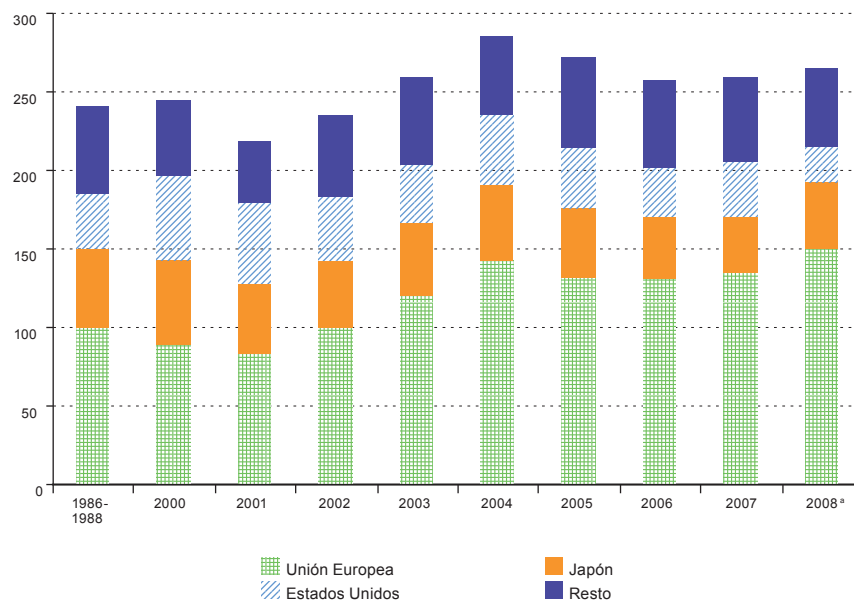
**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), base de datos PSE/CSE, 2009.

<sup>a</sup> Las cifras de 2008 son provisorias.

<sup>b</sup> Comprende las ayudas a los productores agrícolas y las subvenciones a los consumidores.

<sup>c</sup> La estimación de la ayuda a los productores recoge la ayuda prestada directamente a los productores agrícolas.

Gráfico VIII.4  
**ASISTENCIA AGRÍCOLA PROPORCIONADA POR LOS PAÍSES DE LA OCDE<sup>a</sup>**  
 (En miles de millones de dólares)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

<sup>a</sup> Corresponde a la Estimación de Ayuda al Productor (Producer Support Estimate, PSE). Las cifras de 2008 son provisorias.

Cuadro VIII.3

**AYUDA PARA EL COMERCIO Y ASISTENCIA OFICIAL PARA EL DESARROLLO ASIGNABLE SECTORIALMENTE  
(INDICADOR 8.9 DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO), 2002-2007**

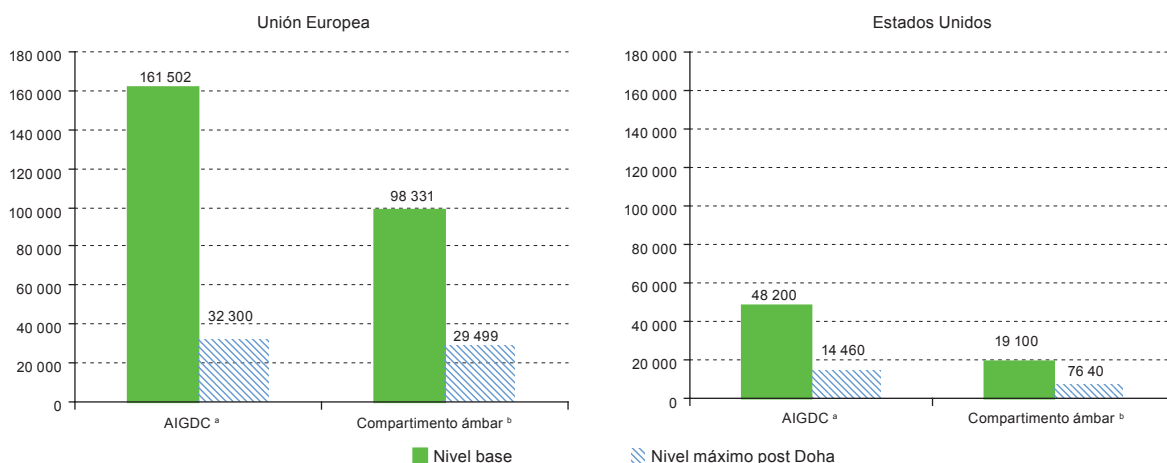
(En millones de dólares, a precios constantes de 2006)

Concepto	Promedio 2002-2005	2006	2007
Total de la ayuda para el comercio	21 101	23 527	25 422
Asistencia oficial para el desarrollo asignable sectorialmente (AODAS)	62 342	76 875	79 871
Ayuda para el comercio como porcentaje de la AODAS	33,8	30,6	31,8

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos/Organización Mundial del Comercio (OCDE/OMC), Aid for Trade at a Glance 2009: Maintaining Momentum, 2009.

Como se argumenta en Naciones Unidas (2009), aún queda margen para introducir nuevas reformas en las políticas agrarias de los países industrializados que apunten a una mayor eficiencia y a condiciones de competencia más equitativas para los productores de los países en desarrollo. En este sentido, y como ya se señaló, la conclusión de la Ronda de Doha tendría una importancia fundamental. En efecto, según el proyecto de modalidades de negociación presentado en diciembre de 2008 por el entonces presidente de las negociaciones sobre agricultura, la Unión Europea y los Estados Unidos, responsables por el grueso de los subsidios agrícolas distorsionantes en el mundo, deberían asumir reducciones de un 80% y un 70%, respectivamente, en sus niveles máximos permitidos de dichas ayudas (véase el gráfico VIII.5). De este modo, se reduciría drásticamente el espacio del que hoy disponen ambos para aumentar los subsidios en épocas de bajos precios internacionales.

Gráfico VIII.5  
**ESTADOS UNIDOS Y UNIÓN EUROPEA: REDUCCIONES EN LOS NIVELES MÁXIMOS  
AUTORIZADOS DE LOS SUBSIDIOS AGRÍCOLAS INTERNOS DISTORSIONANTES,  
SEGÚN EL PROYECTO DE MODALIDADES DE DICIEMBRE DE 2008**  
(En miles de millones de dólares)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de OMC, Guía no oficial del “Proyecto revisado de modalidades”, 6 de diciembre de 2008 [en línea] [http://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/agric\\_s/ag\\_modals\\_dec08\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/tratop_s/agric_s/ag_modals_dec08_s.htm).

<sup>a</sup> Ayuda interna global causante de distorsión del comercio. Esta categoría engloba al total de las ayudas distorsionantes (compartimento ámbar, compartimento azul y de minimis). Según el proyecto de modalidades de diciembre de 2008, tendría una reducción del 80% para la Unión Europea y del 70% para los Estados Unidos.

<sup>b</sup> El compartimento ámbar comprende las medidas de ayuda interna consideradas más distorsionantes de la producción y del comercio, como las medidas de sostenimiento de los precios o las subvenciones directamente relacionadas con el volumen de producción. Según el proyecto de modalidades de diciembre de 2008, tendría una reducción del 70% para la Unión Europea y del 60% para los Estados Unidos.

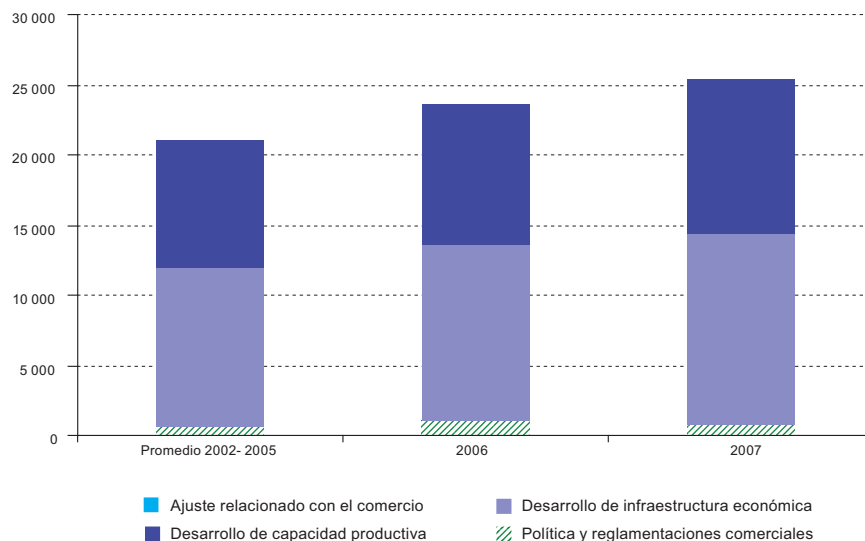
**d) Indicador 8.9: Proporción de la AOD destinada a fomentar la capacidad comercial**

La iniciativa de ayuda para el comercio fue lanzada durante la Conferencia Ministerial de la Organización Mundial de Comercio efectuada en Hong Kong (Región Administrativa Especial de China) en diciembre de 2005. Ella apunta a superar las múltiples limitantes que los países en desarrollo y los países menos adelantados enfrentan para beneficiarse de su participación en el comercio mundial, como las deficiencias en infraestructura, en capacidad productiva y en recursos humanos. En consecuencia, se trata de una iniciativa de gran importancia para avanzar en el cumplimiento del octavo Objetivo de Desarrollo del Milenio de fomentar una alianza mundial para el desarrollo.

En 2007 (último año del que se dispone de información completa), los nuevos compromisos de ayuda para el comercio alcanzaron los 25.400 millones de dólares, un incremento del 20,5% en términos reales con respecto al promedio de los años 2002 a 2005. La participación de la ayuda para el comercio en los compromisos totales de asistencia oficial para el desarrollo asignable sectorialmente se mantuvo estable en torno a un tercio a lo largo del período entre 2002 y 2007 (véase el cuadro VIII.3)<sup>3</sup>. Ello indicaría que el aumento de los compromisos de ayuda para el comercio entre 2002-2005 y 2007 no habría tenido lugar a expensas de la asistencia oficial para el desarrollo en otras áreas como la salud y la educación (OCDE/OMC, 2009).

En 2007, los nuevos compromisos de ayuda para el comercio se orientaron prácticamente en su totalidad a dos categorías: el desarrollo de infraestructura económica (54%), en áreas como el transporte, la energía y las comunicaciones, seguido por el desarrollo de capacidad productiva (44%), en áreas como la agricultura, el sector forestal, la pesca, la industria, la minería y los servicios (véase el gráfico VIII.6). La categoría de ajuste relacionado con el comercio fue introducida en las estadísticas en 2007, año en que representó apenas un 0,1% de los nuevos compromisos.

Gráfico VIII.6  
**COMPROMISOS DE AYUDA PARA EL COMERCIO, POR CATEGORÍA, 2002-2007**  
(En millones de dólares, a precios constantes de 2006)

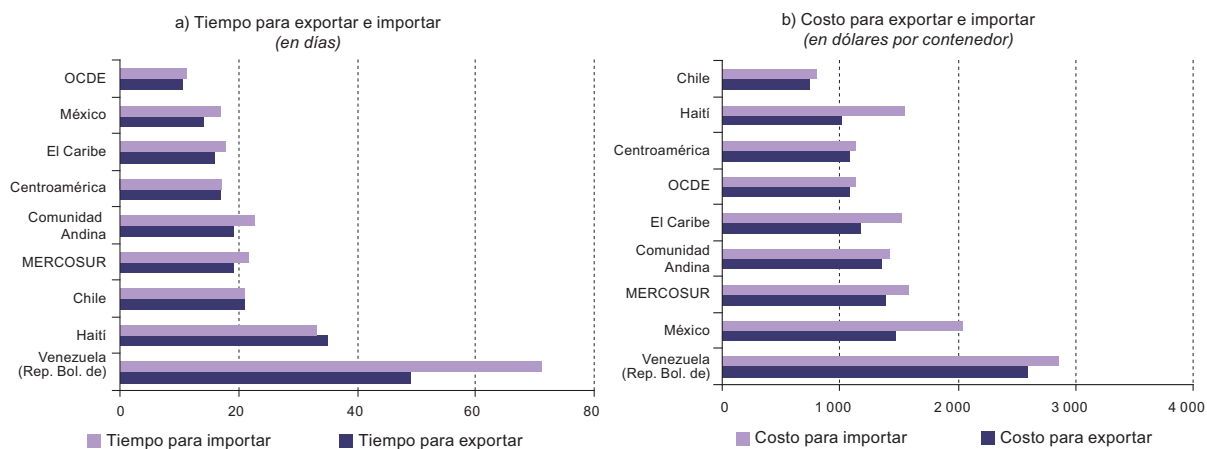


**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE/OMC), Aid for Trade at a Glance 2009: Maintaining Momentum, 2009.

<sup>3</sup> Esta corresponde a la asistencia que se gasta en sectores económicos o sociales específicos (a diferencia de la que se destina al alivio de deuda, a emergencias, a cubrir costos administrativos o a los refugiados).

Pese a haber mejorado considerablemente el acceso a sus principales mercados por la vía de acuerdos comerciales, América Latina y el Caribe enfrenta aún importantes restricciones internas que le impiden insertarse de mejor manera en las corrientes del comercio internacional. Entre ellas se cuentan información insuficiente sobre oportunidades comerciales, formalidades excesivas para exportar o importar, financiamiento inadecuado para las pymes y problemas de infraestructura (véase una comparación con el estándar que representan los países de la OCDE en el gráfico VIII.7). Por lo tanto, para la región reviste gran importancia lograr un pleno aprovechamiento de las oportunidades que ofrece la ayuda para el comercio.

Gráfico VIII.7  
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE Y PAÍSES DE LA ORGANIZACIÓN DE COOPERACIÓN Y DESARROLLO  
 ECONÓMICOS (OCDE): LIMITACIONES DE OFERTA, 2008-2009**



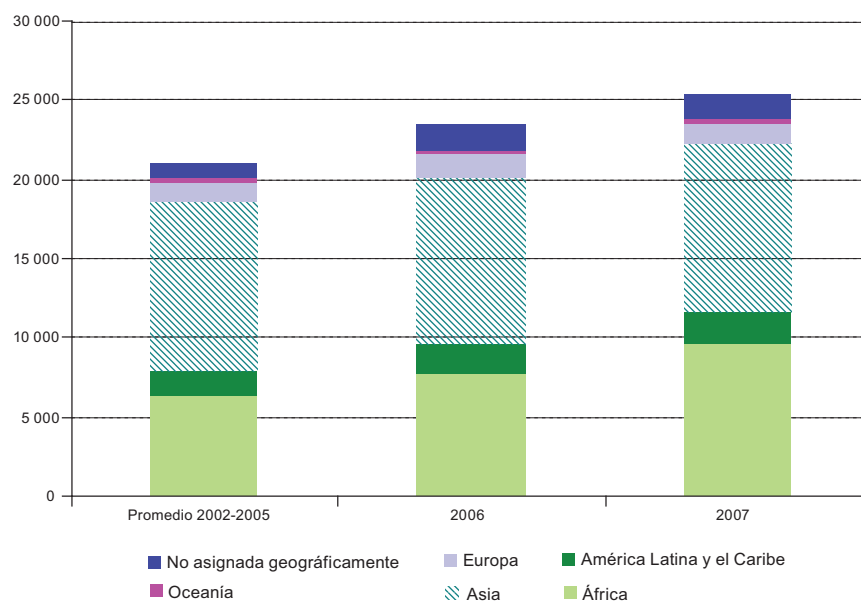
**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco Mundial, Doing Business 2010, Washington, D.C., 2009.

La participación de la región en las corrientes mundiales de ayuda para el comercio (medidas como nuevos compromisos) aumentó de un promedio del 7,1% en el período comprendido entre 2002 y 2005 a un 8% en 2007. Sin embargo, esta cifra es muy inferior a las alcanzadas por otras regiones en desarrollo y contrasta con el 42% de Asia y el 37% de África en ese mismo año (véase el gráfico VIII.8). Ello refleja diversos factores, como sus niveles relativamente mayores de ingreso per cápita y de acceso a los mercados privados internacionales de capital, así como su menor población en relación con dichas regiones. Asimismo, solo dos países de la región (El Salvador y el Estado Plurinacional de Bolivia) se ubicaron entre los 20 principales receptores de ayuda para el comercio en 2007, con participaciones del 1,5% y el 1% del total de nuevos compromisos, respectivamente (OMC/OCDE, 2009). A nivel de subregiones, Centroamérica y los países andinos fueron los principales receptores.

De lo expuesto se desprende que existiría espacio para que América Latina y el Caribe aumente su participación en las corrientes de ayuda para el comercio. Para ello será importante que los países de la región definan prioridades e identifiquen y presenten proyectos relevantes que permitan concretar nuevos flujos de recursos, respondiendo a los principios de adicionalidad, sostenibilidad y efectividad de la ayuda (OMC, 2009b). Asimismo, debería privilegiarse la atracción de fondos de los donantes hacia proyectos, como la iniciativa de Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) y el Proyecto Mesoamérica, que involucran a varios países y tienen un claro componente de facilitación del comercio.

Es preciso también reconocer que las realidades y, por lo tanto, las necesidades, son diferenciadas entre las distintas subregiones de América Latina y el Caribe. Ello es reflejo de las diferencias entre estas en sus patrones productivos y exportadores, así como en otras variables relevantes. Por ejemplo, la subregión del Caribe requerirá considerable asistencia para hacer frente a los compromisos derivados de su reciente acuerdo de asociación económica con la Unión Europea.

Gráfico VIII.8  
**COMPROMISOS DE AYUDA PARA EL COMERCIO: DISTRIBUCIÓN REGIONAL, 2002-2007**  
*(En millones de dólares, a precios constantes de 2006)*



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE/OMC), *Aid for Trade at a Glance 2009: Maintaining Momentum*, 2009.

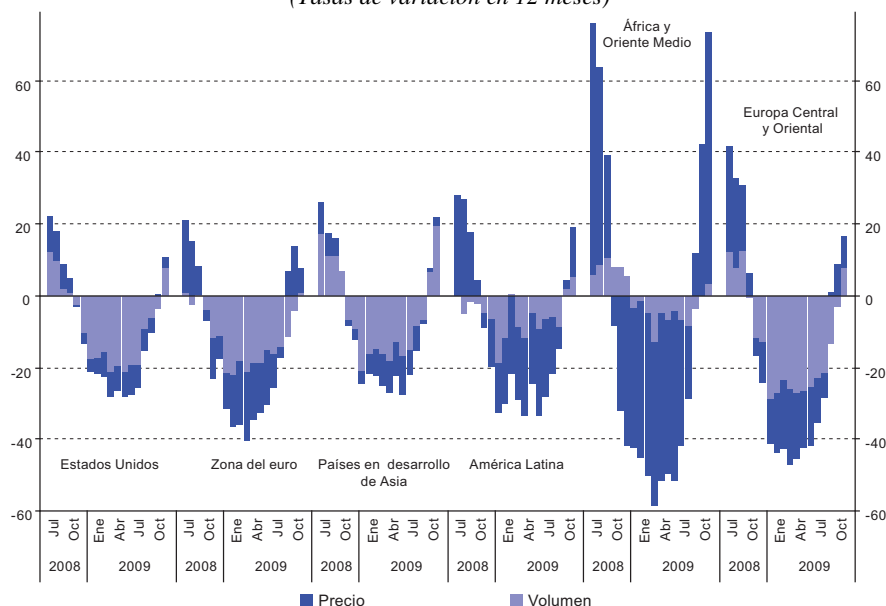
Varios de los principales donantes de ayuda para el comercio (entre ellos la Unión Europea y sus Estados miembros, los Estados Unidos y el Japón) han señalado ya haber alcanzado o estar próximos a alcanzar los compromisos que asumieron en la Conferencia Ministerial de Hong Kong (Región Administrativa Especial de China) en términos de aumento de sus compromisos de ayuda para el comercio en 2010 (OCDE/OMC, 2009). Asimismo, durante el segundo Examen Global de la Ayuda para el Comercio, celebrado en julio de 2009, varios países donantes, como Francia, el Japón, los Países Bajos y el Reino Unido, anunciaron planes plurianuales de desembolsos que apuntan a una continuación en el crecimiento de los flujos de la ayuda para el comercio en los próximos años. No obstante, persiste la incertidumbre sobre el impacto que la reciente crisis económica tendrá en el cumplimiento de estos compromisos, debido a la escasez de recursos disponibles para la asistencia oficial para el desarrollo en los países desarrollados, producto de la lenta recuperación económica y la necesidad de recuperar sus equilibrios fiscales.

## 2. La crisis: su impacto y la recuperación con incertidumbre

### a) El impacto de la crisis

La reciente crisis financiera y económica, que tuvo su epicentro en los Estados Unidos y otros países desarrollados, se transmitió a la economía real de América Latina y el Caribe por varias vías. Una de las principales fue el comercio internacional: hacia finales de 2008 y el primer semestre de 2009 el valor de las exportaciones de la región cayó a una tasa anualizada de aproximadamente un 25%. El retroceso de las ventas externas en la región fue menor que el ocurrido en África y Oriente Medio y en Europa central y oriental, pero similar al de los Estados Unidos y la zona del euro (véase el gráfico VIII.9). Mientras que en los países industrializados y los países en desarrollo de Asia la contracción de las exportaciones se debe sobre todo a la disminución de los volúmenes exportados de bienes industriales, en América Latina y el Caribe la caída tuvo su principal origen en la baja de los precios de los productos básicos exportados.

Gráfico VIII.9  
**PAÍSES Y REGIONES SELECCIONADOS: EVOLUCIÓN EN EL VOLUMEN Y EL PRECIO  
 DE LAS EXPORTACIONES, JULIO DE 2008-DICIEMBRE DE 2009**  
*(Tasas de variación en 12 meses)*



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Netherlands Bureau of Economic Policy Analysis, “World-Trade Monitor”, 2010, y datos oficiales para los países de América Latina y el Caribe.

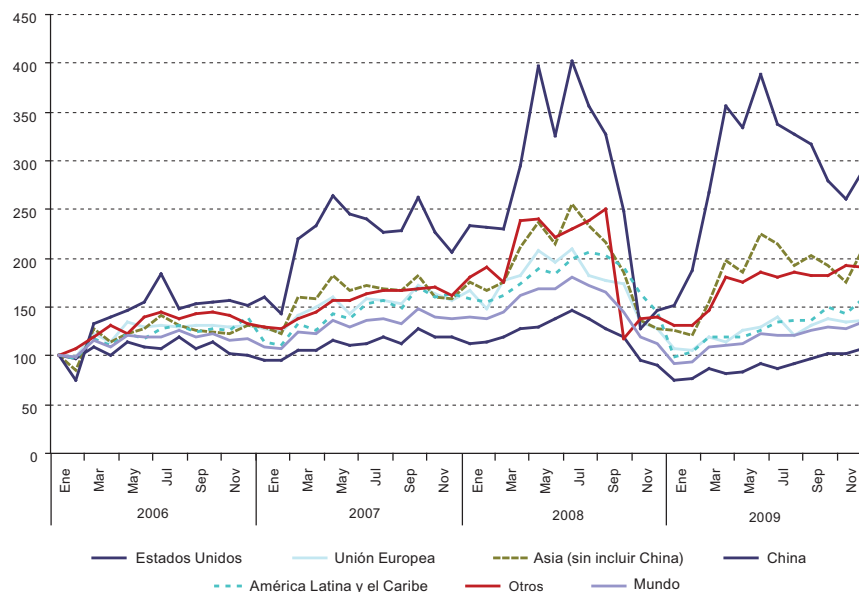
La magnitud del choque externo sufrido por la región y la consecuente reducción del comercio regional no tienen precedentes en la historia reciente<sup>4</sup>. La CEPAL estimó que el volumen de las exportaciones regionales se redujo un 9% en 2009, cifra sin embargo inferior al 12,2% en que la OMC ha estimado la contracción del volumen del comercio mundial en ese mismo año.

Los volúmenes exportados por la región se redujeron en menor medida, en gran parte debido a la recuperación acelerada de la demanda de China (véase el gráfico VIII.10). En efecto, aunque las exportaciones de la región experimentaron caídas sustanciales y generalizadas a todos los destinos en la segunda mitad de 2008, las ventas a China se recuperaron más vigorosamente que las efectuadas a otros países desde el inicio de 2009. Ello ha contribuido a que las exportaciones globales de la región a Asia hayan caído sustancialmente menos que las dirigidas a los mercados europeo y estadounidense. Esto ratifica la creciente importancia que ha adquirido China como destino de las exportaciones regionales, especialmente para varios países de América del Sur, en su calidad de exportadores netos de materias primas. En este sentido, los países de Asia y el Pacífico y el comercio Sur-Sur en general ha constituido una pieza clave para que los países latinoamericanos fueran superando la crisis, y serán el núcleo del crecimiento futuro de las relaciones comerciales latinoamericanas.

En 2009 los precios de varios productos básicos, como el cobre, el zinc, el petróleo, el trigo y la soja, también se recuperaron, nuevamente debido en gran medida a la demanda recuperada de China y otros países de Asia y el Pacífico. Como resultado de la recuperación de los volúmenes y los precios, se registró una recuperación del valor de las exportaciones latinoamericanas en la segunda mitad de 2009, en línea con la que ha experimentado el comercio mundial. Pese a ello, el valor de las exportaciones regionales en 2009 mostró una caída de aproximadamente el 23% respecto del nivel de 2008 (CEPAL, 2010b).

<sup>4</sup> Para encontrar una situación similar de descenso, tanto de los volúmenes como de los precios en los índices de comercio de la región, habría que retroceder 72 años (hasta 1937) en el caso de las exportaciones y 27 años (1982) en el de las importaciones. Se trata de un récord histórico que solo es superado por la marcada desaceleración del comercio en el período inmediatamente posterior a la crisis de 1929.

Gráfico VIII.10  
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EVOLUCIÓN MENSUAL DEL ÍNDICE DEL VALOR DE LAS EXPORTACIONES, SEGÚN PRINCIPALES DESTINOS**  
*(Índice enero 2006=100)*



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial proporcionada por los países.

La contracción del valor de las exportaciones regionales esconde una heterogeneidad importante entre subregiones y países. Mientras que en 2009 México vio decrecer considerablemente el volumen de sus exportaciones, en varios países sudamericanos especializados en la exportación de productos primarios ha habido una menor contracción de los volúmenes exportados, pero una marcada reducción de los precios (aunque varios de ellos empezaron a mejorar a partir del segundo trimestre de 2009). En el caso de las importaciones, se observó una caída bastante más homogénea.

#### b) El surgimiento de señales proteccionistas

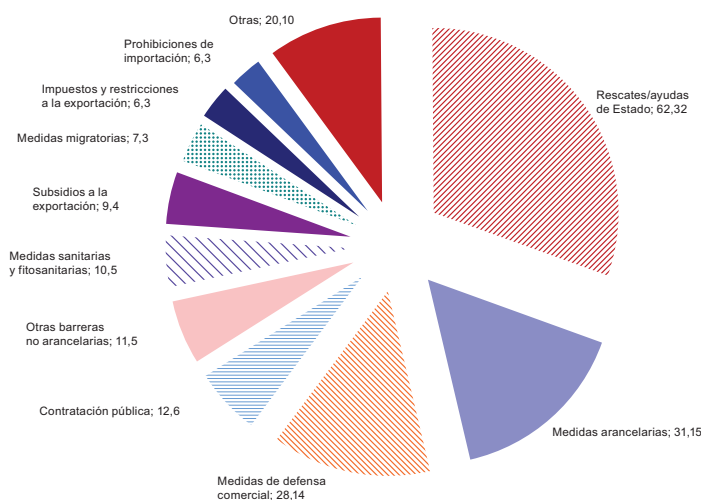
En el contexto de crisis antes descrito, un número importante de países —tanto desarrollados como en desarrollo— han adoptado medidas con un impacto restrictivo en el comercio. Entre ellos se cuentan todas las principales economías mundiales, incluidos todos los miembros del Grupo de los Veinte (G20)<sup>5</sup>. Esto último contrasta con el compromiso de no introducir nuevas medidas proteccionistas hasta el final de 2010 adoptado por los líderes de ese grupo en la Cumbre de Washington, D.C., de noviembre de 2008 y reiterado en posteriores reuniones.

Sin embargo, cabe destacar que durante la actual crisis el mundo ha estado lejos de un regreso al proteccionismo masivo de los años treinta. En efecto, estimaciones de la Secretaría de la OMC indican que las medidas restrictivas del comercio introducidas en el mundo entre octubre de 2008 y octubre de 2009 abarcarían como máximo un 1% del comercio mundial de mercancías. A ello sin duda ha contribuido de manera decisiva la existencia del sistema multilateral de comercio estructurado en torno a la OMC y sus acuerdos. Con todo, tampoco es posible desconocer que la crisis ha traído consigo manifestaciones proteccionistas preocupantes, que no contribuyen al logro de un sistema comercial abierto, basado en normas, previsible y no discriminatorio, como lo establece la meta 8.A del octavo Objetivo de Desarrollo del Milenio.

<sup>5</sup> Estos son: Alemania, Arabia Saudita, Argentina, Australia, Brasil, Canadá, China, Estados Unidos, Federación de Rusia, Francia, India, Indonesia, Italia, Japón, México, Reino Unido, República de Corea, Sudáfrica, Turquía y la Unión Europea.

Las medidas restrictivas del comercio adoptadas durante la crisis son de naturaleza muy diversa. Cerca de un tercio de ellas corresponde a ayudas estatales a sectores afectados por la crisis, entre los que se destacan los servicios financieros y las industrias automotriz y del acero. Les siguen en orden de importancia las alzas arancelarias y las medidas de defensa comercial, como los derechos antidumping, compensatorios y salvaguardias (véase el gráfico VIII.11).

Gráfico VIII.11  
**PRINCIPALES MEDIDAS DISCRIMINATORIAS EN CONTRA DE INTERESES COMERCIALES EXTRANJEROS  
 ADOPTADAS EN EL MUNDO, NOVIEMBRE DE 2008-15 DE SEPTIEMBRE DE 2009**  
 (En número de medidas y porcentajes del total)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de S. Evenett, “What can be learned from crisis-era protectionism? An initial assessment”, Discussion Paper, N° 7494, Centre for Economic Policy Research, octubre de 2009 [en línea] [www.cepr.org/pubs/dps/DP7494.asp](http://www.cepr.org/pubs/dps/DP7494.asp).

La naturaleza de las medidas restrictivas adoptadas varía también de manera importante entre los países industrializados y en desarrollo. Los primeros han recurrido principalmente a ayudas financieras a sectores afectados por la crisis, como el automotor, los servicios financieros y (en menor medida) la agricultura, así como a prácticas discriminatorias en la contratación pública y restricciones al empleo de trabajadores extranjeros. Muchas de estas medidas han sido implementadas en el marco de programas de estímulo económico que, en palabras del Director General de la OMC, Pascal Lamy, contienen elementos de “compre/invierta/preste/contrate local” (OMC, 2009b).

Por su parte, los países en desarrollo han recurrido en mayor grado a las medidas tradicionales en frontera, como aumentos de aranceles, restricciones cuantitativas a la importación y exportación, licencias de importación y valores aduaneros mínimos. Ello responde, entre otros factores, a la relativa simplicidad de implementar este tipo de barreras y a la menor capacidad financiera de los países en desarrollo para subsidiar a sus sectores productivos, con respecto a los países desarrollados.

En el contexto específico de América Latina y el Caribe, la crisis no ha traído consigo una tendencia generalizada a la restricción de los flujos de comercio. Las respuestas en este sentido han variado significativamente entre los distintos países y han incluido también medidas orientadas a una mayor apertura comercial. Las medidas restrictivas más utilizadas en la región desde la irrupción de la crisis corresponden a licencias no automáticas de importación, valores aduaneros mínimos y derechos antidumping, estos últimos orientados especialmente a productos manufactureros provenientes de Asia, y en particular de China<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Véase un examen de las medidas adoptadas en América Latina y el Caribe en el capítulo II de CEPAL (2009a).

En suma, el aumento de las presiones proteccionistas desde fines de 2008 implica que el desfase entre la realidad y la meta de crear un sistema comercial internacional basado en normas, previsible y no discriminatorio se ahondó con la irrupción de la actual crisis. Esta brecha podría seguir ahondándose en los próximos meses, pese a la incipiente recuperación de la economía mundial, en la medida en que persistan altas tasas de desempleo en los países industrializados y que estos busquen abordar los problemas de competitividad asociados al combate al cambio climático por la vía de acciones unilaterales con un enfoque punitivo. Todo ello sería altamente perjudicial para los países en desarrollo, incluidos los de la región. Una pronta conclusión de la Ronda de Doha podría contribuir de manera importante a revertir esta tendencia negativa (véase el recuadro VIII.1).

Recuadro VIII.1  
**LA IMPORTANCIA DE CONCLUIR PRONTO LA RONDA DE DOHA**

Tras más de ocho años de negociaciones y varias interrupciones, la Ronda de Doha ya es la más extensa en la historia del sistema multilateral de comercio. En el contexto del aumento de las medidas restrictivas del comercio ocasionado por la crisis, su pronta conclusión resulta imperativa, por varias razones.

En primer lugar, un acuerdo en Doha permitiría cerrar espacios a las presiones proteccionistas, reduciendo significativamente los espacios que hoy existen para aumentar aranceles —especialmente en los países en desarrollo— y los subsidios agrícolas en los países industrializados. A modo de ejemplo, durante 2009, la Unión Europea, los Estados Unidos y Suiza reintrodujeron subsidios a la exportación de productos lácteos, en contravención al espíritu alcanzado en la Conferencia Ministerial de Hong-Kong (Región Administrativa Especial de China) de 2005, en el sentido de eliminar los subsidios a las exportaciones agrícolas a más tardar en 2013. En la medida en que no se llegue a un acuerdo global en la Ronda de Doha, el acuerdo alcanzado en Hong-Kong (Región Administrativa Especial de China) no tiene fuerza vinculante.

Un segundo argumento a favor de una pronta conclusión de la Ronda de Doha es que esta representaría un paquete de estímulo para la economía mundial de por lo menos 150.000 millones de dólares anuales, solo tomando en consideración el paquete que se halla actualmente sobre la mesa en materia de acceso al mercado agrícola e industrial (OMC, 2009a). Dicho paquete apoyaría la recuperación de la economía mundial en el difícil escenario posterior a la crisis que hoy se visualiza.

En tercer término, un acuerdo en Doha permitiría generar nuevas reglas multilaterales en áreas de importancia sistémica, como los subsidios pesqueros, la facilitación del comercio, y —a un nivel aún incipiente— la relación entre los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y los acuerdos multilaterales ambientales. Debido a que las negociaciones de la Ronda de Doha son conducidas bajo la modalidad del “todo único”, los importantes beneficios que se derivarían de acuerdos en estas áreas no se materializarán en ausencia de un acuerdo en el conjunto de los temas que constituyen la agenda de la Ronda. La no conclusión de la Ronda ha obstaculizado en alguna medida también la plena implementación del acuerdo alcanzado en la Conferencia Ministerial de Hong Kong (Región Administrativa Especial de China), en virtud del cual los países industrializados se comprometieron a otorgar acceso libre de aranceles y contingentes al menos a un 97% de las líneas arancelarias provenientes de los países menos adelantados.

Por último, un acuerdo en Doha permitiría abrir espacios en la OMC para abordar nuevas temáticas de creciente importancia en el comercio mundial y que no forman parte de la agenda de la actual Ronda. Este es el caso, entre otras, de la vinculación entre las reglas del sistema multilateral de comercio y las medidas comerciales relacionadas con el combate al cambio climático. Este tema debería ir adquiriendo una importancia cada vez mayor para los países en desarrollo en los próximos años, a medida que las iniciativas actualmente en estudio o tramitación en países industrializados vayan entrando en vigor.

En el transcurso de 2009, los líderes de las principales economías del mundo señalaron en varias oportunidades su compromiso con la finalización de las negociaciones de Doha en 2010, como figura en las declaraciones de los líderes del Grupo de los Veinte (G20) (Pittsburgh, Estados Unidos, septiembre de 2009) y del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) (Singapur, noviembre de 2009). Sin embargo, estas manifestaciones políticas de alto nivel no se han reflejado en una flexibilización de posiciones en la mesa de negociación, poniéndose en duda la factibilidad de ese objetivo.

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2008-2009. Crisis y espacios de cooperación regional (LC/G.2413-P), Santiago de Chile, 2009. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.62; y Organización Mundial del Comercio (OMC), Informe del Director General al Órgano de Examen de las Políticas Comerciales sobre la crisis económica y financiera y sobre los hechos ocurridos recientemente en relación con el comercio (JOB (09)/62), Ginebra, 1 de julio de 2009.

Cabe destacar que, desde la irrupción de la crisis, el Grupo de los Veinte (G20) ha ido adquiriendo una relevancia cada vez mayor como espacio de cooperación y adopción de acuerdos en una amplia gama de temas relacionados con la gobernabilidad económica internacional. Esto constituye un elemento positivo, en la medida en que implica un reconocimiento del peso creciente de los países en desarrollo en la economía mundial y permite esperar que se otorgue una mayor prioridad a las temáticas de desarrollo en los debates internacionales.

### c) **El escenario posterior a la crisis**

La rapidez de la recuperación que comenzó a observarse en la región en el segundo semestre de 2009 sugiere que varios países podrían volver a crecer en 2010 a tasas similares a las del período anterior a la crisis. Sin embargo, esta proyección no está exenta de riesgos, tanto de corto como de mediano plazo. Por lo mismo, se abren interrogantes en cuanto a si esta recuperación conducirá a un período de crecimiento sostenido, tanto en la región como en el mundo (CEPAL, 2009b).

La CEPAL proyecta un crecimiento económico para la región en 2010 del orden del 4,3%. Se anticipa que dicha tasa será más alta en América del Sur que en las otras subregiones, dado el mayor tamaño relativo de los mercados internos de algunos países (la Argentina, el Brasil y Colombia), la mayor diversificación de los mercados de exportación y la mayor participación de China como destino de las ventas externas de varios países (la Argentina, el Brasil, Chile y el Perú). Por el contrario, se espera un crecimiento más lento en economías con una cartera de socios comerciales menos diversificada y concentrada en el comercio de manufacturas, como es el caso de México y las economías centroamericanas.

En los próximos años, los diagnósticos tienden a converger hacia un escenario de “nueva normalidad”, caracterizada por los siguientes elementos: i) las economías de la OCDE verán reducirse su crecimiento potencial e incluso crecerían bajo ese ritmo, al menos hasta 2015; ii) el comercio mundial crecería a tasas inferiores a las que mostró en el ciclo expansivo 2003-2007; iii) una persistencia de las medidas proteccionistas aplicadas a propósito de la crisis, sin que se desmonten rápidamente una vez que la economía vaya recuperando gradualmente sus niveles de actividad, y iv) un exceso de capacidad en varios sectores productivos. Producto de todo ello, una demanda internacional limitada aumentará las presiones competitivas por el lado de la oferta. Esto estimulará la tendencia a las fusiones y adquisiciones, haciendo más complejo el escenario competitivo y generando una mayor tendencia a la concentración en los mercados internacionales.

Las consideraciones fiscales y financieras avalan el diagnóstico antes expuesto. Estas sugieren que resta aún un amplio espacio de ajuste en las carteras de las familias y de las entidades financieras en las economías industrializadas, particularmente en los Estados Unidos, para limpiar sus balances, limitar los niveles de endeudamiento y hasta desendeudarse. Ello supone un escenario más bien limitado de demanda de importaciones en esas economías, siendo necesario entonces que la economía mundial encuentre nuevos motores de demanda. China y las demás economías emergentes aún no equiparan el peso de las economías industrializadas en la evolución de la demanda global y como mercados para las exportaciones mundiales (véase el cuadro VIII.4). Si bien se espera que el peso relativo de las economías emergentes en la economía y el comercio mundiales siga aumentando, no será suficiente para compensar el menor dinamismo en los Estados Unidos y en Europa. En todo caso, este rebalanceo del comercio mundial pone de relieve la importancia creciente del comercio Sur-Sur.

Cuadro VIII.4  
**PRINCIPALES IMPORTADORES MUNDIALES DE BIENES, 2009**

	Miles de millones de dólares	Porcentaje
Importaciones totales mundiales (1)	12 647	100,0
Unión Europea <sup>a</sup>	4 714	37,3
Estados Unidos	1 604	12,7
China	1 006	8,0
Japón	551	4,4
Hong Kong (Región Administrativa Especial de China)	353	2,8
Canadá	330	2,6
República de Corea	323	2,6
Singapur	246	1,9
India	244	1,9
México	242	1,9
Federación de Rusia	192	1,5
Provincia china de Taiwán	175	1,4
Australia	165	1,3
Suiza	156	1,2
Turquía	141	1,1
Emiratos Árabes Unidos	140	1,1
Tailandia	134	1,1
Brasil	134	1,1
Malasia	124	1,0
Subtotal (2)	10 974	86,8
Resto (1) - (2)	1 673	13,2

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras contenidas en Organización Mundial del Comercio (OMC), Estadísticas del comercio internacional 2009, Ginebra.

<sup>a</sup> Incluye el comercio entre los 27 países de la Unión Europea.

### 3. Los nuevos desafíos para la inserción económica internacional de la región

Tras un período de menores flujos comerciales y financieros, se prevé que el proceso de globalización retome su rumbo y se intensifiquen tres retos importantes para la inserción internacional de la región: el cambio tecnológico, el peso creciente de la región de Asia y el Pacífico en el comercio mundial y el cambio climático.

#### a) Los retos del progreso técnico

El mundo de hoy experimenta un “impacto tecnológico” que está redefiniendo las trayectorias competitivas de un conjunto muy amplio de sectores productivos<sup>7</sup>. Los países que mejor capten y se adapten a los desafíos y las oportunidades que genera esta dinámica tecnológica podrán sacar un mejor provecho de las oportunidades que ofrece la globalización.

Hoy es clave la interconexión entre agentes facilitada por las nuevas tecnologías para el intercambio de información y conocimiento. Se observa una tendencia a organizar la producción en torno a redes globales de valor. Esto se refiere a la fragmentación geográfica de los procesos productivos, mediante el aprovechamiento de la creciente digitalización de muchas actividades, la mayor internacionalización y comercialización de los servicios y la reducción de los costos de transporte y logística. Además de los adelantos tecnológicos, este proceso se ha visto apoyado por la liberalización de los movimientos financieros y por la apertura gradual de los mercados al comercio y las inversiones.

<sup>7</sup> Se trata de la múltiple convergencia de las tecnologías de la información y de las comunicaciones, de la biotecnología y de varias tecnologías de propósito general, como la nanotecnología y el desarrollo de nuevos materiales y fuentes energéticas renovables.

La internacionalización de los servicios y la explosión de la subcontratación han favorecido la generación de una oferta global de actividades calificadas de diseño, consultoría y fabricación de insumos específicos. Las cadenas buscan incorporar conocimientos o “intangibles” en cada una de sus etapas: calidad, oportunidad, conectividad, patentabilidad y registro de marcas, rastreabilidad, inocuidad, conservación ambiental y eficiencia energética. Todos estos atributos mejoran la diferenciación de los productos y, con ello, el acceso a los sectores más lucrativos de la demanda (Rosales, 2009).

Con todo, el desempeño futuro de los países dependerá cada vez más de la capacidad de absorber creativamente los nuevos paradigmas tecnoeconómicos. En efecto, la innovación y las nuevas tecnologías ofrecen posibilidades inéditas para acortar la brecha con los países industrializados. Sin embargo, ello requiere un considerable esfuerzo interno para fortalecer la base de recursos humanos y la presencia en redes internacionales de innovación y negocios tecnológicos, de modo de orientar la estructura productiva y exportadora hacia actividades más intensivas en innovación y conocimiento. En resumen, el desempeño de los países depende de su competitividad sistémica, esto es, aquella sustentada en la incorporación deliberada y sistemática del progreso técnico a las actividades productivas, buscando tanto conseguir crecientes niveles de productividad como reducir las diferencias excesivas de productividad entre diversas empresas y sectores (CEPAL, 1990).

#### **b) Oportunidades y amenazas del creciente peso de Asia en la economía mundial**

Una tendencia que se profundizará en las próximas décadas es el peso creciente de China, y Asia en general, como actores globales en la economía, el comercio y las finanzas internacionales. De esta forma, el polo de crecimiento del producto y el comercio mundial se desplaza del Atlántico al Pacífico. China es ya la segunda economía más grande del mundo, después de los Estados Unidos, en paridad de poder adquisitivo, y la tercera —detrás de este país y el Japón— medida en dólares corrientes. Asimismo, en 2009 se convirtió en el principal exportador mundial de mercancías, desplazando a Alemania.

Proyecciones efectuadas por Goldman Sachs (2003) muestran que la economía de China sobrepasaría en tamaño a la de los Estados Unidos en 2027 y que en 2050 la superaría en un 84%. La economía de la India alcanzaría el tamaño de la estadounidense en 2050. China y Asia también están aumentando rápidamente su participación en el comercio mundial y concentran una creciente porción de la producción industrial global. China se ubica al centro de la llamada “fábrica Asia”, una compleja red de cadenas regionales de suministro por parte de empresas transnacionales. En efecto, China, el Japón, la República de Corea y los países de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN) constituyen uno de los más importantes focos de comercio intraindustrial a nivel mundial.

En los últimos años, China y la región de Asia y el Pacífico se convirtieron en socios comerciales muy importantes para América Latina y el Caribe, aunque con diferencias marcadas entre los países de la región. En 2008, China fue el principal mercado de destino para el Brasil y Chile, y el segundo para la Argentina, Costa Rica, Cuba y el Perú. Para otros cuatro países, China es uno de los cinco principales socios (véase el cuadro VIII.5).

Las exportaciones regionales a China se concentran en América del Sur, mientras que el peso de Centroamérica y México es relativamente reducido. Para estos países, con excepción de Costa Rica, China sigue siendo un mercado poco explotado. La relevancia de China como socio comercial es mayor en las importaciones que en las exportaciones, lo que ha generado un creciente déficit de esta subregión con este país.

A medida que las economías asiáticas van ganando presencia en el producto y la demanda mundiales, el comercio con ellas y el comercio Sur-Sur en general irán adquiriendo un papel fundamental para América Latina y el Caribe. Para la región, el desarrollo acelerado de China y la India se traduce en una mayor demanda por sus exportaciones y en mayores precios de sus productos básicos. Las economías asiáticas elevarán la demanda mundial de energía, alimentos, metales y minerales, lo que impulsará el volumen y valor de las exportaciones de la región. Esto significa que, respecto de décadas previas, y sin abandonar su volatilidad tradicional, los precios de los productos básicos serán comparativamente elevados. Ello favorecerá mejores términos de intercambio pero, al mismo tiempo, dificulta el esfuerzo de diversificación de exportaciones, al afectar la rentabilidad de las exportaciones no tradicionales.

Cuadro VIII.5  
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (PAÍSES SELECCIONADOS): POSICIÓN DE CHINA  
 COMO SOCIO COMERCIAL, 2000 Y 2008**

	Exportaciones (Destino)		Importaciones (Origen)	
	2000	2008	2000	2008
Argentina	6	2	4	3
Brasil	12	1	11	2
Chile	5	1	4	2
Colombia	35	4	15	2
Perú	4	2	13	2
Venezuela (República Bolivariana de)	37	3	18	3
Costa Rica	26	2	16	3
México	25	5	6	3
Cuba	5	2	5	2
	China es un destino relevante: - Se ubica entre los 5 primeros en 10 países - Se ubica entre los 2 primeros en 6 países		China es el principal origen para 32 países: - Se ubica entre los 5 primeros en 23 países - Se ubica entre los 2 primeros en 5 países	

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial proporcionada por los respectivos países.

Por otra parte, con el incremento en el ingreso per cápita de los países emergentes desde niveles bajos, la elasticidad-ingreso de los bienes y servicios demandados por estas economías será elevada. La fuerza de trabajo de los países emergentes irá aumentando y diversificando su consumo a medida que aumenten sus ingresos. Esto presentará diversas oportunidades: desde demandas masivas de elevado volumen y bajo valor hasta nichos de consumo de bienes y servicios especiales de precios elevados, pasando por numerosas situaciones intermedias.

El corolario de lo aquí expuesto es que es necesario ir más de allá de abordar los mercados de los denominados BRIC (el Brasil, la Federación de Rusia, la India y China) como una oportunidad para incrementar las exportaciones tradicionales. La demanda de importaciones de los BRIC se caracterizará por el peso creciente de bienes más sofisticados y servicios modernos. Este mismo rasgo también irá ganando presencia en el comercio Sur-Sur en general. En definitiva, la importancia cada vez mayor de los mercados emergentes abre renovadas posibilidades para avanzar en la diversificación productiva y exportadora. Esa tendencia podría reforzarse con un aporte más decidido de las políticas públicas nacionales y de los esfuerzos de los esquemas de integración y cooperación regionales.

Al mismo tiempo, China y la India también aumentan la presión competitiva en los mercados mundiales. Ambos países cuentan no solo con mano de obra abundante y barata en los tramos de menor calificación, sino también con un gran número de científicos e ingenieros muy preparados. Con esto, se irán convirtiendo en actores principales de la producción mundial y de la gestación de nuevas tecnologías. Por ende, estos nuevos competidores globales crecientemente amenazan las ventajas competitivas de la industria y las manufacturas intensivas en recursos naturales en América Latina.

En otras palabras, una limitante importante del comercio birregional y de la inversión mutua es el bajo nivel del comercio intraindustrial de tipo vertical y horizontal, que es el tipo de comercio que más aporta a la creación de valor agregado y a la generación de nuevos conocimientos. La región exporta a Asia y el Pacífico principalmente productos básicos y manufacturas basadas en recursos naturales. Por el contrario, Asia y el Pacífico exporta a la región sobre todo manufacturas, que van desde productos con uso intensivo de mano de obra hasta productos de los sectores automotor y electrónico.

Los esfuerzos de acercamiento de la región a Asia y el Pacífico han sido en gran parte esporádicos e individuales, por medio de la firma de tratados de libre comercio bilaterales. En los últimos años, Chile, México, el Perú y Centroamérica han concretado acuerdos comerciales transpacíficos. Estas iniciativas revelan la determinación de algunos países de América Latina de establecer relaciones de largo plazo con la región de Asia y el Pacífico. Sin embargo, falta una estrategia más coordinada entre países o grupos de países para crear un vínculo con esa región que refuerce los nexos entre el comercio y las inversiones y fortalezca los eslabonamientos productivos y tecnológicos con distintos tipos de alianzas público-privadas (CEPAL, 2010b).

### c) **Los desafíos del cambio climático**

La nueva competitividad, además de los elementos conocidos de innovación, incorpora crecientes exigencias medioambientales y de preocupación por el cambio climático, y demanda procesos productivos menos intensivos en carbono. En consecuencia, resulta imperativo que los países de la región incorporen el tema del cambio climático en sus agendas comerciales y productivas, lo que plantea tanto oportunidades como desafíos.

En términos de oportunidades, los países latinoamericanos ya ocupan varios nichos de exportaciones con una baja intensidad en carbono, los que se podrían multiplicar y contribuir a formar un nuevo modelo exportador sostenible. Por ejemplo, la región es un productor y exportador importante a nivel mundial de productos orgánicos. Según estimaciones de Mandl Motta (2008), casi una quinta parte del área mundial dedicada a la agricultura orgánica se encuentra en América Latina. Las exportaciones de productos agrícolas orgánicos han crecido a tasas elevadas en el último decenio y representan ya un 90% de la producción. Muchos países de la región han comenzado el camino de fortalecimiento de la institucionalidad de control y certificación en este sector mediante la adopción de leyes especiales.

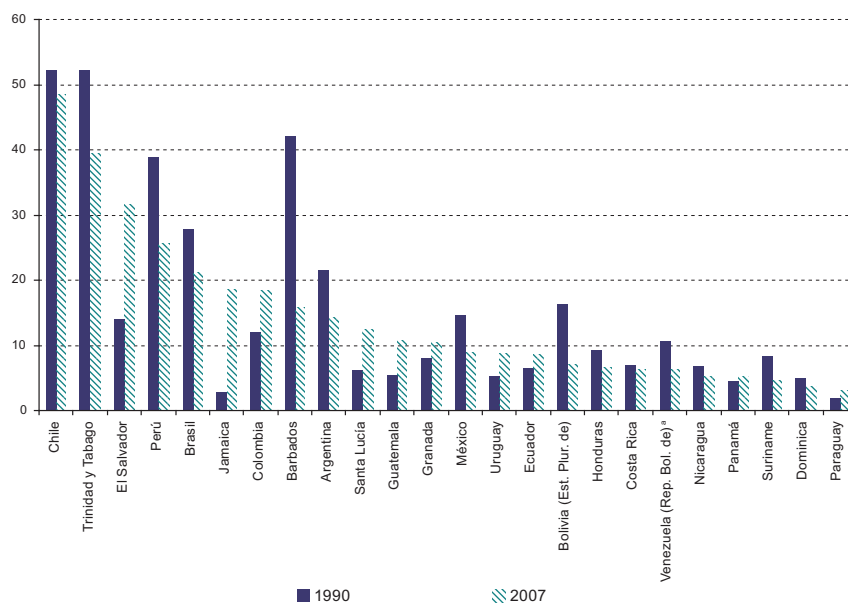
Otros ejemplos se encuentran en la generación durable de electricidad. México es un exportador importante de productos como calentadores de agua por energía solar, y el Estado Plurinacional de Bolivia concentra en el Salar de Uyuni la mayor reserva mundial de litio, que es clave para las baterías de los vehículos “limpios”. La liberalización del comercio de productos inocuos para el clima se presenta entonces como una fuente de oportunidades importante para varios países de la región.

La otra cara del nexo cada vez más importante entre el comercio y la mitigación del cambio climático es el desafío para los exportadores latinoamericanos de adaptarse a las crecientes exigencias vinculadas con el cambio climático para acceder a los mercados de los países industrializados. Estas demandas se plasman en una diversidad de medidas, que incluyen varios esquemas de etiquetado de huella de carbono, pero también iniciativas para aplicar impuestos al carbono a las importaciones provenientes de los países en desarrollo.

Los modestos resultados alcanzados en el decimoquinto período de sesiones de la Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP 15), celebrada en Copenhague en diciembre de 2009, hacen más probable que iniciativas unilaterales como las mencionadas aumenten en número en los próximos meses. Ello plantea importantes riesgos potenciales para el acceso de las exportaciones de la región a los mercados de los países industrializados. En este contexto, resulta urgente persistir en los esfuerzos por alcanzar un acuerdo multilateral vinculante en la próxima conferencia mundial sobre este tema que se celebrará en México, D.F. en noviembre de 2010.

En América Latina y el Caribe existe una gran heterogeneidad con respecto al peso de las industrias ambientalmente sensibles (IAS) en las exportaciones (véase el gráfico VIII.12). Las IAS incluyen el hierro y el acero, los metales no ferrosos, los químicos industriales, la pulpa y el papel, y los minerales no metálicos. La participación de las IAS en las exportaciones es muy variada: mientras en países como México, el Paraguay y algunos países centroamericanos (con la excepción de El Salvador y Guatemala) este parámetro fue inferior al 10% en 2007, en otros como Chile, El Salvador y Trinidad y Tabago fue superior al 30%.

Gráfico VIII.12  
**PARTICIPACIÓN DE LAS INDUSTRIAS AMBIENTALMENTE SENSIBLES  
 EN LAS EXPORTACIONES, 1990 Y 2007**  
 (En porcentajes)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de datos de Estadísticas e Indicadores Sociales (CEPALSTAT) [en línea] <http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepalstat.asp?carpetas=estadisticas>, sobre la base de Banco de Datos del Comercio Exterior de América Latina y el Caribe (BADACEL).

<sup>a</sup> La cifra corresponde a 1999.

En el período 2003-2007, el auge exportador de bienes primarios en varios países latinoamericanos ha fortalecido su especialización en industrias con uso intensivo de energía y capital y alta contaminación en la última década, especialmente en América del Sur. Por su parte, México adoptó un patrón comercial que se aleja de manera clara de este tipo de industrias mediante la consolidación de un modelo exportador con mayor contenido tecnológico y menor intensidad en emisiones de carbono (CEPAL, 2009c).

La región tiene poca experiencia en la planificación para adaptar la producción y las exportaciones al cambio climático. Esto se debe a la falta de información o a la inseguridad sobre la manera adecuada de llevar adelante dicha adaptación, la incertidumbre sobre la interacción entre el cambio climático y otras presiones económicas y sociales, la falta de percepción pública y concienciación sobre el cambio climático y sus efectos, el horizonte de planificación a corto plazo, la carencia de mecanismos para la participación pública, la falta de conocimientos técnicos (estadísticos, económicos, jurídicos, institucionales), el conocimiento limitado de las herramientas y los procedimientos para evaluar el desempeño de la adaptación y la falta de recursos y de prioridad política para avanzar en esta área (Magrin y otros, 2007; PNUMA/SEMARNAT, 2006). En este contexto, la mayoría de los países de la región requieren asistencia técnica y económica para diseñar e implementar programas de mitigación y adaptación en forma coordinada.

#### d) **Hacia una estrategia de internacionalización y una cooperación regional más profunda**

Hoy en día, la competitividad internacional se extiende más allá de los precios bajos y comprende también infraestructuras adecuadas, sistemas de transporte eficientes, conectividad en telecomunicaciones y procedimientos aduaneros ágiles, entre otros elementos. Para ello, es necesario fortalecer las instituciones relacionadas con la logística del comercio, armonizar las normas y los reglamentos en el ámbito regional y multilateral, y mejorar la creación de capacidades, sobre todo en beneficio de los pequeños y medianos exportadores.

Orientar la cooperación regional y la ayuda para el comercio hacia estos temas fortalecería las posibilidades del comercio intrarregional, lo que, a su vez, podría generar un espacio más compatible con avances en la propia integración comercial. En efecto, en variados ámbitos de la competitividad, esta tiende a recoger los rasgos dominantes en espacios económicos ampliados, los que no necesariamente pueden coincidir con las fronteras nacionales. De allí la importancia de realizar esfuerzos de cooperación regional y subregional para avanzar en la innovación e internacionalización de empresas, desafíos ambos que requieren una dimensión crítica de escala que —con pocas excepciones— tiende a exceder el tamaño de los mercados nacionales de la región.

Se trata de un doble desafío. Por una parte, articular con una visión estratégica las políticas de promoción y diversificación de exportaciones, las de innovación y difusión tecnológica, las de atracción de inversión extranjera directa (IED) y las de formación de recursos humanos. Por otra parte, fomentar alianzas público-privadas que permitan definir objetivos de común acuerdo y trabajar mancomunadamente en su concreción, emulando así —con las adaptaciones necesarias a las distintas realidades nacionales— las experiencias de diversos países de Europa, Asia y Oceanía que han logrado una inserción exitosa en la economía mundial.

Los procesos de integración regional deben hacerse cargo de estos nuevos desafíos. De no hacerlo, corren el riesgo de ser cada vez más ignorados por los agentes económicos privados e incluso por los propios gobiernos nacionales. Al respecto, cabe recordar las múltiples razones por las cuales el mercado regional es esencial para mejorar la inserción internacional de América Latina y el Caribe, y así avanzar hacia una transformación productiva con equidad. En efecto, el comercio intrarregional: i) contribuye a la diversificación productiva al ser más intensivo en manufacturas y aportar un mayor valor agregado y contenido de conocimiento que el comercio con el resto del mundo; ii) es más amigable con las pymes (y, por lo tanto, con el empleo); iii) se enlaza estrechamente con los flujos intrarregionales de inversión y de comercio de servicios, y iv) permite generar economías de escala y aprendizaje que lo convierten en una potencial plataforma para abordar mercados más exigentes.

A estas razones tradicionales a favor de la integración, debe agregarse la comprobación de que en la economía globalizada de hoy la competitividad incorpora elementos que son crecientemente regionales (o subregionales), más que nacionales<sup>8</sup>. Las especificidades nacionales tienden a diluirse frente a las grandes tendencias de la economía global. En particular, las economías de la región —probablemente con las contadas excepciones del Brasil y México— no son de una magnitud tal que las haga atractivas per se, con independencia del ámbito regional.

Pese a 50 años de esfuerzos, el desempeño de la integración en la región está significativamente por debajo de su potencial. Aún no se ha logrado constituir un espacio económico integrado, y la convergencia entre los principales esquemas subregionales se ve remota. No obstante algunos avances significativos, la liberalización del comercio de bienes sigue siendo incompleta, tanto a nivel subregional como entre subregiones, lo que dificulta la convergencia entre estas. Subsisten considerables barreras no arancelarias, asociadas a altos niveles de discrecionalidad. Tampoco se ha avanzado lo suficiente en procesos graduales de acumulación de origen que puedan estimular la gestación de verdaderas cadenas regionales de valor. La liberalización del comercio de servicios está más rezagada aún, así como la convergencia de criterios de política en temas cruciales como las inversiones y la contratación pública.

Por otra parte, los avances son muy limitados en la reducción de las elevadas asimetrías que caracterizan a la región. Siguen sin concretarse las promesas de incorporación de empresas de los países de menor desarrollo relativo a las cadenas subregionales de valor, con la consecuente defahección de tales países hacia los esquemas existentes de integración. Tampoco se ha avanzado lo suficiente en varias dimensiones clave de la competitividad internacional, como la integración energética (en una región rica en recursos energéticos), la integración física, donde la región presenta un notable déficit de infraestructura (por ejemplo, comparada con Asia), y la cooperación en políticas de innovación, ciencia y tecnología, y educación, entre otras. Subyace a todo lo anterior un nivel de cumplimiento con lo pactado inferior al deseable y agravado por la falta de mecanismos creíbles para resolver las controversias comerciales. Por último, tampoco se avanza con la rapidez necesaria en los temas de facilitación del

<sup>8</sup> Por ejemplo, la posibilidad de utilizar los acuerdos de libre comercio con megamercados como plataforma para la exportación de varios países geográficamente contiguos supone similares niveles de infraestructura, logística, facilidades aduaneras, calidad y otros requisitos, todos estrechamente ligados a la homogeneidad en los niveles de competitividad entre dichas economías.

comercio, lo que perjudica sobre todo a los países sin litoral y a los de menor tamaño, precisamente los más dependientes del comercio intrarregional.

Producto de todo lo anterior, la región presenta bajos niveles de comercio intrarregional, y —pese al favorable ciclo 2003-2007— se ha ido rezagando frente a Asia en la atracción de la IED, la participación en el comercio mundial de servicios y la participación en las cadenas globales de valor. Esto no es trivial, pues termina traducándose en un menor ritmo de reducción de la pobreza y la inequidad. La frustración ante estas insuficiencias (entre otros factores) ha llevado a varios países a negociar acuerdos de libre comercio con socios extrarregionales. Sin embargo, dichos acuerdos —si bien contribuyen a un mejor acceso a mercados relevantes— suelen carecer de una óptica amplia de desarrollo y, por lo tanto, no son garantía de una mayor competitividad internacional. En suma, no constituyen una alternativa real a la integración regional.

Hoy coexisten en la región distintas visiones sobre el papel del comercio internacional y las modalidades de inserción en la economía global. Este fenómeno se ha visto reforzado por la actual crisis. El desafío es construir integración a partir de esas miradas diversas, con realismo y a partir de intereses compartidos por todos los participantes. En este contexto, las diferencias comerciales no deben ser obstáculo para avanzar en otros temas, quizás más urgentes, para enfrentar los desafíos de competitividad de la región. Específicamente, la CEPAL ha propuesto centrar los esfuerzos de cooperación regional en ocho áreas: inversión en infraestructura, fomento del comercio intrarregional, innovación, reducción de las asimetrías, cohesión social, acercamiento a Asia y el Pacífico, reforma del sistema financiero internacional y cambio climático<sup>9</sup>. Avances graduales pero concretos en cada uno de estos ámbitos aparecen como un camino más deseable que grandes proyectos fundacionales. En definitiva, se requiere pasar de la retórica a la práctica integracionista.

Otros desafíos ineludibles para la región son preservar un adecuado clima de negocios, mantener los acervos institucionales de la integración y avanzar en el cumplimiento de los acuerdos alcanzados, así como en la convergencia entre estos. En último término, lo más importante es intentar abordar los diversos desafíos de la competitividad mediante iniciativas que privilegien la cooperación regional.

Avanzar en las áreas mencionadas —y en la integración en general— exigirá la construcción de una institucionalidad más sólida y eficaz en torno de los acuerdos subregionales de integración, a partir del modelo esencialmente intergubernamental hoy predominante. Esta institucionalidad debe desempeñar un papel crítico en la protección de los intereses de los países más pequeños frente a los de los socios más grandes. También debería colaborar en la mediación de los intereses conflictivos que puedan presentarse entre los diversos países miembros. En ambos casos, se estaría invirtiendo en reforzar la credibilidad de los procesos de integración.

## e) **Conclusión**

La crisis económica global ha afectado fuertemente al comercio internacional, a la inversión extranjera directa y a los créditos bancarios privados, y esboza en el corto plazo un escenario de parcial desglobalización. El dinamismo que caracterizó a los años inmediatamente previos a la crisis demorará posiblemente un par de años en restablecerse, pero lo más probable es que esta desglobalización sea transitoria. En definitiva, primarán las tendencias estructurales de la economía mundial, en particular el intenso cambio tecnológico y su rápida aplicación a las actividades productivas. Del mismo modo, la región de Asia y el Pacífico continuará siendo la más dinámica del mundo, en términos de crecimiento, comercio internacional, inversión extranjera directa, innovación tecnológica y fuente de recursos financieros, consolidándose como un centro fundamental en la economía mundial del siglo XXI.

Pese a la fuerte caída que experimentó en 2009 producto de la crisis, el comercio internacional seguirá siendo una fuente de oportunidades para el crecimiento económico y el desarrollo sostenible de la región en el mediano y largo plazo. Ello requerirá mejorar la calidad de la inserción internacional de la región, transitando de un esquema en que predomina el comercio interindustrial, basado en exportaciones de recursos naturales poco procesados, a uno de creciente inserción en las cadenas globales de valor. Para lograrlo, el principal reto sigue siendo alcanzar una mayor diversificación productiva y exportadora.

<sup>9</sup> Véanse propuestas específicas en cada una de estas áreas en CEPAL (2010b).

En este contexto, el principal mensaje para la región es que resulta imperativo adaptarse a las tendencias de fondo aquí identificadas, particularmente el intenso y continuo ritmo del avance tecnológico y la irrupción de Asia en la economía mundial. A ello se suma ahora la necesidad de incorporar la temática del cambio climático en las agendas nacionales y regionales de crecimiento, competitividad e innovación. Los países que interpreten correctamente estas tendencias estructurales y logren adaptarse a ellas serán los que mayor provecho podrán obtener de las oportunidades que plantea la globalización. Por el contrario, los que no sean capaces de hacerlo, necesariamente tendrán una inserción internacional menos dinámica, con el consecuente impacto en las perspectivas de avanzar hacia menores niveles de pobreza y una mayor equidad.

## B. FINANCIAMIENTO DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO Y LA ASISTENCIA INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO

Objetivo	Metas	Indicadores
<b>Objetivo 8</b>	<b>Meta 8.A</b>	<b>Asistencia oficial para el desarrollo (AOD)</b>
Fomentar una alianza mundial para el desarrollo	<p>Desarrollar aún más un sistema comercial y financiero abierto, basado en normas, previsible y no discriminatorio Incluye el compromiso de lograr una buena gestión de los asuntos públicos, el desarrollo y la reducción de la pobreza, en los planos nacional e internacional</p> <p><b>Meta 8.B</b></p> <p>Atender las necesidades especiales de los países menos adelantados Incluye el acceso libre de aranceles y cupos de las exportaciones de los países menos adelantados; el programa mejorado de alivio de la deuda de los países pobres muy endeudados (PPME) y la cancelación de la deuda bilateral oficial, y la concesión de una asistencia oficial para el desarrollo más generosa a los países que hayan expresado su determinación de reducir la pobreza</p> <p><b>Meta 8.C</b></p> <p>Atender las necesidades especiales de los países en desarrollo sin litoral y de los pequeños Estados insulares en desarrollo (mediante el Programa de Acción para el desarrollo sostenible de los pequeños Estados insulares en desarrollo y las decisiones adoptadas en el vigésimo segundo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General)</p>	<p><b>8.1</b> AOD neta, total y para los países menos adelantados, en porcentaje del ingreso nacional bruto de los países donantes del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la OCDE</p> <p><b>8.2</b> Proporción de la AOD total bilateral y por sectores que los donantes del CAD de la OCDE destinan a servicios sociales básicos (enseñanza básica, atención primaria de la salud, nutrición, abastecimiento de agua potable y servicios de saneamiento)</p> <p><b>8.3</b> Proporción de la AOD bilateral de los donantes del CAD de la OCDE que no está condicionada</p> <p><b>8.4</b> AOD recibida por los países en desarrollo sin litoral como proporción de su ingreso nacional bruto</p> <p><b>8.5</b> AOD recibida por los pequeños Estados insulares en desarrollo como proporción de su ingreso nacional bruto</p>

La caída en la disponibilidad global de flujos financieros debido a la crisis que se inició en 2008 hace imperativo cumplir con la meta de Monterrey (2002) de dedicar un 0,7% del PIB a la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) para impedir retrocesos en el grado de avance hacia el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). No obstante, los niveles de AOD se mantienen muy por debajo de esta meta. Para avanzar en el cumplimiento de los ODM no basta con aumentar los recursos, sino que además se requiere mejorar su eficiencia y eficacia. Para esto, es necesario equilibrar la canalización de la AOD hacia sectores productivos y sociales y fortalecer la institucionalidad para coordinar esfuerzos e intereses y lograr los objetivos planteados en la agenda de desarrollo.

Para responder a la heterogeneidad y diversidad en las necesidades de los países de la región, hay que reevaluar el concepto de renta media como criterio para la asignación de la AOD. La definición operativa de renta media no refleja la heterogeneidad de los países que conforman este grupo y la gran diversidad de sus necesidades. Los países de renta media no muestran la misma capacidad de acceder al sistema financiero internacional, no poseen el mismo grado de desarrollo institucional, tienen distintos niveles de pobreza y evidencian distinta capacidad para generar ahorro doméstico. Sobre la base del criterio de renta media, los países de América Latina y el Caribe, independientemente de sus situaciones específicas, han perdido participación relativa en los flujos de la AOD: entre 1990 y 2008 el volumen de AOD recibida como porcentaje del ingreso nacional bruto (INB) regional disminuyó desde un 0,5% a un 0,22%.

## 1. Introducción

La crisis económica y financiera global provocó una caída de las fuentes de financiamiento tanto externas como internas de las economías emergentes. En el frente externo, los flujos de capital privado hacia todas las regiones en desarrollo se vieron reducidos como consecuencia de la crisis<sup>10</sup>. Lo mismo sucedió con la disponibilidad de divisas por exportaciones ya que, debido a la caída en la demanda global y a fuertes restricciones de liquidez, el comercio internacional se desplomó a una velocidad aun mayor que la registrada durante la Gran Depresión.

En el frente interno, los efectos de la crisis sobre la actividad económica —sumados, en algunos casos, al aumento del gasto público como consecuencia de políticas contracíclicas para enfrentar la crisis— redundaron en un empeoramiento de la situación fiscal de los países en desarrollo y, por ende, les dejó un margen limitado para la movilización de recursos a nivel nacional.

En el caso de América Latina y el Caribe, los flujos financieros netos sin inversión extranjera directa (IED) de seis de las mayores economías de la región pasaron de representar un 1% del PIB acumulado anual en el tercer trimestre de 2008 a un mínimo del -1,6% del PIB en el segundo trimestre de 2009, es decir una reversión de 2,6 puntos del PIB<sup>11</sup>. La IED hacia América Latina y el Caribe en su conjunto también se vio muy afectada y se contrajo aproximadamente un 37% en 2009, la mayor caída en por lo menos los últimos 30 años, y las entradas de divisas por exportaciones cayeron en una magnitud sin precedentes en los últimos 70 años<sup>12</sup>. Finalmente, los flujos de remesas recibidas por la región, que en muchos países son un complemento fundamental del ingreso de los hogares más pobres, cayeron alrededor del 10% en 2009, y no se espera que se registren una significativa recuperación en el futuro cercano<sup>13</sup>.

Sumado a todo lo expuesto, en el frente interno, el año 2010 encontrará a la región con una coyuntura fiscal más ajustada. La caída en el nivel de actividad —el PIB regional habría descendido un 1,8% en 2009— unida al aumento del gasto público para la implementación de políticas fiscales contracíclicas redundaron en un deterioro del saldo primario, que pasó de un superávit del 1,4% del PIB en 2008 a un déficit del 1% en 2009<sup>14</sup>.

Dado lo anterior, en un contexto como el actual, los flujos de AOD se tornan más vitales que nunca para contrarrestar la restricción de recursos a nivel interno y externo e impedir retrocesos sustantivos en la situación social de los países en desarrollo y, sobre todo, en el grado de avance con respecto a los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

<sup>10</sup> Véase Institute of International Finance (IIF), 2009.

<sup>11</sup> Promedio ponderado de las cifras de la Argentina, el Brasil, Chile, Colombia, México y el Perú.

<sup>12</sup> Si bien entre 1999 y 2003 se registró una disminución de los flujos de IED de alrededor del 47%, en aquel caso la caída se centró solo en dos países (la Argentina y el Brasil), mientras que en esta oportunidad la contracción es mucho más generalizada en toda la región (véase CEPAL, 2009d).

<sup>13</sup> Para los años 2010 y 2011 se espera un crecimiento muy leve del flujo de remesas hacia la región, del 0,5% y el 3,5%, respectivamente (Banco Mundial, 2009).

<sup>14</sup> En algunos países de la región, la baja del precio de los productos básicos fue otro factor que influyó en la caída de los ingresos fiscales. Cabe destacar que en muchos países los aumentos del déficit fueron, en parte, consecuencia justamente de la implementación de programas de gasto público para enfrentar los efectos sociales de la crisis.

Lamentablemente, la necesidad fundamental de que se preserven y aumenten los flujos de AOD como paliativo a la caída en otras fuentes de financiamiento se produce en un momento en que los países desarrollados enfrentan, a su vez, otras necesidades de financiamiento propias derivadas de los efectos de la crisis. Los enormes paquetes de rescate fiscal y monetario implementados por la mayoría de las principales economías desarrolladas para enfrentar la crisis redundaron en un notable deterioro de sus finanzas públicas y es posible, entonces, que estas economías se vean reacias a aumentos sustanciales de los volúmenes de AOD.

En lo que respecta a América Latina y el Caribe en particular, la posibilidad de que los flujos de AOD hacia la región se incrementen se ve debilitada por un factor adicional a la escasez general de recursos. La lógica que generalmente ha seguido la asignación de la AOD ha priorizado a los países de menores ingresos por sobre los países de renta media, relegando así a un segundo plano a muchos países de la región, aun cuando estos presentaran importantes necesidades no cubiertas y sectores con alto grado de vulnerabilidad económica y social. Esta lógica de asignación según el criterio de países de renta media ha sido la causa de que América Latina y el Caribe haya tenido tradicionalmente una participación muy reducida en el total de flujos de AOD hacia las regiones en desarrollo y podría ser la causa de que, dada una restricción mayor de recursos que en épocas anteriores, la pérdida de participación de la región se acentuara.

En esta parte del capítulo se discute en primer lugar la evolución general de los flujos de asistencia al desarrollo en las últimas décadas (sección 1), se analiza la lógica que ha seguido la asignación de la asistencia en dicho período (sección 2) y se evalúa cuál ha sido la situación particular de América Latina y el Caribe como receptora de asistencia para el desarrollo (sección 3). En las dos últimas secciones se revisan algunos cambios en la forma de asignación de la AOD en los últimos años, tanto en términos sectoriales como de las características específicas de los flujos de asistencia, y se discuten los desafíos a futuro para la asistencia al desarrollo y lo que cabe esperar respecto de esta en el futuro cercano.

A lo largo del capítulo se enfatizan varios mensajes que vale la pena resaltar. Por una parte, se menciona la necesidad fundamental de América Latina y el Caribe como región de que se introduzcan cambios en las políticas y las prioridades de asignación que actualmente sigue la asistencia para el desarrollo, para que en ella se consideren las necesidades específicas de los países y no se base en una lógica de asignación según el criterio de países de renta media. Asimismo, se hace hincapié en la necesidad imperiosa de que los países donantes y las instituciones multilaterales pertinentes hagan un esfuerzo para movilizar mayores montos de recursos hacia la AOD, de forma que el aumento de asistencia hacia algunos países o regiones con necesidades no vaya en desmedro de otros. Los países donantes y las instituciones multilaterales deberían estar conscientes de que el deterioro de los indicadores sociales en cualquiera de las economías en desarrollo no solo es un problema para quienes padecen necesidades básicas insatisfechas en el momento actual, sino que también puede tener consecuencias a mucho mayor plazo y su daño puede extenderse en el tiempo durante generaciones. Un ejemplo de ello es el capital humano, cuyo deterioro resultante de carencias en materia de alimentación, salud y educación constituye un efecto a largo plazo que pesa sobre la capacidad de desarrollo de los países aun mucho tiempo después de iniciada la recuperación de los indicadores económicos y de los que se refieren a esas mismas carencias. Esta realidad debería entonces ser tenida en cuenta por los países donantes al momento de decidir entre priorizar las finanzas públicas propias o priorizar las necesidades aumentadas de los países en desarrollo.

En el capítulo también se pone énfasis en la necesidad de potenciar la forma de asignación de los flujos de asistencia que estarán disponibles para la región de manera que estos tengan el mayor impacto multiplicador posible. En este sentido, es necesario que los recursos se asignen de acuerdo con una estrategia precisa definida en conjunto entre los países receptores y donantes y que dicha estrategia asigne un mayor peso a los sectores con más capacidad de creación de empleo. Más allá de la natural importancia de la AOD dirigida a los sectores sociales, también la estrategia de asignación de asistencia debería apuntar a potenciar las capacidades de los países para así sacar el mayor provecho de los fondos disponibles, no solo en el corto plazo, sino también en el mediano y largo plazo, contrarrestando de esa forma los potenciales efectos de la crisis sobre la senda de crecimiento futuro de la región.

Por último, se menciona la necesidad de que el conjunto de países desarrollados y en desarrollo sigan estudiando formas adicionales e innovadoras de financiamiento que se sumen a las que actualmente están en uso y que puedan aportar recursos frescos ante una coyuntura de escasez general de financiamiento como la actual. A la

vez, en un mundo futuro que, al menos en el corto y mediano plazo, estará caracterizado por un mayor dinamismo de las economías emergentes en comparación con las desarrolladas, la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular surgen como dos complementos ineludibles a la forma tradicional de la AOD.

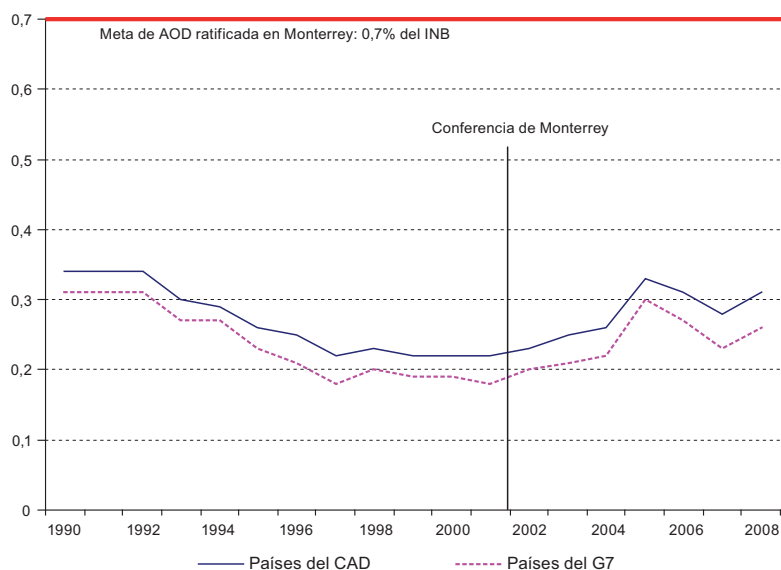
## 2. Evolución general de los flujos de la asistencia oficial para el desarrollo

La AOD constituye un flujo de financiamiento bajo la forma de donaciones o préstamos en condiciones favorables cuyo objetivo solidario es el de ayudar a enfrentar los problemas y atender las necesidades de los países en desarrollo y reducir así las disparidades e inequidades mundiales (CEPAL, 2005)<sup>15</sup>.

Ya en 1970, una resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas propuso dedicar el 0,7% del INB de los donantes a la AOD<sup>16</sup>. Este compromiso fue ratificado en varias ocasiones, en particular en la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo celebrada en Monterrey, México, en marzo de 2002.

No obstante, y a pesar de una leve tendencia al alza iniciada al impulso de Monterrey, aún no se han movilizado los recursos financieros necesarios y el nivel de AOD se mantiene muy por debajo de la meta acordada. En el año 2008, el nivel de AOD neta por parte de los países del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) alcanzó en promedio solo el 0,31% de su INB. Este nivel, además de encontrarse por debajo de la meta del 0,7%, está incluso por debajo del nivel del año 1990, cuando la AOD neta representó un 0,34% del INB de los países donantes (véase el gráfico VIII.13)<sup>17</sup>.

Gráfico VIII.13  
EVOLUCIÓN DE LA ASISTENCIA OFICIAL PARA EL DESARROLLO OTORGADA POR LOS PAÍSES DEL COMITÉ DE ASISTENCIA PARA EL DESARROLLO (INDICADOR 8.1 DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO), 1990-2008  
(En porcentajes del ingreso nacional bruto)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

<sup>15</sup> La AOD incluye donaciones o préstamos en condiciones favorables a los países y territorios en desarrollo incluidos en la lista de receptores de asistencia del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la OCDE (véase la lista en el anexo 2). En el caso de los préstamos concedidos en condiciones favorables, incluye un 25% en concepto de donación. Está excluida la asistencia con propósitos militares. La asistencia multilateral incluye el financiamiento proveniente de bancos de desarrollo multilaterales, organismos de las Naciones Unidas y agrupaciones regionales (por ejemplo, organismos de la Unión Europea) (CEPAL, 2005).

<sup>16</sup> Resolución 2626 (XXV) de las Naciones Unidas del 24 de octubre de 1970.

<sup>17</sup> El monto total de AOD por parte de los países del CAD incluye no solamente la ayuda bilateral, sino también las contribuciones que estos países realizan a los organismos multilaterales.

De los 22 países que conforman el CAD, solo 5 —Dinamarca, Luxemburgo, Noruega, los Países Bajos y Suecia— excedieron la meta del 0,7% del INB en 2008. El máximo valor lo registró Suecia (0,98% del INB), mientras que el mínimo se observó en los Estados Unidos y el Japón (ambos con un 0,19% del INB). Por otra parte, en 11 de los 22 países, la AOD como porcentaje del INB presentó en 2008 un nivel menor que en 1990.

En términos absolutos, los volúmenes de asistencia para el desarrollo también han tenido una evolución decepcionante en las dos últimas décadas, con la excepción de algunos años en que registraron aumentos significativos por razones puntuales<sup>18</sup>.

A pesar de haberse registrado un nivel récord de 128.600 millones de dólares<sup>19</sup> y un crecimiento en términos reales del 14% en 2008, el crecimiento medio para el período 1991-2008 fue de solamente un 2,2% (véanse los cuadros VIII.6 y VIII.7)<sup>20</sup>.

Cuadro VIII.6  
**DESEMBOLSO DE LA ASISTENCIA OFICIAL PARA EL DESARROLLO (AOD) NETA HACIA LOS PAÍSES EN DESARROLLO (INDICADOR 8.2 DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO), 1990-2008**  
(En millones de dólares a precios corrientes)

	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
AOD neta total											
de la cual:											
Bilateral por parte de países del CAD	56 959	58 975	49 791	52 267	60 858	71 121	79 399	107 975	106 149	107 102	128 608
Multilateral	38 462	40 481	36 064	35 111	40 757	49 735	54 304	82 424	76 901	72 881	86 455
	12 609	17 733	12 943	16 231	17 372	18 222	21 863	22 542	24 794	29 518	33 856

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

<sup>a</sup> Comité de Asistencia para el Desarrollo.

Cuadro VIII.7  
**CRECIMIENTO MEDIO ANUAL DE LA ASISTENCIA OFICIAL PARA EL DESARROLLO (AOD) NETA HACIA LOS PAÍSES EN DESARROLLO**  
(En porcentajes)

	1991-2008	2008
Total países en desarrollo	2	14
Europa	7	46
África	1	7
América Latina y el Caribe	1	26
Asia	3	18
Oceanía	-2	13
Sin especificar	5	10

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

<sup>18</sup> Por ejemplo, el aumento en 2005 es puntual y responde a la AOD destinada a los países afectados por el tsunami de 2004, así como también hacia el Iraq y Nigeria.

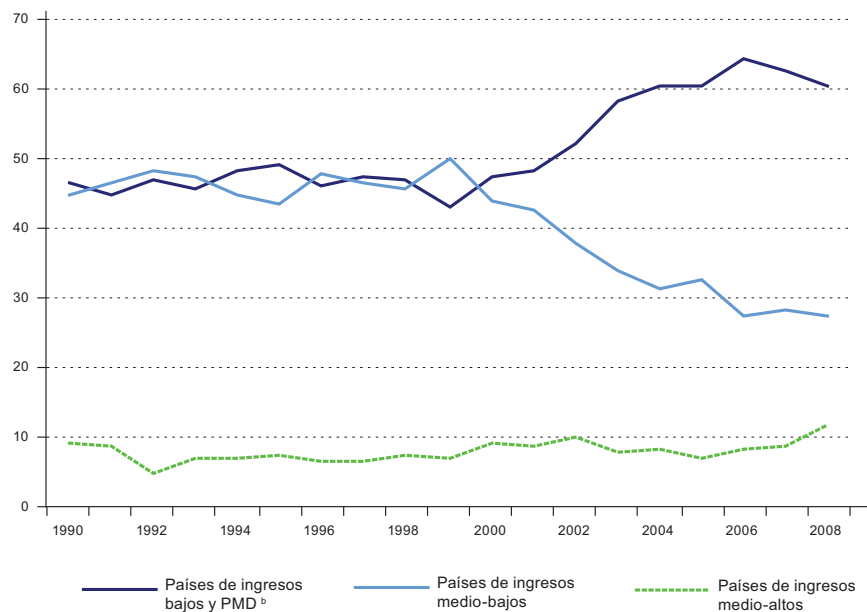
<sup>19</sup> Véase el listado de países del CAD en el anexo I.

<sup>20</sup> Una nota positiva con respecto a la evolución de los volúmenes de AOD que vale la pena destacar es que al comparar los montos que algunos de los países del CAD destinan a la asistencia para el desarrollo con un indicador del monto que los mismos países destinan a apoyar a sus productores agrícolas, se observa que, si bien existe una clara desventaja para la AOD, afortunadamente esta ha tendido a decrecer con el tiempo. Por ejemplo, en el caso de los Estados Unidos, en el año 2000 el monto de apoyo a los productores (*producer support estimate* (PSE)) era cinco veces más grande que el monto de AOD, mientras que en 2008 ambos montos fueron iguales.

### 3. Lógica de asignación de la asistencia oficial para el desarrollo: canalización hacia las economías de menores ingresos

En la lógica que ha seguido la asignación de la AOD por parte de los países donantes, así como por parte de las instituciones multilaterales en las últimas dos décadas, resalta la canalización de una mayor proporción de esta hacia las economías clasificadas como de ingresos bajos (incluidos aquellos clasificados como países menos desarrollados), en detrimento de las economías de renta media. Esta tendencia se ve acentuada desde finales de los años noventa (véase el gráfico VIII.14).

Gráfico VIII.14  
**PARTICIPACIÓN DE LOS PAÍSES EN EL TOTAL DE DESEMBOLSOS NETOS DE ASISTENCIA OFICIAL PARA EL DESARROLLO (AOD), SEGÚN NIVEL DE INGRESO<sup>a</sup>**  
(En porcentajes)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

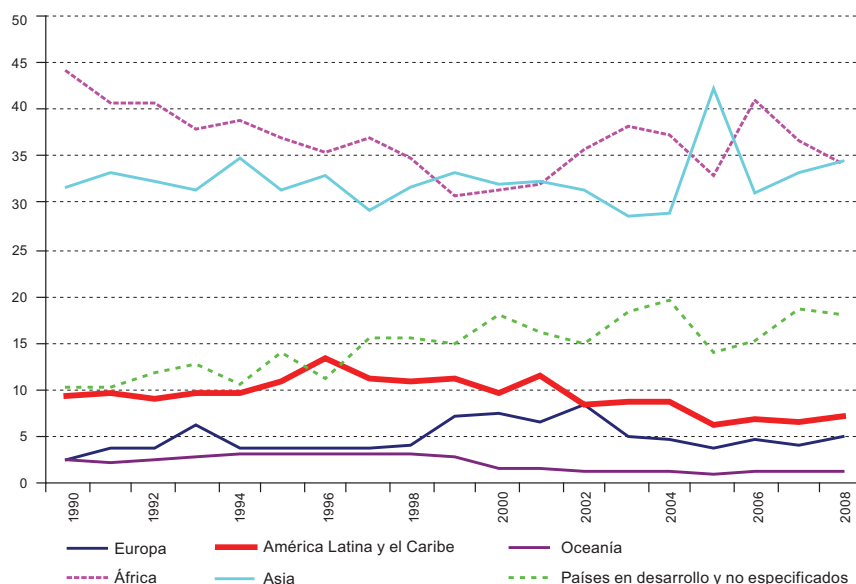
<sup>a</sup> El total de AOD se construyó como la suma de las tres categorías que aparecen en el gráfico. Entre 1990 y 2008, varios países cambiaron de grupo de ingreso según la clasificación de la OCDE. Sin embargo, en el gráfico la clasificación se realizó para el período completo, utilizando la última clasificación disponible, correspondiente a 2008. Se excluyó al Iraq del grupo de ingresos medio-bajos, ya que en 2005 este país concentró gran parte de la AOD dirigida hacia dicho grupo.

<sup>b</sup> PMD: Países menos desarrollados.

De este modo, para el período comprendido entre 2000 y 2008, los países de ingresos bajos (incluidos los menos desarrollados) absorbieron casi un 60% de los flujos totales de la AOD, mientras que los países de ingresos medios recibieron el 40% restante. Dentro de este grupo, a su vez, los países de ingreso medio-bajo fueron los que absorbieron tres cuartas partes de los flujos.

La canalización de la AOD hacia países de menores ingresos ha tenido como consecuencia la concentración de los flujos de asistencia en las regiones donde están localizados la mayor parte de estos países. De esta forma, Asia y África han sido históricamente las regiones que han concentrado la mayor parte de esos recursos y actualmente ostentan la mayor participación, ambas con un 34%. Por el contrario, la participación relativa de América Latina y el Caribe como receptora de asistencia oficial para el desarrollo cayó de un 9% en 1990 a un 7% del total en 2008 (véase el gráfico VIII.15).

Gráfico VIII.15  
**PARTICIPACIÓN DE LAS REGIONES EN LA ASISTENCIA OFICIAL PARA  
 EL DESARROLLO (AOD) NETA TOTAL**  
*(En porcentajes)*



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

Esta baja y decreciente participación de América Latina y el Caribe en los flujos totales de la AOD hacia el mundo en desarrollo se debe justamente a que la mayor parte de los países de la región están clasificados como de ingresos medio-altos y reciben volúmenes muy reducidos de AOD. Pero también se debe a que, al considerar la comparación internacional, ni siquiera los países de menores ingresos relativos de nuestra región aparecen entre los principales receptores de AOD a nivel mundial. En efecto, en el promedio de los años 2000 y 2008, ningún país de América Latina y el Caribe figuró entre los primeros 10 receptores de AOD como porcentaje de su INB<sup>21</sup>.

Si bien tiene sentido que la AOD intente llenar la brecha entre las posibilidades y las necesidades en los países de menores recursos, no se puede pasar por alto la existencia de grandes disparidades en cada grupo de países clasificados según su nivel de ingreso. Por ejemplo, en el promedio del período 2000-2008, se constata que en el grupo de países clasificados como de ingreso medio-bajo a nivel mundial, el nivel de ingreso per cápita osciló entre un mínimo de 1.943 dólares y un máximo de 9.077 dólares. A su vez, la tasa de pobreza en este grupo de países osciló entre un mínimo del 2% y un máximo del 81%<sup>22</sup>. La misma disparidad se encuentra en el grupo de países de ingreso medio-alto; el nivel de ingreso per cápita osciló entre un mínimo de 4.100 dólares y un máximo de 19.547 dólares y la tasa de pobreza fluctuó entre un mínimo del 2% y un máximo del 43% (véase el cuadro VIII.8).

En el caso del grupo de países clasificados como de ingreso medio-bajo en América Latina y el Caribe, el nivel de ingreso per cápita osciló entre un mínimo de 2.264 dólares y un máximo de 7.140 dólares. A su vez, la tasa de pobreza en este grupo de países fluctuó entre un mínimo del 15% y un máximo del 35%. En el grupo de países de renta media-alta de América Latina y el Caribe, el nivel ingreso per cápita osciló entre un mínimo de 5.854 dólares y

<sup>21</sup> Muy por el contrario, de los 10 menores receptores de AOD a nivel mundial, 7 pertenecían a América Latina y el Caribe.

<sup>22</sup> Véase la clasificación de los países según grupos de ingresos provista por la OCDE en el anexo 2. Las cifras hacen referencia al nivel de PIB per cápita medido en PPA y la tasa de pobreza utilizando la línea de 2 dólares diarios por persona. Los datos provienen de la base de datos del Banco Mundial (World Development Indicators).

un máximo de 19.547 dólares y la tasa de pobreza fluctuó entre un mínimo del 3% y un máximo del 21% (véase el cuadro VIII.8)<sup>23</sup>.

En este sentido, resultaría natural que la asistencia para el desarrollo se asignara de acuerdo con una lógica de necesidades específicas de los países y, en estos, de los sectores más afectados. Los países donantes deberían realizar una reevaluación de la lógica de asignación según el concepto de países de renta media en el momento de canalizar los flujos de asistencia para el desarrollo, ya que este grupo de países presenta una gran heterogeneidad y cuenta en su interior con sectores expuestos a un alto grado de vulnerabilidad económica y social.

Cuadro VIII.8  
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE Y MUNDO: ESTADÍSTICAS DESCRIPTIVAS  
DEL INGRESO PER CÁPITA Y DE LA POBREZA <sup>a</sup>

(En dólares y porcentajes)

Mundo

Países de ingresos medio-bajos						
Variable	Número de observaciones	Total	Media	Desvío estándar	Mínimo	Máximo
PIB per cápita	41		4 395	1 712	1 943	9 077
Tasa de pobreza (en porcentajes)	33		29,6	20,7	2	81
Países de ingresos medio-altos						
PIB per cápita	35		10 579	3 838	4 100	19 547
Tasa de pobreza (en porcentajes)	16		13,0	10,0	2	43

América Latina y el Caribe

Países de ingresos medio-bajos						
Variable	Número de observaciones	Total	Media	Desvío estándar	Mínimo	Máximo
PIB per cápita	11		4 661	748	2 264	7 140
Tasa de pobreza (en porcentajes)	10		25,1	6,8	15	35
Población en situación de pobreza	11	66,5	6,0	5,0	0,3	19
Población en situación de indigencia	11	33,1	3,0	2,6	0,2	10
Países de ingresos medio-altos						
PIB per cápita	19		10 301	3 946	5 854	19 547
Tasa de pobreza (en porcentajes)	9		12,2	6,6	3	21
Población en situación de pobreza	20	108,0	4,9	12,7	0	49
Población en situación de indigencia	16	32,9	1,5	3,9	0	14

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco Mundial, World Development Indicators.

<sup>a</sup> Las cifras se refieren al nivel de PIB per cápita medido en PPA y la tasa de pobreza se basa en la línea de 2 dólares diarios. La clasificación de los países según grupos de ingresos proviene de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

<sup>23</sup> Cabe destacar que estas pronunciadas disparidades entre los países de cada grupo pueden incluso ser mayores si en lugar del ingreso se utilizan dimensiones de la pobreza como el acceso a servicios básicos, nutrición, educación, salud y otras contempladas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

#### 4. América Latina y el Caribe como receptora de AOD

De los 128.600 millones de dólares de AOD canalizada hacia los países en desarrollo en 2008, solo 9.300 millones de dólares se dirigieron hacia América Latina y el Caribe (un 7,2%). De este total, 6.900 millones de dólares (casi tres cuartas partes) fue AOD bilateral por parte de los países del CAD y 2.300 millones de dólares (casi una cuarta parte) fue AOD por parte de agencias multilaterales (cuadro VIII.9).

Cuadro VIII.9  
**DESEMBOLSOS DE ASISTENCIA OFICIAL PARA EL DESARROLLO (AOD)  
 NETA HACIA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**  
*(En millones de dólares, a precios corrientes)*

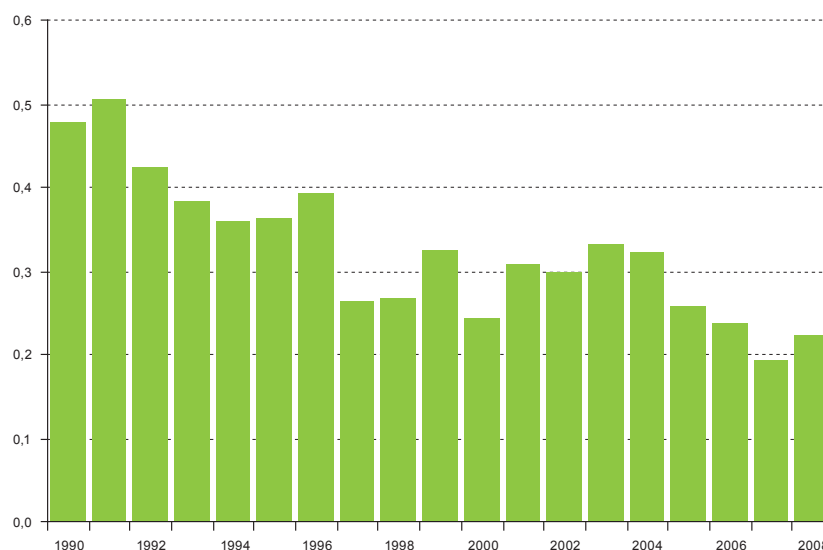
	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
AOD neta total de la cual:	5 233	6 384	4 838	5 990	5 076	6 129	6 803	6 706	7 308	6 954	9 262
Bilateral países del CAD <sup>a</sup>	4 188	4 807	3 846	4 456	3 892	4 569	5 122	4 819	5 236	4 744	6 907
Multilateral	1 032	1 543	941	1 489	1 119	1 520	1 646	1 841	2 032	2 109	2 264

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

<sup>a</sup> Comité de Asistencia para el Desarrollo.

Como se observa en el cuadro VIII.7, el crecimiento medio anual de la AOD hacia América Latina y el Caribe desde 1990 hasta 2008 fue de solo el 1% en términos reales. Este crecimiento resultó insuficiente para que aumentara —o al menos no disminuyera— el monto de la AOD recibida como porcentaje del INB regional. De este modo, entre 1990 y 2008 América Latina y el Caribe vio reducido el volumen de AOD recibida como porcentaje del INB regional de un 0,5% en 1990 a un 0,22% en 2008 (véase el gráfico VIII.16).

Gráfico VIII.16  
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: ASISTENCIA OFICIAL PARA EL  
 DESARROLLO (AOD) RECIBIDA, 1990-2008**  
*(En porcentajes del ingreso nacional bruto)*



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco Mundial. La cifra de AOD de 2008 proviene de la OCDE.

En la región se ha observado una lógica de asignación similar a la lógica global por la cual los países clasificados como de ingresos bajos y medio-bajos han recibido volúmenes más significativos de AOD como porcentaje de su ingreso que los países clasificados como de ingresos medio-altos (véase el cuadro VIII.10). Se observa así una clara asociación entre el nivel de ingreso per cápita de los países y la AOD que han recibido en los últimos tiempos (véase el gráfico VIII.17).

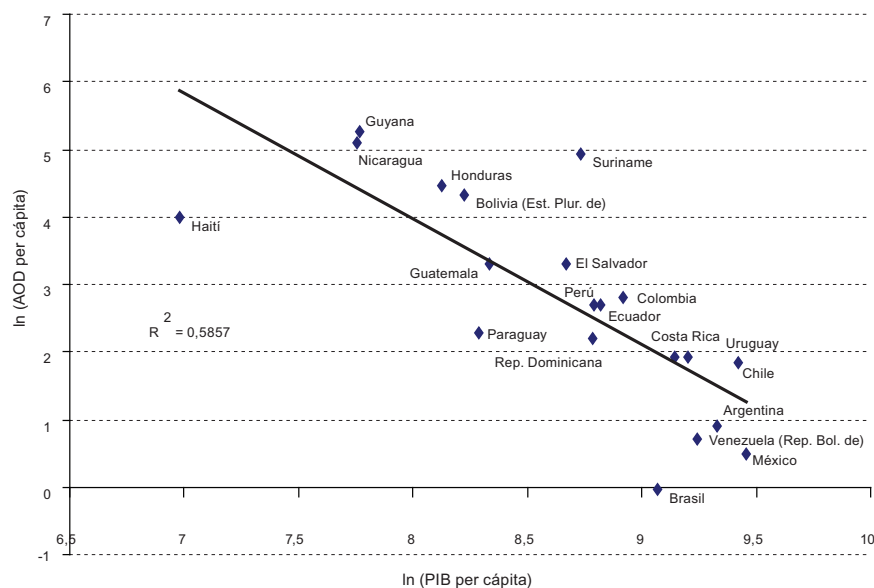
Cuadro VIII.10  
**DESEMBOLSOS NETOS DE ASISTENCIA PARA EL DESARROLLO (AOD)**  
**HACIA PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE<sup>a</sup>**  
*(En porcentajes del ingreso nacional bruto)*

	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	
PMD Haití	5,9	24,7	5,4	4,7	4,5	7,1	6,6	10,1	11,7	11,5	13,1	
Países de ingresos medio-bajos	Bolivia (Estado Plurinacional de)	11,8	11,0	5,9	9,4	9,0	12,1	9,4	5,9	6,8	3,7	3,9
	Colombia	0,2	0,2	0,2	0,4	0,5	0,9	0,5	0,4	0,6	0,4	0,4
	Ecuador	1,7	1,2	1,0	0,9	0,9	0,6	0,5	0,6	0,5	0,5	0,5
	El Salvador	7,4	3,1	1,4	1,8	1,7	1,3	1,4	1,2	0,9	0,4	1,1
	Guatemala	2,7	1,4	1,4	1,3	1,2	1,1	0,9	1,0	1,6	1,3	1,4
	Guyana	61,0	15,1	17,5	17,6	10,8	13,9	21,5	20,1	19,6	12,3	14,5
	Honduras	16,0	11,0	6,4	9,4	6,4	5,1	7,9	7,5	5,8	4,0	4,1
	Nicaragua	33,4	23,0	15,0	24,1	13,5	21,5	29,1	16,1	14,2	15,0	11,5
	Paraguay	1,1	1,7	1,1	0,9	1,1	0,9	0,3	0,7	0,6	0,9	0,8
	Perú	1,6	0,7	0,8	0,9	0,9	0,9	0,7	0,6	0,5	0,3	0,4
	República Dominicana	1,5	0,8	0,2	0,4	0,6	0,3	0,4	0,3	0,2	0,3	0,3
Países de ingresos medio-alto	Anguila	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	
	Antigua y Barbuda	1,3	0,5	..	1,3	2,0	..	..	0,9	0,4	0,7	0,7
	Argentina	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0
	Barbados	0,2	-0,1	0,0	0,0	0,1	0,8	1,1	-0,1	..	..	..
	Belize	7,4	3,0	1,9	2,8	2,6	1,3	0,8	1,2	0,8	1,9	2,1
	Brasil	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	Chile	0,3	0,2	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0
	Costa Rica	3,2	0,3	0,1	0,0	0,0	0,2	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2
	Cuba	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
	Dominica	12,1	11,8	6,5	8,1	12,9	4,7	11,6	7,7	6,9	6,0	6,3
	Granada	6,6	4,1	4,4	3,1	2,8	2,7	4,1	11,6	6,0	4,0	5,5
	Jamaica	6,5	1,9	0,1	0,6	0,3	0,1	0,9	0,4	0,3	0,2	0,6
	México	0,06	0,14	-0,01	0,02	0,02	0,02	0,01	0,02	0,03	0,01	0,01
	Montserrat	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
	Panamá	1,97	0,53	0,14	0,23	0,17	0,22	0,17	0,19	0,20	-0,74	0,13
	Saint Kitts y Nevis	5,24	1,77	1,30	3,28	8,95	0,05	0,02	0,64	1,12	0,72	9,12
	Santa Lucía	3,33	9,24	1,78	2,89	5,01	2,25	-2,95	1,30	2,21	2,19	2,04
	San Vicente y las Granadinas	8,18	18,68	1,95	2,47	1,31	1,82	2,74	1,07	1,00	12,35	4,71
	Suriname	15,63	11,09	3,85	3,39	1,12	0,89	1,67	2,53	3,08	6,20	3,71
	Trinidad y Tabago	0,38	0,51	-0,02	-0,02	-0,10	-0,03	-0,01	-0,01	0,08	0,10	0,05
Uruguay	0,59	0,35	0,08	0,07	0,10	0,20	0,22	0,09	0,11	0,15	0,11	
Venezuela (República Bolivariana de)	0,17	0,06	0,07	0,04	0,06	0,10	0,04	0,04	0,03	0,03	0,02	
Países de ingreso medio-alto	3,9	3,4	1,2	1,5	2,0	0,9	1,1	1,5	1,2	1,9	2,0	
Países de ingreso bajo y medio-bajo	12,0	7,8	4,7	6,0	4,2	5,5	6,6	5,4	5,3	4,2	4,3	

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

<sup>a</sup> Para la clasificación de países según ingreso se utilizó la última clasificación disponible según la OCDE. PMD: Países menos desarrollados. En América Latina y el Caribe se incluye solo a Haití.

Gráfico VIII.17  
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (20 PAÍSES): RELACIÓN ENTRE EL INGRESO POR HABITANTE Y LA ASISTENCIA OFICIAL PARA EL DESARROLLO POR HABITANTE, 2004-2007<sup>a</sup>**



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

<sup>a</sup> Ambas cifras corresponden al promedio del período 2004-2007.

Esta tendencia en la forma de asignación de los flujos de asistencia hacia América Latina y el Caribe ha redundado en que, en promedio, casi un 80% del total de la AOD dirigida hacia la región desde 1990 haya sido captada por los países de ingresos bajos y medio-bajos (véase el gráfico VIII.18).

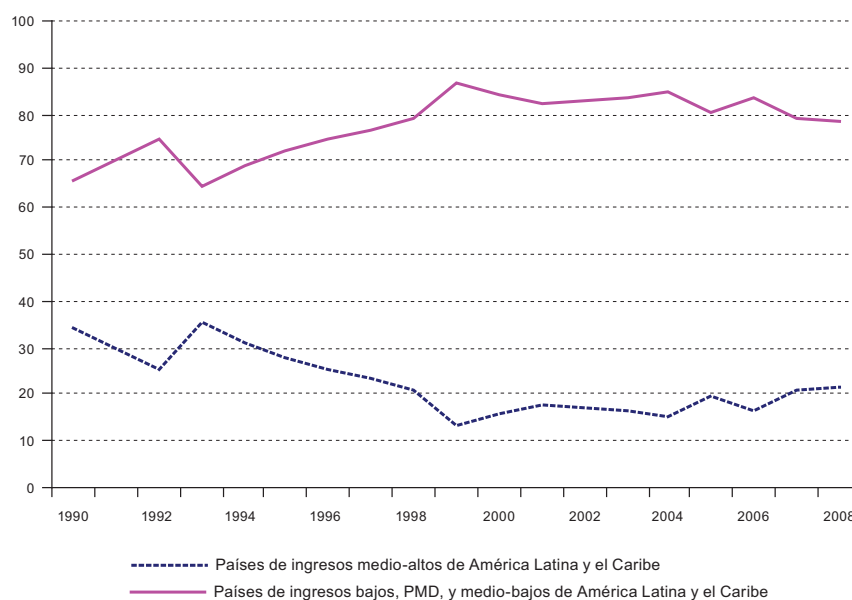
Sin embargo, es importante señalar que algunos países de la región clasificados como de ingresos medio-altos y que reciben una proporción insignificante de asistencia oficial (véase el cuadro VIII.10) enfrentan desafíos considerables en términos de una desigualdad persistente y de pobreza normalmente concentrada en ciertos estratos de la población. Asimismo, varios pequeños Estados o territorios clasificados como “insulares en desarrollo” —cuyo grupo es muy heterogéneo— presentan una alta vulnerabilidad a conmociones externas —como los desastres naturales que cíclicamente desestabilizan la senda de desarrollo de muchos de esos países— y presiones provenientes del reducido tamaño de sus economías<sup>24</sup>. En este sentido, como ya se mencionó, la lógica de asignación de AOD debería focalizarse sobre la base de las necesidades específicas de los países, más allá del grupo al que pertenezcan según la clasificación de acuerdo con su nivel de ingreso.

Incluso en el grupo de países de ingresos medio-bajos, es necesario considerar sus necesidades específicas para canalizar la AOD de la forma más efectiva posible. Si bien en algunos casos estos países pueden estar recibiendo grandes volúmenes de AOD en términos relativos, la forma que esta toma también es esencial. Por ejemplo, en el grupo de países de ingresos medio-bajos de la región que han recibido mayores volúmenes de AOD en términos relativos, figuran algunos que al mismo tiempo son clasificados como “países pobres muy endeudados” (el Estado Plurinacional de Bolivia, Guyana, Honduras, Nicaragua y, más recientemente, Haití). Esto significa que, en algunos casos, una importante proporción de la AOD recibida ha sido bajo la forma de acciones relativas a su

<sup>24</sup> El grupo de pequeños Estados insulares está compuesto por: Antigua y Barbuda, Antillas Neerlandesas, Aruba, Bahamas, Barbados, Belice, Cuba, Dominica, Granada, Guyana, Haití, Islas Vírgenes de los Estados Unidos, Jamaica, República Dominicana, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Suriname y Trinidad y Tabago (División de Estadísticas de las Naciones Unidas, sobre la base de la Oficina del Alto Representante para los Países Menos Adelantados, los Países en Desarrollo sin Litoral y los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo).

deuda externa (condonaciones y otras) y no bajo la forma de “fondos frescos” dirigidos a otros sectores<sup>25</sup>. En particular, si se considera la participación de las acciones relativas a la deuda externa en el total de fondos de AOD comprometidos entre 2002 y 2007, esta fue de un 25% para el Estado Plurinacional de Bolivia, de un 27% para Nicaragua y de casi un 30% para Honduras. La cara opuesta de este hecho es el menor peso de la AOD bajo la forma de servicios sociales e infraestructura social. En estos tres países, la participación de esta se situó entre un 32% y un 39% entre 2002 y 2007, muy por debajo de la participación que dicho rubro tuvo para América Latina y el Caribe en su conjunto.

Gráfico VIII.18  
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: PARTICIPACIÓN EN LOS FLUJOS DE ASISTENCIA OFICIAL PARA EL DESARROLLO (AOD), SEGÚN INGRESOS DE LOS PAÍSES**  
*(En porcentajes del total de la AOD)*



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

<sup>a</sup> Para la clasificación de países según ingreso se utilizó la última clasificación disponible según la OCDE. PMD: Países menos desarrollados. En América Latina y el Caribe se incluye solo a Haití.

En definitiva, si bien la AOD bajo la forma de acciones relativas a la deuda refleja la preocupación y voluntad, por parte de los países donantes y de la comunidad internacional en general, de aliviar la carga de la deuda sobre los países de más bajos ingresos, también se deberían tener en cuenta las necesidades concretas de flujos “frescos” de asistencia que pueden presentar esos países.

## 5. Cambios en la forma de asignación de la asistencia oficial para el desarrollo

En la forma que ha seguido la asignación de la AOD por parte de los países donantes así como por parte de las instituciones multilaterales resaltan algunos elementos que es necesario destacar. En primer lugar, ha habido una tendencia

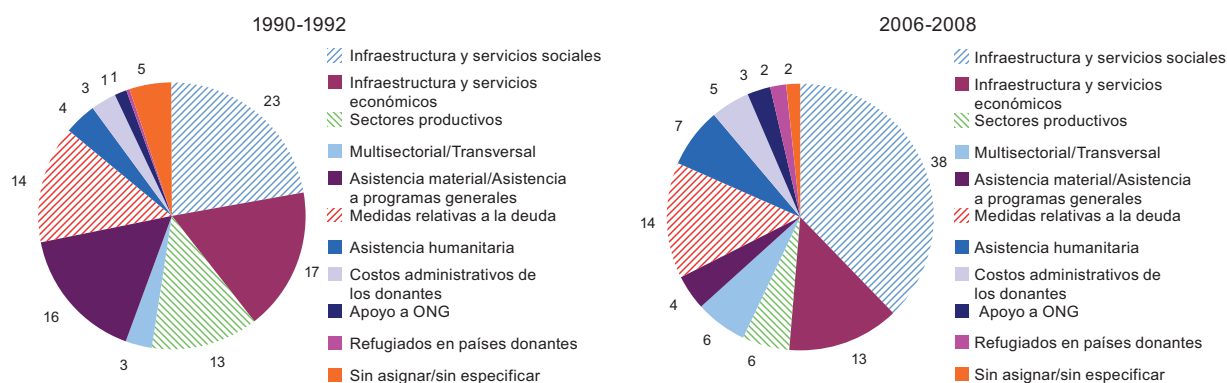
<sup>25</sup> La Iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados, adoptada en 1996, se ha orientado fundamentalmente a disminuir el servicio de la deuda, mediante la condonación de deudas y la adopción de plazos más largos para el pago de la deuda pendiente. Véase la lista actual de países elegibles para asistencia bajo la iniciativa del FMI/Banco Mundial para los países pobres muy endeudados [en línea] <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/hipc.htm>.

al aumento de los sectores de servicios sociales e infraestructura social en el total de AOD. Asimismo, ha continuado la tendencia —en línea con lo planteado en los Objetivos de Desarrollo del Milenio— de dar más peso a las donaciones frente a los créditos en el total de la ayuda oficial para el desarrollo. Esto presenta ventajas, pero también algunas desventajas que a veces pueden no resultar evidentes.

**a) Aumento del peso de los sectores de servicios sociales e infraestructura social en el total de recursos de asistencia oficial para el desarrollo comprometida**

Ha aumentado en las últimas dos décadas el peso de los sectores de servicios sociales e infraestructura social en el total de asistencia oficial para el desarrollo comprometida por los países donantes (véase el gráfico VIII.19).

Gráfico VIII.19  
**PAÍSES EN DESARROLLO: COMPROMISOS DE AOD POR PARTE DEL TOTAL DE DONANTES, POR SECTOR (INDICADOR 8.2 DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO)<sup>a</sup>**  
(En porcentajes)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

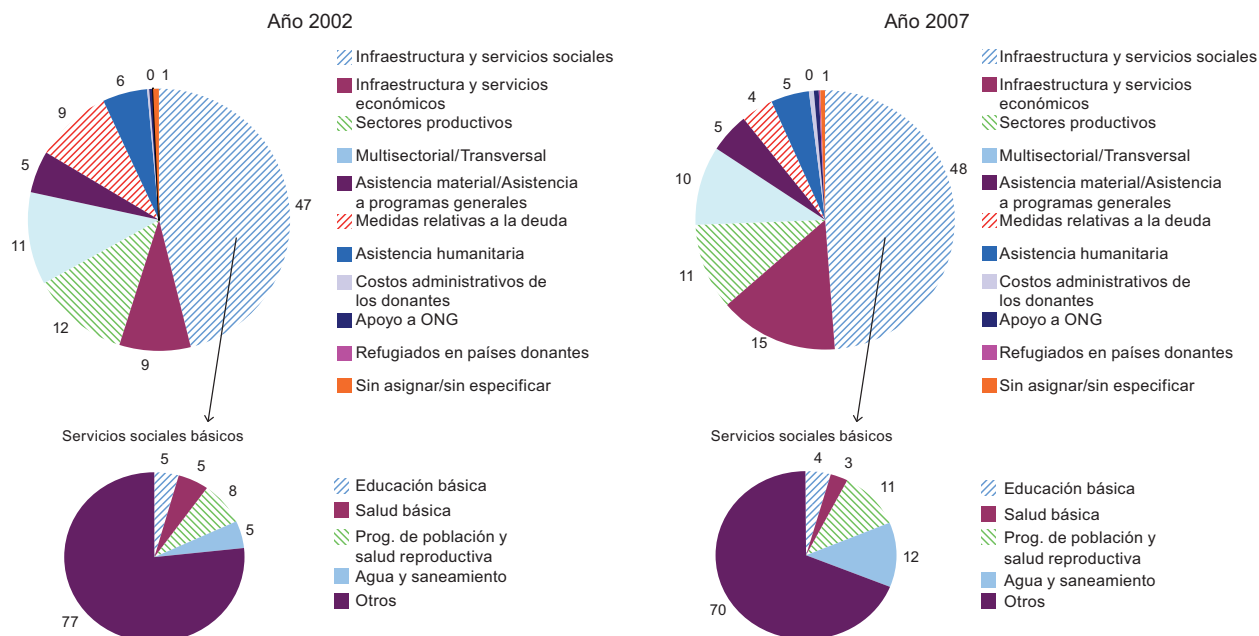
<sup>a</sup> Debido a la falta de información, el análisis por sector se basó en datos de compromisos de AOD y no en los desembolsos efectivos de cada año.

En el caso de América Latina y el Caribe la situación ha sido similar. Como se destacó en un estudio de la CEPAL (Naciones Unidas, 2005), en la década de 1990 se registró un redireccionamiento de las asignaciones de la AOD desde los objetivos de infraestructura económica y de desarrollo general (que incluyen, entre otros, los programas de asistencia al ajuste estructural) hacia los sectores de servicios sociales e infraestructura social. Ya en 2002 estos últimos absorbían casi la mitad de la AOD dirigida a la región. Aunque entre 2002 y 2007 aumentó nuevamente el peso relativo de los sectores de infraestructura económica (del 7% al 15%), los sectores sociales continuaron teniendo el mayor peso de todos, para alcanzar en 2007 una participación del 48% en el total de la asistencia para el desarrollo.

En cada sector social, la participación de los recursos asignados a los servicios sociales básicos, específicos del indicador 8.2 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (enseñanza básica, atención primaria de la salud, nutrición, abastecimiento de agua y servicios de saneamiento) ha aumentado de un 23% a un 30% entre 2002 y 2007 (véase el gráfico VIII.20).

Por otra parte, las acciones relativas a la deuda externa (condonación, canjes, refinanciamiento y repactación, entre otras) —que habían ganado importancia entre 1990 y 2002 (véase Naciones Unidas, 2005)— redujeron su participación a partir de entonces y en 2007 representaron solamente un 4% de la AOD comprometida hacia la región.

Gráfico VIII.20  
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: DISTRIBUCIÓN DE LA ASISTENCIA OFICIAL PARA EL DESARROLLO COMPROMETIDA POR LOS DONANTES, SEGÚN SECTORES, 2002 Y 2007**  
*(En porcentajes)*



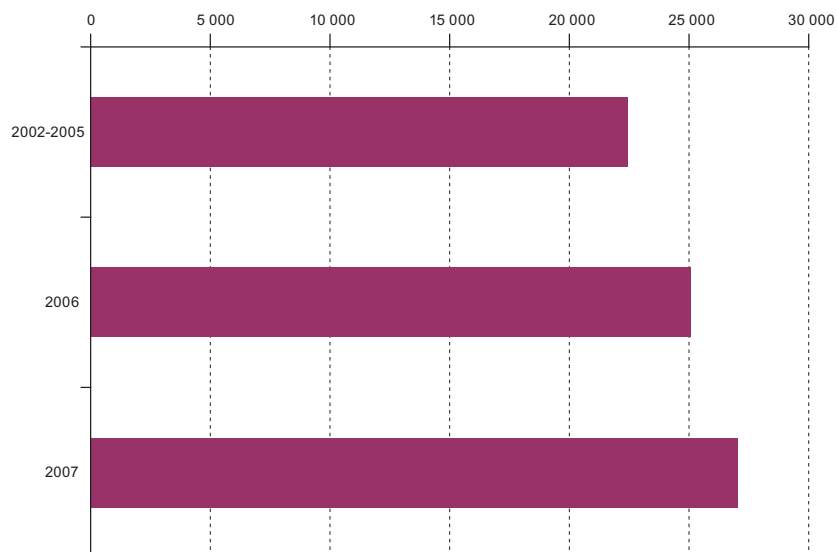
**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

Si bien la AOD dirigida a los sectores sociales y la dirigida directamente a los sectores vinculados con las metas del Milenio son fundamentales en la consecución de dichos objetivos, no se debe pasar por alto la relevancia de la asistencia dirigida a los sectores productivos y a aquellos con mayor capacidad de creación de empleo. Los recursos de asistencia deberían asignarse de acuerdo con una estrategia que tenga como foco, además de potenciar los sectores sociales, potenciar los que generan un impacto multiplicador mayor. En este sentido, por ejemplo, la asistencia oficial destinada a fomentar la capacidad comercial, la ayuda para el comercio, apunta justamente a potenciar las capacidades de los países para que estos puedan sacar el mayor provecho de los fondos disponibles y lograr un impacto no solo en el corto plazo sino también en el mediano y largo plazo. La iniciativa de la ayuda para el comercio no constituye un fondo específico nuevo para el comercio ni tampoco una categoría específica de AOD, sino que simplemente provee a los países receptores y donantes de un marco para conectar una gama de actividades de desarrollo dentro de una estrategia coherente de desarrollo comercial (OCDE/OMC, 2009). Más concretamente, el concepto de ayuda para el comercio incluye la AOD destinada principalmente a: i) la provisión de asistencia técnica para la política y la regulación comercial (por ejemplo, colaborar con los países en el desarrollo de estrategias comerciales, negociación de acuerdos de comercio, entre otros); ii) la creación de infraestructura vinculada al comercio (por ejemplo, carreteras, puertos, telecomunicaciones para comunicar el mercado doméstico con los mercados globales); iii) la creación de capacidad productiva (por ejemplo, ayudando al sector privado a explotar algunas ventajas comparativas y diversificar sus exportaciones); iv) la ayuda a los países con los costos provenientes de ajustes vinculados a la integración comercial (por ejemplo, los costos de reducir tarifas), y v) otras necesidades vinculadas al comercio (OCDE/OMC, 2009).

Los fondos de la ayuda para el comercio destinados al total de los países en desarrollo han venido mostrando una tendencia creciente en los últimos años y en 2007 alcanzaron 27.100 millones de dólares, un 21% más que para el promedio 2002-2005 en términos reales (véase el gráfico VIII.21). Sin embargo, de ese total, más del 55% se concentró en 20 países, de los cuales la mayoría están clasificados como países menos desarrollados (7)

o países de ingresos bajos (5)<sup>26</sup>. De esta forma, al igual que sucede con los flujos totales de AOD, en el caso de la ayuda para el comercio también son Asia y África las regiones cuya participación es mayor en el total de fondos. América Latina y el Caribe, por su parte, recibió solo un 8% del total de ayuda para el comercio hacia el mundo en desarrollo en 2007 y esta participación ha variado muy poco en los últimos años.

Gráfico VIII.21  
**MAGNITUD Y EVOLUCIÓN RECIENTE DE LA AYUDA DESTINADA A FOMENTAR LA CAPACIDAD  
 COMERCIAL DE LOS PAÍSES EN DESARROLLO (INDICADOR 8.9 DE LOS OBJETIVOS  
 DE DESARROLLO DEL MILENIO)**  
 (En millones de dólares constantes de 2007)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

En un contexto en que la demanda global se ha reducido significativamente a raíz de la crisis y en que los recursos para el financiamiento del comercio se han tornado muy escasos, el apoyo de la comunidad internacional y de los países donantes es vital para reducir el deterioro de las perspectivas de crecimiento de largo plazo de las regiones en desarrollo, y en particular de América latina y el Caribe. En síntesis, no solamente el volumen de asistencia, sino también su calidad en términos de los sectores a los que se dirige y las prioridades que atiende, se tornan de vital importancia para recuperar el crecimiento en los años venideros y evitar el deterioro de las condiciones sociales en los países receptores.

#### **b) Aumento de la AOD bajo la forma de donaciones y AOD no condicionada**

En lo relativo a las características de los flujos de AOD hacia los países en desarrollo ha habido algunas notas positivas que se relacionan directamente con el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En particular, ha aumentado la proporción de AOD en forma de donaciones respecto de los créditos. La proporción de donaciones en el total de desembolsos brutos de AOD hacia los países en desarrollo aumentó de un 68% en 1990 a un 81% en 2008. Es decir que solo un 19% de la AOD tuvo la forma de créditos en el año 2008.

En el caso de América Latina y el Caribe sucedió algo similar y se ha dado un aumento de la proporción de AOD en forma de donaciones respecto de los créditos. La proporción de donaciones en el total de desembolsos brutos

<sup>26</sup> En el caso de los países de menores ingresos, la mayor parte de los recursos se utiliza para cubrir necesidades en términos de infraestructura. Por otra parte, en los países de ingreso medio suele priorizarse más, en general, la creación de capacidades productivas (OCDE/OMC, 2009).

de AOD hacia la región aumentó de un 69% en 1990 a un 84% en 2008, de modo que solo un 16% de la AOD tuvo la forma de créditos en 2008.

La AOD bajo la forma de donaciones tiene la clara ventaja de ser recursos que los países receptores no deben reembolsar a los donantes. Sin embargo, la desventaja no siempre evidente es que a veces las donaciones son otorgadas con más condicionalidades en lo referente a su uso que los créditos, los cuales suelen tener la posibilidad de un uso más libre. A este respecto, la situación ideal en lo que refiere a las características de los flujos de asistencia debería ser que los recursos fueran asignados de acuerdo con una estrategia precisa definida en conjunto por parte de los países receptores y donantes y no simplemente con condiciones impuestas por estos últimos. Un ejemplo particular de esas condiciones que pueden resultar impuestas se refiere a que el país beneficiario utilice la asistencia recibida para comprar bienes y servicios producidos por el país donante (ayuda condicionada). Al observar la evolución de la proporción de la AOD bilateral comprometida por parte de los donantes del CAD —que no está condicionada en este sentido— se constata una tendencia positiva, ya que ha ido en aumento. En línea con lo buscado mediante los ODM (indicador 8.3), alcanzó el 87% en 2008 en comparación con un 81% en 2000 y un 59% en 1990.

## **6. El futuro del financiamiento para el desarrollo: qué se puede esperar y cuáles son los desafíos**

La actual crisis económica y financiera global, que tuvo su epicentro en los Estados Unidos y los países desarrollados, ha sido la más profunda de los últimos 60 años y sus consecuencias se han hecho sentir en mayor o menor medida en todas las regiones del mundo en desarrollo. Uno de los efectos fundamentales de la crisis ha sido el de reducir las fuentes de financiamiento, tanto externas como internas, disponibles para las economías emergentes.

Los flujos de capital privado hacia todas las regiones en desarrollo se vieron reducidos como consecuencia de la crisis. Lo mismo sucedió con la disponibilidad de divisas por exportaciones ya que, debido a la caída de la demanda global y a las fuertes restricciones de liquidez imperantes, el comercio internacional se desplomó a una velocidad aun mayor que la registrada durante la Gran Depresión<sup>27</sup>.

Los efectos de la crisis sobre la actividad económica —en algunos casos aunados al aumento del gasto público para emprender políticas fiscales contracíclicas— redundaron en un empeoramiento de la situación fiscal de los países en desarrollo y, por ende, les dejó un margen limitado para la movilización de recursos a nivel nacional.

En América Latina y el Caribe, los flujos financieros netos (sin IED) de seis de las mayores economías de la región pasaron de representar un 1% del PIB acumulado anual en el tercer trimestre de 2008 a un mínimo de -1,6% del PIB en el segundo trimestre de 2009, es decir una reversión de 2,6 puntos del PIB<sup>28</sup>. La inversión extranjera directa hacia América Latina y el Caribe en su conjunto también se vio severamente afectada y se contrajo aproximadamente un 37% en 2009, la mayor caída en por lo menos los últimos 30 años, y las entradas de divisas por exportaciones cayeron en una magnitud sin precedentes en los últimos 70 años (CEPAL, 2009a)<sup>29</sup>. Finalmente, los flujos de remesas recibidas por la región, que en muchos países son un complemento fundamental del ingreso de los hogares más pobres, cayeron alrededor del 10% en 2009, y no se espera que se recuperen significativamente en el futuro cercano<sup>30</sup>.

El año 2010 encontrará a la región con una coyuntura fiscal más ajustada. La caída en el nivel de actividad —el PIB regional habría caído un 1,8% en 2009—, unida al aumento del gasto público para la implementación de

<sup>27</sup> Desde julio de 2008 (el punto más alto del año) hasta mayo de 2009, se registró una contracción del 37% en el valor del comercio mundial y todas las regiones del mundo han sufrido caídas en sus exportaciones (véase CEPAL, 2009a).

<sup>28</sup> Se consideró el promedio simple de la Argentina, el Brasil, Chile, Colombia, México y el Perú.

<sup>29</sup> Aunque entre 1999 y 2003 se registró una disminución de los flujos de IED de alrededor del 47%, en aquel caso la caída se centró solo en dos países (la Argentina y el Brasil), mientras que en esta oportunidad la contracción es mucho más generalizada en toda la región (véase CEPAL, 2009d).

<sup>30</sup> Para 2010 y 2011 se espera un crecimiento muy leve del flujo de remesas hacia la región del 0,5% y el 3,5%, respectivamente (Banco Mundial, 2009).

políticas fiscales contracíclicas, redundó en un deterioro del saldo primario que pasó de un superávit del 1,4% del PIB en 2008 a un déficit del 1% en 2009<sup>31</sup>.

En un contexto como el actual, los flujos de AOD se tornan más vitales que nunca para contrarrestar la restricción de recursos a nivel interno y externo e impedir retrocesos sustantivos en la situación social de los países en desarrollo y en particular en el grado de avance con respecto a los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Lamentablemente, la necesidad fundamental de que se preserven y aumenten los flujos de AOD como paliativo a la caída en otras fuentes de financiamiento, se produce en un momento en que los países desarrollados enfrentan, a su vez, otras necesidades de financiamiento propias derivadas de los efectos de la crisis. La mayoría de las principales economías desarrolladas reaccionaron ante la crisis con enormes paquetes de rescate fiscal y monetario y esto, unido a la caída en los niveles de actividad económica, redundó en un notable deterioro de sus finanzas públicas. De este modo, el déficit fiscal de los países desarrollados del G20 cerrará el año 2009 en un 9,7% del PIB en promedio según estimaciones del FMI y en 2010 se ubicará en un 8,7% del PIB. Por su parte, la deuda pública bruta de estos países cerrará el año 2009 en un 98,9% y en 2010 se ubicará en torno al 106,7% del PIB (informe del Fondo Monetario Internacional, 3 de noviembre de 2009). Es posible, entonces, que estas economías se tornen más reacias a aumentos sustanciales de los volúmenes de asistencia para el desarrollo de forma de evitar mayores desequilibrios en sus cuentas fiscales. Por lo tanto, lo que suceda con los flujos de AOD en el futuro cercano (2010 y 2011) dependerá básicamente de cómo los países donantes prioricen el cuidado de sus finanzas públicas frente a las necesidades aumentadas de los países en desarrollo.

En 2005, en la Cumbre del Grupo de los Ocho celebrada en Gleneagles (Reino Unido) y en la Cumbre del Milenio +5 de apoyo a las metas del Milenio, los países donantes hicieron compromisos de aumentar los volúmenes de AOD, que fueron reafirmados en la reunión del G20 del 2 de abril de 2009. La mayoría de dichos compromisos estuvieron expresados como proporción del INB de los países y algunos establecieron metas concretas hacia el año 2010 (véase el cuadro VIII.11). Simulaciones de un estudio de la OCDE (OCDE, 2009b) indican que el cumplimiento de dichos compromisos implicaría que el nivel de ayuda debería situarse en el año 2010 en un 0,39% del INB conjunto (véase el cuadro VIII.11). Esto implica un aumento del monto total de AOD del 10% real anual entre 2008 y 2010.

Cuadro VIII.11  
ASISTENCIA OFICIAL PARA EL DESARROLLO POR PAÍSES DONANTES  
EN 2008 Y SIMULACIONES DE AOD EN 2010<sup>a</sup>  
(En millones de dólares constantes de 2008)

País	2008 (preliminar)		Supuestos (relación AOD/INB)	2010			
	AOD neta (en millones de dólares de 2008)	AOD/INB		AOD neta (en millones de dólares de 2008)	AOD/INB	Cambio real en la AOD comparado con 2008 (en millones de dólares de 2008) (en porcentajes)	
Alemania	13 910	0,38	0,51% en 2010	17 687	0,51	3 777	27
Austria	1 681	0,42	0,51% en 2010	1 945	0,51	264	16
Bélgica	2 381	0,47	0,7% en 2010	3 361	0,70	980	41
Dinamarca <sup>b</sup>	2 800	0,82	0,8% mínimo	2 623	0,80	-177	-6
España	6 686	0,43	0,56% en 2010 y 0,7% en 2012	8 271	0,56	1 585	24
Finlandia	1 139	0,43	0,51% en 2010	1 300	0,51	161	14
Francia	10 957	0,39	0,51% en 2010 y 0,7% en 2015	13 909	0,51	2 952	27
Grecia <sup>c</sup>	693	0,20	0,35% en 2010	1 145	0,35	452	65
Irlanda	1 325	0,58	0,6% en 2010 y 0,7% en 2012	1 307	0,60	-17	-1
Italia <sup>d</sup>	4 444	0,20	0,51% en 2010	10 866	0,51	6 423	145
Luxemburgo	409	0,92	0,93% en 2010 y 1% en los años siguientes	395	0,93	-14	-3

<sup>31</sup> En algunos países de la región, la baja del precio de los productos básicos fue otro factor que influyó en la caída de los ingresos fiscales.

Cuadro VIII.11 (conclusión)

País	2008 (preliminar)		Supuestos (relación AOD/INB)	2010			
	AOD neta (en millones de dólares de 2008)	AOD/INB		AOD neta (en millones de dólares de 2008)	AOD/INB	Cambio real en la AOD comparado con 2008 (en millones de dólares de 2008) (en porcentajes)	
Países bajos	6 993	0,80	0,8% mínimo	6 647	0,80	-346	-5
Portugal	614	0,27	0,51% en 2010	1 119	0,51	505	82
Suecia	4 730	0,98	1%	4 625	1,00	-105	-2
Reino Unido <sup>c</sup>	11 409	0,43	0,56% en 2010-2011 y 0,7% en 2013	14 243	0,56	2 834	25
<b>Miembros de la Unión Europea (EU) y del Comité de Asistencia para el Desarrollo (DAC), total</b>	<b>70 168</b>	<b>0,42</b>		<b>89 441</b>	<b>0,56</b>	<b>19 273</b>	<b>27</b>
Australia <sup>f</sup>	3 166	0,34	Véase nota al pie <sup>f</sup>	3 266	0,37	100	3
Canadá <sup>g</sup>	4 725	0,32	Véase nota al pie <sup>g</sup>	4 875	0,34	150	3
Estados Unidos <sup>h</sup>	2 608	0,18	Véase nota al pie <sup>h</sup>	27 647	0,20	1 639	6
Japón <sup>i</sup>	9 362	0,18	Véase nota al pie <sup>i</sup>	13 310	0,28	3 948	42
Nueva Zelanda <sup>j</sup>	346	0,30	Véase nota al pie <sup>j</sup>	415	0,35	69	20
Noruega	3 967	0,88	1% en 2006-2009	4 295	1,00	327	8
Suiza <sup>k</sup>	2 016	0,41	Véase nota al pie <sup>k</sup>	1 862	0,40	-154	-8
<b>Miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo (DAC), total</b>	<b>119 759</b>	<b>0,30</b>		<b>145 110</b>	<b>0,39</b>	<b>25 351</b>	<b>21</b>

**Fuente:** Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

<sup>a</sup> Las cifras no representan proyecciones de AOD para 2010, sino simulaciones en las que se utiliza como supuesto la AOD comprometida en la Cumbre del Grupo de los Ocho celebrada en Gleneagles en 2005. La Secretaría de la OCDE obtuvo los presentes datos sobre la base de anuncios públicos de los países miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD). Las cifras principales de dichos anuncios se presentan como "supuestos". Para calcular la AOD neta y las relaciones entre esta y el ingreso nacional bruto (INB) se requieren proyecciones del INB para 2010. Para 2009 y 2010, las proyecciones del crecimiento real se tomaron de las proyecciones provisionales del Departamento de Economía de la OCDE del 31 de marzo de 2009. Para los países del G7 se emplean proyecciones de crecimiento real. Para la mayoría de los otros países, se emplean las proyecciones de crecimiento real de la zona del euro o del total de los países de la OCDE. Si bien los cálculos se han discutido a nivel técnico con las autoridades nacionales, la Secretaría del CAD es responsable de la metodología y los resultados finales publicados.

<sup>b</sup> En los próximos años, el Gobierno de Dinamarca intentará aumentar la AOD como porcentaje del PIB desde el nivel actual del 0,8%.

<sup>c</sup> Debido a las limitaciones presupuestarias, Grecia ha postergado el objetivo de AOD de la Unión Europea del 0,51% para 2012. El país estima que alcanzará una relación entre la AOD y el INB del 0,35% en 2010.

<sup>d</sup> Las autoridades italianas informan que la tendencia de la AOD de su país se verá afectada por las limitaciones de sus finanzas públicas.

<sup>e</sup> En la simulación de la AOD de 2010 realizada por la Secretaría de la OCDE se aplica la estimación previa de la relación entre la AOD y el INB de 2010 (0,56%) a las proyecciones actuales del INB del Reino Unido para 2010, expresadas en precios y tipo de cambio de 2008.

<sup>f</sup> Australia espera seguir aumentando su AOD y anunció su intención de alcanzar una relación entre la AOD y el INB del 0,5% en el período 2015-2016. En 2008 el gobierno anunció objetivos provisionales del 0,35% para el período 2009-2010, del 0,37% para 2010-2011 y del 0,38% para 2011-2012. Cifra ajustada por inflación.

<sup>g</sup> El Canadá proyecta duplicar su asistencia internacional para 2010 en términos nominales. Las autoridades estiman que la AOD (compuesta en gran parte de esta asistencia) será de 5.100 millones de dólares del Canadá en 2010. La cifra de AOD presentada en este cuadro está ajustada por inflación y convertida en dólares de los Estados Unidos según el tipo de cambio de 2008.

<sup>h</sup> Los Estados Unidos no emiten ni aprueban las proyecciones sobre la AOD. Las cifras presentadas en el cuadro son estimaciones de la Secretaría de la OCDE basadas en la AOD de 2004 más 5.000 millones de dólares nominales por año destinados a cubrir los compromisos de la Cumbre del Grupo de los Ocho celebrada en Gleneagles sobre el aumento de la asistencia al África subsahariana, la Cuenta del Reto del Milenio y las iniciativas sobre el VIH/SIDA y la malaria y la ayuda humanitaria.

<sup>i</sup> El Japón proyecta aumentar su AOD en 10.000 millones de dólares en total en el período 2005-2009 con relación a 2004. Según estimaciones de la Secretaría de la OCDE, el aumento será de 4.390 millones de dólares en 2009, en relación con 2004, y emplea esta misma cifra para 2010 bajo el supuesto de que el volumen de la AOD neta en 2009 no variará. No se realiza ajuste por inflación.

<sup>j</sup> Nueva Zelanda informó un objetivo intermedio de 600 millones de dólares de Nueva Zelanda. La Secretaría de la OCDE estima una relación entre la AOD y el INB del 0,35% en 2010.

<sup>k</sup> El Parlamento de Suiza (Consejo de los Estados en septiembre de 2008 y el Consejo Nacional en diciembre de 2008) decidió incrementar la AOD al 0,5% del INB para 2015. La provisión de recursos adicionales para cumplir con este objetivo se decidirá luego de la aprobación del crédito marco adicional en 2009. Según el plan financiero actual, la relación entre la AOD y el INB del 0,40% se mantendrá a partir de 2009.

Sin embargo, una encuesta de la OCDE sobre planes de gasto futuro en asistencia al desarrollo por parte de los países donantes (OCDE, 2009b) indica que esta aumentará en una magnitud bastante menor a la necesaria. Estrictamente, el documento no recoge los planes de gasto totales en AOD, sino en la ayuda programable por país (APP). La APP constituye solo una porción de la AOD bilateral y se refiere al monto de ayuda que puede ser programada por los países en desarrollo en sus presupuestos; es decir la APP es la ayuda total menos las formas de asistencia como la ayuda de emergencia, el alivio de la deuda y otra ayuda que no es programable por parte de los países receptores. Como forma de referencia, la APP constituyó entre 2005 y 2007 entre un 50% y un 60% de la AOD bilateral por parte de los donantes (OCDE, 2009c).

Según la mencionada encuesta, el nivel programado de aumento de la APP fue de solo un 4% real anual entre 2008 y 2010. Es decir que, de materializarse estos planes, las metas de AOD para 2010 no se estarían cumpliendo, ya que, como se mencionó, la APP constituye en general al menos la mitad de la AOD total bilateral. Para el año 2011 el informe no es más alentador: la APP está programada para aumentar un 3% en términos reales con respecto al nivel programado para 2010. Esto tiene implícito programas muy conservadores, posiblemente reflejo de la crisis económica y financiera e implicará que aun luego de 2010 la AOD siga rezagada con respecto a las metas.

En lo que atañe a nuestra región como receptora de AOD, resalta en este contexto un elemento adicional. Los países donantes, además de estar atrasados con respecto a la meta general para 2010, están aún más atrasados con respecto al cumplimiento de su meta de Gleneagles para África. Tanto es así que, si se asumiera que los donantes aumentan la AOD de forma de cumplir con la meta global para 2010 y que de ese aumento todo se dirigiera a África, aun así sería necesario reasignar desde otras regiones para cumplir con la meta de África (OCDE, 2009b, pág. 18). Dado lo anterior, no deja de ser una posibilidad cierta que América Latina y el Caribe siga perdiendo participación en el total de la AOD si se llevara a cabo una reasignación desde esta hacia África<sup>32</sup>. En la región, los países clasificados como de ingresos medio-altos serán probablemente los más afectados si los donantes fijan prioridades en términos del ingreso promedio de los países y no de sus necesidades específicas.

En vista de todo lo anterior, para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio en la región hacia el año 2015 será necesario, por una parte, que los países donantes y las instituciones multilaterales pertinentes hagan un esfuerzo mayor para movilizar recursos financieros para la AOD. Será necesario que los países donantes renueven su compromiso de llevar el monto de AOD hacia la meta del 0,7% de su INB de forma que el aumento de asistencia pueda realizarse hacia todas las regiones con necesidades y que el aumento de ayuda hacia algunos países o regiones no vaya en desmedro de otros.

En segundo lugar, es necesario introducir cambios en la lógica que actualmente sigue la asignación de la AOD. La priorización de la asignación hacia los países de menores ingresos por sobre los países de renta media ha relegado a un segundo plano a muchos países de la región, aun cuando estos presentan importantes necesidades no cubiertas y sectores con alto grado de vulnerabilidad económica y social. En este sentido, la lógica de la asignación debería guiarse por las necesidades específicas de los países y, en estos, por las de los sectores más afectados. Los países donantes y las instituciones multilaterales deberían estar conscientes de que el deterioro de los indicadores sociales en cualquiera de las economías en desarrollo no solo es un problema para quienes padecen las necesidades insatisfechas en el momento actual, sino que también puede tener consecuencias a mucho mayor plazo y su daño extenderse en el tiempo durante generaciones. Un ejemplo de ello es el capital humano, cuyo deterioro resultante de carencias en alimentación, salud y educación constituye un efecto a largo plazo que pesa sobre la capacidad de desarrollo de los países aun mucho tiempo después de iniciada la recuperación de los indicadores concretos.

---

<sup>32</sup> Es importante notar que, de hecho, el informe de la OCDE estima que de cumplirse las metas de Gleneagles para África, ello implicaría una participación del 45% de dicha región en la AOD total hacia 2010 (OCDE, 2009b, pág. 17).

En tercer lugar, es necesario potenciar la forma de asignación de los flujos de asistencia que estarán disponibles para que tengan el mayor impacto multiplicador posible. En este sentido, es necesario que los recursos sean asignados de acuerdo con una estrategia precisa definida en conjunto por los países receptores y donantes y que dicha estrategia asigne un mayor peso a los sectores con mayor capacidad de creación de empleo. La estrategia de asignación de AOD debería apuntar a potenciar las capacidades de los países para que estos puedan sacar el mayor provecho de los fondos disponibles. La ayuda para el comercio, como fue mencionado, podría ser un ejemplo concreto de asistencia asignada con este propósito.

Por último, es necesario que el conjunto de los países desarrollados y en desarrollo sigan estudiando formas adicionales e innovadoras de financiamiento que se sumen a las que actualmente están en uso y que puedan aportar recursos frescos ante una coyuntura de escasez general de financiamiento como la actual. En el Consenso de Monterrey se había solicitado a las Naciones Unidas y a sus Estados Miembros que estudiaran fuentes innovadoras de financiamiento y en Naciones Unidas (2005) se recogen algunos de los mecanismos que fueron propuestos a raíz de esa iniciativa (véase el recuadro VIII.2).

Algunos de los mecanismos propuestos —por ejemplo, imponer un recargo sobre la compra de pasajes aéreos— ya han sido implementados, mientras que otros —como imponer un impuesto a las transacciones financieras internacionales— no han tenido aún la misma acogida. Sin embargo, este último mecanismo ha estado recientemente en discusión como una posibilidad en el contexto de la crisis actual. En este caso, los motivos del impuesto serían distintos; por una parte, se buscaría disminuir las transacciones especulativas internacionales y, por la otra, contar con mayores recursos para reducir los déficits fiscales de los países desarrollados. La asistencia para el desarrollo no se ha manejado como destino posible de los fondos recaudados.

A los mecanismos propuestos en aquella oportunidad se han añadido recientemente otros como la iniciativa “Debt2Health” (deuda por salud), lanzada oficialmente en 2007, que básicamente implica aplicar el mecanismo de canje de deuda al financiamiento de programas de salud. Mediante esta iniciativa, se invita a los acreedores de algunos países beneficiarios seleccionados a condonar porciones de la deuda con la condición de que los gobiernos beneficiarios inviertan una porción acordada en programas de salud vinculados a la lucha contra el VIH/SIDA, la tuberculosis y la malaria previamente aprobados por el Fondo Mundial<sup>33</sup>. Esa conversión de deuda por gasto en salud permite a los países dedicar una mayor proporción de sus propios recursos a la lucha contra estas enfermedades, al liberar recursos que hubieran estado dedicados al pago de deuda pública (Aidsalliance, 2007).

Más allá de todos estos mecanismos innovadores de financiamiento que ya se han propuesto, y que podrían o no ponerse en funcionamiento, es necesario no cesar en la continua búsqueda de formas novedosas para cubrir las necesidades de los países en desarrollo. En este sentido, resultará relevante en un contexto como el actual fomentar también los mecanismos de cooperación Sur-Sur entre países en desarrollo, así como la cooperación triangular, en aquellos casos en que los países en desarrollo no dispongan de la financiación necesaria para impulsar acciones de cooperación entre sí<sup>34</sup>. Son muchas las capacidades con que cuentan los países en desarrollo que son transferibles a sus pares y en un mundo futuro que, al menos en el corto plazo, estará caracterizado por un mayor dinamismo de las economías emergentes en comparación con las desarrolladas, estas dos formas de cooperación surgen como complementos ineludibles a la forma tradicional de asistencia oficial para el desarrollo.

---

<sup>33</sup> El Fondo Mundial fue creado en 2002 y es una asociación mundial público-privada dedicada a captar y desembolsar nuevos recursos para la prevención y el tratamiento del SIDA, la tuberculosis y la malaria (véase [en línea] <http://www.theglobalfund.org/es/about/>).

<sup>34</sup> La cooperación triangular surge como una alternativa para superar el obstáculo de la falta de financiamiento en la cooperación Sur-Sur por la vía de incorporar a un tercer actor, en general un donante tradicional, que asume parcial o íntegramente dicho financiamiento (SEGIB, 2008).

Recuadro VIII.2  
**MECANISMOS FINANCIEROS INNOVADORES CONTRA EL HAMBRE Y LA POBREZA<sup>a</sup>**

El Grupo Técnico sobre mecanismos de financiación innovadores conformado por Alemania, Argelia, el Brasil, Chile, España y Francia propuso los siguientes mecanismos, con el fin de movilizar recursos adicionales para financiar los Objetivos de Desarrollo del Milenio:

**1. Impuestos a las transacciones financieras internacionales**

Los activos monetarios y financieros transados internacionalmente son cuantiosos y constituyen uno de los sectores notablemente más dinámicos de la actual globalización. En consecuencia, un pequeño gravamen, que no produzca distorsiones ni favorezca la evasión, podría traducirse en una alta recaudación. Un impuesto sobre transacciones cambiarias, que podría aplicarse a nivel nacional y coordinarse internacionalmente, parece el más factible desde el punto de vista técnico.

**2. Impuestos sobre la adquisición de armas**

Este impuesto cumpliría la doble función de desincentivar la compra de armas y proveer recursos para el desarrollo social. El impuesto se aplicaría a las adquisiciones de armas pesadas convencionales.

**3. Recargo de los pasajes aéreos**

Uno de los rubros que ha tenido un crecimiento más dinámico en la actual etapa de globalización son los viajes por vía aérea. Se propone una pequeña contribución por la compra de cada pasaje aéreo internacional.

**4. Creación de un servicio de financiación internacional (IFF)**

Este mecanismo financiero, propuesto por el Reino Unido, está destinado a movilizar recursos adicionales hasta 2015, sobre la base de la asistencia oficial para el desarrollo prevista para el futuro. Consiste en un mecanismo de endeudamiento conforme al cual los Estados donantes titularizan sus corrientes futuras de asistencia oficial para el desarrollo en el mercado de bonos internacionales, lo que aportaría flujos estables y predecibles a los Estados receptores en los próximos años hasta 2015.

**5. Emisión de derechos especiales de giro (DEG)**

Se proponen nuevas emisiones de derechos especiales de giro, como mecanismo de perfeccionamiento de la globalización. Se avanzaría así hacia una globalización más equilibrada, ya que las emisiones contribuirían a atacar la inestabilidad y los desequilibrios financieros de los países en desarrollo, aumentando de esa manera las posibilidades de desarrollo y los recursos disponibles para luchar contra el hambre y la pobreza.

**6. Evasión tributaria y paraísos fiscales**

Reducir la evasión fiscal y dar mayor transparencia a las operaciones financieras es un bien público global. Para ello habría que comprometer a los paraísos fiscales a que recaben información de sus clientes y la compartan con las autoridades de los sistemas tributarios nacionales, a fin de desalentar la evasión fiscal. De esta manera, se canalizarían recursos a los presupuestos nacionales y se mejoraría la equidad tributaria mundial, puesto que se reduciría el impacto regresivo de la evasión. El fortalecimiento de la cooperación internacional en materia fiscal es un requisito fundamental para la aplicación de esta propuesta.

**7. Incremento de los beneficios de las remesas**

Las remesas de emigrantes han registrado un notable aumento en los últimos años. En América Latina y el Caribe ya superaron a la inversión extranjera directa, de modo que constituyen una fuente estable de financiamiento para la región y los familiares de los emigrantes. Sin embargo, los costos de envío de las remesas siguen siendo muy altos, por lo que se precisa seguir reduciéndolos, creando más competencia entre los actuales intermediarios, organizando a quienes envían las remesas y a sus receptores y agregando nuevos operadores, función que podría recaer en los correos nacionales, con sus amplias redes de cobertura en todo el territorio de cada país receptor. Complementariamente, se propone establecer mecanismos financieros que, sobre la base de la estabilidad de los flujos de remesas, faciliten el acceso al microfinanciamiento para vivienda y actividades productivas a las familias receptoras de remesas por parte del sistema financiero de los respectivos países. Este casi nunca llega a la mayor parte de los ciudadanos de los países en desarrollo.

**8. Contribuciones voluntarias mediante inversiones socialmente responsables y fondos éticos**

Este mecanismo consistiría en la reorientación de la amplia movilización de fondos provenientes de la filantropía privada, tanto de particulares como de fundaciones. Entre otras cosas, se propone la utilización de la infraestructura de los mercados de valores para canalizar nuevas contribuciones privadas a la lucha contra la pobreza. Esto se complementaría con el establecimiento y la coordinación de incentivos por parte de los gobiernos mediante la adopción de medidas fiscales o la realización de aportes paralelos que fomenten la formación de fondos de inversión socialmente responsables, capaces de movilizar las reservas de altruismo de las organizaciones no gubernamentales.

**9. Contribuciones voluntarias mediante tarjetas de crédito**

Este mecanismo ya se utiliza para diversos propósitos. Se trata de lanzar un tipo de tarjeta vinculada directamente a los Objetivos de Desarrollo del Milenio, por medio de la cual sus dueños aceptarían donar un pequeño porcentaje de sus compras a las campañas mundiales contra el hambre y la pobreza. Las empresas emisoras de tarjetas de crédito y los bancos también podrían donar parte de sus beneficios asociados a los participantes en esta campaña.

**Fuente:** Naciones Unidas, Objetivos de desarrollo del Milenio: una mirada desde América Latina y el Caribe (LC/G.2331-P), J.L. Machinea, A. Bárcena y A. León (coords.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2005.

<sup>a</sup> Véase la carta del 23 de febrero de 2005 dirigida al Secretario General por los Representantes Permanentes de Alemania, el Brasil, Chile, España y Francia (A/59/719-E/2005/12), que conforman el Grupo Técnico sobre mecanismos de financiación innovadores, establecido en virtud de la Declaración de Ginebra sobre la acción contra el hambre y la pobreza. Argelia se sumó al Grupo en abril de 2005.

## C. SOSTENIBILIDAD Y ALIVIO DE LA DEUDA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

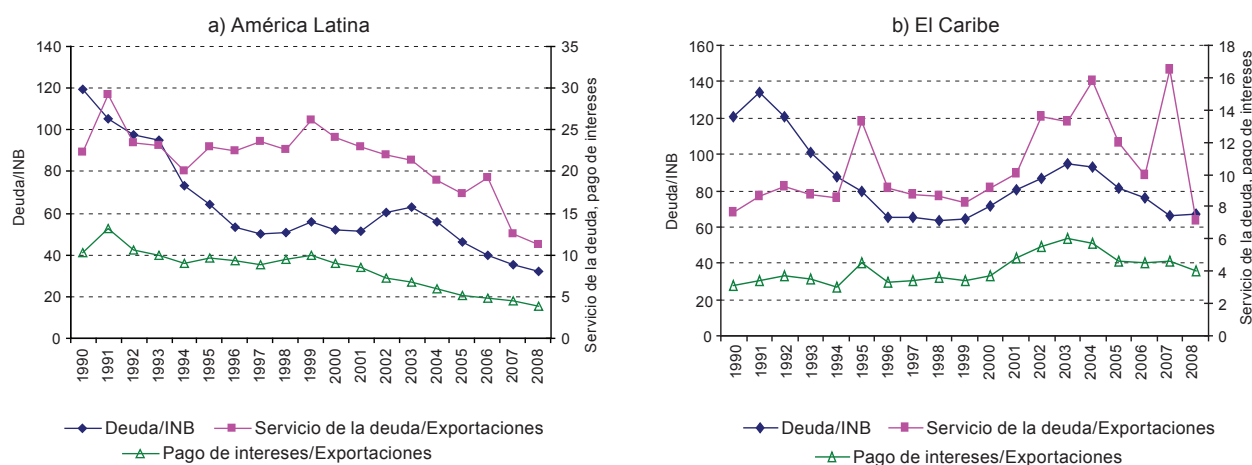
Objetivo	Meta	Indicadores
<b>Objetivo 8</b>	<b>Meta 8.D</b>	
Fomentar una alianza mundial para el desarrollo	Abordar en todas sus dimensiones los problemas de la deuda de los países en desarrollo con medidas nacionales e internacionales a fin de hacer la deuda sostenible a largo plazo	<p><b>8.10</b> Número total de países que han alcanzado el punto de decisión y número total de países que han alcanzado el punto de culminación en la Iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados (PPME) (acumulativo)</p> <p><b>8.11</b> Alivio de la deuda comprometido conforme a la Iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados y la Iniciativa para el alivio de la deuda multilateral</p> <p><b>8.12</b> Servicio de la deuda como porcentaje de las exportaciones de bienes y servicios</p>

### 1. La deuda en América Latina y el Caribe

Para el promedio de los países de América Latina, la dinámica del endeudamiento externo muestra una evolución positiva desde 2002 y llega a representar, en promedio, cerca de un 32% del ingreso nacional bruto en 2008, la cifra más baja desde 1990. Tanto la evolución del servicio de la deuda como el pago de intereses, ambos medidos como proporción de las exportaciones, alcanzan también sus niveles más bajos en el año 2008 (véase el gráfico VIII.22.a).

En el caso de los países del Caribe, la evolución de la deuda externa total también marca un punto de inflexión en los primeros años de la década actual, aunque la medida de la deuda total en relación al ingreso nacional bruto (INB) volvió a niveles similares a los de la segunda mitad de los años noventa, en torno a un 67% (véase el gráfico VIII.22.b). El servicio de la deuda muestra una dinámica más irregular en los últimos años, promediando un 12% de las exportaciones entre 2000 y 2008, mientras que el pago de intereses, más estable, promedia un 5% de las exportaciones en el mismo período.

Gráfico VIII.22  
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: INDICADORES DE DEUDA EXTERNA, 1990-2008**  
 (En porcentajes)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras del Banco Mundial, World Development Indicators, abril de 2010. Las cifras corresponden a promedios simples para la región.

## **2. Programas de alivio de la deuda para países de bajos ingresos y muy endeudados de América Latina y el Caribe**

En el caso de la región, solo cinco países (el Estado Plurinacional de Bolivia, Guyana, Haití, Honduras y Nicaragua) se han acogido a la iniciativa conjunta del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional (FMI) para los países pobres muy endeudados (PPME). Esta iniciativa surgió en 1996, para responder a la necesidad de muchos países de enfrentar una creciente deuda pública externa y se planteó con dos objetivos básicos: lograr la sostenibilidad de largo plazo de la deuda y asegurar la reducción de la pobreza en los países con mayores niveles de endeudamiento y de pobreza, bajo la condición de que se llevaran a cabo importantes programas de ajuste macroeconómico y reformas estructurales. En esta iniciativa, que forma parte de un esquema más amplio de medidas de alivio de la deuda, como las del Club de París y el Plan Brady, participan acreedores de la deuda pública oficiales multilaterales y bilaterales, así como también privados<sup>35</sup>.

A excepción de Haití (que en 2006 logró reunir las condiciones exigidas para acceder a los beneficios de los programas de alivio de la deuda), los otros cuatro alcanzaron el “punto de decisión” en el año 2000. Para examinar el efecto de estos programas en los países beneficiarios, conviene distinguir los impactos a nivel de los indicadores macroeconómicos de los que tienen un efecto sobre las necesidades de financiamiento para el desarrollo.

En el contexto de los indicadores relativos a los niveles de endeudamiento, estos países, al igual que el resto de la región, también muestran una evolución favorable. En efecto, exceptuando a Haití, la deuda total en relación con el ingreso nacional bruto se redujo sustancialmente desde el momento en que los países accedieron al programa, especialmente en los casos de Guyana y Honduras (véase el gráfico VIII.23). Algo similar se observa en el pago del servicio de la deuda en relación con las exportaciones. Para el año 2008, el alivio otorgado por el Banco Mundial era cercano al 42% del valor presente de la deuda externa de estos cinco países en su conjunto. En el Estado Plurinacional de Bolivia y Honduras, dicho alivio representaba alrededor del 55%, mientras que para Guyana y Haití era cercano al 31%. En el caso de Nicaragua, el alivio obtenido llegaba a un 25% de la deuda.

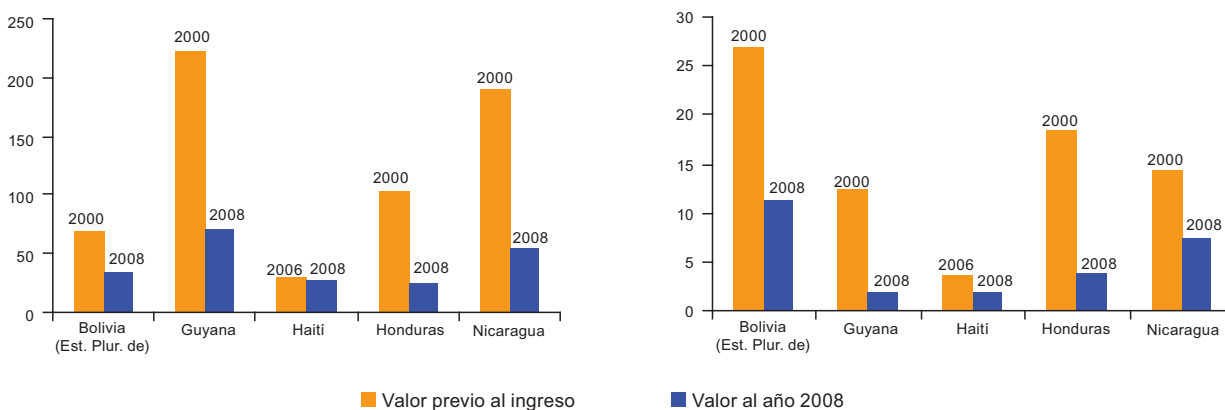
Si bien es cierto que los programas de alivio han contribuido a mejorar las condiciones de deuda externa de los países que se han acogido a ellos, este no es el único factor que explica esta evolución. Cabe mencionar que en el período 2002-2008, la región en general observó elevadas tasas de crecimiento y acumulación de reservas, que fueron acompañadas de políticas macroeconómicas internas que mejoraron la posición deudora de los países tanto en el ámbito interno como externo.

Un punto débil de los programas de alivio de la deuda se refiere al tipo de condicionalidad macroeconómica que se exige para ser elegible a los beneficios. Es necesario equilibrar los criterios de la condicionalidad con las necesidades de los países de menores ingresos. Los programas de alivio de la deuda deben ser programas de responsabilidad compartida e incorporar la responsabilidad de los proveedores de crédito en el proceso de sobreendeudamiento de los países.

---

<sup>35</sup> El proceso para la iniciativa de los PPME consta de dos etapas. En la primera se debe dar cumplimiento a los programas de ajuste respaldados por el FMI y el Banco Mundial, y contar con un documento de estrategia de lucha contra la pobreza. Si eso se cumple, según los parámetros de sostenibilidad de la deuda, se decide si el país puede recibir asistencia (punto de decisión), consistente en llevar la deuda a niveles considerados como sostenibles. Para acceder a la totalidad de dicho alivio, en una segunda etapa hay que mantener los buenos resultados en los programas de ajuste y haber implementado la estrategia de lucha contra la pobreza. Si se cumple, el proceso culmina (punto de culminación) recibiendo la totalidad del alivio prometido en el punto de decisión. En 2005 se crea la Iniciativa para el Alivio de la Deuda Multilateral (IADM), como un mecanismo complementario a la iniciativa para los PPME. Contempla un alivio del 100% de la deuda al FMI, al Banco Mundial y al Fondo Africano de Desarrollo, por parte de los países que hayan completado todo el proceso de la iniciativa para los PPME. En el año 2007 se unió el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para dar un alivio similar a los cinco países latinoamericanos considerados en la iniciativa de los PPME.

Gráfico VIII.23  
**PAÍSES POBRES MUY ENDEUDADOS (PPME) DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE:**  
**INDICADORES DE DEUDA EXTERNA**  
*(En porcentajes)*



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco Mundial, *World Development Indicators*, abril de 2010.

Los mecanismos de alivio de deuda deberían contemplar de manera explícita la capacidad nacional para hacer frente al pago de la deuda, y las necesidades de financiamiento de los países, junto con el reconocimiento de un espacio de política pública más amplio para que estos puedan hacer frente a sus objetivos de desarrollo. De esta manera, se aseguraría que los países, además de poder cumplir con sus obligaciones de pago de la deuda, puedan enfrentar las metas económicas y sociales que exige un proceso de desarrollo sostenible en el tiempo. Por ello es necesario avanzar en el establecimiento de un marco internacional que permita y facilite los procesos de renegociación de la deuda soberana de los países. Este nuevo marco debe considerar una modificación de lo que se considera como deuda sostenible, planteándose un cambio en los criterios de sostenibilidad hacia otros basados en la capacidad del país para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Así, la deuda sostenible no estaría vinculada a una relación particular con el PIB o las exportaciones, sino que, como propone el informe interinstitucional de 2005 (Naciones Unidas, 2005), se debería redefinir dicho concepto como aquel que permite a los países alcanzar los ODM y llegar al año 2015 sin un incremento en sus indicadores de deuda. En este sentido, los países que generen avances en los ODM podrán tener un mayor nivel de endeudamiento. Asimismo, es perentorio avanzar en criterios aceptados internacionalmente que permitan definir mejor las responsabilidades tanto de los deudores como de los acreedores. Entre estos criterios, cabe destacar que los tipos y características de los préstamos deberían reflejar las necesidades de los países receptores y sus estrategias de crecimiento, así como generar mecanismos de transparencia y divulgación pública de la información sobre los préstamos.

Un nuevo marco de resolución de problemas de restructuración de deuda debe tener como criterios centrales ser un proceso comprensivo e integrador, ser arbitrado por instituciones transparentes e independientes, reducir los costos de transacción y defender de manera explícita los logros en materia de avances sociales, para evitar que estos se transformen en las variables de ajuste y se pierdan las ganancias sociales, lo que entorpece de manera significativa el logro de los ODM.

Por último, cabe destacar que el financiamiento del desarrollo económico y el cumplimiento de los ODM requieren recursos financieros nuevos y ayuda oficial para el desarrollo. En este sentido, es imperante que los flujos de ayuda sean, de hecho, recursos financieros nuevos y no se traduzcan en la práctica en una mezcla de condonación de deuda con recursos financieros nuevos.

## D. ACCESO A NUEVAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y DE LAS COMUNICACIONES (TIC)

Objetivo	Meta	Indicadores
<b>Objetivo 8</b>	<b>Meta 8.F</b>	<b>8.14</b> Líneas de teléfono por cada 100 habitantes
Fomentar una alianza mundial para el desarrollo	En colaboración con el sector privado, dar acceso a los beneficios de las nuevas tecnologías, en particular los de las tecnologías de la información y de las comunicaciones	<b>8.15</b> Abonados a teléfonos celulares por cada 100 habitantes <b>8.16</b> Usuarios de Internet por cada 100 habitantes

A pesar de los avances en materia de cobertura de las tecnologías de la información y de las comunicaciones durante las últimas dos décadas, América Latina y El Caribe no solo se encuentra rezagada respecto de otras regiones del mundo, sino que también presenta notorias desigualdades entre países. Los tres indicadores considerados para evaluar la meta 8.F se sitúan por debajo del nivel alcanzado por los países desarrollados; las brechas en materia de telefonía fija y móvil se han cerrado, en especial gracias al acelerado progreso de la telefonía celular, pero es notoria la divergencia creciente en la cantidad de usuarios de Internet que separa a la región de este grupo de países.

En promedio, se puede constatar que 8 países de América Latina y el Caribe (de un total de 45) se encuentran rezagados respecto del promedio mundial: Belice, Cuba, Estado Plurinacional de Bolivia, Guyana, Haití, Honduras, Nicaragua y República Dominicana.

Dos países se ubican por sobre el promedio de los países desarrollados (Antigua y Barbuda y las Islas Caimán). De los restantes 35 países, solo 10 están por sobre el 50% de cobertura promedio (9 caribeños más la Argentina). Los cinco países latinoamericanos más aventajados son: Argentina, Chile, Panamá, República Bolivariana de Venezuela y Uruguay.

En el ámbito de las políticas públicas relativas a educación, salud y gobierno electrónico, los avances son aún incipientes. Los principales desafíos que presenta la región son: promover el uso de las TIC entre los profesores, orientándolas hacia los procesos de aprendizaje más que a la dotación de infraestructura, garantizar el acceso a la atención de la salud a los sectores vulnerables, lo que implica fomentar la presencia en línea de los centros de salud, y promover la interacción de los municipios con los ciudadanos mediante la incorporación de criterios de ventanilla única en la realización de trámites, rendición de cuentas y transparencia.

### 1. Universalización del acceso y transversalidad de las TIC

El acceso a los beneficios de las nuevas tecnologías de la información y de las comunicaciones (TIC), constituye otra de las metas (meta 8.F) contempladas en el marco del octavo Objetivo de Desarrollo del Milenio. Se trata de evaluar las condiciones particulares en que los países transitan hacia la sociedad de la información, esto es, los avances, dificultades y desafíos que presentan en el proceso de incorporación plena en esta sociedad a partir de la difusión de los beneficios productivos y sociales asociados al acceso y utilización de las tecnologías características de la llamada “revolución digital” (CEPAL, 2007).

En América Latina y el Caribe, como en todo el mundo, las TIC son cada vez más relevantes en el quehacer de las sociedades. Su difusión se ha extendido a todos los ámbitos y a amplios sectores sociales. El grado de desarrollo de la infraestructura de información y comunicaciones de un país condiciona transversalmente la realización de todas aquellas actividades que implican el intercambio y manejo de información, desde las orientadas a la producción hasta las de carácter social, centradas en la mejora de la calidad de vida de la población y la formación de capital humano. De hecho, las TIC tienen un fuerte impacto en el sector productivo, educativo, de salud y otros, por lo que el acceso y uso de estas tecnologías puede brindar no solo nuevas oportunidades de empleo, sino también de interacción y de integración social. Es decir, las TIC están llamadas a hacer un aporte al desarrollo económico y social de los países de la región, contribuyendo de manera transversal al logro de los ODM y a la superación de la pobreza y las desigualdades.

La promoción —coordinada con el sector privado— del acceso a las TIC representa un pilar fundamental para el desarrollo, pues permite a los países tanto incrementar sus capacidades de competir con éxito en el escenario internacional, mediante la innovación de sus procesos productivos y el aumento de la eficiencia en los procesos de manejo, intercambio y gestión de la información, como fomentar estrategias de inclusión social basadas en el acceso a herramientas tecnológicas y sus aprendizajes asociados.

En la medida en que no todos acceden equitativamente a las TIC y que estas tecnologías se vuelven cada vez más relevantes en el quehacer de las sociedades, emerge una nueva forma de exclusión social que se materializa en la denominada brecha digital (CEPAL, 2010c). La falta de acceso a estas tecnologías, en muchos casos, no tiene que ver con un tema de preferencias, intereses o cuestiones generacionales, sino con limitaciones derivadas de factores socioeconómicos que restringen las posibilidades de consumo de servicios de telecomunicaciones, las TIC y las capacidades para su utilización.

La brecha digital requiere ser reducida, pues el acceso a la infraestructura de las TIC es una condición elemental para la utilización de las informaciones e innovaciones disponibles en la sociedad contemporánea, de manera tal que un acceso heterogéneo y desigual conlleva desigualdades en y entre las sociedades, afectando así la posibilidad de un desarrollo equitativo (CEPAL, 2005). En suma, la brecha digital, además de expresar desigualdades económicas, territoriales, sociales y culturales, contribuye a acentuarlas.

Sin embargo, garantizar un acceso universal no es condición suficiente para lograr sociedades de la información equitativas, pues también se requieren capacidades efectivas para hacer una utilización plena de la tecnología disponible y convertir este acceso en creación de conocimientos e innovación. Por lo mismo, el diagnóstico de los avances conseguidos en la meta 8.F por los países de América Latina y el Caribe debe considerar no solo la reducción de las brechas de acceso a las TIC, sino también las brechas existentes en materia de calidad en el acceso y en el uso de las tecnologías disponibles<sup>36</sup>.

## 2. La evolución de la brecha digital

Como se señaló anteriormente, para lograr una difusión efectiva de los beneficios económicos y sociales asociados a las TIC no solo es necesario que la población pueda tener un acceso a ellas (brechas de acceso), sino también que la calidad en el acceso presente condiciones equitativas (brechas de calidad) y se haga un uso eficiente de las tecnologías, incorporándolas tanto a las actividades productivas como sociales, por ejemplo, en el marco de la gestión de las políticas públicas (brechas de uso).

Esta característica multidimensional de la brecha digital es importante de subrayar porque, entre otros aspectos, es posible apreciar que, a raíz del fuerte dinamismo asociado al continuo surgimiento de nuevas tecnologías, la brecha digital está en permanente desplazamiento, configurándose como un “blanco móvil”: aquellos que logran acceso a una tecnología son los primeros en alcanzar la siguiente innovación, desplazando hacia delante constantemente la frontera de la brecha (Peres y Hilbert, 2009).

Esto resulta particularmente relevante para los países de América Latina y el Caribe, pues si bien se observa que durante las últimas décadas se ha acortado la brecha respecto de los países desarrollados en cuanto al acceso a líneas telefónicas, telefonía móvil y conectividad a Internet, al mismo tiempo, la brecha referida a nuevas tecnologías con mayor calidad de transmisión, como Internet de banda ancha, se ha expandido.

En el cuadro VIII.12 es posible apreciar la evolución reciente del acceso a las TIC en América Latina y el Caribe, de acuerdo con cada uno de los indicadores oficiales establecidos para el monitoreo de la meta 8.F (acceso a telefonía fija y móvil y usuarios de Internet), así como su comparación con la evolución registrada en otras regiones y el promedio mundial.

---

<sup>36</sup> Puesto que las TIC son el medio de acceso a la información y el conocimiento, la CEPAL ha planteado recientemente que la banda ancha debería ser concebida como un servicio de interés público, que requiere del accionar del Estado y, por lo tanto, debe ser abordado en las agendas nacionales de desarrollo.

Cuadro VIII.12  
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: ACCESO A LAS TIC EN COMPARACIÓN  
 CON OTRAS REGIONES DEL MUNDO**  
*(Por cada 100 habitantes)*

	Líneas telefónicas			Teléfonos celulares			Usuarios de Internet		
	1990	2000	2007	1995	2000	2007	1995	2000	2007
Promedio mundial	9,8	16,0	19,0	1,6	12,1	50,3	0,7	6,5	20,6
Regiones desarrolladas	42,4	55,1	47,6	7,8	47,8	100	3,9	29,9	63,5
América Latina y el Caribe	6,3	14,6	17,9	0,8	12,2	67,0	0,1	3,9	25,7
África subsahariana	1,0	1,4	1,5	0,1	1,7	22,9	0,1	0,5	3,7
Asia oriental	2,4	13,7	28,5	0,5	9,9	43,8	0,1	3,6	18,7

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, Base de datos de los indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio [en línea] <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Data.aspx>.

En cuanto a la evolución de la telefonía fija, se advierte que los países más desarrollados ya habían alcanzado niveles de penetración superiores al 50% de la población desde mediados de la década de 1990, manteniéndose en estos niveles a pesar de existir un leve descenso desde el año 2000. Mientras tanto, en América Latina y el Caribe, hacia 1995 la tasa de penetración no superaba aún el 10%, mostrando luego un crecimiento sostenido que permitió alcanzar prácticamente el 18% de la población hacia 2007 (CEPAL, 2007). Aun así, como se puede advertir, la tasa de penetración de la telefonía fija en la región continúa por debajo del promedio mundial.

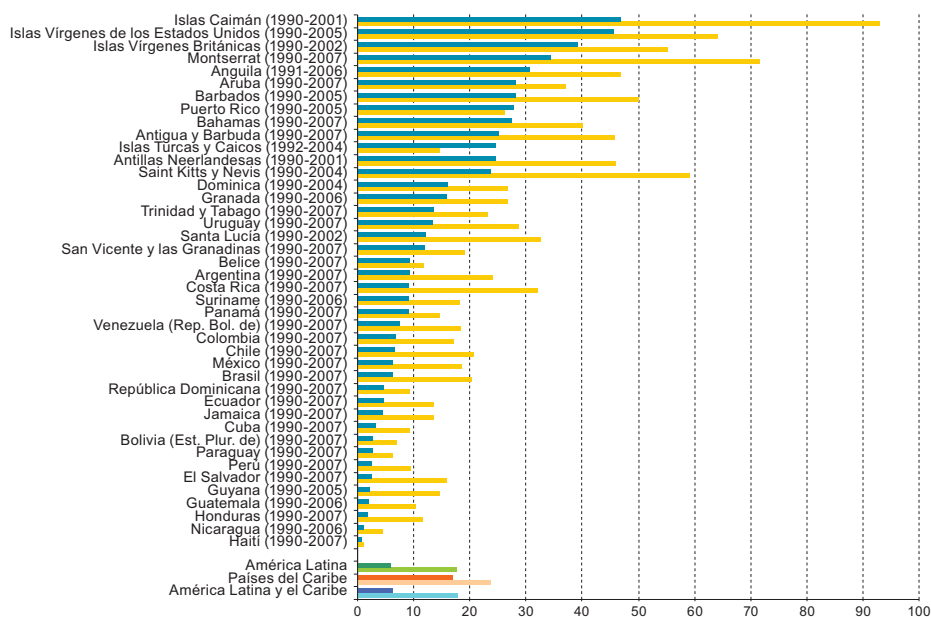
Las disparidades en el uso de telefonía fija en la región continúan siendo significativas. Se destaca el alto nivel de cobertura alcanzado en la región del Caribe, con un promedio aproximado del 24%, pero con una heterogeneidad significativa; los niveles varían entre un 12% en Belice y un 93% en las Islas Caimán. Este panorama contrasta con la situación de América Latina, que solo alcanza un 18% de cobertura. Los cinco países más rezagados de la región son Cuba, Estado Plurinacional de Bolivia, Haití, Nicaragua, Paraguay y República Dominicana, que no superan siquiera un 10%, cifra por debajo del mínimo caribeño (véase el gráfico VIII.24).

La telefonía móvil, por su parte, ha experimentado una rápida expansión en las regiones desarrolladas, distanciándose velozmente del resto de las regiones del mundo. Aun así, a partir de 2003 los países de América Latina y el Caribe aceleraron el ritmo de penetración de esta telefonía y lograron acortar levemente la distancia con los países desarrollados, que tienden a experimentar una cierta desaceleración una vez alcanzada una tasa de penetración del 100% de la población. Del mismo modo, los países de la región alcanzaron un 54% de penetración en 2006, situándose luego por encima del promedio mundial (67% en 2007).

Una vez más se destaca el alto nivel alcanzado en el Caribe, con un promedio levemente inferior al 90% de usuarios por cada 100 habitantes, muy por encima del promedio latinoamericano en torno al 66%. La telefonía celular ha exhibido una gran penetración en la región: con excepción de Cuba, todos superan el 20% de cobertura, 32 exceden el 50% de usuarios y 22 se ubican más allá del 75%. Siete países muestran valores por sobre el 100%, lo que da cuenta del gran dinamismo de la industria, destacándose la Argentina con un 102% de cobertura (véase el gráfico VIII.25).

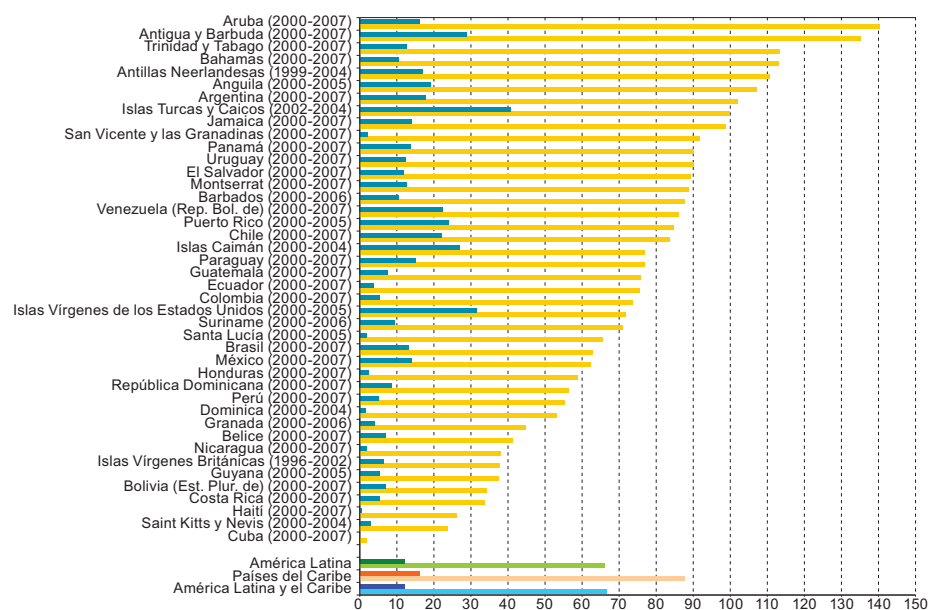
Por último, una de las tecnologías con mayor velocidad de expansión tras la telefonía móvil ha sido el acceso a Internet. Sin embargo, al comparar el ritmo de crecimiento de América Latina y el Caribe con el registrado en los países desarrollados, se advierte una expansión de la brecha digital. En efecto, si hacia mediados de la década de 1990, los niveles de penetración de Internet entre ambos grupos de países no estaban muy distanciados, hacia el año 2000 se registra una penetración cercana al 30% en las regiones desarrolladas, mientras que en la región solo bordea el 4%. Así, si bien hacia 2007 el acceso a Internet en América Latina y el Caribe supera la tasa de penetración a nivel mundial, se sitúa aún muy por debajo del registro de los países desarrollados.

Gráfico VIII.24  
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (42 PAÍSES Y TERRITORIOS): LÍNEAS DE TELÉFONO FIJO POR CADA 100 HABITANTES (INDICADOR 8.14 DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO)**  
 (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de datos de Estadísticas e Indicadores Sociales (CEPALSTAT) [en línea] <http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepalstat.asp?carpet=estadisticas>, sobre la base de Naciones Unidas, Base de datos de los indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio [en línea] <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Data.aspx>.

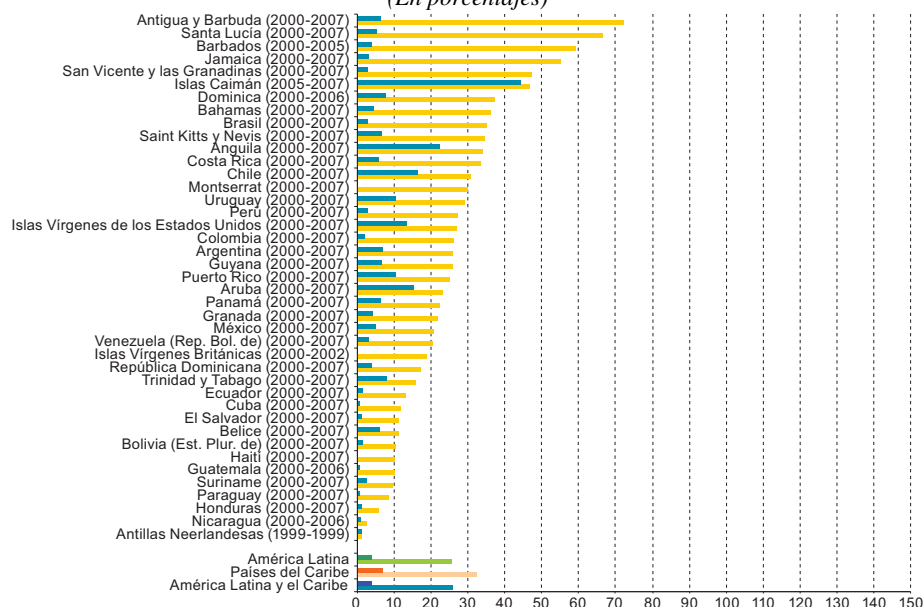
Gráfico VIII.25  
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (42 PAÍSES Y TERRITORIOS): ABONADOS A TELÉFONOS CELULARES POR CADA 100 HABITANTES (INDICADOR 8.15 DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO)**  
 (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de datos de Estadísticas e Indicadores Sociales (CEPALSTAT) [en línea] <http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepalstat.asp?carpet=estadisticas>, sobre la base de Naciones Unidas, Base de datos de los indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio [en línea] <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Data.aspx>.

En el caso del acceso a Internet, la situación es nuevamente muy heterogénea dentro de la región. Quince países se ubican por debajo del promedio mundial y los cinco más rezagados son las Antillas Neerlandesas, Honduras, Nicaragua, el Paraguay y Suriname. Por otra parte, solo dos países del Caribe se instalan por sobre el promedio de los países desarrollados: Antigua y Barbuda y Santa Lucía con un 72% y un 67%, respectivamente. Los restantes 24 países tienen un promedio del 32% de usuarios, de los cuales solo 2 (Barbados y Jamaica) están por sobre el 50% de cobertura. Los cinco países latinoamericanos más aventajados son el Brasil, Chile, Costa Rica, el Perú y el Uruguay, con un promedio aproximado del 30% de usuarios por cada 100 habitantes (véase el gráfico VIII.26).

Gráfico VIII.26  
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (42 PAÍSES Y TERRITORIOS): USUARIOS DE INTERNET POR CADA 100 HABITANTES (INDICADOR 8.16 DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO)**  
 (En porcentajes)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de datos de Estadísticas e Indicadores Sociales (CEPALSTAT) [en línea] <http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepalstat.asp?carpeta=estadisticas>, sobre la base de Naciones Unidas, Base de datos de los indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio [en línea] <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Data.aspx>.

Un aspecto interesante de subrayar en este ámbito, ya que permite clarificar el tipo de brecha existente, es la comparación de los niveles de penetración de Internet y el uso de computadores entre las regiones desarrolladas y América Latina y el Caribe. En efecto, mientras en las regiones desarrolladas la utilización de Internet llega a ser similar al acceso a computadores, en América Latina y el Caribe la penetración de Internet supera la disponibilidad de equipos, lo que da cuenta de una tendencia en la región hacia un uso compartido de esta tecnología (CEPAL, 2007).

Finalmente, como ya se mencionó, también se advierte la existencia de una importante brecha de calidad en el acceso a las TIC. Se puede apreciar al respecto la evolución de la penetración de la tecnología de acceso a la sociedad de la información de más reciente introducción, esto es, Internet de banda ancha. Se advierte aquí una nueva brecha que distancia fuertemente a las regiones desarrolladas, pues mientras en ellas se observa una rápida expansión del acceso a Internet de alta velocidad, en América Latina y el Caribe se advierte un lento crecimiento, pasando de una tasa de penetración del 0,5% en 2003 a solo el 2% en 2005, más de ocho veces menor a la registrada en las regiones desarrolladas (CEPAL, 2007). Así, si bien la tendencia hacia el crecimiento parece ser auspiciosa, por el momento continúa configurando una brecha de calidad en el acceso importante de abordar.

En suma, el carácter extremadamente móvil de la frontera de la brecha asociada a la evolución del paradigma digital implica la necesidad de una reducción igualmente rápida de los plazos en que deben superarse las

brechas, por lo que es pertinente considerar tanto un concepto de brecha en extensión (brecha de acceso) como un concepto de brecha en profundidad (calidad del acceso) (Peres y Hilbert, 2009).

### 3. Políticas para la sociedad de la información

Desde hace más de un quinquenio, los países de América Latina y el Caribe están llevando a cabo políticas para la sociedad de la información en las que se enfatiza el aporte que las TIC pueden hacer al desarrollo económico y social, y su contribución a la superación de la pobreza y las desigualdades. Junto con ello, los gobiernos de la región acordaron en 2008 el Compromiso de San Salvador y el Plan de Acción de la Sociedad de la Información en América Latina y el Caribe (eLAC2010), que fija metas y prioridades para el desarrollo de la sociedad de la información en América Latina y el Caribe. Este plan, acordado por sus 33 países miembros, es un paso hacia las metas de largo plazo contenidas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio y de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información.

Las políticas para la sociedad de la información de los países de la región tienen diferentes grados de maduración. La mayor parte de las agendas nacionales considera a las TIC como herramientas que posibilitan avances sectoriales. Además, dichas agendas tienen un enfoque social y humano, de superación de la pobreza y las desigualdades, promoción de los derechos sociales e inclusión.

La disparidad en el ritmo de avance se explica por los factores exógenos y endógenos que han tenido repercusiones sobre las distintas fases del proceso de formulación y puesta en práctica de las políticas. Por ejemplo, en el Paraguay se realizaron varios intentos por definir una estrategia digital. Sin embargo, esta quedó estancada en su etapa de origen al no contar con la aceptación de las autoridades responsables de la toma de decisiones en los diversos sectores involucrados. Algo similar ocurrió en Nicaragua.

En la Argentina y el Brasil, los intentos por contar con una política nacional sobre las TIC se han visto demorados por otros factores, entre ellos, la estructura administrativa del país. La presencia de un gran número de entidades que compiten por liderazgos parciales y la intervención de los gobiernos federales son factores adicionales que han obstaculizado el logro de consensos para la adopción de un programa nacional.

Cinco países latinoamericanos están aún formulando sus políticas (Barbados, el Brasil, el Ecuador, El Salvador y el Estado Plurinacional de Bolivia), nueve se encuentran implementando estas políticas (la Argentina, las Bahamas, Colombia, Cuba, Guatemala, el Perú, la República Bolivariana de Venezuela, la República Dominicana y Trinidad y Tabago) y cinco ya están poniendo en práctica una segunda generación de agendas digitales tras haber culminado la implementación y evaluación de una primera generación (Chile, Granada, Jamaica, México y el Uruguay).

#### Recuadro VIII.3

#### **PLAN DE ACCIÓN REGIONAL eLAC 2010: ESTRATEGIA PARA LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**

La relevancia que ha adquirido la promoción del acceso a las tecnologías de la información y de las comunicaciones (TIC) para el desarrollo en América Latina y el Caribe se puede advertir, entre otros ámbitos, en la formulación del Plan eLAC. El eLAC es una estrategia regionalmente concertada que concibe a las TIC como instrumentos de desarrollo económico e inclusión social. Es una estrategia con visión de largo plazo (hacia 2015) acorde con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información (CMSI), que se concreta con planes de acción de corto plazo con metas cuantitativas y cualitativas a lograr en seis áreas de acción: educación, acceso e infraestructura, salud, gestión pública, sector productivo e instrumentos de política.

Los objetivos generales que animan este Plan de Acción Regional son los siguientes: i) conformar una metaplataforma del accionar público-privado para coordinar los esfuerzos de varios sectores, a fin de generar sinergias, evitar la duplicación de esfuerzos y potenciar proyectos regionales, mediante la cooperación y el intercambio de mejores prácticas a nivel regional; ii) impulsar estrategias e iniciativas nacionales en áreas específicas, estableciendo lineamientos de acción y definiendo indicadores que orienten sobre el grado de avance en el desarrollo de la sociedad de la información; iii) profundizar el conocimiento en temas críticos para apoyar la definición, el diseño, la implementación y la evaluación de políticas, y iv) intermediar entre las necesidades de los países de la región y el ritmo de desarrollo mundial, considerando las particularidades regionales en el marco de las metas de la comunidad global.

**Fuente:** Plan de Acción de la Sociedad de la Información en América Latina y el Caribe (eLAC2010).

#### 4. La integración de las TIC en las políticas públicas

Según se ha constatado en diversos estudios, las brechas en el acceso y calidad de las TIC están fuertemente condicionadas por variables socioeconómicas como el nivel y la distribución de los ingresos y el grado de educación formal alcanzado por la población, así como variables relativas a la pertenencia territorial (zonas urbanas o rurales) y socioculturales (edad, etnia) (CEPAL, 2008). Sin embargo, los niveles de acceso y uso de las TIC también están condicionados por los avances en la disponibilidad de aplicaciones digitales en ámbitos como comercio, gobierno, salud o educación en los países.

Para apreciar el grado de integración de las TIC en los países de la región, es posible tomar como referencia la incorporación de aplicaciones digitales en la gestión de políticas públicas en áreas como la salud y la educación, así como la utilización de procedimientos de gobierno electrónico en ámbitos como la recaudación de impuestos, las adquisiciones públicas o la seguridad nacional.

En primer lugar, cabe destacar que la incorporación de las TIC en el ámbito de la educación —la educación electrónica— ha ido acompañada por diversas promesas. Esta ha sido concebida como una prioridad para la disminución de la brecha digital, la modernización de los procesos de aprendizaje, el desarrollo de competencias y de procesamiento de información y habilidades cognitivas en los estudiantes. También se ha destacado que las TIC posibilitan una mayor eficiencia en los procesos de gestión institucional y académica de las escuelas (Hilbert, Ferraz y Bustos, 2005).

En esta perspectiva, se ha señalado que la utilización de las TIC en el sector educacional se orienta por una triple racionalidad beneficiosa: i) una racionalidad económica (en tanto la utilización de TIC en educación posibilita que los estudiantes desarrollen las competencias que luego serán demandas en el mundo laboral, lo cual —en el largo plazo— contribuiría además a mejorar la competitividad de las economías); ii) una racionalidad social (ya que se asocia al imperativo de proveer a todos los estudiantes, de todos los sectores sociales del país, las oportunidades que ofrece la sociedad de la información y las habilidades necesarias para una incorporación plena a ella), y iii) una racionalidad educativa (en tanto las TIC en las escuelas apoyan el mejoramiento de las prácticas pedagógicas, en especial modernizaciones de los procesos de enseñanza y aprendizaje hacia pedagogías de índole constructiva) (Peres y Hilbert, 2009).

La educación electrónica ha tenido un fuerte avance en los últimos años en varios países de la región, ya que muchos han implementado políticas en este ámbito, lo que ha implicado la creación o el fortalecimiento de la institucionalidad asociada, así como mayores recursos. En la región se han implementado diversos programas para mejorar la dotación de computadores para los estudiantes. Sin embargo, pese a estos esfuerzos, aún la tasa de alumnos por computador es muy elevada, incluso en países con mayor disponibilidad de computadores como la Argentina, Chile, Colombia y Costa Rica, con menos de 30 alumnos por computador. En otros países la tasa supera los 50 alumnos por computador, llegando a 137 alumnos por computador en el caso de la enseñanza básica en Honduras.

En América Latina, la escuela ha sido una importante vía para la reducción de las brechas de acceso y uso de las TIC. En la mayoría de los países, los jóvenes usuarios de los quintiles más pobres (I a III) acceden a Internet sobre todo en la escuela, más que en el hogar. Este hecho pone muchas veces a las políticas públicas en el ámbito educativo en un lugar privilegiado, espacio que debería aprovecharse para mejorar las condiciones estructurales de los sistemas educativos. No obstante, el acceso a Internet en las escuelas sigue siendo limitado, al igual que su utilización en los procesos de enseñanza y aprendizaje, situación que se encuentra afectada por factores externos al ámbito educativo propiamente dicho, como el despliegue aún insuficiente de redes de banda ancha en la región.

Se constatan avances en la disponibilidad de contenidos educativos digitales, principalmente a través del desarrollo de portales educativos, un medio que contribuye a la difusión e intercambio de este tipo de contenidos. Sin embargo, estos avances no garantizan el uso efectivo de las TIC en los procesos de enseñanza y aprendizaje. De hecho, uno de los principales desafíos que enfrenta la educación a futuro es promover el uso de las TIC entre los docentes. Ello se hace evidente en el contexto de un cambio en la visión sobre la incorporación de las TIC en el sector educativo, desde aquella que pone énfasis en la dotación de infraestructura y equipamiento hasta otra en que se releva la importancia de las TIC en los procesos de enseñanza y aprendizaje

Por su parte, la incorporación de las TIC en el ámbito de la salud —la salud electrónica— también ha ido acompañada de promesas acerca de sus potenciales beneficios. Entre los efectos positivos asociados a su uso en el sector se destacan un mejoramiento de la eficiencia de la asistencia médica al reducir los gastos (por ejemplo, de comunicación), un fortalecimiento de la calidad de la atención y de los diagnósticos realizados, y una mayor educación para profesionales y pacientes a causa de la difusión y transparencia de la información (CEPAL, 2007). Sin embargo, los avances en la integración de las TIC en el campo de la salud son aún incipientes y muestran un rezago respecto de los observados en el ámbito de la educación.

Al respecto, cabe destacar que la salud electrónica es una materia nueva para la política pública de los países de la región. El diseño de políticas públicas nacionales o estatales —salvo excepciones— comienza a aparecer recién en la segunda mitad de la década de 2000. El eLAC2010 ha planteado objetivos concretos para la integración adecuada de las tecnologías de la información y de las comunicaciones en el ámbito del sector de la salud. En el ámbito de la definición de políticas y estrategias, comienzan a destacar algunas iniciativas en la Argentina, Colombia, México y el Uruguay. Las iniciativas de políticas existentes provienen tanto del ámbito de las agendas digitales (la Argentina, Colombia y el Uruguay), como de su incorporación en las políticas sectoriales de salud (Colombia y México).

El desafío actual para el sector de la salud en América Latina y el Caribe es garantizar el acceso a la atención, especialmente para los sectores más vulnerables. La utilización de las TIC para ampliar la cobertura y mejorar la atención de la salud supone la existencia de redes que interconecten los servicios de salud. Pero ello supone la existencia de infraestructura para el desarrollo de la banda ancha con velocidades de conexión muy superiores a las existentes en los países de la región.

La telemedicina, implementada gradualmente en la región, comienza a mostrar el potencial de la tecnología para resolver problemas de acceso a la salud en poblaciones aisladas, ya sea por distancia geográfica o por carencia de especialistas. Por otra parte, la historia clínica electrónica se encuentra en una etapa incipiente, aunque hay varias iniciativas en los países de la región.

En la región ha habido avances, aunque insuficientes, en la implementación de sitios web de las autoridades y los servicios de salud. Mientras en 2006 solo el 72% de los ministerios de salud tenían sitio web, en 2009 el 100% de los países contaban con uno. Los contenidos de estos sitios aún son insuficientes para que los ciudadanos puedan hacer pleno uso de ellos para acceder a información sobre los sistemas de salud, acerca de enfermedades y cuidados, para orientar y facilitar trámites. Se observa que estos se orientan más hacia la difusión de información ministerial, estadísticas y enlaces de gobierno, por sobre los temas asociados a la promoción de la salud. Si existen retrasos en la región respecto de la publicación de información en línea, aún existen mayores limitaciones en la presencia en línea de los centros de salud.

Finalmente, un tercer ámbito es el gobierno electrónico. En este ámbito, la incorporación de aplicaciones y servicios digitales puede contribuir a cuestiones como la recaudación de impuestos, las adquisiciones públicas o la comunicación entre las instituciones y la ciudadanía, estimulando la difusión de información, la transparencia y la gobernanza.

La modernización de la gestión pública a través del uso de herramientas electrónicas ha mostrado importantes resultados positivos en algunos países de la región. En efecto, el más reciente listado del Global E-Government Survey (Naciones Unidas, 2010), que clasifica a los países según su desarrollo del gobierno electrónico, ubica a 5 países de América Latina y el Caribe entre los 50 primeros: Colombia, Chile, Uruguay, Barbados y Argentina.

Sin embargo, la situación en América Latina y el Caribe en materia de gobierno electrónico es heterogénea. Según el índice de gobierno electrónico de las Naciones Unidas, los avances de los países latinoamericanos han sido desiguales y mientras algunos se encuentran relativamente cerca del valor medio de los países desarrollados, la mayoría está lejos de alcanzarlo.

Los países de la región se han propuesto como meta del Plan de Acción de la Sociedad de la Información en América Latina y el Caribe (eLAC2010) que el 70% de las entidades de la administración pública nacionales y

locales estén conectadas tomando en cuenta el enfoque de ventanilla única para realizar transacciones ciudadanas o duplicar el número actual, según proceda. En la mayoría de los países de la región aún es limitado el número de trámites que es posible realizar parcial o totalmente en línea. Entre estos últimos, se encuentra, en casi todos los países, el pago de impuestos.

Los gobiernos de la región se propusieron aumentar las compras públicas a través de sus portales de compras, como una forma de incrementar la transparencia de los procesos y ahorrar recursos escasos. En la actualidad, todos los gobiernos de América Latina tienen portales de compras, aunque la mitad de ellos permiten realizar transacciones y el resto no. En el período 2007-2009, en los países que permiten realizar transacciones, se han incrementado tanto los montos transados como los proveedores del Estado que participan en las licitaciones electrónicas.

Uno de los ámbitos con mayor retraso es la interacción de los gobiernos locales con los ciudadanos y con otras ramas de la administración pública mediante Internet. Solo en cuatro países de la región, más del 80% de los municipios tienen sitio web: Chile, Colombia, República Bolivariana de Venezuela y Uruguay. Sin embargo, hay países en los que menos del 20% de los gobiernos locales tienen un sitio web: El Salvador, Estado Plurinacional de Bolivia y Panamá. En algunos países existen portales municipales que han facilitado la presencia de los municipios en la web. Las limitaciones de la presencia de los municipios en la web responden, en muchos casos, a la falta de conectividad en los distritos rurales o en zonas apartadas.

## 5. Conclusiones

Los países de América Latina y el Caribe han registrado importantes avances recientes en la promoción del acceso a tres de las principales TIC que, establecidas como indicadores de la meta 8.F, se asocian a la incorporación a la sociedad de la información: la conectividad a la telefonía fija, la telefonía móvil y el acceso a Internet. Como se señaló, se destaca particularmente el acelerado ritmo de penetración de la telefonía móvil, que ha permitido acortar levemente la brecha digital respecto de las regiones desarrolladas y situarse por encima del promedio mundial de cobertura. Por su parte, el acceso a Internet en la región también ha experimentado una expansión importante durante los últimos años, aun cuando este ritmo de crecimiento se sitúa por debajo del registrado en las economías desarrolladas.

Un elemento fundamental a subrayar, más allá de la reducción de la brecha de acceso a las TIC, es la importancia de la denominada brecha de profundidad (calidad de acceso). En efecto, el hecho de que la frontera de la brecha digital se configure como un “blanco móvil” a raíz de la constante innovación tecnológica, exige redoblar y acelerar los esfuerzos para que la difusión del paradigma digital no conviva de manera permanente con inequidades de calidad en los servicios disponibles para los distintos grupos de la población.

Finalmente, el avance en la utilización de las TIC en ámbitos como la educación y la salud, a pesar de su importancia para el desarrollo, aún presenta deficiencias importantes en la región. Por su parte, si bien la incorporación de aplicaciones de gobierno electrónico registra progresos auspiciosos durante los últimos años, ello no debe llevar a pasar por alto el hecho de que el avance general convive con niveles muy dispares de desarrollo entre y en los países (por ejemplo, en los municipios con menor población se presentan menores tasas de penetración de correo electrónico).

En conclusión, teniendo en cuenta la evolución reciente de las TIC para el desarrollo, se requiere fortalecer en los países de América Latina y el Caribe una agenda de políticas públicas adecuada que, en coordinación con el sector privado, permita estimular la digitalización de los flujos de información y de los procesos de comunicación, así como la difusión de los beneficios asociados a la utilización de las herramientas digitales entre los distintos grupos de la población. Se trata, en suma, de que las TIC puedan emplearse como herramientas para mejorar la inclusión y cohesión social en América Latina y el Caribe, aumentando la transparencia y eficiencia de la organización productiva y de las instituciones públicas, y fortaleciendo la cooperación e integración regional.

## Anexo 1

## LISTADO DE PAÍSES MIEMBROS DEL COMITÉ DE ASISTENCIA PARA EL DESARROLLO (CAD)

**Alemania** (miembro desde 1961)  
**Australia** (miembro desde 1966)  
**Austria** (miembro desde 1965)  
**Bélgica** (miembro desde 1961)  
**Canadá** (miembro desde 1961)  
**Dinamarca** (miembro desde 1963)  
**España** (miembro desde 1991)  
**Estados Unidos** (miembro desde 1961)  
**Finlandia** (miembro desde 1975)  
**Francia** (miembro desde 1961)  
**Grecia** (miembro desde 1999)  
**Irlanda** (miembro desde 1985)  
**Italia** (miembro desde 1961)  
**Japón** (miembro desde 1961)  
**Luxemburgo** (miembro desde 1992)  
**Noruega** (miembro desde 1962)  
**Nueva Zelandia** (miembro desde 1973)  
**Países Bajos** (miembro desde 1961)  
**Portugal** (se unió al DAC CAD en 1961, salió en 1974 y volvió a unirse en 1991)  
**Reino Unido** (miembro desde 1961)  
**República de Corea** (miembro desde 1 enero 2010)  
**Suecia** (miembro desde 1965)  
**Suiza** (miembro desde 1968)  
**Comisión de las Comunidades Europeas** (miembro desde 1961)

Fuente: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

## Anexo 2

## PAÍSES RECEPTORES DE ASISTENCIA PARA EL DESARROLLO (AOD) SEGÚN EL COMITÉ DE ASISTENCIA PARA EL DESARROLLO (CAD)

Países menos desarrollados	Otros países de bajo ingreso	Países y territorios de ingreso medio-bajo	Países y territorios de ingreso medio-alto
	(INB per cápita menor de 935 dólares en 2007)	(INB per cápita entre 936 y 3 705 dólares en 2007)	(INB per cápita entre 3 706 y 11 455 dólares en 2007)
Afganistán	Côte d'Ivoire	Albania	Anguila <sup>a</sup>
Angola	Ghana	Argelia	Antigua y Barbuda <sup>b</sup>
Bangladesh	Kenya	Armenia	Argentina
Benin	República de Corea	Azerbaiyán	Barbados <sup>c</sup>
Bhután	República de Kirguistán	Bolivia (Estado Plurinacional de)	Belarus
Burkina Faso	Nigeria	Bosnia y Herzegovina	Belice
Burundi	Pakistán	Camerún	Botswana
Camboya	Papua Nueva Guinea	Cabo Verde	Brasil
República Centroafricana	Tayikistán	China	Chile
Chad	Uzbekistán	Colombia	Islas Cook
Comoras	Viet Nam	Congo	Costa Rica
Rep. Democrática del Congo	Zimbabwe	República Dominicana	Croacia
Djibouti		Ecuador	Cuba
Guinea Ecuatorial		Egipto	Dominica
Eritrea		El Salvador	Fiji
Etiopía		Georgia	Gabón
Gambia		Guatemala	Granada
Guinea		Guyana	Jamaica
Guinea-Bissau		Honduras	Kazajstán
Haití		India	Líbano
Kiribati		Indonesia	Jamahiriya Árabe Libia
Rep. Democrática Popular Lao		Irán (República Islámica del)	Malasia
Lesoto		Iraq	Mauricio
Liberia		Jordania	Mayotte <sup>a</sup>
Madagascar		ex República Yugoslava de Macedonia	México

## Anexo 2 (conclusión)

Países menos desarrollados	Otros países de bajo ingreso	Países y territorios de ingreso medio-bajo	Países y territorios de ingreso medio-alto
	(INB per cápita menor de 935 dólares en 2007)	(INB per cápita entre 936 y 3 705 dólares en 2007)	(INB per cápita entre 3 706 y 11 455 dólares en 2007)
Malawi		Marshall Islands	Montenegro
Maldivas		Micronesia (Estados Federados de)	Montserrat <sup>a</sup>
Malí		Moldova	Nauru
Mauritania		Mongolia	Omán <sup>b</sup>
Mozambique		Marruecos	Palau
Myanmar		Namibia	Panamá
Nepal		Nicaragua	Serbia <sup>d</sup>
Níger		Niue	Seychelles
Rwanda		Palestina	Sudáfrica
Samoa		Paraguay	Santa Elena <sup>a</sup>
Santo Tomé y Príncipe		Perú	Saint Kitts y Nevis
Senegal		Filipinas	Santa Lucía
Sierra Leona		Sri Lanka	San Vicente y las Granadinas
Islas Salomón		Swazilandia	Suriname
Somalia		República Árabe Siria	Trinidad y Tabago <sup>c</sup>
Sudán		Tailandia	Turquía
República Unida de Tanzania		Tokelau <sup>a</sup>	Uruguay
Timor-Leste		Tonga	Venezuela (República Bolivariana de)
Togo		Túnez	
Tuvalu		Turkmenistán	
Uganda		Ucrania	
Vanuatu		Wallis y Futuna <sup>a</sup>	
Yemen			
Zambia			

**Fuente:** Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

<sup>a</sup> Territorio.

<sup>b</sup> Antigua y Barbuda y Omán superaron el umbral de renta alta en 2007. De conformidad con las normas del CAD para la revisión, ambos serán eliminados de la lista en 2011 si siguen siendo países de altos ingresos hasta 2010.

<sup>c</sup> Barbados y Trinidad y Tabago superaron el umbral de renta alta en 2006 y 2007. De conformidad con las normas de revisión del CAD de esta lista, ambos serán eliminados en 2011 si siguen siendo países de altos ingresos hasta 2010.

<sup>d</sup> En la actualidad, la ayuda a Kosovo se encuentra registrada en la ayuda a Serbia. Kosovo será listado por separado siempre y cuando sea reconocido por las Naciones Unidas.

### Bibliografía

- Aidsalliance (2007) “Basic information Debt2Health” [en línea] [http://aidsalliance.bluestatedigital.com/page/-/PDFs/Debt2Health\\_Factsheet\\_August\\_2007.pdf](http://aidsalliance.bluestatedigital.com/page/-/PDFs/Debt2Health_Factsheet_August_2007.pdf).
- Banco Mundial (2009a), *Doing Business 2010*, Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_ (2009b), “Migration and Remittance Trends 2009”, informe del 3 de noviembre [en línea] <http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1110315015165/MigrationAndDevelopmentBrief11.pdf>.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2010a), “El comercio internacional en América Latina y el Caribe en 2009: Crisis y recuperación”, versión actualizada, mayo, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (2010b), *Espacios de convergencia y de cooperación regional* (LC/L.3201), Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (2010c), *Avances en el acceso y uso de las tecnologías de la información y la comunicación en América Latina y el Caribe 2008-2010* [en línea] <http://www.cepal.org/SocInfo>.
- \_\_\_\_\_ (2009a), *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2008-2009. Crisis y espacios de cooperación regional* (LC/G.2413-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.62.
- \_\_\_\_\_ (2009b), *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2009* (LC/G-2424-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.149.
- \_\_\_\_\_ (2009c), *Cambio climático y desarrollo en América Latina y el Caribe. Reseña 2009* (LC/L.3140), Joseluis Samaniego (coord.), Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (2009d), *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2008-2009* (LC/G.2410-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G2.
- \_\_\_\_\_ (2008a), *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2007. Tendencias 2008* (LC/G.2383-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.08.II.G.36.
- \_\_\_\_\_ (2008b), “Características de los hogares con TIC en América Latina y el Caribe”, *documentos de proyectos*, N° 225 (LC/W.225), Santiago de Chile, Observatorio para la Sociedad de la Información en América Latina y el Caribe (OSILAC).
- \_\_\_\_\_ (2007), “Panorama digital de América Latina y el Caribe. Avances y desafíos de las políticas para el desarrollo con las tecnologías de información y comunicaciones”, *documentos de proyectos*, N° 202 (LC/W.202), Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (2005), *Políticas públicas para el desarrollo de sociedades de información en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, Observatorio para la Sociedad de la Información en América Latina y el Caribe (OSILAC).
- CEPAL/FAO/IICA (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación/Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura) (2010), *Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en las Américas: una mirada hacia América Latina y el Caribe*, San José.
- Evenett, S. (2009), “What can be learned from crisis-era protectionism? An initial assessment”, *Discussion Paper*, N° 7494, Centre for Economic Policy Research, octubre [en línea] [www.cepr.org/pubs/dps/DP7494.asp](http://www.cepr.org/pubs/dps/DP7494.asp).
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2009), “The State of Public Finances Cross-Country Fiscal Monitor: November 2009” [en línea] <http://www.imf.org/external/pubs/ft/spn/2009/spn0925.pdf>.
- Friedman, T. (2006), *La tierra es plana. Breve historia del mundo globalizado del siglo XXI*, Madrid, Martínez Roca.
- Goldman Sachs (2003), “Dreaming with BRICS: the path to 2050”, *Global Economics Paper*, N° 99, Nueva York, octubre.
- Hilbert, Martin, Joao Carlos Ferraz y Sebastián Bustos (2005), “Estrategias nacionales para la sociedad de la información en América Latina y el Caribe”, *documentos de proyectos* N° 17 (LC/W.17), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- JEMU (Joint Environmental Markets Unit) (2002), *Global Environmental Markets and the UK Environmental Industry: Opportunities to 2010*, Londres, Departamento de Comercio e Industria.
- Kelly, E. (2006), *La década decisiva. Tres escenarios para el futuro del mundo*, Bogotá, D.C., Grupo Editorial Norma.
- Lahera, E., E. Ottone y O. Rosales (1995), “Una síntesis de la propuesta de la CEPAL”, *Revista de la CEPAL*, N° 55 (LC/G.1858-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- Magrin, G. y otros (2007), “Latin America”, *Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge University Press.
- Mandl Motta, B. (2008), “Agricultura orgánica: el rol de la institucionalidad en el Uruguay y la Región”, *Coyuntura agropecuaria*, N° 42, Montevideo, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, Montevideo [en línea] [http://www.iica.org.uy/online/imprimir.asp?p=coyuntura\\_42.asp](http://www.iica.org.uy/online/imprimir.asp?p=coyuntura_42.asp).
- Naciones Unidas (2010), *Global E-Government Survey 2010* [en línea] [http://www2.unpan.org/egovkb/global\\_reports/10report.htm](http://www2.unpan.org/egovkb/global_reports/10report.htm).
- \_\_\_\_\_ (2009), *Fortalecer la alianza mundial para el desarrollo en una época de crisis. Objetivo de desarrollo del Milenio 8. Informe del Grupo de Tareas sobre el desfase en el logro de los objetivos de desarrollo del Milenio de 2009*. Publicación de las Naciones Unidas.
- \_\_\_\_\_ (2005), *Objetivos de Desarrollo del Milenio: una mirada desde América Latina y el Caribe* (LC/G.2331-P), J.L. Machinea, A. Bárcena y A. León (coords.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Newfarmer, R. y E. Gamberoni (2009), “Trade Protection: Incipient but Worrying Trends”, *Trade Note*, N° 37, Washington, D.C., Banco Mundial, marzo.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2009a), *Agricultural Policies in OECD Countries: At a Glance 2008*, París.
- \_\_\_\_\_ (2009b), “DAC Report on Aid Predictability, Survey on Donors’ forward spending plans 2009 – 2011” [en línea] <http://www.oecd.org/dataoecd/46/19/43161677.pdf>.
- \_\_\_\_\_ (2009c), “Periódico de la OCDE sobre el Desarrollo. Cooperación al desarrollo, reporte 2009”, vol. 10, N° 1 [en línea] <http://www.oecd.org/dataoecd/44/14/42409981.pdf>.
- \_\_\_\_\_ (2009d), “Development aid at its highest level ever in 2008” [en línea] [http://www.oecd.org/document/35/0,3343,en\\_2649\\_34447\\_42458595\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/35/0,3343,en_2649_34447_42458595_1_1_1_1,00.html).
- OCDE/OMC (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos/Organización Mundial del Comercio) (2009), “Aid for trade at a glance 2009: maintaining momentum” [en línea] [http://www.oecd.org/document/56/0,3343,en\\_2649\\_34665\\_42835064\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/56/0,3343,en_2649_34665_42835064_1_1_1_1,00.html).
- OMC (Organización Mundial del Comercio) (2009a), *Informe del Director General al Órgano de Examen de las Políticas Comerciales sobre la crisis económica y financiera y sobre los hechos ocurridos recientemente en relación con el comercio* (JOB (09)/62), Ginebra, 1 de julio.
- \_\_\_\_\_ (2009b), “Joint WTO/IDB/OECD Background Paper on Aid for Trade”, Latin America and the Caribbean High Level Aid-for-Trade Meeting, Montego Bay, Jamaica, 7 y 8 de mayo.
- OMC/PNUMA (Organización Mundial del Comercio/Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente) (2009), *El comercio y el cambio climático* (DT/1188/GE), Ginebra.
- Peres, Wilson y Hilbert, Martin (eds.) (2009), “La sociedad de la información en América Latina y el Caribe. Desarrollo de las tecnologías y tecnologías para el desarrollo”, *Libros de la CEPAL*, N° 98 (LC/G. 2363-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.08.II.G.72.
- PNUMA/SEMARNAT (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente/Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales de México) (2006), *El cambio climático en América Latina y el Caribe*, México, D.F.
- Rosales, O. (2009), “La globalización y los nuevos escenarios del comercio internacional”, *Revista CEPAL*, N° 97 (LC/G.2400-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- SEGIB (Secretaría General Iberoamericana) (2008), “II informe de la cooperación Sur-Sur en Iberoamérica”, *Estudios SEGIB*, N° 3 [en línea] [http://www.segib.org/documentos/esp/sur\\_sur\\_web\\_ES.PDF](http://www.segib.org/documentos/esp/sur_sur_web_ES.PDF).