

LA TRIPLE ENCRUCIJADA DE LOS PAÍSES DE RENTA MEDIA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE.

LAS OPORTUNIDADES DEL DESARROLLO
EN TRANSICIÓN Y LA AGENDA 2030.¹

Los Documentos de Policy de Oxfam se elaboran para contribuir al debate público y suscitar intercambios de ideas sobre políticas y prácticas humanitarias y de desarrollo.

INDICE

1. La cooperación al desarrollo con los Países de Renta Media en América Latina y el Caribe.	4
1.1 De la graduación a la gradación. La oportunidad de los nuevos enfoques bajo el paraguas de la Agenda 2030.	5
1.2 El concepto del Desarrollo en Transición	7
2. ¿Cómo cerrar las brechas en América Latina y el Caribe? Una visión complementaria sobre el Desarrollo en Transición.	8
2.1 La encrucijada de las desigualdades	8
2.2. La encrucijada democrática	10
2.3. La encrucijada de la gobernanza del desarrollo	11
2.3.1. El doble filo de la inserción internacional	11
2.3.2. Las oportunidades y desafíos de la nueva financiación del desarrollo	12
2.3.3. La necesidad de posicionar una agenda de cooperación basada en el conocimiento y el aprendizaje	13
2.3.4. El ecosistema de actores	13
3. Las recomendaciones de Oxfam Intermón	15
3.1. La encrucijada de las desigualdades	15
3.2. La encrucijada democrática	16
3.3. La encrucijada de la gobernanza del desarrollo.....	16

La región de América Latina y Caribe (ALC) atraviesa un periodo de incertidumbre y convulsión tras una década de relativa estabilidad democrática y débil crecimiento económico.

La movilización ciudadana y las distintas expresiones de malestar social del último año son síntomas del duro ajuste económico que vive la región después del súper ciclo de las commodities. La desconexión con lo público y la desafección con las instituciones políticas de la nueva clase media vulnerable, que representa un 30% de a estructura social, son efectos del mismo proceso. A ello, se suma la conmoción social y económica producida por la pandemia del COVID-19 que, según la CEPAL, podría dejar 35 millones de nuevos pobres en la región, incluyendo 22 millones de pobres extremos.²

Los países de la región y la comunidad internacional deben afrontar esta situación estableciendo estrategias de cooperación acordes con la nueva recesión económica, lo que va a obligar a replantear etiquetas como «Países de Renta Media» (PRM) o incluso el propio concepto de «graduación» –proceso de avance por diferentes niveles de renta.³ El fortalecimiento de la cooperación internacional y su adaptación al nuevo contexto es vital para que la región acuerde una agenda de desarrollo que sea transformadora, supere las trampas estructurales y resuelva las encrucijadas del modelo económico y político actual.

Los PRM deben liderar este proceso de cambio, coordinándose para lidiar con los retos comunes, como son la desigualdad, la calidad de la democracia y la gobernanza del desarrollo, con el fin de mejorar la gestión y provisión de bienes públicos globales; como, por ejemplo, la salud. Ello no se conseguirá si no se crean nuevos instrumentos de cooperación y se implementan estrategias innovadoras, que además tengan la capacidad de movilizar un conjunto mucho más amplio de organizaciones (sociales, públicas y privadas). En paralelo, tanto los gobiernos como los actores involucrados deben encontrar espacios de intercambio y coordinación para dotarse de la legitimidad necesaria para enfrentar estos enormes desafíos.

En este sentido, es importante que la cooperación con los PRM se conciba como un ejercicio de complementariedad, colaboración y aprendizaje mutuo entre múltiples actores; y no sólo como una vía de financiación. La nueva cooperación deberá centrarse en resolver los problemas estructurales del desarrollo regional, sin perder la mirada global.

1. LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO CON LOS PAÍSES DE RENTA MEDIA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE.

La cooperación con los PRM ha ganado centralidad en la comunidad internacional por su asociación con la nueva geografía global del desarrollo. A diferencia del pasado, ahora la mayoría de la población pobre vive en PRM.⁴ Este hecho ha refutado una de las principales tesis de la cooperación al desarrollo, según la cual los pobres viven en países pobres. Con casi 200 millones de pobres (30,8% de la población), esta circunstancia es especialmente relevante para ALC: de los 33 países de la región, 25 se clasifican como PRM.⁵

Así las cosas, la cuestión de la graduación en ALC y los retos derivados de la crisis del coronavirus se convierten en una oportunidad para revitalizar el debate sobre el desarrollo regional y ajustar las reglas del juego de la cooperación internacional. Más que nunca, se hace necesaria una agenda de transición transformadora para:

- 1) Explorar instrumentos y estrategias innovadoras de cooperación.
- 2) Revisar el marco de gobernanza global de la cooperación, bajo el paraguas de una Agenda 2030 más sistémica y universal.
- 3) Repensar la capacidad y los mecanismos del Estado para responder a las expectativas de una ciudadanía hiperconectada.

La discusión sobre los PRM gira alrededor de lo que se conoce como las trampas de la renta media. Son resultado del ritmo poco sostenido de crecimiento de estos países que no les permite afianzar unas sendas de desarrollo que sincronicen los ritmos de la economía con los del bienestar. Las trampas de la renta media se identifican con problemas estructurales, principalmente:

- Una desigualdad histórica y anquilosada que condena a un elevado porcentaje de la población a sufrir una situación cíclica de vulnerabilidad, y es fuente de conflictividad social.
- Un modelo económico basado en la extracción de recursos naturales y la provisión de mano de obra barata.
- Un estancamiento de la «transición verde», en una región que ya acumula importantes pérdidas y daños medioambientales, y que está cada vez más expuesta a los desastres naturales que aumentan por el cambio climático.
- Una creciente desconfianza de la ciudadanía, particularmente de la juventud, hacia las instituciones del Estado y el sistema político, fruto de la corrupción y la captura política, con la consiguiente erosión del contrato social.

La crisis regional y global provocada por la pandemia del COVID-19 puede profundizar las brechas estructurales y, a la vez, convertirse en la palanca de cambio para abordar las reformas que se han aplazado por décadas.

¿Quiénes son los Países de Renta Media y cómo se clasifican?

El Banco Mundial define los PRM como aquellos países con una Renta Nacional Bruta (RNB) per cápita entre 1.006 y 12.235 dólares americanos. Entre estos dos límites, podemos diferenciar países de renta media baja (entre 1.006 y 3.955 dólares) y países de renta media alta (entre 3.956 y 12.235 dólares).

Detrás de la etiqueta PRM se esconde una gran diversidad de situaciones. Los PRM constituyen un grupo cada vez más nutrido y heterogéneo de más de 100 países. En ellos, habita el 75% de la población mundial y el 62% de los pobres. Económicamente, representan un tercio del PIB global. En ALC, de los 25 PRM, 18 pertenecen a la categoría de renta media alta.

Sin embargo, clasificar los países según su RNB per cápita no deja de ser una simplificación economicista. Los análisis de naturaleza multidimensional revelan la persistencia de grandes brechas de desarrollo en los PRM, incluso con crecimiento económico y con muchos otros indicadores en positivo. Es el caso de ALC, donde más de un 40% de la población vive en la pobreza y los niveles de desigualdad de renta son altísimos. Además, las diferencias entre lo urbano y lo rural son enormes (la media de pobreza es 20 puntos mayor en áreas rurales); como también lo es la brecha salarial (las mujeres reciben de media el 68,4% de lo que los hombres reciben por el mismo trabajo).

En los últimos años, se ha producido un debate en torno a cómo clasificar los países más allá de criterios económicos. Sin embargo, el momento actual ofrece una oportunidad única para volver a abrir este debate y consensuar un cambio de metodología. Desde la comunidad internacional, se han realizado varias propuestas para incorporar una visión multidimensional de la realidad. El Índice de Pobreza Multidimensional del Programa de Naciones Unidas al Desarrollo,⁶ el Índice de Bienestar Multidimensional de la OCDE,⁷ las Brechas Estructurales de la CEPAL⁸ o el Marco de Análisis Multidimensional de Desigualdades de Oxfam y LSE⁹ son algunas de las iniciativas más destacadas.

1.1 De la graduación a la gradación. La oportunidad de los nuevos enfoques bajo el paraguas de la Agenda 2030.

Entrar en el «club de la renta media» o «graduarse» tiene implicaciones de hondo calado para un país:

Primero, cambia la forma en que se recibe la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) (cuando no se pasa, incluso, a ser donante): de ser receptor mayoritariamente de subvenciones, se pasa a ser receptor de créditos que tienen menores niveles de concesionalidad, inversiones de impacto y otras formas de financiación que prosperan bajo lógicas más comerciales, menos enfocados a la reducción de la pobreza y las desigualdades.¹⁰ Se produce, por lo tanto, una diversificación de los objetivos y las fuentes de financiación, lo que a su vez conlleva un cambio de los esquemas de cooperación internacional tradicionales.

Segundo, el mayor dinamismo de la cooperación financiera y la participación creciente de empresas e instituciones privadas en el sector del desarrollo provocan que el interés y las prioridades se centren en aquellos países en los que las oportunidades comerciales e inversoras son mayores. Ello no siempre resulta compatible con los objetivos de desarrollo, si no se aseguran reglas de juego e incentivos adecuados.

Tercero, aumenta la responsabilidad de los gobiernos de proveer servicios públicos universales y de calidad a una ciudadanía cada vez más exigente, con mayor peso de la clase media, lo cual supone una transformación de su modelo de financiación al desarrollo. Este nuevo modelo tendrá que movilizar más recursos y ver cómo se obtienen y asignan los mismos.

La lógica del proceso de graduación, basada en los umbrales de renta per cápita, presupone que la AOD se conciba como un mecanismo focalizado en la lucha contra la pobreza. Por el contrario, debería comprenderse como un sistema integral de apoyo a los esfuerzos de desarrollo de los países, que reconozca la diversidad de sus territorios y que acompañe sus procesos de inserción internacional. Como alternativa a este paradigma reduccionista de la renta per cápita, el enfoque de la gradación entiende el desarrollo como un proceso gradual e ininterrumpido que no termina cuando los países alcanzan un determinado nivel de ingreso per cápita, pues esto no supone que hayan superado los retos del desarrollo que son cada vez más comunes y más ambiciosos. El proceso continúa hasta que los logros son sostenibles y no excluyen a ninguna región o grupo de población. La cooperación, desde esta

perspectiva, debe centrarse en crear los incentivos para promover los cambios y los procesos de transformación necesarios para superar los obstáculos del desarrollo subyacentes a las trampas de la renta media. Bajo este enfoque, la AOD tiene que entenderse como un mecanismo catalizador de procesos de cambio, que complementa los esfuerzos nacionales que haga cada país.

La Agenda 2030 representa una oportunidad para la cooperación con los PRM en varios sentidos. En primer lugar, porque el abordaje sistémico de la agenda presenta equivalencias con muchas de las brechas estructurales que se identifican como obstáculos de los PRM, y permite un buen alineamiento con los objetivos, metas e indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). En segundo lugar, porque el enfoque universal de la Agenda 2030 subraya la importancia de la agenda supranacional. Esto anima a dirigir mayores esfuerzos hacia la provisión de bienes públicos regionales y globales, como la lucha contra el cambio climático o la garantía de los Derechos Humanos. En esta área, los PRM están llamados a jugar un papel cada vez más relevante por su doble condición de «receptores» de las vulnerabilidades y de «proveedores» de las lecciones aprendidas (ver figura 1).

Figura 1: Oportunidades de la Agenda 2030 para los Países de Renta Media



Fuente: elaboración propia.

A pesar de ello, el grado de cumplimiento de la Agenda 2030 por parte de los gobiernos de la región muestra claroscuros. Solo una respuesta decidida y concertada de los gobiernos, los actores privados, la sociedad civil y la comunidad internacional garantizará un avance significativo. En este sentido, Alicia Bárcena, Secretaria General de la CEPAL, remarcaba recientemente tres condiciones claves para su consecución:

- 1) Garantizar el crecimiento económico y una mejor redistribución del ingreso.
- 2) reforzar el multilateralismo a nivel regional e internacional.
- 3) fortalecer el cauce democrático para su legitimización y para que se prioricen los intereses de la mayoría por encima de los de grupos minoritarios que controlan determinados recursos de poder.¹¹

1.2 El concepto del Desarrollo en Transición

América Latina y el Caribe se hallan en la búsqueda de un nuevo marco narrativo y conceptual que dé respuesta a cuestiones centrales de su desarrollo. A pesar de las reducciones acontecidas en la primera década del siglo XXI, la desigualdad en la región continúa siendo un problema estructural (con una desigualdad de renta por encima de 0,5 GINI).¹² ALC atraviesa también una transición demográfica, con una clase media en aumento (de un 21% de la población en 2000 a más del 35% en 2017)¹³ y hay millones de jóvenes demandando al Estado mejores servicios e inversiones.¹⁴ Todo ello, en un contexto económico global de profunda recesión económica, con una previsión de caída del 5,3% del PIB en la región.¹⁵

Por si fuera poco, la legitimidad y la confianza en el sistema de gobernanza están en entredicho. La corrupción y el descrédito de las instituciones públicas, capturadas en muchos casos por élites corruptas, son muy preocupantes.¹⁶ En parte debido a ello, la tensión social se ha disparado incluso en aquellos países que parecían más estables y con instituciones más sólidas, como Chile. La perspectiva es que esta tensión siga creciendo por la difícil situación económica que va a dejar la pandemia del coronavirus en la que, incluso, puede producirse un aumento de la inseguridad alimentaria. Este complicado contexto puede generar que los fenómenos migratorios masivos se multipliquen a un ritmo superior al que lo estaban haciendo.¹⁷ Todo lo anterior demuestra la necesidad de impulsar transformaciones estructurales del sistema político y económico. Es crucial, por ello, encontrar un nuevo marco que articule diferentes elementos para reconstruir el contrato social.

Como contribución a este objetivo, cabe citar la iniciativa elaborada por el Centro de Desarrollo de la OCDE, la Comisión Europea,¹⁸ la CEPAL, el BID y el CAF, que se integra en el concepto de «Desarrollo en Transición» (DeT), cuyo resumen conceptual y propuestas de políticas han sido presentados en el último *Latin American Economic Outlook*.¹⁹

Desde Oxfam, leemos el enfoque de DeT en clave de oportunidades. En primer lugar, porque supone una visión multidimensional del desarrollo que va más allá del crecimiento. El concepto de DeT se refiere a la manera integral de analizar los desafíos a los que se enfrentan los países que han alcanzado un determinado nivel de ingresos per cápita, las famosas trampas de los PRM, pero que, a pesar de su crecimiento económico, no experimentan necesariamente una mejora de la calidad de vida en todas sus dimensiones. La premisa fundamental es que ingreso no equivale a bienestar. El DeT aboga por incorporar la calidad del empleo y de la educación, la salud, la democracia, la desigualdad y la seguridad personal.

En segundo lugar, porque trae consigo un nuevo marco mental basado en el intercambio entre pares, el principio de horizontalidad, el aprendizaje mutuo, la inclusión del conjunto de actores (públicos y privados) y la contribución desde todos los niveles de gobernanza (local, nacional, regional y multilateral). La lógica subyacente es identificar algunos elementos comunes entre los países, pero basarse en el análisis de las diferentes realidades sub-regionales y nacionales. Esta aproximación conecta con la naturaleza heterogénea de los PRM y pone en valor la cooperación internacional como generadora de un conjunto de incentivos para la superación de brechas y la provisión de bienes públicos regionales y globales.

2. ¿CÓMO CERRAR LAS BRECHAS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE? UNA VISIÓN COMPLEMENTARIA SOBRE EL DESARROLLO EN TRANSICIÓN.

El enfoque del DeT profundiza en las trampas que explican los principales bloqueos y desafíos del desarrollo sostenible en ALC. Se centra en la relevancia de las trampas de la productividad, la vulnerabilidad, la institucional y, finalmente, la ambiental como ámbitos prioritarios de actuación.

En Oxfam, compartimos la lectura de las trampas, pero proponemos poner un énfasis especial en los siguientes elementos:

- La **centralidad de las desigualdades**, desde una visión multidimensional, que va más allá de las trampas de la vulnerabilidad.
- La **centralidad de la crisis de las democracias** en ALC y la importancia de abordar la desconfianza estructural en las instituciones públicas, la desafección política y el cierre de espacios democráticos.
- La necesidad de completar dicho enfoque —basado en actuaciones endógenas para alcanzar las sendas de desarrollo— con una visión que incorpore la **relevancia de los factores exógenos y la necesidad de transformación de la gobernanza del desarrollo**.

Desde Oxfam compartimos una mirada crítica de la literatura sobre las trampas de la renta media y el paradigma del DeT desde las evidencias, conocimientos y experiencias procedentes de los programas, las alianzas y las miradas de los actores en ALC con los que trabajamos. Nuestra propuesta se articula en torno a lo que denominamos la triple encrucijada del DeT, un desafío compuesto por tres dimensiones: las desigualdades, la calidad democrática y la inadecuada gobernanza del desarrollo. Cada una de las tres encrucijadas que componen el dilema mayor, a su vez, configuran una mirada específica sobre los objetivos de la Agenda 2030 para los países de ALC; especialmente, sobre algunos de los ODS más estratégicos, como son el 10 (reducción de las desigualdades), 16 (instituciones sólidas) y 17 (alianzas para los ODS).

2.1 La encrucijada de las desigualdades

La principal encrucijada que identificamos es la de **las desigualdades**, que está fuertemente enraizada e institucionalizada en el conjunto de países de la región (véanse índices de GINI para países de renta media alta como Colombia).²⁰ Los buenos resultados de la década dorada en América Latina en términos de reducción de la pobreza y mejora de la calidad de vida de la población no se han distribuido de forma justa, por lo que la región persiste como una de las más desiguales a nivel global.²¹ Es necesario, por tanto, colocar la reducción de las desigualdades en el centro de todos los debates, las políticas y los modelos de cooperación con la región, ya que obviar su importancia como una de las causas centrales de la inestabilidad y del freno al desarrollo pleno no permite afrontar este debate de forma adecuada.

Desde Oxfam insistimos en dos ideas fundamentales para abordar el análisis de este fenómeno:

1) La reducción de la pobreza en la región se ha producido al mismo tiempo que se incrementaba la concentración de la riqueza e ingreso en el decil de población de mayores ingresos,²² lo que sugiere que no es suficiente mirar hacia los deciles más bajos sin apuntar el foco de análisis también hacia los deciles más ricos.

2) El abordaje de las desigualdades requiere de un enfoque multidimensional, que ponga atención sobre las desigualdades que se dan entre individuos, pero también entre colectivos, con especial relevancia de las desigualdades de género y su interseccionalidad con determinados grupos étnicos y comunidades LGTBIQ+.

En relación con la primera idea, la vulnerabilidad en la que se encuentra casi un 38% de la población de ALC se debe al fenómeno de la desigualdad, que se ha convertido en una trampa estructural. Así, a pesar de que la pobreza se ha ido reduciendo paulatinamente en los últimos años, recientemente esta tendencia se ha invertido y ha vuelto a aumentar. A día de hoy, es pobre una de cada cuatro personas de la región (un 26,3% de la población).²³ Sin embargo, atender solamente a estas vulnerabilidades conlleva desconocer la otra parte del problema: la concentración extrema de la riqueza.

Para analizar el fenómeno de las desigualdades, y la cultura de privilegios que lleva asociada, es necesario ir más allá de las mediciones clásicas, sin olvidar qué ocurre en los extremos y cómo se relaciona con la riqueza. Así, en ALC la extrema concentración de la riqueza va de la mano de la desigualdad extrema: el 1% más rico concentra el 41% de la riqueza.²⁴ Según destacamos desde Oxfam, en un país de ingresos medios altos como México, conviven el hombre más rico de América Latina con más de 23 millones de personas que no pueden adquirir la cesta básica.²⁵ En Sao Paulo, un habitante de Cidade Tiradente (un barrio de la periferia de la zona sur) muere en promedio 25 años antes que una persona que vive en el distrito de Pinheiros, barrio noble de la zona oeste de la ciudad.²⁶

Uno de los elementos donde más dramáticamente se reflejan estas desigualdades es en la estructura fiscal de la región, que grava proporcionalmente mucho menos a las personas con mayor poder adquisitivo. Se concentra, así, buena parte de la recaudación en los impuestos al consumo (50% de los ingresos tributarios), que son claramente regresivos; en vez de priorizar los que gravan la renta, la riqueza o la propiedad (27,8% de los ingresos tributarios).²⁷

La desigualdad también muestra rostros diferentes. Afecta con mayor virulencia a determinados colectivos y en determinadas zonas, actuando como un freno a sus opciones de realización vital. Este punto ha quedado ampliamente demostrado en las semanas de contención de la pandemia del coronavirus, con familias que tienen grandes dificultades para cumplir con las medidas de confinamiento, ya sea porque viven hacinadas, porque su sustento depende de trabajos informales o porque la presencia del Estado es muy limitada en los territorios que habitan. Las desigualdades por razón de género, etnia o las que se dan entre el campo y la ciudad están en la base de las pautas de exclusión histórica y estructural en la región. En Guatemala, por ejemplo, nacer mujer, pobre e indígena te expone a una vida de exclusión y un conjunto de oportunidades tremendamente inferior.²⁸ La interseccionalidad da cuenta de este efecto de desigualdades combinadas que se entrecruzan y se refuerzan. Es el caso de la desigualdad de género. En ALC, una mujer recibe de media el 68,4% de lo que recibe un hombre por el mismo trabajo y casi el 30% de las mujeres no tiene ingresos (frente a un 12,5% de los varones).²⁹ Esta situación va más allá de la discriminación económica e incluye tanto la violencia contra las mujeres como la pervivencia de imaginarios sociales que someten a las mujeres a una situación de dominación.³⁰

La relevancia de hacer frente a las desigualdades se hace más evidente ante los impactos que generan situaciones de emergencia que recurrentemente azotan la región, como los desastres naturales o la actual crisis sanitaria del COVID-19. En este último caso, la insuficiente inversión en sanidad de la mayoría de gobiernos de la región acentúa la vulnerabilidad estructural de unas sociedades que presentan niveles muy elevados de desigualdad y grandes bolsas de pobreza. Así, con una media de gasto público per cápita en salud de 600 dólares y 18 médicos por cada 10.000 habitantes (en comparación con países OCDE cuyo gasto per cápita es de 2.871 dólares y 33 médicos por cada 10.000 habitantes),³¹ una crisis de este calado pone en evidencia las deficiencias estructurales en la provisión de servicios públicos de los países, independientemente de su nivel de desarrollo. Además, las mujeres son las más perjudicadas en situaciones de crisis. En el caso del COVID-19, el hecho de que representen la mayoría de la población ocupada en el sector informal —que, a su vez, representa la ocupación del 53% del total de la población—, las coloca en una situación de vulnerabilidad extrema.

Existe, además, una fuerte relación entre unos altos niveles de desigualdad, fruto de una mayor acumulación de poder y recursos por parte de segmentos minoritarios de la población, y la capacidad de influencia política de estas élites. Estas asimetrías de poder permiten crear, mantener o reforzar los privilegios mediante la captura de ciertas políticas públicas, como las políticas fiscales,³² que son centrales para la reducción de la desigualdad y la consecución de un desarrollo pleno.

La dimensión política de las desigualdades es una de las causas principales de la alta desconfianza de la ciudadanía de la región con el funcionamiento del sistema. Como afirma la CEPAL, la Agenda 2030 no se alcanzará si no se pone freno a la primacía de los intereses de grupos organizados o que concentran capital y tecnología.³³ Lo que nos lleva a la segunda de las encrucijadas: la calidad democrática.

2.2. La encrucijada democrática

La segunda encrucijada, relativa a la **calidad de la democracia**, tiene una expresión clara en la desafección política y la desconfianza generalizada en el sistema político y sus instituciones. Tres décadas después de la tercera ola de democratización, un ciclo de estabilidad en los gobiernos latinoamericanos ha generalizado la impresión de que este sistema de gobierno es un rasgo intrínseco de las sociedades modernas de ALC. Sin embargo, en los últimos años, el cuestionamiento de dicho sistema ha aumentado en la región, siendo las recientes movilizaciones y la explosión de conflictividad social en Chile o Ecuador buena prueba de ello.

Existen varios elementos que ilustran esta tendencia. Especialmente explicativos son los altos niveles de desconfianza en el sistema y la democracia en general: tan solo un 39,4% de la población de ALC está satisfecha con el funcionamiento de la democracia,³⁴ mientras que el 79% de la población considera que se gobierna para «unos cuantos grupos poderosos en su beneficio».³⁵ También es muy ilustrativo el hecho de que el 27% de la población quiera migrar de forma permanente.³⁶

Estos datos se apoyan en dos fenómenos críticos para la supervivencia de la democracia en la región:

- 1) La captura política,³⁷ como la denominamos en Oxfam, y su efecto sobre la eficacia del Estado y el descrédito de las instituciones.
- 2) El cierre de espacios democráticos, el recorte de derechos y libertades, y la reducción del espacio para las organizaciones de la sociedad civil; la otra cara de la moneda de la captura política.

El primer fenómeno, la captura política, es fruto de la alta concentración de poder en un número reducido de actores lo que incrementa su capacidad para imponer sus intereses en las decisiones políticas y en la provisión de bienes y servicios públicos a la población. Como se apuntó más arriba, la necesidad de dicha provisión aumenta a medida que las sociedades se desarrollan, y la región de ALC no es ajena a este fenómeno. Sin embargo, la prevalencia de intereses particulares por encima de los de la mayoría genera una oferta cada vez más limitada de bienes y servicios públicos prestados por los gobiernos,³⁸ al mismo tiempo que va sesgando la orientación de leyes, reglamentos y políticas en detrimento del interés general. Esto explica, entre muchas otras cosas, la poca eficacia de las reformas fiscales para reducir desigualdades en ALC.³⁹

Implementar la política más adecuada no es sólo una cuestión técnica, sino que su viabilidad depende de la correlación de fuerzas que la apoyen o se opongan. Resulta crucial, por tanto, entender las asimetrías de poder en la toma de decisiones y el fenómeno no siempre visible de la captura política. Desde Oxfam, insistimos en la relevancia de estos factores a partir del análisis de las élites y de los recursos de poder de los que disponen, así como de sus condicionantes (institucionales, contextuales, históricos) y de los mecanismos (lobby, puertas giratorias, financiación de partidos, etc.) a través de los cuales la captura y la influencia abusiva de determinados grupos se hace efectiva sobre las políticas.⁴⁰

Complementariamente a la captura, la región se ha visto afectada por el cierre de espacios democráticos en diversos ámbitos y niveles. En los últimos años, se ha producido un agravamiento de la persecución y estigmatización de activistas, líderes y defensores sociales y medioambientales, así como regresiones en materia de derechos políticos y libertades civiles, que afectan de manera especial a las mujeres.⁴¹ Esta situación se ve claramente reflejada en la creciente ola de violencia contra las personas defensoras del territorio y del medio ambiente.⁴² A nivel mundial, tres de cada cuatro asesinatos de defensores se produce en las Américas. La concentración e intensificación del modelo extractivo, que impulsó el auge de los precios de las materias primas, ha disparado las disputas y conflictos en el territorio (se calcula que se han duplicado del 2010 al 2016).

Los marcos legislativos que regulan el ejercicio de los derechos políticos y las libertades civiles también han sufrido importantes retrocesos. Según CIVICUS, el 35% de la aprobación o reforma de leyes restrictivas se da en América Latina; leyes que regulan desde las actividades y financiación de la sociedad civil, hasta la protesta, imponen mayores restricciones al uso de internet, o limitan la libertad de expresión. Todo ello conduce a que en la región solo tres países puedan ser considerados como un espacio abierto para la sociedad civil.⁴³

Actualmente, estamos viviendo un cierre global del espacio público para contener la expansión de la pandemia del COVID-19. En ALC, como en el resto de países, se han adoptado medidas orientadas al confinamiento y control de la población. Algunas de estas medidas se fundamentan en herramientas digitales que pueden ayudar a contener la propagación y rastrear los movimientos de la población en un momento de gran excepcionalidad. Sin embargo, es necesario garantizar que el alcance temporal de estas medidas sea limitado y se revisen periódicamente, evitando que se conviertan en mecanismos que perjudiquen la calidad democrática. Su perpetuación supondría un grave retroceso en el ejercicio de libertades por parte de la ciudadanía.

2.3. La encrucijada de la gobernanza del desarrollo

2.3.1. El doble filo de la inserción internacional

Los análisis y propuestas del DeT refuerzan una visión según la cual el desarrollo se alcanzará, sobre todo, a partir de los esfuerzos y las estrategias que los propios países de ALC implementen. A pesar de compartir parcialmente esta aproximación en Oxfam, no podemos ignorar el impacto sobre estos países de las estructuras económicas y políticas internacionales (como tratados comerciales o Instituciones Financieras Internacionales), que limitan o amplían el margen de inversión pública en determinados sectores, las actuaciones de los diversos gobiernos para promover un cambio en la matriz productiva o el proceso de transición energética en el marco de la agenda 2030, entre otros elementos.

A medida que la región va avanzando por la senda de la graduación aumenta su inserción internacional y el acceso a los mercados financieros globales. Este proceso se ha ido acelerando en los últimos 10-12 años. En ALC, se han diversificado enormemente las fuentes de financiación del desarrollo disponibles, al mismo tiempo que se incrementaba su vulnerabilidad frente a las crisis financieras y la volatilidad de los mercados.⁴⁴ Así, episodios de crisis como la provocada por la actual pandemia del COVID-19 ocasionan enormes y repentinas fugas de capitales así como desplomes de las monedas, situaciones ambas que afectan en gran medida la capacidad de los gobiernos para orientar sus políticas en una dirección u otra.

La posición que ocupa la región como centro extractivo y de mano de obra barata dentro de lo que se conoce como las cadenas de valor globales (Global Value Chain) limita enormemente la posibilidad de **transformación del modelo productivo**. El poder que tienen las Empresas Transnacionales (ETNs) para determinar qué parte de la cadena le corresponde a cada región limita la capacidad de los gobiernos para desarrollar tejidos industriales domésticos y potenciar las pequeñas y medianas empresas locales. Ello tiene mayores consecuencias cuando se impulsa una agenda de transición sostenible. Las ETNs se benefician además la laxitud de las políticas que los diferentes gobiernos despliegan para atraerlas (zonas económicas especiales, incentivos y beneficios fiscales, maquilas, regulaciones laborales ad-hoc, etc.).

Todo diseñado bajo la lógica de generar puestos de trabajo y aumentar las exportaciones. La experiencia demuestra que estos empleos son mayoritariamente de baja calidad, la transferencia de tecnología y aprendizajes para las economías nacionales es muy limitada y estas empresas, sus subcontratistas o sus proveedores se han visto involucrados en casos de violaciones de Derechos Humanos, de los cuales a duras penas se hacen responsables.

Un obstáculo para el desarrollo es la restricción al acceso y uso de la tecnología que las ETNs imponen a través de los Derechos de Propiedad Intelectual protegidos en los Acuerdos de Inversión. Si las nuevas tecnologías se identifican como piezas estratégicas para la transición productiva de la región, su acceso debe ser abierto o, al menos, favorable en ciertas condiciones. Ello favorecerá no solo su uso, sino también la formación de capital humano.

Finalmente, la cuestión de **la deuda soberana** ejerce una gran presión sobre los gobiernos. La disponibilidad de un endeudamiento abundante y relativamente barato ha servido de balón de oxígeno para ALC, que aún cuenta con márgenes para seguir creciendo. En los últimos años, la deuda pública ha aumentado y, en consecuencia, el pago de intereses ya supone un 2,5% del PIB en promedio. Algunos países se encuentran bajo estrés financiero para hacer frente a sus vencimientos.⁴⁵

La nueva deuda, si no se traduce en inversiones con impacto sobre el crecimiento, lastra las inversiones futuras. La deuda de hoy debe cubrirse con impuestos de mañana, y esta es la realidad que rodea la evolución de las finanzas públicas de muchos gobiernos de ALC. El mayor peso del pago de la deuda limita las posibilidades de aumentar el gasto corriente y la inversión para proveer servicios públicos, financiar la Agenda 2030, hacer frente a desastres naturales o dar una respuesta efectiva a la emergencia sanitaria, económica y social vinculada a la pandemia global del COVID-19.⁴⁶

En países con sociedades que demandan cada vez más y mejores servicios públicos, la posibilidad de contar con márgenes de aumento del gasto público es crucial. El caso de Argentina es, en este sentido, paradigmático: el gobierno debe renegociar su deuda urgentemente y, al mismo tiempo, tiene el difícil compromiso de mantener una inversión pública creciente que ayude a recuperar el crecimiento económico.

2.3.2. Las oportunidades y desafíos de la nueva financiación del desarrollo

La importancia del capital privado en la financiación para el desarrollo ha crecido exponencialmente en los últimos años. Simultáneamente, la agenda del desarrollo se ha hecho más compleja mientras que los países se han vuelto más atractivos para los mercados. Así, entre 2013 y 2017, la Inversión Extranjera Directa (IED) ha supuesto alrededor del 51% de la financiación total de países en desarrollo, la inversión en cartera un 24% y los créditos bancarios un 12%.⁴⁷

El debate central reside en la distinción entre volúmenes de ayuda y la naturaleza o impacto de la misma. Este asunto debe abordarse de forma clara en todas las discusiones sobre el futuro de la cooperación, puesto que es precisamente en los PRM donde se concentra la práctica totalidad de los recursos privados movilizados para el desarrollo.⁴⁸ En el caso de ALC, existen una serie de elementos que favorecen la entrada de capital privado para su financiación, lo que ha hecho de la región una de las más dependientes y atractivas para el capital privado: marcos regulatorios que facilitan la IED, una necesidad acuciante de inversión en infraestructuras y en otros sectores, y su reciente incorporación al sistema financiero internacional.⁴⁹

Los principales problemas en relación con el capital privado son de dos tipos. Primeramente, el carácter pro cíclico de la mayoría de las inversiones y, en segundo lugar, el interés de los inversores por determinados sectores (especialmente, infraestructura y banca) que va en detrimento de otros más estratégicos para el desarrollo. Este último elemento supone un desafío mayor para el desarrollo de unos países que tienen una capacidad para movilizar recursos domésticos muy escasa (23,1% sobre el PIB de media en la región en 2018, frente a 34,3% en la OCDE)⁵⁰ y en los que la financiación externa es de gran importancia.

Todo ello ha provocado un cambio estructural a favor de la movilización de recursos privados vía Instituciones Financieras de Desarrollo (IFD) y Bancos de Desarrollo (BD). Para ello se emplean diferentes instrumentos que facilitan dicha inversión, como el blending. La lógica es atraer recursos privados que no se destinarían a objetivos de desarrollo sino fuera por el uso de recursos públicos que sirven de 'garantía'. Este tipo de mecanismos se concentran mayoritariamente en los PRM, principalmente por el interés económico de las IFD.⁵¹ En el caso de ALC, de 2009-2017 casi un 33% de la cooperación de la UE destinada a la región (329 millones de euros) se canalizó a través de este instrumento.⁵² Desde la UE, la principal facilidad con este cometido es la Facilidad para la Inversión en ALC (LAIF por sus siglas en inglés).

Aunque resulta evidente que es necesario movilizar un mayor volumen de recursos y que el capital privado es imprescindible, todavía existe poca evidencia en relación al impacto del blending sobre la pobreza y el desarrollo. Sin embargo, existen indicios de los riesgos asociados al blending —y en general a diferentes recursos privados— respecto a la apropiación de las prioridades sobre desarrollo, la rendición de cuentas, el impacto real en la economía de los países receptores, o su vínculo con los paraísos fiscales.⁵³

Finalmente, cabe mencionar que el debate sobre ampliar el perímetro de la financiación del desarrollo en los PRM trata de manera insuficiente la financiación de los bienes públicos regionales y globales, una pieza central de la Agenda 2030 y asunto determinante en el contexto post COVID-19. La lucha contra el cambio climático, la salud pública global o el respeto a los Derechos Humanos van a requerir de un mayor apalancamiento de recursos públicos para poder financiarse a nivel global. De ahí, que la necesidad de una iniciativa al respecto sea más evidente que nunca.

2.3.3. La necesidad de posicionar una agenda de cooperación basada en el conocimiento y el aprendizaje

En la región, subsiste una enorme brecha que se debe abordar con decisión: es la relacionada con el tipo de conocimientos y capacidades que requieren las personas, las empresas y las instituciones para impulsar una agenda de transformación económica sostenible. Ya hace una década, los diferentes cambios geoeconómicos hacían del conocimiento un factor determinante para conseguir ventajas competitivas dentro del sistema internacional.

La importancia del conocimiento no ha hecho más que aumentar con la cuarta revolución industrial, por lo que es fundamental que la nueva gobernanza del desarrollo priorice este asunto como un elemento prioritario de cambio estructural. La cooperación técnica y científica van a ser vitales, puesto que se erigen como posibles catalizadores de transformaciones muy necesarias para la región.⁵⁴ Pero, de nuevo, hacen falta mecanismos e instituciones capaces de generar y compartir de una manera más eficaz el conocimiento entre los países, ofreciendo soluciones, modelos y propuestas para los retos políticos emergentes.

El análisis sobre el conocimiento debe hacerse inevitablemente desde una perspectiva del poder. ¿Quién lo genera? ¿Quién se beneficia? ¿Con qué objetivos y fines? Las respuestas a estas preguntas no son tan obvias, aunque sea necesario responderlas correctamente para que la región sea capaz de invertir en asuntos estratégicos, aquellos que verdaderamente aceleren la transformación de su modelo económico y político, democratizando el acceso al conocimiento.

El debate sobre el conocimiento trasciende las consideraciones que reclaman una mayor inversión en educación, ciencia y tecnología aplicada. Por supuesto que la calidad de la educación pública y la inversión en ciencia y tecnología son pilares básicos para impulsar una agenda de desarrollo basada en el conocimiento. Pero la sub-agenda del conocimiento debe ir mucho más allá. En este sentido, desde Oxfam identificamos tres ámbitos donde se evidencian rezagos y limitaciones, ámbitos que deberían ser impulsados desde una gobernanza del desarrollo regional revitalizada:

- **A nivel de las personas:** es fundamental luchar contra la desigualdad en competencias digitales y acceso a internet que tiene la población —la brecha digital—, situación que ha quedado agravada en un contexto de confinamiento como el provocado por la crisis del COVID-19. Mientras muchos de los menores que asisten a colegios privados, cuyos progenitores cuentan con mayores ingresos, han podido mantener sus clases a través de medios digitales, los más pobres y vulnerables han tenido que suspender su proceso de aprendizaje.
- **A nivel de las empresas:** avanzar una agenda de colaboración entre estas y otros actores clave del desarrollo, dirigida a compartir sus experiencias y aprendizajes, en sectores claves que impulsen la cooperación. Un firme compromiso del sector privado de los PRM de la región para reducir su huella de carbono y su impacto sobre la desigualdad permitirá reposicionar la consideración de las empresas como agentes de desarrollo sostenible, y no como vectores de desigualdad y de externalización de costes.
- **A nivel de las instituciones:** garantizar que los profundos cambios producidos por la transformación digital y la revalorización de los bienes públicos regionales y globales beneficien a la mayoría de la ciudadanía y no sólo a unos segmentos favorecidos, mientras que otros quedan aún más rezagados. Para ello se requieren políticas innovadoras y nuevas instituciones. En paralelo, existe también una tendencia regional a privatizar servicios sociales, un proceso que va ampliando las brechas de acceso al conocimiento de diferentes segmentos de la sociedad y que debe ser revisado urgentemente.

2.3.4. El ecosistema de actores

La generación del marco de incentivos para acometer las transformaciones necesarias para superar la triple encrucijada de la renta media es una **responsabilidad compartida del conjunto de actores del sistema de cooperación**. Por el lado de los actores públicos, la cooperación bilateral y multilateral desempeñan un papel fundamental en el estímulo a la movilización de recursos domésticos (MRD), a través de reformas fiscales, entre otros medios, y en el fortalecimiento de unas capacidades institucionales que vayan más allá del diseño de buenos marcos legislativos y políticas apropiadas, y sean capaces de superar la brecha de implementación de los mismos. La cooperación técnica, la cooperación Sur-Sur y la cooperación Triangular tienen un gran potencial en este ámbito. Por el lado del sector privado, se han descrito las posibles iniciativas y los límites de las mismas en el apartado anterior.

La sociedad civil juega también un papel fundamental en la generación de los incentivos y estímulos necesarios para promover los cambios necesarios. En primer lugar, porque contribuye a poner en marcha y fortalecer procesos de empoderamiento ciudadano, como la campaña **Cambiamos Prioridades** en República Dominicana,⁵⁵ dando voz

a los sectores más alejados de la toma de decisiones políticas. Con ello, se hace más inclusivo el proceso político y las agendas de intereses, y se genera incentivos para el cambio en escenarios de equilibrios de poder. En segundo lugar, porque fortalece la cultura de la vigilancia pública, la fiscalización ciudadana, la transparencia y la rendición de cuentas social. En El Salvador, la plataforma de participación ciudadana **AltavozES** promueve el debate público sobre temas de desarrollo del país.⁵⁶ En tercer lugar, porque ayuda a articular una mirada más amplia sobre la desigualdad y las diversas realidades, a veces silenciadas en contextos de cierre de espacios democráticos. Es el caso de la campaña global **#JuntassomosVictoria** sobre Mujeres Defensoras del Territorio y el Medio Ambiente en Colombia.⁵⁷ Finalmente, contribuye a la modificación de imaginarios sociales y a la generación de narrativas alternativas frente a los bloqueos invisibles, más relacionados con los obstáculos de la institucionalidad informal y las normas sociales. Tal es el caso de la campaña **Basta** sobre violencia de género que está luchando contra normas sociales discriminadoras.⁵⁸ En síntesis, la participación de la sociedad civil es primordial porque, para reconstruir el contrato social, no es suficiente con tener democracias de electores, sino que son imprescindibles democracias de ciudadanos. Apostar por las capacidades de generación de agendas, organización, contestación y participación política de la sociedad civil debe convertirse en una prioridad para la región.

3. LAS RECOMENDACIONES DE OXFAM INTERMÓN SOBRE EL DESARROLLO EN TRANSICIÓN.

A continuación, presentamos una serie de recomendaciones orientadas a abordar las tres encrucijadas del desarrollo de los PRM en el marco del DeT y la Agenda 2030 en ALC. Van encaminadas a abrir espacios de diálogo entre diferentes actores sobre los mecanismos e instrumentos a implementar en la cooperación al desarrollo con los países de la región. Estos espacios de diálogo deben ser inclusivos y contar con la participación y la voz de todos los actores.

3.1. La encrucijada de las desigualdades

Las recomendaciones para combatir las desigualdades en ALC se orientan a los dos componentes arriba señalados: la redistribución de la riqueza y el abordaje multidimensional.

1. Priorizar la movilización de recursos domésticos en la agenda de la cooperación para promover reformas orientadas a ampliar las bases tributarias y hacer más eficaces los sistemas fiscales, aumentando la progresividad. Los ingresos fiscales son, de lejos, el principal recurso de financiación para los países del Sur. Se debe aumentar la recaudación a partir del diseño de una política fiscal progresiva que privilegie los impuestos directos sobre los indirectos, amplíe el número de contribuyentes y evalúe el coste-beneficio de los incentivos fiscales. Solo así se podrá conseguir que la proporción de impuestos sobre el PIB se acerque a la media de la OCDE, limitándose la pérdida de recursos vía exoneraciones.

2. Poner fin a la evasión y la elusión fiscal vía la acción coordinada de los países a nivel regional y global, y fortalecer la coherencia en el diseño de las políticas fiscales. Estos fenómenos suponen una pérdida de casi el 7% del PIB en la recaudación fiscal de la región. En particular, se deben hacer frente a las prácticas fiscales nocivas de los países donantes, como la UE, llevando a cabo un análisis de impacto de las políticas fiscales internacionales en los países en desarrollo.

3. Promover un enfoque multidimensional de las desigualdades en la cooperación al desarrollo. Con el fin de incentivar la innovación en las políticas públicas, se debe desarrollar un enfoque integral de las desigualdades y las políticas intersectoriales, que reconozca el tratamiento diferencial de los colectivos. La inversión en ámbitos con un fuerte rezago, como la economía de los cuidados, pueden ser un campo fértil para este enfoque.

4. Implementar métricas adecuadas para el DeT y las trampas de la renta media, más allá del simplismo de la renta y del PIB. Estos nuevos indicadores deben aportar una visión multidimensional y una perspectiva de gradación más que de graduación. El sistema de ayuda global debe hacer uso de los datos disponibles para ajustar y flexibilizar los indicadores de graduación con el objetivo de reflejar el nivel real de desarrollo económico, social y político de las diferentes sociedades.

5. Realizar un análisis previo y otro posterior de los proyectos de cooperación al desarrollo de los donantes incorporando un análisis e indicadores de desigualdad multidimensional.

3.2. La encrucijada democrática

Desde Oxfam, planteamos que la encrucijada democrática de la región tiene dos dimensiones críticas: el fenómeno ya referido de la captura política y el cierre de espacios democráticos. Abordar ambas dimensiones significa avanzar hacia democracias más inclusivas y efectivas, así como igualar la capacidad de influencia del conjunto de actores. Las recomendaciones para enfrentar esta encrucijada son:

6. Aplicar el análisis de la captura política a las propuestas de reforma político-institucional impulsadas por la comunidad internacional del desarrollo. Ello va a permitir cuantificar el coste social de la captura política, así como identificar los principales obstáculos y el mapa de actores relevantes para la viabilidad política del cambio.

7. Aumentar la ayuda destinada al apoyo de la ciudadanía activa y el refuerzo de salvaguardas democráticas. Por ejemplo, en ámbitos como la regulación de la financiación política, el fortalecimiento de los mecanismos de control político —tanto horizontales como verticales—, la promoción de la transparencia, el acceso a la información y la lucha contra la corrupción. Se debe incluir el apoyo a grupos independientes de la sociedad civil que puedan ejercer de contrapeso de la captura política.

8. Promover mecanismos de cooperación triangular entre actores no gubernamentales para financiar proyectos específicos que faciliten los aprendizajes cruzados, los laboratorios de aprendizaje y las comunidades de práctica con el fin de fortalecer la ciudadanía activa. Este mecanismo debe impulsar el intercambio de experiencias, conocimiento, tecnologías y el empoderamiento político de los actores que participan en movimientos sociales, organizaciones de mujeres y feministas o de jóvenes.

9. Evaluar el impacto de las políticas de cooperación al desarrollo, la cooperación judicial y policial, y el sector privado en la evolución de la situación del espacio cívico.

10. Promover la participación de la sociedad civil en la planificación, implementación y evaluación de los instrumentos programáticos de la cooperación al desarrollo. Como son, por ejemplo, los apoyos presupuestarios, SWAPS, etc.

11. Implementar una estrategia de apoyo a largo plazo para proteger y fortalecer el espacio cívico, que además cuente con mecanismos de financiación flexibles. La protección del espacio cívico debe darse de forma proactiva y no reactiva, prestando especial atención a los grupos más vulnerables y a sus derechos. Es de gran importancia reforzar e innovar las medidas protectoras, incluidas las de carácter colectivo, en particular en relación con las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos.

3.3. La encrucijada de la gobernanza del desarrollo

El acelerado proceso de internacionalización de la región, las nuevas tendencias y mecanismos de financiación del desarrollo, y la diversificación del mapa de actores abren oportunidades y retos para la agenda de los PRM. Las recomendaciones para enfrentar esta encrucijada son:

12. Garantizar la centralidad de la AOD como principal palanca para la superación de las brechas y los procesos de transformación en la región. Se debe reafirmar el compromiso de la comunidad internacional en torno a la financiación pública del desarrollo. El foco central de la AOD debe ser la inversión pública en sectores clave para conseguir los ODS, priorizando la reducción de la desigualdad y la protección de bienes públicos regionales y globales.

13. Establecer mecanismos de monitoreo y seguimiento de los flujos privados para el desarrollo con el objetivo de evaluar su impacto en la reducción de brechas y su alineamiento con los ODS. Es necesario contar con reglas más claras sobre el papel y la actuación del sector privado en el desarrollo, para asegurar que estos complementan los esfuerzos públicos, pero no los sustituyen. Es imprescindible una mayor transparencia y más y mejores datos para evaluar su carácter incremental y su impacto. Este ejercicio de análisis y seguimiento debe contar con la participación de la sociedad civil y las comunidades participantes en los proyectos. En este sentido, se debe aprovechar la fase piloto del marco estadístico para monitorear los recursos oficiales y la financiación privada movilizado en apoyo del desarrollo sostenible (TOSSD por sus siglas en inglés). Se podrá así analizar y comprender mejor cómo los fondos públicos que a su vez apalancan recursos privados repercuten en los diferentes indicadores.

14. Priorizar y apoyar la MRD adoptando un enfoque específico para los países de renta media-alta. En estos países, la ayuda destinada a proyectos de MRD debería tener como objetivos: 1) la innovación para facilitar el aprendizaje Sur-Sur y su apropiación, así como el conocimiento triangular y la participación de la sociedad civil, y 2) el aumento de la financiación doméstica para presupuestos públicos que reduzcan la desigualdad. En el caso de donantes como la UE, se debe mantener el compromiso de doblar el apoyo a MRD para 2020 e incrementar la inversión en MRD entre los miembros de la Addis Tax initiative.

15. Establecer y fortalecer los mecanismos de coordinación regionales con el objetivo de reforzar la resiliencia de los países y sociedades de la región ante shocks externos como crisis financieras, de deuda, amenazas globales, interrupciones de las cadenas de suministro, apagones digitales o pandemias víricas. Estos mecanismos deben contar con el apoyo de la comunidad internacional para garantizar su efectiva implementación.

16. Liderar desde América Latina y el Caribe una alianza política de países de Renta Media para abrir un debate global sobre la situación y el papel de estos países en materia de cooperación económica y social. Representando el 75% de la población mundial y un tercio del PIB global, es necesario hoy más que nunca priorizar los retos a los que deben hacer frente. Cuestiones como la gestión de la deuda externa, la sostenibilidad ambiental, la digitalización o el propio concepto de desarrollo hacen que estos debates deban ser afrontados colocando en el centro las prioridades de estos países y su ciudadanía. Este proceso político requiere del apoyo de gobiernos de economías avanzadas para abrir y crear los espacios de discusión.

17. Promover una nueva gobernanza del desarrollo que garantice una mayor representatividad de los países de DeT, que supere la división entre donante y receptor, abriendo espacios para la participación de la sociedad civil.

¹ Este documento es un *policy brief* de Oxfam Intermón sobre la cooperación con los países de renta media, y las oportunidades y desafíos que plantea el enfoque del Desarrollo en Transición en el marco de la agenda 2030. El documento se enfoca fundamentalmente a las implicaciones para la agenda del desarrollo y la visión de Oxfam en América Latina y el Caribe, aunque su aplicación puede ser de alcance más global. Con este documento, Oxfam Intermón pretende contribuir al debate que se ha generado en el seno de la comunidad internacional de cooperación al desarrollo, con el liderazgo de la Unión Europea, el Centro de Desarrollo de la OCDE, la CEPAL y los Bancos de Desarrollo.

² <https://www.cepal.org/es/comunicados/covid-19-tendra-graves-efectos-la-economia-mundial-impactara-paisesamerica-latina>

³ Por “graduación” se entiende el proceso en el que un país avanza de la categoría de renta baja hacia la de renta media, hasta finalmente superar el umbral de la renta alta.

⁴ En el caso de América Latina y el Caribe, los países de renta media alta concentran la mitad de la pobreza de la región. Ver: <https://www.un.org/pga/73/event/development-cooperation-in-middle-income-countries/>

⁵ Datos de pobreza y pobreza extrema. Ver: CEPAL. (2019). *Panorama Social de América Latina 2019*. CEPAL: Santiago de Chile. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44969-panorama-social-america-latina-2019>

⁶ <http://hdr.undp.org/en/2019-MPI>

⁷ <http://www.oecdbetterlifeindex.org/es/>

⁸ <https://www.cepal.org/fr/node/35554>

⁹ <http://sticerd.lse.ac.uk/inequality/>

¹⁰ Lars Engen y Annalisa Prizzon. (2019). *Exit from aid. An analysis of country experiences*. London: Overseas Development Institute. <https://www.odi.org/publications/11298-exit-aid-analysis-country-experiences>.

¹¹ Bárcena. (Abril 2019).

¹² Datos del Databank del Banco Mundial.

¹³ OCDE et al. (2019).

¹⁴ Open Democracy. (Enero 2020). 2019: *Protests and disruptive changes in Latin America*. <https://www.opendemocracy.net/en/democraciaabierta/2019-movilizaciones-ciudadanas-y-cambios-disruptivosen-am%C3%A9rica-latina-en/>

¹⁵ <https://www.cepal.org/es/comunicados/pandemia-covid-19-llevara-la-mayor-contraccion-la-actividadeconomica-la-historia-la>

¹⁶ <https://www.transparency.org/cpi2018>

¹⁷ Muestra de ello son los casos de Venezuela, donde se calcula que casi cinco millones de personas han dejado el país, y de los países Centroamericanos, con casi 500.000 personas que han sido obligadas a dejar sus hogares. Ver: <https://r4v.info/en/situations/platform> ; <https://www.acnur.org/desplazamiento-en-centroamerica.html>

¹⁸ En este sentido, es destacable, que la propia Comisión Europea haya habilitado una Facilidad de DeT a incluir en el esquema de cooperación con ALC.

¹⁹ OCDE et al. (2019).

²⁰ Colombia tiene un índice GINI de desigualdad de ingreso de 0,48. A pesar de que ha vivido una reducción progresiva de dicho indicador, desde un nivel de casi 0,53 en 2010, sigue siendo el país con segunda más alta desigualdad de la región, tras Brasil. Ver: Our World in Data. <https://ourworldindata.org/income-inequality>

²¹ A nivel de renta. Ver: UNDESA. (2020). *World Social Report 2020. Inequality in a rapidly changing world*. <https://www.un.org/development/desa/dspd/world-social-report/2020-2.html>

²² Según cálculos de Oxfam, con datos de CEPALStat 2017, en la región el 20% más pobre de la población solo accede al 6% del ingreso total, mientras el 20% más rico accede al 45%.

²³ Datos del Databank del Banco Mundial en base al porcentaje de población que en 2015 vive con menos de 5,5 dólares en Paridad de Poder Adquisitivo de 2011. Ver: <https://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=poverty-and-equity-database>

²⁴ Cálculos de OXFAM, a partir de los datos de Credit Suisse.

²⁵ Gerardo Esquivel Hernández. (2017). *Desigualdad extrema en México. Concentración del poder económico y político*. Oxfam México. https://www.oxfamMexico.org/sites/default/files/desigualdadextrema_informe.pdf

²⁶ Oxfam Brasil. (2017). *Inequalities in Brazil. The divide that unite us*. <https://oxfam.org.br/um-retrato-dasdesigualdades-brasileiras/a-distancia-que-nos-une/>

²⁷ Ver: OCDE et al. (2020). *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2020*. OECD Publishing: Paris. <https://doi.org/10.1787/68739b9b-en-es>.

²⁸ Oxfam. (2019). *Radiografía multidimensional de la desigualdad en Guatemala*. https://www-cdn.oxfam.org/s3fspublic/file_attachments/entre_el_suelo_y_el_cielo_0.pdf

²⁹ Brecha salarial a partir del mismo trabajo y la misma cantidad de horas trabajadas. Ver: Lucía Converti. (Agosto 2018). *La desigualdad económica de género en América Latina*. CELAG. <https://www.celag.org/la-desigualdadeconomica-de-genero-en-america-latina/>.

³⁰ Damaris Ruiz y Anabel Garrido. (2018). *Rompiendo moldes: transformar imaginarios y normas sociales para eliminar la violencia contra las mujeres*. Oxfam Internacional. <https://oxfamilibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/620524/rr-breaking-the-mould-250718-es.pdf>

³¹ Cálculos propios, a partir de los datos de la OMS. Ver: <https://apps.who.int/nha/database/Select/Indicators/en>

³² Rosa María Cañete. (2018). *Democracias capturadas: el gobierno de unos pocos*. Oxfam Internacional. <https://www.oxfam.org/es/informes/democracias-capturadas-el-gobierno-de-unos-pocos>

³³ Alicia Bárcena. (2019a)

³⁴ Elizabeth J. Zechmeister y Noam Lupu (eds.). (2019). *Pulse of Democracy*. Nashville: LAPOL.

³⁵ Este porcentaje tiene una tendencia al alza en la región desde 2009 (61%). Ver: Latinobarómetro. (2018).

³⁶ Neli Espiova, Anita Pugliese y Julie Ray. (2018). *More than 750 million worldwide would migrate if they could*. <https://news.gallup.com/poll/245255/750-million-worldwide-migrate.aspx>

³⁷ Desde Oxfam, entendemos la captura como el “ejercicio de influencia abusiva por parte de una(s) élite(s) extractiva(s) – a favor de sus intereses y en detrimento del interés general – sobre el ciclo de políticas públicas y los organismos del Estado (u otros de alcance regional o internacional) con efectos potenciales en la desigualdad y la democracia”. Asimismo, es importante diferenciar el fenómeno de la captura de la corrupción. Mientras la primera tiene una dimensión más estructural y puede suceder de forma legal o ilegal, y sin ningún pago asociado a ella, la corrupción es ilegal e involucra un pago monetario o en especies. En este sentido, desde Oxfam consideramos la corrupción como un posible mecanismo que utilizan las élites para capturar. Para saber más ver: Hernán Cortés Saenz y Déborah Itriago. (2018). *El fenómeno de la captura: desenmascarando el poder. Guía de análisis de la captura de políticas públicas y su efecto sobre la desigualdad*. Oxfam Intermon.

³⁸ El porcentaje del PIB dedicado a gasto social en la región es de un 11,3%. En la OCDE, por el contrario, es de un 20%, siendo dentro de la OCDE México y Chile los dos países con un gasto más bajo. Ver: CEPAL. (2019). *Panorama Social de América Latina 2019*. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44969-panorama-social-america-latina-2019> ; Base de datos OCDE: <https://data.oecd.org/socialexp/social-spending.htm>

³⁹ Varios estudios realizados prueban que la política fiscal en América Latina y el Caribe es una oportunidad desaprovechada para reducir la desigualdad y la pobreza. Según CEPAL, en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) mecanismos como las transferencias directas de efectivo, el impuesto sobre la renta y las cotizaciones a la seguridad social reducen la desigualdad de ingresos de mercado un 36%; mientras que, en la región, solo se reducen un 6%.

⁴⁰ Cortés Saenz y Itriago. (2018).

⁴¹ <https://monitor.civicus.org/>

⁴² Ver: Paula San Pedro. (2019). *Defensoras de derechos agrarios, territoriales y medioambientales en Colombia. Arriesgando la vida por la paz*. Oxfam Internacional. <https://juntassomosvictoria.org/descargas/bp-colombiawomen-environmental-defenders-021019-es.pdf>

⁴³ Solo Uruguay, Costa Rica y Surinam tienen el espacio abierto para la sociedad civil. El resto se divide, de más abierto a cerrado, en: reducido (6 países), obstruido (8 países), reprimido (5 países) y cerrado (un país). Ver: CIVICUS Monitor Tracking Civic Space

⁴⁴ Yilmaz Akyüz. (2018). *Playing with fire*.

⁴⁵ CEPAL. (2019). *Panorama fiscal de América Latina y el Caribe 2019. Políticas tributarias para la movilización de recursos en el marco de la agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Santiago de Chile: CEPAL.

⁴⁶ CEPAL. (2017). *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2017. La dinámica del ciclo económico actual y los desafíos de política para dinamizar la inversión y el crecimiento*. Santiago de Chile: CEPAL.

⁴⁷ Inter-Agency Task Force on Financing for Development. (2019). *Financing for Sustainable Development Report 2019*. New York: UN.

⁴⁸ Samantha Attridge y Lars Engen. (2019). *Blended finance in the poorest countries: the need for a better approach*. Londres: ODI.

⁴⁹ Titelman y Pérez Caldentey. (n.d.). *Financiamiento para el desarrollo en América Latina y el Caribe. Un análisis estratégico desde la perspectiva de los países de renta media*.

⁵⁰ OCDE et al. (2020).

⁵¹ Attridge y Engen. (2019).

⁵² Comisión Europea. (2019). *Evaluation of the European Union's Regional Development Cooperation with Latin America (2009-2017). Final Report*. Bruselas.

⁵³ Eurodad. (2018). *Blended finance and the water sector - four risks to consider*. Eurodad Briefing Paper. Bruselas: Eurodad.

⁵⁴ PNUD. (2019). *Human Development Report 2019. Beyond income, beyond averages, beyond today: inequalities in human development in the 21st century*.

⁵⁵ La campaña de Oxfam y #CasaYa pide al gobierno del país que destine el 1% del PIB a la construcción de vivienda digna y accesible. Ver: <https://www.oxfam.org/fr/node/10668>

⁵⁶ <https://altavozes.com.sv/>

⁵⁷ <https://juntassomosvictoria.org/>

⁵⁸ <https://www.sayenoughtoviolence.org/>

Documento de Policy de Oxfam Intermon.

Documento de Policy elaborado por Andrea Costafreda, Enrique Maruri y Hernán Saenz Cortés. Oxfam agradece la colaboración de Jaime Atienza, María Bardolet, Carlos Botella, Iñigo Macías Aymar, Susana Ruíz y Xavier Palau. La revisión de la edición del documento ha estado a cargo de Ignacio Iturralde.

Los documentos de policy de Oxfam se elaboran para contribuir al debate público y suscitar intercambios de ideas políticas y prácticas humanitarias y de desarrollo.

Para más información o realizar comentarios sobre este informe, puede ponerse en contacto con hernan.cortes@oxfam.org

© Oxfam Intermon junio 2020

Esta publicación está sujeta a copyright pero el texto puede ser utilizado libremente para la incidencia política y campañas, así como en el ámbito de la educación y de la investigación, siempre y cuando se indique la fuente de forma completa. El titular del copyright solicita que cualquier uso de su obra le sea comunicado con el objeto de evaluar su impacto. La reproducción del texto en otras circunstancias, o su uso en otras publicaciones, así como en traducciones o adaptaciones, podrá hacerse después de haber obtenido permiso y puede requerir el pago de una tasa. Debe ponerse en contacto con hernan.cortes@oxfam.org.

La información en esta publicación es correcta en el momento de enviarse a imprenta.

OXFAM

Oxfam es una confederación internacional de 20 organizaciones que trabajan juntas en más de 90 países, como parte de un movimiento global a favor del cambio, para construir un futuro libre de la injusticia que supone la pobreza. Para más información, escribir a cualquiera de las organizaciones o ir a

Oxfam Alemania (www.oxfam.de)
Oxfam América (www.oxfamamerica.org)
Oxfam Australia (www.oxfam.org.au)
Oxfam-en-Bélgica (www.oxfamsol.be)
Oxfam Brasil (www.oxfam.org.br) Oxfam
Canadá (www.oxfam.ca)
Oxfam Francia (www.oxfamfrance.org)
Oxfam GB (www.oxfam.org.uk)
Oxfam Hong Kong (www.oxfam.org.hk)
Oxfam IBIS (Dinamarca) (www.oxfamibis.dk)

Oxfam India (www.oxfamindia.org)
Oxfam Intermón (España) (www.oxfamintermon.org)
Oxfam Irlanda (www.oxfamireland.org)
Oxfam Italia (www.oxfamitalia.org)
Oxfam México (www.oxfammexico.org)
Oxfam New Zealand (www.oxfam.org.nz)
Oxfam Novib (Países Bajos) (www.oxfamnovib.nl)
Oxfam Quebec (www.oxfam.qc.ca)
Oxfam Sudáfrica (www.oxfam.org.za)
KEDV (www.kedv.org.tr/)