

---

# CHILE FRENTE A LA **POLÍTICA** **DE GRADUACIÓN**

---

Visibilizar las **brechas  
estructurales  
que obstaculizan  
el desarrollo**  
en América Latina  
y el Caribe

---

Enrique Oviedo  
Andrés Fernández



NACIONES UNIDAS

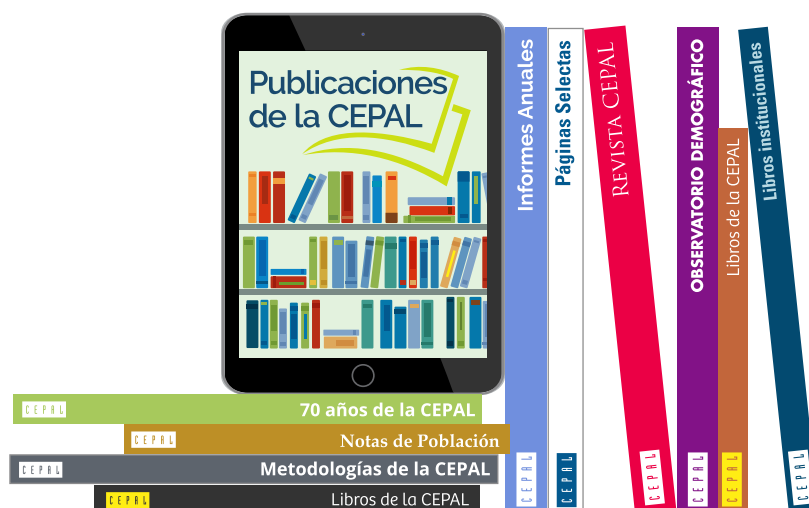
CEPAL



Trabajando por  
un futuro productivo,  
inclusivo y sostenible

**agcidChile**  
Cooperación Chilena para el Desarrollo  
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

# Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.

**Deseo registrarme**



[www.cepal.org/es/publications](http://www.cepal.org/es/publications)



[www.instagram.com/publicacionesdelacepal](https://www.instagram.com/publicacionesdelacepal)



[www.facebook.com/publicacionesdelacepal](https://www.facebook.com/publicacionesdelacepal)



[www.issuu.com/publicacionescepal/stacks](http://www.issuu.com/publicacionescepal/stacks)



[www.cepal.org/es/publicaciones/apps](http://www.cepal.org/es/publicaciones/apps)

# Chile frente a la política de graduación

Visibilizar las brechas estructurales que obstaculizan  
el desarrollo en América Latina y el Caribe

Enrique Oviedo  
Andrés Fernández



Este documento fue preparado por Enrique Oviedo, Oficial de Asuntos Políticos de la Oficina de la Secretaría de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), y Andrés Fernández, Consultor de la Oficina de la Secretaría de la Comisión, bajo la coordinación de Luis F. Yáñez, Secretario de la Comisión, en el marco del Convenio Específico Núm. 2 de Cooperación entre la Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AGCID) y la CEPAL.

Se agradecen los aportes y comentarios de Enrique O’Farrill-Julien, Director Ejecutivo, Ana María Portales, Encargada de la Unidad de Estudios, y Claudio Cerda, Consultor de la Unidad de Estudios, todos de la AGCID.

Las Naciones Unidas y los países que representan no son responsables por el contenido de vínculos a sitios web externos incluidos en esta publicación.

No deberá entenderse que existe adhesión de las Naciones Unidas o los países que representan a empresas, productos o servicios comerciales mencionados en esta publicación.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización o las de los países que representa.

Publicación de las Naciones Unidas  
LC/TS.2024/37  
Distribución: L  
Copyright © Naciones Unidas, 2024  
Todos los derechos reservados  
Impreso en Naciones Unidas, Santiago  
S.2301245[S]

Esta publicación debe citarse como: E. Oviedo y A. Fernández, *Chile frente a la política de graduación: visibilizar las brechas estructurales que obstaculizan el desarrollo en América Latina y el Caribe* (LC/TS.2024/37), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2024.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Documentos y Publicaciones, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

# Índice

|                                                                                                                                           |                                                                                                                                                                                    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Introducción .....</b>                                                                                                                 | <b>5</b>                                                                                                                                                                           |
| <b>I. Desafíos de Chile en el contexto económico y social de América Latina y el Caribe, luego de la pandemia .....</b>                   | <b>9</b>                                                                                                                                                                           |
| A. Chile requiere recuperar su capacidad de crecimiento económico .....                                                                   | 9                                                                                                                                                                                  |
| B. La pobreza en Chile se reduce, pero persiste la heterogeneidad que afecta a niños, niñas, mujeres y pueblos originarios .....          | 11                                                                                                                                                                                 |
| C. La desigualdad en Chile, un problema estructural.....                                                                                  | 12                                                                                                                                                                                 |
| D. Reducción de la desocupación muestra avances y retrocesos .....                                                                        | 14                                                                                                                                                                                 |
| E. Chile consigue avances importantes en la reducción de la inflación .....                                                               | 14                                                                                                                                                                                 |
| F. Bajo nivel de inversión y deuda creciente limitan las políticas de desarrollo .....                                                    | 15                                                                                                                                                                                 |
| G. La crisis migratoria intrarregional impacta fuertemente en Chile .....                                                                 | 20                                                                                                                                                                                 |
| H. A mitad del período de la Agenda 2030 pero aún lejos cumplir los Objetivos de Desarrollo Sostenible.....                               | 21                                                                                                                                                                                 |
| <b>II. Chile en la discusión sobre el desarrollo y las brechas estructurales .....</b>                                                    | <b>23</b>                                                                                                                                                                          |
| A. Clasificación de los países según su nivel de ingreso nacional bruto per cápita, de acuerdo con el método Atlas del Banco Mundial..... | 23                                                                                                                                                                                 |
| B. Debate acerca de la medición del desarrollo .....                                                                                      | 24                                                                                                                                                                                 |
| 1. Desarrollo en transición .....                                                                                                         | 25                                                                                                                                                                                 |
| 2. Índice de Vulnerabilidad Multidimensional.....                                                                                         | 26                                                                                                                                                                                 |
| C. Cooperación para el desarrollo .....                                                                                                   | 29                                                                                                                                                                                 |
| 1. Evolución de la ayuda oficial al desarrollo (AOD).....                                                                                 | 29                                                                                                                                                                                 |
| 2. Evolución de cooperación Sur-Sur (CSS).....                                                                                            | 30                                                                                                                                                                                 |
| 3. Conferencia Regional sobre Cooperación Sur-Sur de América Latina y el Caribe .....                                                     | 34                                                                                                                                                                                 |
| 4. Tercera Cumbre de Jefes de Estado y Gobierno de CELAC/UE .....                                                                         | 36                                                                                                                                                                                 |
| <b>III. Conclusiones .....</b>                                                                                                            | <b>37</b>                                                                                                                                                                          |
| <b>Bibliografía .....</b>                                                                                                                 | <b>39</b>                                                                                                                                                                          |
| <b>Anexo A1.....</b>                                                                                                                      | <b>41</b>                                                                                                                                                                          |
| <b>Cuadros</b>                                                                                                                            |                                                                                                                                                                                    |
| Cuadro 1                                                                                                                                  | Clasificación de los países y territorios de América Latina y el Caribe según su nivel de ingreso nacional bruto per cápita, de acuerdo con el método Atlas del Banco Mundial..... |
|                                                                                                                                           | 24                                                                                                                                                                                 |
| Cuadro 2                                                                                                                                  | Clasificación de 33 países de América Latina y el Caribe de acuerdo con el Puntaje en el Índice de Vulnerabilidad Multifactorial (2023) .....                                      |
|                                                                                                                                           | 28                                                                                                                                                                                 |

## Gráficos

|            |                                                                                                                                                                                               |    |
|------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Gráfico 1  | América Latina (16 países): producto interno bruto y desaceleración del crecimiento anual, 2020 a primer trimestre de 2023.....                                                               | 10 |
| Gráfico 2  | América Latina y el Caribe (33 países): proyección de la tasa de crecimiento del PIB, 2023 .....                                                                                              | 10 |
| Gráfico 3  | América Latina (18 países): tasas de pobreza y pobreza extrema, 1990-2021 y proyecciones para 2022 .....                                                                                      | 11 |
| Gráfico 4  | América Latina (18 países): número de personas en situación de pobreza y pobreza extrema, 1990-2021 y proyecciones para 2022 .....                                                            | 12 |
| Gráfico 5  | América Latina (15 países): índice de desigualdad de Gini, 2002-2021 .....                                                                                                                    | 13 |
| Gráfico 6  | América Latina y el Caribe (20 países): tasa promedio anual de participación laboral, 2014-2022.....                                                                                          | 13 |
| Gráfico 7  | América Latina y el Caribe (20 países): tasa de desocupación promedio anual, 2014-2022.....                                                                                                   | 14 |
| Gráfico 8  | América Latina y el Caribe: tasa anual de variación del índice de precios al consumidor, 2000-2022 .....                                                                                      | 15 |
| Gráfico 9  | América Latina (17 países): necesidades de financiamiento externo para 2023 .....                                                                                                             | 16 |
| Gráfico 10 | América Latina y el Caribe: deuda bruta del gobierno general 2000-2021.....                                                                                                                   | 17 |
| Gráfico 11 | América Latina y el Caribe (14 países): relación entre la deuda bruta del gobierno general en moneda extranjera y la deuda bruta total del gobierno general, 2021 .....                       | 18 |
| Gráfico 12 | América Latina y el Caribe (30 países): intereses pagados por el gobierno central, 2012 y 2021.....                                                                                           | 18 |
| Gráfico 13 | América Latina y el Caribe: relación entre los intereses pagados por el gobierno central y el gasto en educación, atención de salud, protección social e inversión pública, 2012 y 2021 ..... | 19 |
| Gráfico 14 | América Latina y el Caribe (países seleccionados): saldo migratorio, por países y total, 2010-2025.....                                                                                       | 21 |
| Gráfico 15 | América Latina y el Caribe (33 países): puntaje índice, panel de objetivos y panel de tendencias para todos los indicadores y Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), 2023.....             | 22 |
| Gráfico 16 | Flujos netos totales de ayuda oficial para el desarrollo, por región, provenientes de los países del Comité de Ayuda al Desarrollo, 2000-2021 .....                                           | 29 |
| Gráfico 17 | Flujos netos ayuda oficial para el desarrollo, 2000-2021 .....                                                                                                                                | 30 |
| Gráfico 18 | Evolución de acciones, proyectos e iniciativas de cooperación Sur-Sur bilateral de Iberoamérica con todos los socios, 2007-2021.....                                                          | 31 |
| Gráfico 19 | Evolución de la participación de los proyectos y las acciones en el total de las iniciativas de cooperación Sur-Sur bilateral de Iberoamérica con todos los socios, 2007-2021 .....           | 32 |
| Gráfico 20 | Participación de los países en la cooperación Sur-Sur bilateral en Iberoamérica, 2019.....                                                                                                    | 32 |
| Gráfico 21 | Evolución de acciones, proyectos e iniciativas de cooperación triangular de Iberoamérica con todos los socios, 2007-2019 .....                                                                | 34 |

## Introducción

En la revisión periódica de la lista de los países elegibles para recibir ayuda oficial al desarrollo (AOD) realizada en 2014, el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) concluyó que Chile, Uruguay y Antigua y Barbuda se “graduarían” en octubre de 2017 pues se convertirían en países de renta alta de acuerdo con los criterios establecidos por el Banco Mundial. Ante este anuncio, el Gobierno de Chile decidió, a través de su Cancillería y su Agencia de Cooperación Internacional (AGCI, entonces, hoy AGCID) impugnar dicha “graduación” en el CAD. Era la primera vez que se veían afectados dos países latinoamericanos, y también, que una graduación sería cuestionada al más alto nivel, no solo ante el CAD-OCDE, sino hasta la propia Asamblea General de las Naciones Unidas<sup>1</sup>.

En enero de 2016 se realizó una reunión conjunta entre la AGCID y el gobierno del Uruguay (a través la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI), la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y el Ministerio de Economía y Finanzas) para elaborar un documento de posicionamiento común. En mayo de ese año los Cancilleres de Chile, Uruguay y Antigua y Barbuda entregan una carta al Presidente del CAD, a la que luego adhirió un grupo importante de países de América Latina, en la cual solicitan la constitución de un grupo de trabajo plural para que estudiara la incorporación de criterios multidimensionales y plazos alternativos para la graduación, acorde con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), proponiendo, a la vez, una moratoria para los países que estaban siendo afectados hasta que el CAD definiera nuevos criterios que reflejaran las exigencias del marco de la Agenda 2030.

La propuesta fue discutida en reunión del CAD el 17 de junio de 2016, sin embargo, no hubo acuerdo ni para crear un grupo de trabajo al interior del Comité que revisara el criterio de “graduación”, ni para considerar la moratoria propuesta. La mayoría de los miembros participantes no estuvo dispuesta a abrir la discusión y señalando explícitamente que la graduación y el criterio del PIB per cápita no se podían cambiar ni discutir (Herrera, 2018).

Tal respuesta de los estados miembros del CAD obligó a desplegar una nueva estrategia, llevando la demanda de un nuevo trato para estos países a la mayor cantidad de actores relevantes de la cooperación internacional para el desarrollo (CID), sumándose, poco a poco, otros países a esta estrategia iniciada por Chile y Uruguay.

<sup>1</sup> En septiembre de 2017, la Presidenta de Chile, Michelle Bachelet, presentó la posición de Chile en este frente como parte de su alocución ante la 72ª Asamblea General de Naciones Unidas y en septiembre de 2018, el Presidente de Uruguay, Tabaré Vázquez, presentó la posición de Uruguay en este frente como parte de su alocución ante el 73 período de sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas.

El enfoque alternativo que proponían estos dos países fue sumando adherentes y fue ampliamente discutido con diversos actores de la CID en dos seminarios, claves para consolidar la estrategia. El primer encuentro titulado "Development in transition" tuvo lugar el 13 diciembre de 2016 en la OCDE y fue organizado por el Centro de Desarrollo y, el segundo, "Next Steps for Development in Transition", tuvo lugar en Bruselas en mayo de 2017 y fue coorganizado por la Comisión Europea (Development Cooperation-DEVCO), CEPAL y el Centro de Desarrollo de la OCDE.

El primer seminario tenía como objetivos, primero, reflexionar acerca de las debilidades de clasificar a los países según su nivel de ingreso dado las vulnerabilidades y desafíos que enfrentan, como también acerca de indicadores que reflejen de mejor manera la multidimensionalidad y complejidad del desarrollo, así como los impactos que provocaría la graduación. En segundo lugar, se buscaba reflexionar sobre las herramientas y los marcos de cooperación existentes, en función de su pertinencia respecto tanto del nivel de desarrollo del país, como de las persistentes vulnerabilidades y de las nuevas complejidades que deben enfrentarse.

El segundo seminario contó con la participación de varios Estados miembros de la Unión Europea, de América Latina y el Caribe, algunos delegados de países africanos y del CAD, y con representación al más alto nivel del Secretariado del CAD, la Comisión Europea, la CEPAL y el Centro de Desarrollo de la OCDE. En esa ocasión el Gobierno de Chile expuso que "la graduación se contradice con el principio de no dejar a nadie atrás, que está al centro de la Agenda 2030, y que es necesario mantener los partenariados y la cooperación para ser coherentes con los ODS" a la vez que las autoridades de la Comisión Europea, en base a la evidencia de vulnerabilidades estructurales, plantearon que "la relación de los países desarrollados con los países de renta media está en revisión y que ello implica una necesaria flexibilidad y la adaptación de los instrumentos de cooperación existentes (al menos por parte de la CE), y que si se quiere construir un futuro más relevante para el CAD este también debería liderar en ese sentido" (Alemany, 2017).

Este seminario tuvo como resultado la elaboración del documento "Development in Transition", elaborado en conjunto por la Comisión Europea/DEVCO, la CAF, la CEPAL y el Centro de Desarrollo de la OCDE el que pasó a ser el primer documento público firmado al más alto nivel por los jefes de las cuatro entidades señaladas en el cual se expone este nuevo enfoque y se consolida como estrategia y agenda internacional.

Es en el marco de este proceso de posicionamiento y reclamación ante el CAD, que la AGCID junto al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) elaboran y publican, en diciembre de 2017, el documento "Primer análisis de Impacto de la graduación de Chile" (Alemany, 2017) con el propósito de visibilizar las brechas estructurales que siguen vigentes en muchos países del mundo y a las cuales el proceso de graduación no presta atención.

Cabe señalar que la graduación ejercida por el CAD implica, entre otras consecuencias, que ya no se podrá acceder a créditos en condiciones ventajosas ("blandos") otorgados por bancos de desarrollo de los países donantes de cooperación. Este es, por ejemplo, el caso del Banco de Desarrollo de Alemania (KfW), con el cual Chile ha trabajado esta modalidad durante varios años en el ámbito de las energías renovables y de la eficiencia energética. Tampoco se podrá acceder, a través de la cooperación internacional, a cooperación técnica, transferencia de tecnologías y buenas prácticas por parte de los países miembros del CAD, incluyendo definitivas restricciones de acceso a fondos de formación de capital humano (AGCID, 2017).

Este documento pone en evidencia que la situación social y económica de la región, así como sus brechas y desigualdades, se mantienen e, incluso, se han agravado. Y esto no sólo por la reciente pandemia del COVID-19, sino por los persistentes déficits estructurales. Paradójicamente, en este delicado panorama regional, se incrementa el número de países de la región se exponen a la graduación por parte del CAD de acuerdo con los criterios que siguen vigentes.



Es cierto que los montos de la AOD para América Latina y el Caribe han sido históricamente bajos, y que son pocos los países que presentan una fuerte dependencia presupuestaria de ella, pero el diálogo político y técnico que acompaña a la cooperación para el desarrollo ha cumplido un rol relevante para los procesos de modernización del Estado, el fortalecimiento de sus instituciones y la reducción de la pobreza.

Este documento busca reafirmar el papel clave que desempeña el sistema de cooperación internacional, en sus distintas modalidades, para el logro de los objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible<sup>2</sup>. Para esto es indispensable el acceso de los países de la región a una robusta asistencia técnica e intercambio de conocimientos, junto al fortalecimiento de las alianzas de colaboración, de la activa participación de las múltiples partes interesadas y de la movilización de financiamiento para el desarrollo.

---

<sup>2</sup> Este propósito ha sido recogido por la Conferencia Regional sobre Cooperación Sur-Sur de América Latina y el Caribe de la CEPAL cuyos objetivos son: "promover el fortalecimiento de los mecanismos nacionales de cooperación Sur-Sur y triangular y sus posibles interacciones con la cooperación Norte-Sur y multilateral; promover la cooperación Sur-Sur y triangular entre los actores regionales y extrarregionales, incluidos países donantes y organismos internacionales, para facilitar la transferencia tecnológica y de conocimiento, así como la consecución de actividades conjuntas en materia de cooperación; examinar las experiencias de cooperación Sur-Sur y triangular de los países de América Latina y el Caribe, y avanzar en su valoración, en coordinación con los trabajos que se realizan en los diversos órganos subsidiarios de la Comisión" (CEPAL, 2023a).



## I. Desafíos de Chile en el contexto económico y social de América Latina y el Caribe, luego de la pandemia

América Latina y el Caribe han enfrentado a una serie de crisis sucesivas. Luego de la pandemia por coronavirus (COVID-19), y de sus efectos económicos a nivel global, se desencadena el conflicto en Ucrania, reaparece la inflación y se agudiza el fenómeno de las migraciones generalizadas; esto, en un contexto de eventos climatológicos adversos cada vez más frecuentes y una aceleración de las transformaciones tecnológicas (CEPAL, 2023b). En este escenario los países de la región muestran un deterioro tanto de sus condiciones de inversión y producción como de la calidad de vida de su población, comprometiendo seriamente la factibilidad de cumplimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Tanto factores externos como internos han reducido la capacidad de crecimiento económico y de generación de empleo, dificultando la reducción de la pobreza.

### A. Chile requiere recuperar su capacidad de crecimiento económico

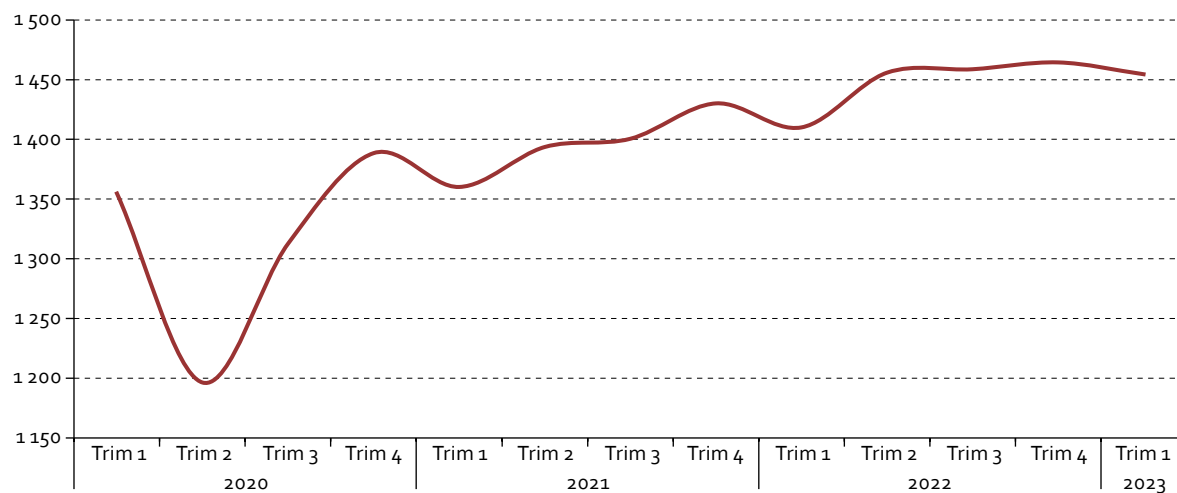
Las cifras del primer trimestre de 2023 no solo confirman la desaceleración de la economía regional en términos anuales, sino que muestran que el PIB regional ha permanecido estancado en los últimos cuatro trimestres (ver gráfico 1). El crecimiento se desaceleró medio punto porcentual en el primer trimestre de 2023 respecto al mismo trimestre del año anterior. La desaceleración ha sido generalizada y, en el primer trimestre de 2023, los indicadores de actividad de 13 de los 16 países considerados muestran un retroceso en la dinámica de crecimiento (CEPAL, 2023c).

En el decenio posterior a la crisis financiera mundial, entre 2010 y 2019, la tasa de crecimiento del PIB regional disminuyó del 6% al 0,2%. En el período 2014-2023, el crecimiento del PIB regional será de alrededor de 0,8%, el de menor crecimiento desde la década de 1950, incluso más bajo que el crecimiento promedio de la década perdida de 1980 que alcanzó al 2%. La crisis que sufrió la región en 2020 fue la peor en toda su historia con una caída del PIB de 6,8%.

De acuerdo con el *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2023* el crecimiento del PIB mundial para el presente año sería del 3,0%, lo que representa una desaceleración respecto del 3,5% registrado en 2022. La tasa de crecimiento mundial para 2024 también se proyecta en 3,0%. Sin embargo, lo destacable es el hecho de que los niveles del PIB global a fines de ese año serán alrededor de un 3% inferiores a los que se preveían antes de la pandemia de COVID-19, mostrando que “los choques negativos de los últimos tres años—la pandemia, el conflicto entre la Federación de Rusia y Ucrania y el aumento de la inflación, junto con un endurecimiento de la política monetaria global— han tenido un impacto duradero en la economía global” (CEPAL, 2023c).

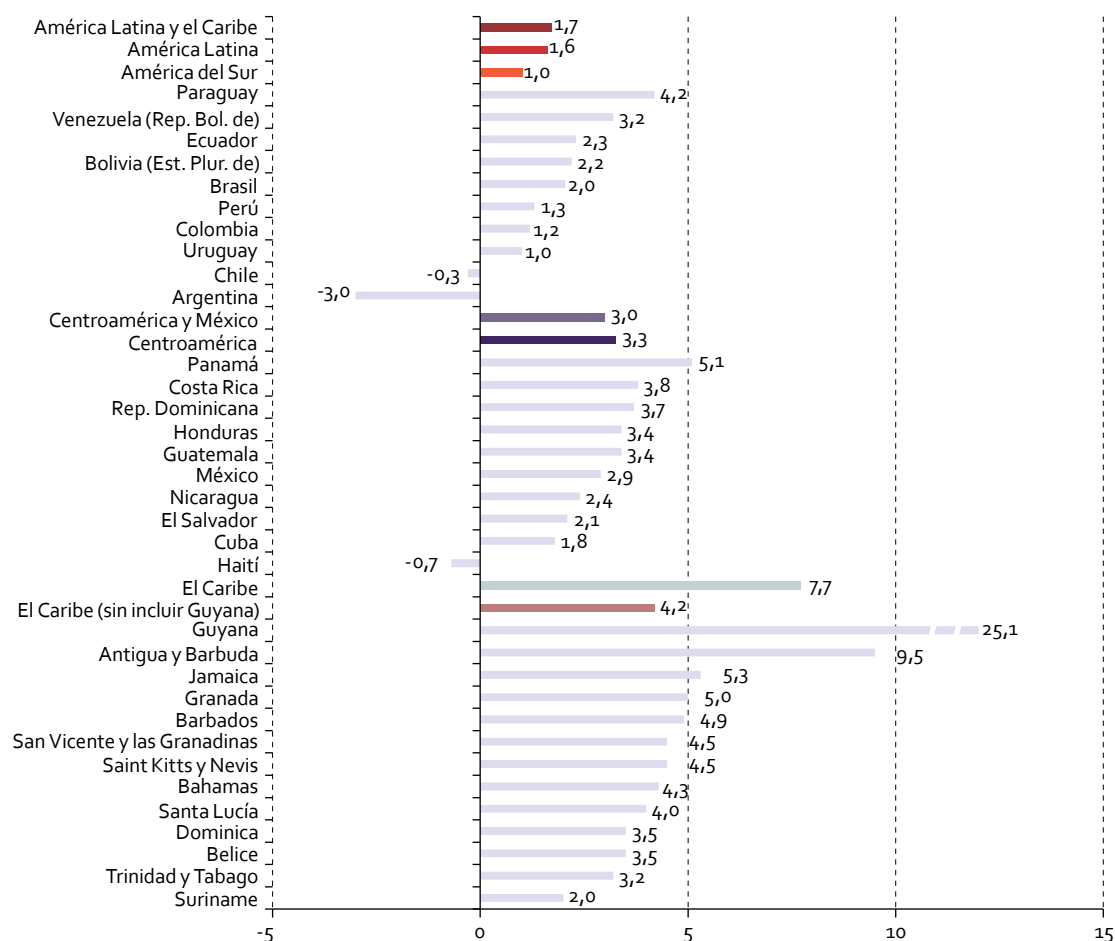
**Gráfico 1**  
**América Latina (16 países): producto interno bruto y desaceleración del crecimiento anual,**  
**2020 a primer trimestre de 2023**

(En miles de millones de dólares constantes de 2018)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

**Gráfico 2**  
**América Latina y el Caribe (33 países): proyección de la tasa de crecimiento del PIB, 2023**  
 (En porcentajes)



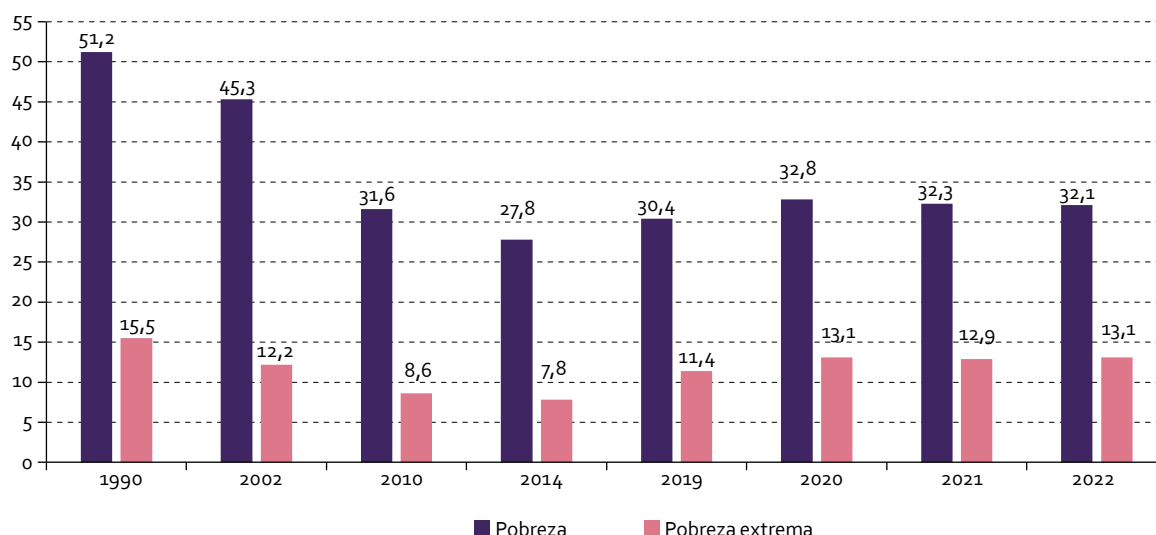
Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

Para 2023 se prevé que América Latina y el Caribe continúe en una senda de bajo crecimiento, con una tasa del 1,7%. Todas las subregiones mostrarían un menor crecimiento en 2023 respecto de 2022: América del Sur crecería un 1,2% (3,7% en 2022), el grupo conformado por Centroamérica y México un 3% (3,4% en 2022) y el Caribe (sin incluir Guyana) un 4,2% (6,3% en 2022). Para 2024 se espera que la tasa de crecimiento del PIB sea del 1,5% para América Latina y el Caribe en promedio, manteniéndose la dinámica de bajo crecimiento.

## B. La pobreza en Chile se reduce, pero persiste la heterogeneidad que afecta a niños, niñas, mujeres y pueblos originarios

En 2021 en la región se redujeron las tasas de pobreza y pobreza extrema y crecieron los estratos de ingresos medios, pero esto no fue suficiente para revertir completamente los efectos negativos de la pandemia que en 2020 significó un marcado crecimiento de la pobreza y un leve aumento de la desigualdad de ingresos. En 2021 la tasa de pobreza de América Latina llegó al 32,3% de la población total (una disminución de 0,5 puntos porcentuales con respecto a 2020), mientras que la tasa de pobreza extrema fue del 12,9% (0,2 puntos porcentuales menos que en 2020).

**Gráfico 3**  
**América Latina (18 países): tasas de pobreza y pobreza extrema, 1990-2021 y proyecciones para 2022**  
(En porcentajes)

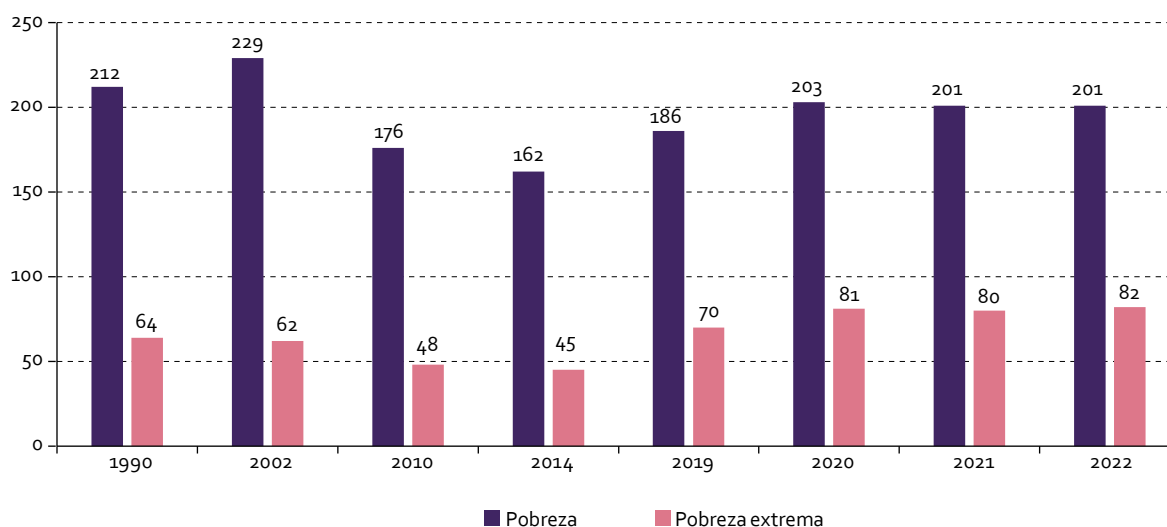


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG). Promedio ponderado de los siguientes países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

Las proyecciones para 2022 estiman que la pobreza alcanzaría un 32,1% (equivalente a 201 millones de personas) y la pobreza extrema un 13,1% (82 millones de personas), es decir, que habría una leve disminución del nivel de pobreza y un leve aumento de la pobreza extrema con respecto a 2021, debido a efectos combinados del crecimiento económico, la dinámica del mercado de trabajo y la inflación. Estas cifras suponen que 15 millones más de personas estarían en situación de pobreza con respecto a las cifras previas a la pandemia, y que el número de personas en situación de pobreza extrema sería 12 millones más alto que el registrado en 2019.

Cabe subrayar que los niveles proyectados de pobreza extrema en 2022 representan un retroceso de un cuarto de siglo para la región. Asimismo, la incidencia de la pobreza es mayor en algunos grupos de población: más del 45% de la población infantil y adolescente de la región vive en la pobreza y la tasa de pobreza de las mujeres de 20 a 59 años es más alta que la de los hombres en todos los países. De igual forma, la pobreza es considerablemente más elevada en la población indígena y afrodescendiente (CEPAL, 2022b).

**Gráfico 4**  
**América Latina (18 países): número de personas en situación de pobreza y pobreza extrema, 1990-2021 y proyecciones para 2022**  
 (En millones)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).  
 Nota: Considera los siguientes países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

Chile ha mostrado una importante reducción de la pobreza. Sin embargo, de acuerdo con diversos especialistas, esta disminución está básicamente explicada por las transferencias realizadas por el Estado para contrarrestar los efectos de la pandemia (casi 28 mil millones de dólares en 2021, según cifras oficiales del Ministerio de Hacienda), así como por los retiros desde los fondos de pensiones que fueran aprobados por el congreso nacional, acumulando unos 49.700 millones de dólares, entre agosto de 2020 y abril de 2022, según cifras oficiales de la Superintendencia de Pensiones.

Según la encuesta de caracterización socioeconómica (CASEN) 2022-2023, la pobreza por ingresos se ubicó en un 6,5%. Esta cifra representa un importante descenso en comparación con mediciones previas, donde la tasa de pobreza se ubicó en un 10,7% en 2020 y en un 8,5% en 2017. La pobreza extrema registró un 2% de la población, en contraste con el 4,3% de 2020 y 2,3% de 2017 (Ministerio de Desarrollo Social y Familia, Chile, 2023).

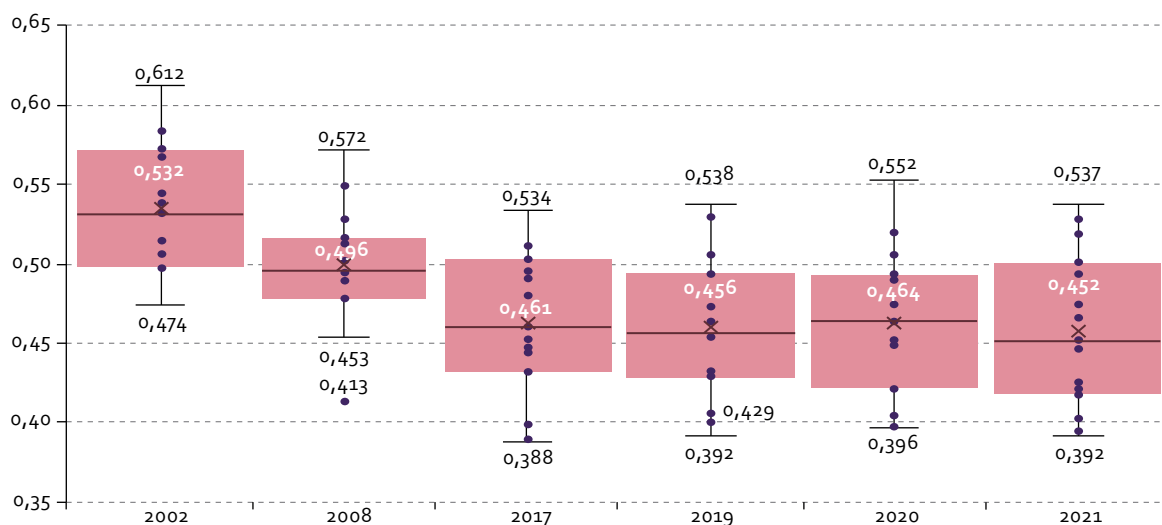
### C. La desigualdad en Chile, un problema estructural

En 2021, la desigualdad de ingresos en América Latina (medida por el índice de Gini) disminuyó levemente con respecto a 2020, situándose en 0,452. Sin embargo, la reducción de la desigualdad se ha interrumpido en la región y se ha mantenido prácticamente sin variaciones desde 2017 (CEPAL, 2022b).

En materia de la desigualdad económica en Chile, la CASEN 2022-2023 destaca que el 20% de los hogares con mayores ingresos monetarios obtiene ingresos 8,2 veces superiores a los del 20% de hogares con menores ingresos, inferior a lo observado en 2017 (8,5) y 2020 (11,7). Así mismo, el coeficiente de Gini alcanza el valor de 0,470, igualmente inferior a las mediciones de 2017 (0,484) y 2020 (0,509). (Ministerio de desarrollo social y familia, Chile, 2023).

Varios indicadores del mercado de trabajo, como la tasa de participación, la tasa de desocupación, la tasa de ocupación y el número de ocupados, han mejorado respecto del período 2020-2021 alcanzado, en general, niveles anteriores a la pandemia. No obstante, en 2023 se observa que el ritmo de recuperación de esas variables ha tendido a estancarse. Por otro lado, el retorno a los niveles anteriores a la pandemia dista de ser un resultado deseado, pues persisten muchos de los problemas estructurales, como los elevados niveles de informalidad y las grandes desigualdades de género (CEPAL, 2023c).

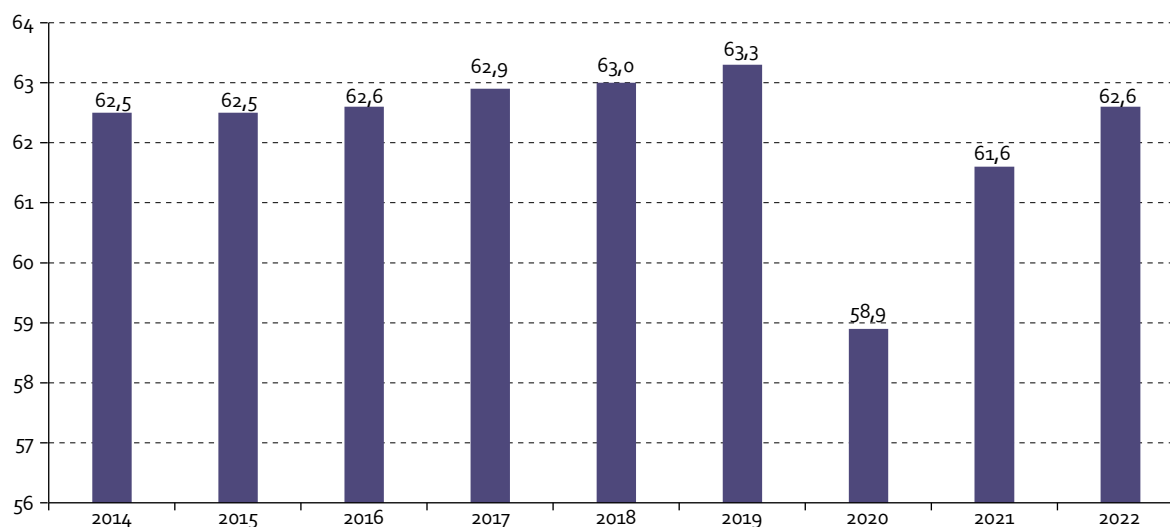
**Gráfico 5**  
**América Latina (15 países)<sup>a</sup>: índice de desigualdad de Gini, 2002-2021**  
*(Valores de 0 a 1, donde 0=no hay desigualdad y 1=máxima desigualdad)*



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).  
 Nota: El índice de Gini se calculó tomando en cuenta los ingresos iguales a 0. Los datos corresponden al año mencionado o al año anterior más cercano disponible. La línea horizontal dentro del diagrama de cada caja representa la mediana de los datos; el marcador X representa la media y los círculos representan los valores de los países. Los límites superior e inferior de cada caja representan los valores del índice de Gini que corresponden al primer 25% y al último 25% de los países ordenados según este indicador.

<sup>a</sup> Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

**Gráfico 6**  
**América Latina y el Caribe (20 países)<sup>a</sup>: tasa promedio anual de participación laboral, 2014-2022**  
*(En porcentajes)*



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

<sup>a</sup> Los países considerados son: Argentina, Barbados, Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tabago y Uruguay.

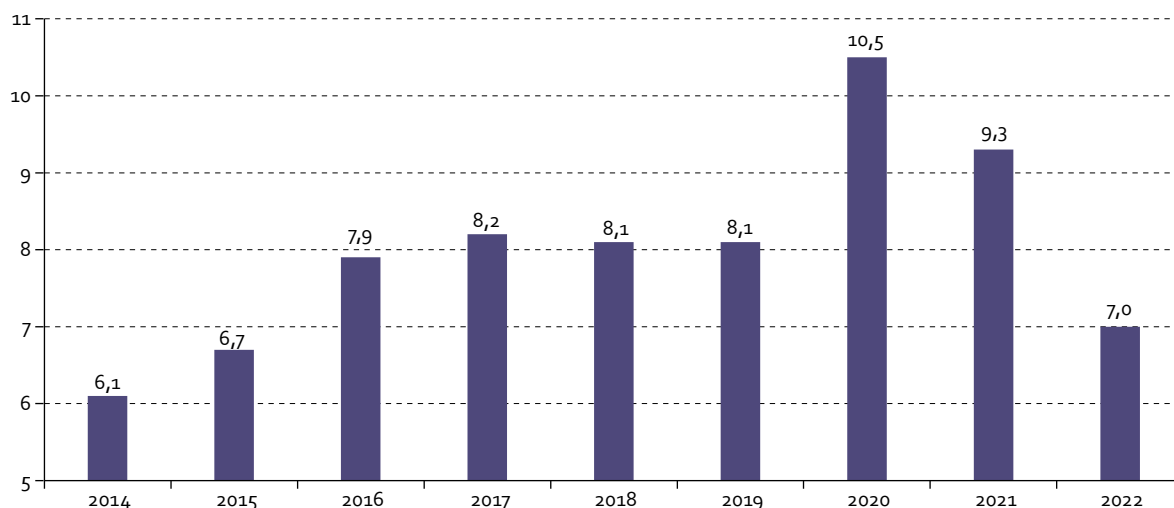
## D. Reducción de la desocupación muestra avances y retrocesos

En 2022, la tasa de participación laboral se incrementó por segundo año consecutivo en las economías de América Latina y el Caribe, gracias a la reincorporación de las personas a la fuerza de trabajo después de la importante caída que esa variable había exhibido a causa de la pandemia de COVID-19. Ese año, el promedio ponderado regional de la participación laboral alcanzó el 62,6%, pero aún por debajo del 63,3% alcanzado en 2019 y también inferior al promedio de 2014-2019 (62,8%).

El aumento del número de ocupados y la recuperación de la capacidad de absorber a las personas que integran la fuerza de trabajo permitió una reducción de la tasa de desocupación desde el máximo de 11,5% alcanzado en el tercer trimestre de 2020, llegando hasta 7,0% en 2022. Sin embargo, como se puede observar en el gráfico siguiente, aún permanece por sobre aquella del año 2014 (6,1%). Esta proyección representa un retroceso de 22 años, lo que afecta especialmente a las mujeres, para las que la desocupación sube del 9,5% en 2019 al 11,6% en 2022.

Chile alcanzó su máximo nivel de desocupación de 13,1% en el trimestre mayo-julio de 2020, reduciéndose hasta 7,2% en el trimestre octubre-diciembre de 2021. Sin embargo, desde entonces se ha venido incrementando hasta alcanzar un 9,0% en el trimestre junio-agosto de 2023, una cifra similar a las observadas a lo largo del primer semestre del año 2010<sup>3</sup>.

**Gráfico 7**  
**América Latina y el Caribe (20 países)<sup>a</sup>: tasa de desocupación promedio anual, 2014-2022**  
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

<sup>a</sup> Los países considerados son: Argentina, Barbados, Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tabago y Uruguay.

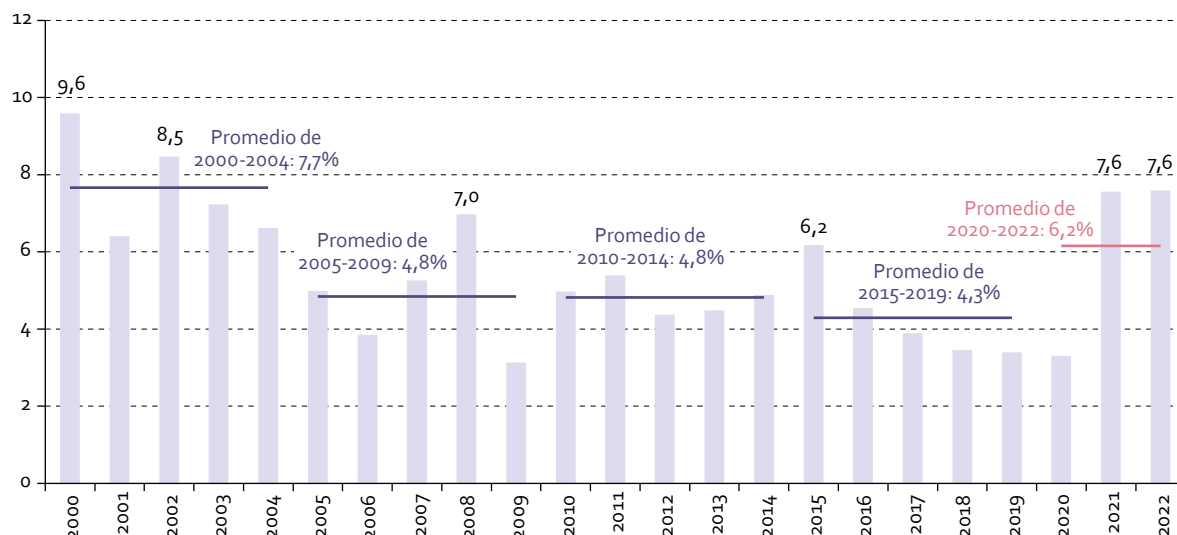
## E. Chile consigue avances importantes en la reducción de la inflación

A consecuencia de los diversos choques externos se han exacerbado muchas de las falencias estructurales de la región y se han revivido algunos problemas que, en líneas generales, se habían considerado superados. Uno de esos problemas es la inflación. Si bien ésta se proyecta a la baja (CEPAL 2023c), tanto para las economías avanzadas como las emergentes, los niveles permanecen elevados. En el gráfico siguiente puede verse que la inflación en la región venía reduciéndose desde el año 2000, llegando a 3,3% en 2020. Sin embargo, en 2021 y 2022 ésta alcanzó un 7,6%. A junio de 2023 la inflación interanual alcanza un 4,9%.

<sup>3</sup> Base de datos del Banco Central de Chile [en línea] <https://si3.bcentral.cl/siete>.



**Gráfico 8**  
**América Latina y el Caribe<sup>a</sup>: tasa anual de variación del índice de precios al consumidor, 2000-2022**  
 (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

<sup>a</sup> No se incluyen los países que presentan situaciones de inflación crónica, a saber, la Argentina, Cuba, Haití, Suriname y Venezuela (República Bolivariana de).

Varios factores han contribuido a esta tendencia a la baja, a saber: la desaceleración de la demanda agregada interna; la finalización de las políticas de apoyo a la demanda agregada que se habían aplicado durante la pandemia; la adopción de políticas monetarias contractivas, y la reducción del precio de los alimentos y de la energía a nivel mundial.

Sin embargo, el combate a la inflación ha endurecido las condiciones financieras mundiales y aumentado la volatilidad en los mercados financieros y la aversión al riesgo. Esto ha elevado el costo del servicio de la deuda, reducido aún más el espacio fiscal y aumentado el riesgo de una recesión de la economía mundial en 2023.

En Chile la inflación estaba bastante bien controlada, alcanzado un 3% anual a diciembre de 2020, equivalente al promedio anual de los 20 años anteriores. Sin embargo, ésta inicia un período de incremento sostenido a partir de mediados de 2021 hasta alcanzar un máximo de 14,1% interanual en agosto de 2022. Se mantuvo sobre el 11% interanual hasta marzo de 2023, decreciendo desde entonces para situarse en un 4,6% interanual en noviembre de 2023.

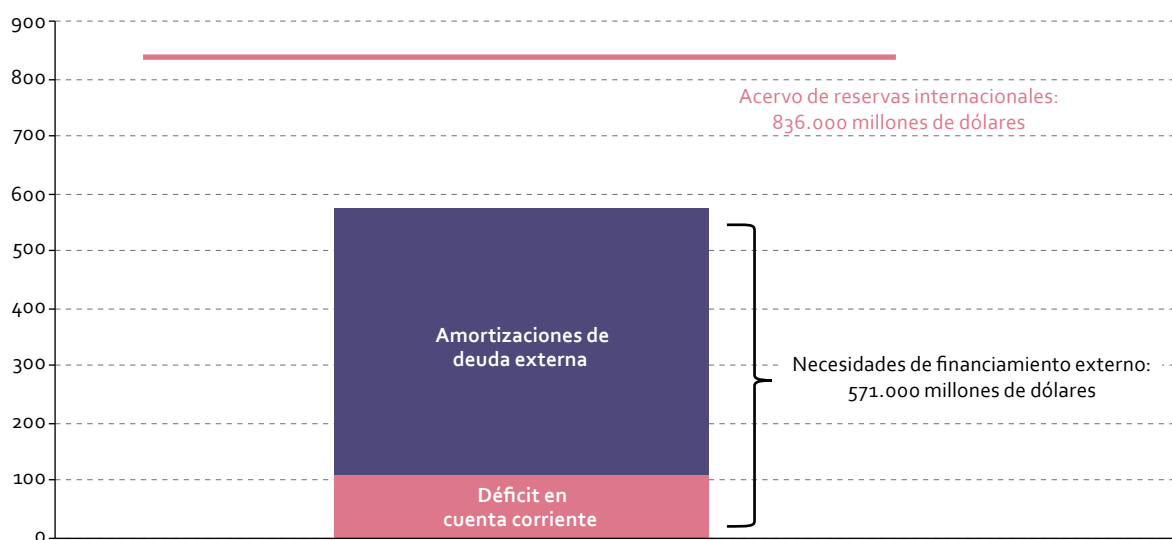
La situación macroeconómica mundial es débil e inestable, y las perspectivas siguen deteriorándose, previéndose una desaceleración de la actividad económica mundial en 2023. Tras crecer alrededor de un 3,4% en 2022, se espera que el producto mundial crezca solo un 2,8% en 2023.

## F. Bajo nivel de inversión y deuda creciente limitan las políticas de desarrollo

Las posibilidades de que el producto crezca han disminuido a consecuencias de los niveles crónicamente bajos de inversión pública y privada. América Latina y el Caribe es la región que tiene los niveles más bajos de inversión pública del mundo. La escasez de la inversión pública y privada ha dejado a la región con un acervo de capital que se deprecia rápidamente y que es insuficiente para fomentar economías dinámicas que sean resilientes al cambio climático y en que se cree empleo de buena calidad. La caída de la demanda nacional y mundial, sumada al mayor costo del capital, debilitará aún más el crecimiento a corto y mediano plazo.

Luego de casi dos años de salidas netas, las entradas de flujos financieros a los países de América Latina muestran una recuperación a niveles de entrada similares a los observados en 2017-2018, sin embargo, a partir de mediados de 2022 se ha producido una disminución que podría intensificarse si se mantienen las tendencias observadas hasta el momento en términos de la política monetaria, la aversión al riesgo y la apreciación del dólar a nivel global. Paralelamente, de acuerdo con estimaciones de la CEPAL, las necesidades de financiamiento externo para 2023 alcanzan a 571.000 millones de dólares para América Latina en su conjunto (CEPAL, 2023d).

**Gráfico 9**  
**América Latina (17 países): necesidades de financiamiento externo para 2023**  
(En miles de millones de dólares)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales; Banco Mundial, International Debt Statistics (IDS) [base de datos en línea] <https://www.worldbank.org/en/programs/debt-statistics/ids/products>; y Consensus Economics, Latin American Consensus Forecasts, Londres, 14 de noviembre de 2022 (para el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos).

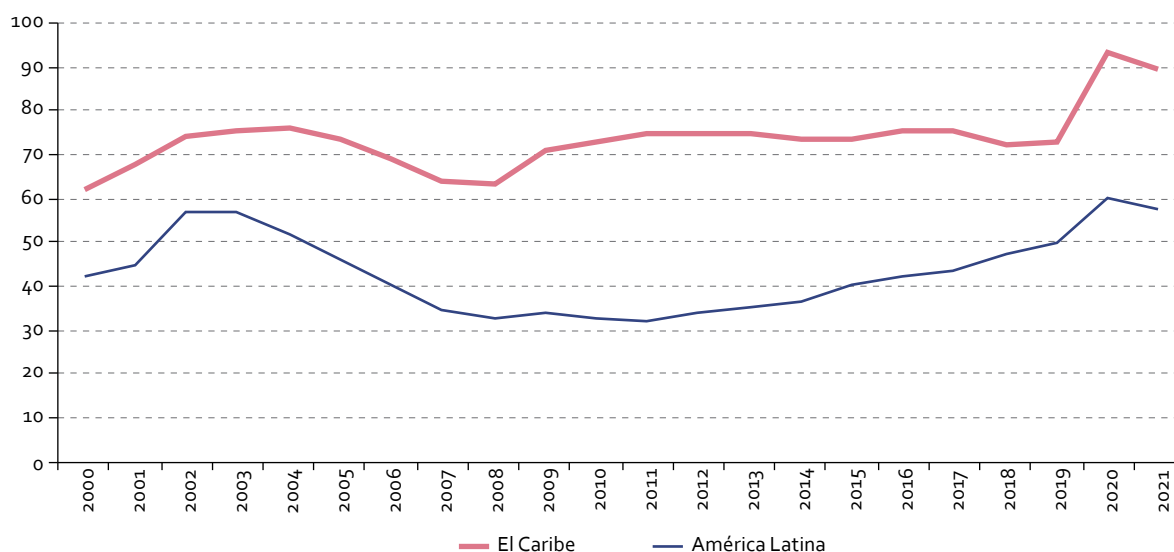
Nota: Se utilizó el último dato disponible del acervo de reservas internacionales. A Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

Tales requerimientos se explican por compromisos financieros externos de aproximadamente 462.000 millones de dólares y un déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos que se estima en unos 109.000 millones de dólares. De no hacerse efectivas en 2023 entradas de flujos financieros por al menos esa magnitud, los países deberán hacer frente al monto faltante mediante la utilización de reservas internacionales. En ese sentido, se observa que, si bien el acervo de reservas promedio de la región alcanza a cubrir una vez y media las necesidades de financiamiento externo, la cobertura de los países en forma individual es heterogénea.

El nivel de endeudamiento público viene incrementándose en América Latina y el Caribe desde antes de la pandemia del COVID-19. Así como en otras regiones emergentes y en desarrollo, los países se han visto afectados por el deterioro de los indicadores macroeconómicos fundamentales del mundo en los años previos a la crisis. Los ingresos públicos se estancaron y no eran suficientes para sostener el gasto público, lo que provocó déficits fiscales persistentes y elevados, y el aumento concomitante del volumen de la deuda. La pandemia agravó esa tendencia debido a la puesta en marcha de paquetes de ayuda en muchos casos financiados mediante emisión de deuda y financiamiento de emergencia otorgado por las instituciones financieras internacionales (CEPAL, 2023e).

La deuda bruta del gobierno central en Chile alcanzó un mínimo de 3,9% del PIB en el año 2007, habiéndose reducido sostenidamente desde el 37,4% alcanzado en 1991. Sin embargo, la deuda se incrementa nuevamente, alcanzando un 15% en 2014, 27,9% en 2019, para cerrar 2022 con un 37,9% del PIB<sup>4</sup>.

**Gráfico 10**  
**América Latina y el Caribe: deuda bruta del gobierno general 2000-2021**  
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Fondo Monetario Internacional (FMI), *Perspectivas de la economía mundial: afrontar la crisis del costo de vida*, Washington, D.C., 2022; P. Mauro y otros, "A modern history of fiscal prudence and profligacy", IMF Working Paper, N° 13/5, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI), 2013.

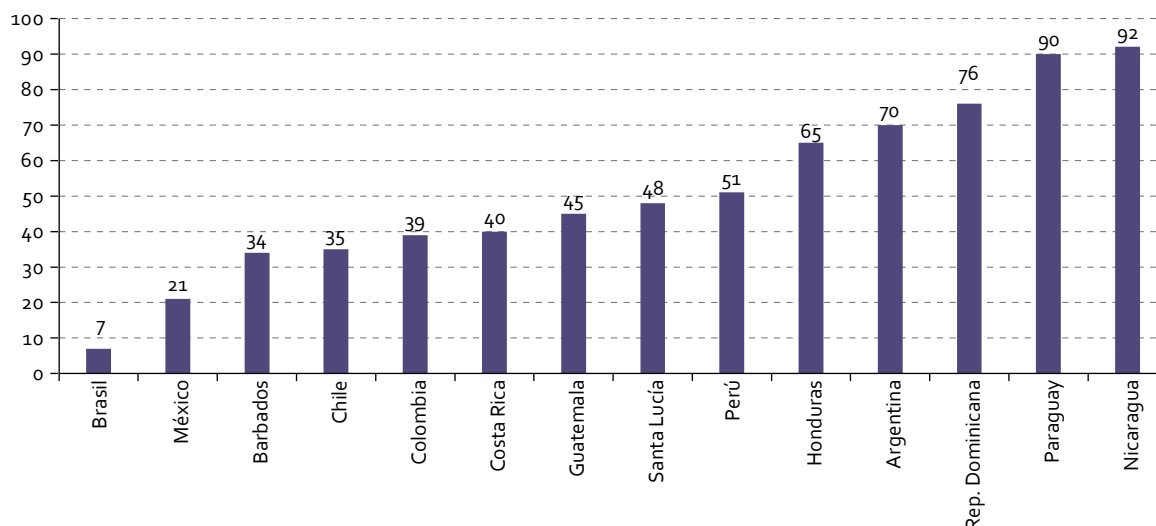
Nota: Promedios simples. No se incluyen ni Aruba ni la República Bolivariana de Venezuela.

Conjuntamente con este incremento, en varios países de la región, la mayor parte de la deuda pública está emitida en moneda extranjera y los tenedores son no residentes. En América del Sur, esa situación ha coincidido con una transformación estructural de la base de acreedores en que los obligacionistas privados se han convertido en los acreedores más importantes. En los países del Caribe, en cambio, los principales tenedores de la deuda externa son los prestamistas multilaterales y bilaterales. A pesar de los perfiles relativamente favorables de amortización de la deuda soberana, la considerable necesidad de refinanciar la deuda a corto plazo expone a los países a la volatilidad del mercado, sobre todo cuando suben las tasas de interés.

Cuando coinciden condiciones macrofinancieras y de deuda semejantes, en los países surgen dificultades de desarrollo. El aumento del servicio de la deuda, especialmente en forma de los intereses que se pagan, obliga a que en los países se movilicen cada vez más recursos públicos para garantizar la sostenibilidad de la deuda. Cuando los ingresos públicos están estancados, o cuando hay obstáculos considerables al aumento de la recaudación tributaria, los países se enfrentan a la disyuntiva de sacrificar inversión y gasto social, incluidos los que se necesitan para avanzar hacia el cumplimiento de los ODS, a fin de situar la deuda en una trayectoria sostenible. Cuando satisfacer el servicio de la deuda resulta insostenible, lo más probable es que se presente una crisis de la deuda con consecuencias profundas en el desarrollo y efectos perdurables en el crecimiento, la inversión, la pobreza y la desigualdad. Aunque no se llegue al punto de que surja una crisis de ese tipo, las situaciones de sobreendeudamiento y servicio elevado de la deuda pueden durar años y dejar graves secuelas económicas y sociales (CEPAL, 2023e).

<sup>4</sup> Cifras oficiales del Ministerio de Hacienda.

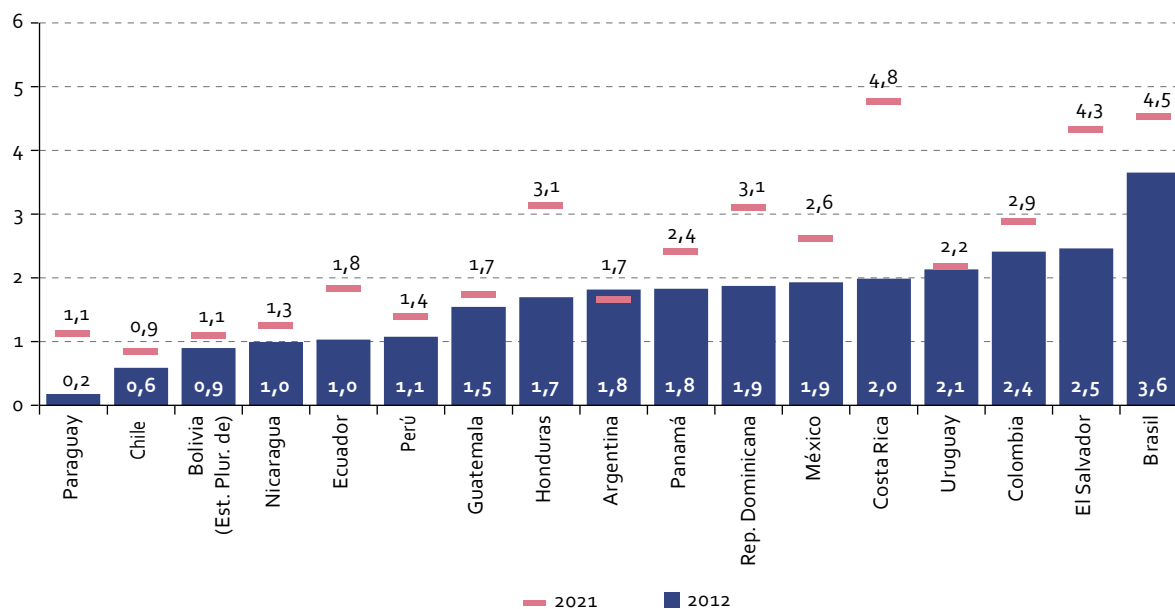
**Gráfico 11**  
**América Latina y el Caribe (14 países): relación entre la deuda bruta del gobierno general en moneda extranjera y la deuda bruta total del gobierno general, 2021**  
*(En porcentajes)*

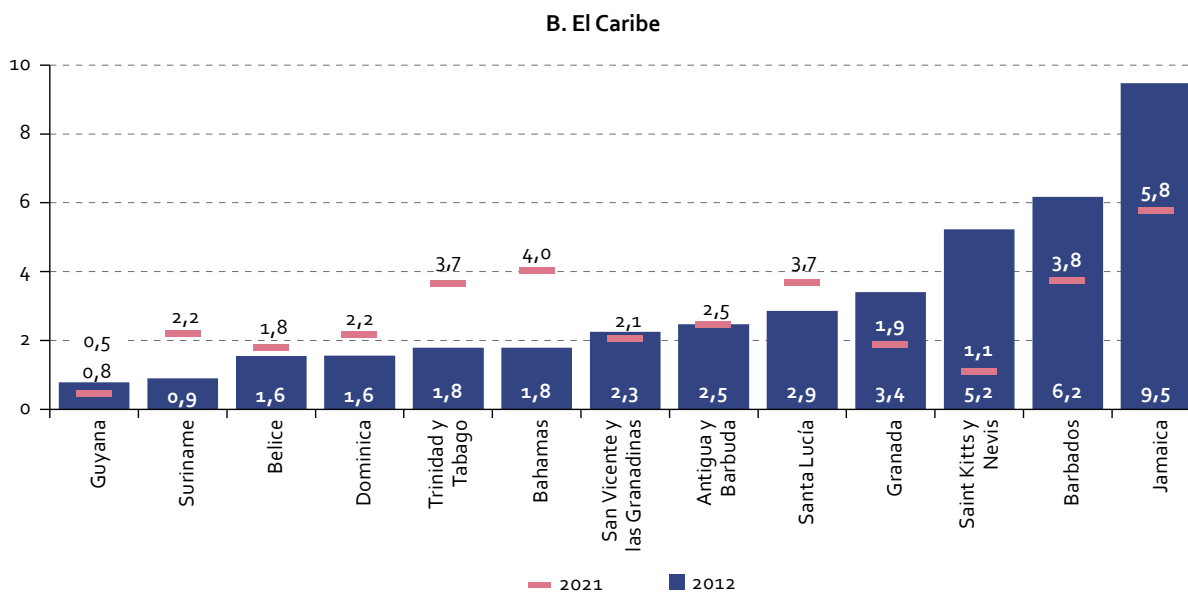


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco Mundial, "A cross-country database of fiscal space", Washington, D.C., 2022 [en línea] <http://www.worldbank.org/en/esearch/brief/fiscal-space>.

**Gráfico 12**  
**América Latina y el Caribe (30 países): intereses pagados por el gobierno central, 2012 y 2021**  
*(En porcentajes del PIB)*

**A. América Latina**

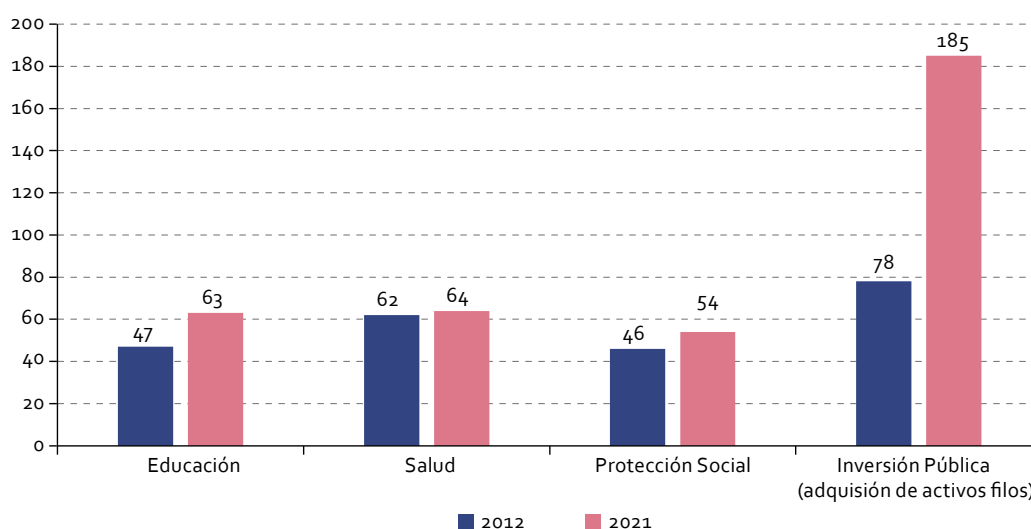




Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, 2022. Resumen ejecutivo (LC/PUB.2022/19), Santiago, 2022.

El dilema es optar entre pagar el servicio de la deuda o avanzar hacia los objetivos de desarrollo sostenible. El aumento de la deuda ha implicado un incremento progresivo de los intereses, variando de magnitud según el país. Este incremento, junto con la debilidad del crecimiento económico que limita el aumento de la recaudación tributaria, hace que los recursos internos disponibles para la inversión pública y el gasto social se reduzcan cada vez más. Así, en varios países de la región se pagan intereses que superan el gasto social del gobierno central en salud, educación y protección social, como puede verse en el gráfico siguiente. Como siempre, estos valores agregados esconden particularidades de los distintos países.

**Gráfico 13**  
**América Latina y el Caribe: relación entre los intereses pagados por el gobierno central y el gasto en educación, atención de salud, protección social e inversión pública, 2012 y 2021**  
*(En porcentajes)*



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

Nota: Las cifras correspondientes al Brasil, Colombia, Costa Rica, Guatemala, el Paraguay y el Perú corresponden al gobierno general. Las cifras de la Argentina, El Salvador y México corresponden al sector público no financiero. La inversión pública se determinó sobre la base de las adquisiciones de activos fijos. Las cifras relativas a las adquisiciones de activos fijos como proporción de los intereses pagados corresponden en todos los casos al gobierno central.

Así, los intereses pagados por el gobierno central en relación con el gasto en educación supera el 80% en Bahamas, Jamaica, Trinidad y Tabago, Argentina, República Dominicana y Colombia. En estos mismos países, excepto Colombia, la situación se repite en relación con el gasto en salud, agregándose Honduras y El Salvador.

En el caso de la protección social, los valores correspondientes superan el 100% en algunos países (Jamaica, Panamá, Honduras, Nicaragua y República Dominicana), debido en gran parte a que en ellos los sistemas de pensiones no forman parte del gobierno central. Puestos ahora en relación con la inversión pública (adquisición de activos fijos), los intereses son particularmente elevados en el Brasil y Costa Rica, superando el 100% en 14 de los 21 países analizados.

Para el caso de Chile, la relación con el pago de intereses es de 18% en educación, 15% en salud, 6% en protección social y 48% en inversión pública.

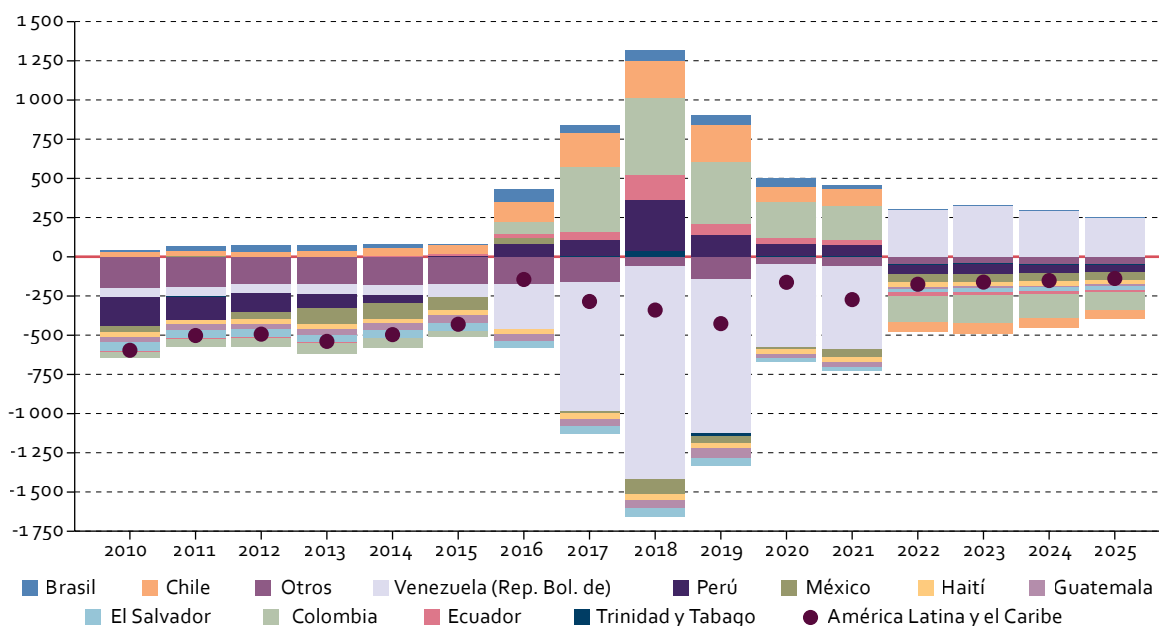
## **G. La crisis migratoria intrarregional impacta fuertemente en Chile**

El panorama social y económico antes descrito se acompaña de una delicada situación migratoria con una creciente importancia de la migración intrarregional. Tal es el caso de la reciente migración de personas haitianas a países sudamericanos y de los flujos migratorios de personas venezolanas. Estos movimientos han producido cambios relevantes en los saldos migratorios, tanto en los países receptores como en los países de origen. Cabe señalar que el número neto de migrantes del país en un año determinado es la diferencia entre el total de personas inmigrantes y emigrantes del país, independientemente de su nacionalidad. (CEPAL, 2022c)

Dichos saldos migratorios han producido, para los países receptores netos, un importante crecimiento en la demanda de diversos servicios, en particular, salud, educación, vivienda y seguridad, presionando fuertemente el gasto social ya de por sí constreñido por una menor disponibilidad de recursos.

Aun cuando el saldo migratorio regional sigue siendo negativo se observan diferencias importantes entre los distintos países. Por ejemplo, Colombia tuvo una migración neta negativa cercana a las 48.200 personas anuales entre 1950 y 2015 pero, pasó a registrar una migración neta positiva a partir de 2016, principalmente de inmigrantes provenientes de la República Bolivariana de Venezuela. En 2018, año en que se produjo el mayor saldo migratorio, Colombia presentó un saldo positivo de 494.300 personas, equivalente a una tasa de migración de 10,1 migrantes por cada 1.000 habitantes. Ese mismo año, el Perú y Ecuador presentaron una tasa de migración neta positiva de 10,2 y 9,1 por cada 1.000 habitantes (326.900 y 153.372 personas), respectivamente, máximos históricos absolutos para ambos países. Finalmente, Chile se ha caracterizado como un país de atracción de migrantes dentro de la región y presenta una tasa de migración neta positiva desde inicios de la década de 1990, que alcanzó su valor máximo también en 2018, con una cifra de 12,8 migrantes por cada 1.000 habitantes.

**Gráfico 14**  
**América Latina y el Caribe (países seleccionados): saldo migratorio, por países y total, 2010-2025**  
 (En miles de personas)



Fuente: Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), revisión 2022 y Naciones Unidas, World Population Prospects, 2022 [en línea] <https://population.un.org/wpp/>.

## H. A mitad del período de la Agenda 2030 pero aún lejos cumplir los Objetivos de Desarrollo Sostenible

El conjunto de los factores que configuran el escenario económico y social descrito queda graficado en la reciente medición de medio término del avance hacia los objetivos de desarrollo sostenible. Entre 2015 y 2019, el mundo logró algunos avances en los ODS, aunque ya eran muy insuficientes para alcanzar dichos objetivos, pero tras la pandemia de 2020 el progreso de los ODS se ha estancado a nivel mundial.

El conjunto de las perturbaciones que han sobrevenido a partir de 2020 ha agravado los problemas de espacio fiscal en los países de bajos ingresos y de ingresos medio-bajo, lo que llevó a una reversión del progreso en varios objetivos e indicadores (Sachs, J.D., Lafortune, G., Fuller, G., Drumm, E. 2023).

En el gráfico siguiente se muestra el estado actual de tendencia en nuestra región, siendo evidente un cuadro nada alentador, donde predominan los colores naranja o rojo, indicando la presencia de importantes desafíos en todos los objetivos y también un predominio de estancamiento o, incluso, de retroceso. Así las cosas, el logro regional de los objetivos al 2030 se prevé, al menos, mediocre.

En efecto, se observa un amplio predominio de los colores rojo ("retos mayores") y naranja ("desafíos importantes") en los ODS 2: Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible; ODS 3: Garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades; ODS 9: Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación; ODS 10: Reducir la desigualdad en los países y entre ellos; ODS 14: Conservar y utilizar sosteniblemente los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible; ODS 15: Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de biodiversidad y ODS 16: Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas.

Otra forma de "leer" el gráfico que sigue, para el conjunto de países en los cuales fue posible calcular el puntaje incluido en la segunda columna, es en términos del porcentaje de rojos y naranjos: lo que se observa es que el 36% de los casilleros se encuentran en rojo y un 39% en naranja. Todos estos países tienen, a lo menos, 9 de los 17 ODS en rojo o naranja.

Gráfico 15  
América Latina y el Caribe (33 países): puntaje índice, panel de objetivos y panel de tendencias  
para todos los indicadores y Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), 2023

| País                         | Ptje | ODS1 | ODS2 | ODS3 | ODS4 | ODS5 | ODS6 | ODS7 | ODS8 | ODS9 | ODS10 | ODS11 | ODS12 | ODS13 | ODS14 | ODS15 | ODS16 | ODS17 |
|------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Chile                        | 78.2 | →    | →    | ↗    | ↗    | ↗    | ↗    | ↗    | →    | ↗    | ↓     | ↗     | →     | →     | →     | →     | ↓     | ↗     |
| Uruguay                      | 77.7 | ↗    | →    | ↗    | →    | ↗    | ↗    | ↗    | ↗    | ↗    | ↓     | ↗     | →     | →     | →     | →     | ↗     | ↗     |
| Cuba                         | 74.1 | →    | →    | →    | →    | →    | ↗    | ↗    | ↗    | ↗    | ↗     | ↗     | ↗     | ↗     | →     | →     | →     | →     |
| Brasil                       | 73.7 | ↗    | ↓    | ↗    | ↗    | ↗    | ↗    | ↗    | →    | →    | →     | ↗     | →     | ↗     | →     | →     | →     | ↗     |
| Argentina                    | 73.7 | ↓    | →    | →    | ↗    | ↗    | ↗    | ↗    | ↗    | →    | ↓     | ↗     | ↗     | ↗     | →     | →     | →     | →     |
| Costa Rica                   | 73.6 | ↓    | →    | ↗    | →    | ↗    | ↗    | ↗    | ↓    | ↗    | ↗     | ↗     | →     | ↗     | →     | ↓     | →     | ↗     |
| Rep. Dominicana              | 72.1 | ↗    | →    | →    | →    | ↗    | ↗    | ↗    | ↓    | ↗    | ↗     | ↗     | ↗     | ↗     | →     | →     | →     | ↗     |
| Perú                         | 71.7 | ↗    | →    | ↗    | ↗    | ↗    | ↗    | ↗    | ↗    | ↗    | ↓     | ↗     | ↗     | ↗     | ↗     | →     | →     | ↗     |
| El Salvador                  | 70.7 | ↗    | ↗    | ↗    | →    | →    | ↗    | ↗    | →    | ↗    | ↗     | ↗     | ↗     | ↗     | →     | →     | →     | ↗     |
| Ecuador                      | 70.4 | ↓    | →    | ↗    | →    | ↗    | ↗    | ↗    | →    | ↗    | ↗     | ↗     | ↗     | ↗     | →     | →     | →     | ↗     |
| Colombia                     | 70.1 | ↓    | →    | ↗    | ↗    | ↗    | ↗    | ↗    | ↗    | ↗    | ↓     | ↗     | ↗     | ↗     | ↓     | →     | →     | ↗     |
| México                       | 69.7 | →    | →    | ↗    | →    | ↗    | ↗    | ↗    | →    | ↗    | ↗     | ↗     | →     | ↗     | →     | ↓     | →     | →     |
| Jamaica                      | 69.6 | →    | →    | →    | ↓    | ↗    | ↗    | ↗    | →    | ↗    | ↗     | ↗     | →     | ↗     | →     | →     | →     | ↗     |
| Barbados                     | 69.4 | ↗    | ↗    | ↗    | ↓    | ↗    | ↗    | ↗    | →    | ↗    | ↗     | ↗     | ↗     | ↗     | ↗     | ↓     | →     | ↗     |
| Bolivia (Est. Plur. de)      | 68.9 | ↗    | →    | →    | ↗    | →    | ↗    | ↗    | →    | ↗    | ↗     | ↗     | ↗     | ↗     | ↗     | ↓     | →     | ↗     |
| Paraguay                     | 68.8 | ↗    | →    | ↗    | →    | ↗    | ↗    | ↗    | ↓    | ↗    | ↗     | ↗     | →     | ↗     | ↗     | →     | →     | ↗     |
| Suriname                     | 68.2 | ↗    | ↗    | →    | ↓    | ↗    | ↗    | ↗    | ↓    | ↗    | ↗     | ↗     | ↗     | ↗     | ↗     | →     | →     | ↗     |
| Guyana                       | 67.4 | ↗    | ↗    | ↗    | ↗    | ↗    | ↗    | ↗    | ↗    | ↗    | ↗     | ↗     | ↗     | ↗     | ↗     | ↗     | →     | ↗     |
| Panamá                       | 67.3 | ↗    | ↗    | ↗    | ↗    | ↗    | ↗    | ↗    | →    | ↗    | →     | ↗     | ↗     | ↗     | ↗     | →     | →     | ↗     |
| Nicaragua                    | 64.8 | →    | →    | ↗    | →    | ↗    | ↗    | ↗    | →    | ↗    | ↗     | ↗     | ↗     | ↗     | →     | ↓     | →     | ↗     |
| Belice                       | 64.6 | ↓    | ↗    | →    | →    | ↗    | ↗    | ↗    | ↓    | ↗    | ↗     | ↗     | ↗     | ↗     | →     | ↓     | →     | ↗     |
| Trinidad y Tabago            | 63.0 | →    | →    | ↗    | →    | ↗    | ↗    | ↗    | ↗    | ↗    | ↗     | ↗     | ↗     | ↗     | →     | →     | →     | ↗     |
| Honduras                     | 62.9 | →    | →    | ↗    | →    | ↗    | ↗    | ↗    | →    | ↗    | →     | ↗     | ↗     | ↗     | →     | →     | →     | →     |
| Venezuela (Rep. Bol. de)     | 62.9 | ↓    | →    | →    | →    | ↗    | ↗    | ↗    | ↗    | →    | ↗     | ↗     | ↗     | ↗     | ↗     | →     | →     | →     |
| Bahamas                      | 60.9 | ↗    | →    | ↗    | ↗    | ↗    | ↗    | ↗    | ↗    | ↗    | ↗     | ↗     | ↗     | ↗     | →     | ↓     | →     | ↗     |
| Guatemala                    | 59.4 | →    | →    | ↗    | ↗    | ↗    | ↗    | ↗    | ↓    | ↗    | ↗     | ↗     | ↗     | ↗     | →     | ↓     | →     | →     |
| Haiti                        | 52.6 | →    | →    | →    | ↗    | ↗    | ↗    | ↗    | ↓    | ↗    | ↗     | ↗     | ↗     | ↗     | ↓     | →     | ↓     | →     |
| Antigua y Barbuda            |      | →    | →    | ↗    | ↗    | ↗    | ↗    | ↗    | ↗    | ↗    | ↗     | ↗     | ↗     | ↗     | →     | →     | ↗     | ↗     |
| Dominica                     |      | →    | →    | ↗    | ↗    | ↗    | ↗    | ↗    | ↗    | ↗    | ↗     | ↗     | ↗     | ↗     | ↗     | ↓     | →     | ↗     |
| Granada                      |      | →    | →    | ↗    | ↗    | ↗    | ↗    | ↗    | ↗    | ↗    | ↗     | ↗     | ↗     | ↗     | ↗     | →     | →     | ↓     |
| Saint Kitts y Nevis          |      | →    | →    | ↗    | ↗    | ↗    | ↗    | ↗    | ↗    | ↗    | ↗     | ↗     | ↗     | ↗     | ↗     | →     | →     | →     |
| Santa Lucía                  |      | →    | →    | ↗    | ↗    | ↗    | ↗    | ↗    | ↗    | ↗    | ↗     | ↗     | ↗     | ↗     | →     | ↓     | →     | ↗     |
| San Vicente y las Granadinas |      | →    | →    | ↗    | ↗    | ↗    | ↗    | ↗    | ↗    | ↗    | ↗     | ↗     | ↗     | ↗     | →     | →     | ↗     | ↗     |

Fuente: CEPAL en base a <https://dashboards.sdgindex.org/downloads>.

Nota: Ver en anexo simbología e identificación de cada objetivo.



## II. Chile en la discusión sobre el desarrollo y las brechas estructurales

### A. Clasificación de los países según su nivel de ingreso nacional bruto per cápita, de acuerdo con el método Atlas del Banco Mundial

De acuerdo con el Banco Mundial, la clasificación de los países en categorías de ingresos ha evolucionado positivamente: mientras que en 1987 el 30 % de los países informantes fue clasificado como de ingreso bajo, en 2022 solo el 12 % cayó en esta categoría. Esta disminución ha sido diferente entre regiones, cayendo del 74 % al 46 % en la región de África subsahariana, del 26 % al 3 % en Asia oriental y el Pacífico y del 100 % al 13 % en Asia meridional (Nada Hamadeh, Catherine Van Rompaey & Eric Metreau, 2023)<sup>5</sup>.

La última actualización, vigente a contar del 1 de julio de 2023, considera como países de ingreso bajo a aquellos cuyo ingreso per cápita promedio se sitúa por debajo de 1.136 dólares anuales; de ingreso mediano bajo cuando está en el rango 1.136 – 4.465 y de ingreso mediano alto para el rango 4.466 – 13.845. Obviamente, sobre este último valor ya corresponde a la categoría de ingreso alto. Cabe señalar que, respecto de los rangos de ingresos del año anterior, estos se incrementaron entre 4,6% y 4,9%.

Empleando estos nuevos rangos, 18 países de América Latina y el Caribe se encuentran clasificados en el rango de ingreso alto, otros 19 en el rango mediano alto, cuatro países con ingresos mediano bajo y uno no clasificado (Venezuela, R.B.). En el cuadro que sigue puede observarse que ninguno de los países de la región está clasificado como de ingreso bajo. Cabe destacar que, respecto de 2018, esta reclasificación da cuenta de una mejora sustantiva pues, para ese año, sólo siete países entraban en el rango de ingreso alto mientras que Haití clasificaba como de ingreso bajo. Esta sería, paradójicamente, una de las pocas variables que muestra una evolución positiva, pandemia de COVID-19 de por medio.

Hay que advertir, sin embargo, que la clasificación que se presenta a continuación corresponde a los ingresos nacionales brutos calculados recientemente por el Banco Mundial (2023), mientras que la clasificación vigente y en uso por el CAD para el período 2022-2023 utiliza la medición del 2020. Esto implica que, para una próxima clasificación del CAD, podrían producirse cuatro cambios en la región: Belice y El Salvador pasando de renta media-baja a media-alta; y Guyana y Panamá pasando de renta media-alta a alta.

<sup>5</sup> No se menciona a América Latina y el Caribe en el artículo.

**Cuadro 1**  
**Clasificación de los países y territorios de América Latina y el Caribe según su nivel de ingreso nacional bruto per cápita, de acuerdo con el método Atlas del Banco Mundial**

| Países de renta                                                                                                                                                                                                                                               |                                                                                                                                                                                                                       |                                                               |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------|
| Alta<br>USD < 13.845                                                                                                                                                                                                                                          | Media alta<br>USD 4.466 – 13.845                                                                                                                                                                                      | Media baja<br>USD 1.136 -4.465                                |
| Aruba, Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Chile, Curazao, Islas Caimán, Guyana, Saint Kitts y Nevis, Panamá, Puerto Rico, Sint Maarten, Islas Turcas y Caicos, Trinidad y Tabago, Uruguay, Islas Vírgenes Británicas, Islas Vírgenes de los Estados Unidos | Argentina, Belice, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Dominica, República Dominicana, Ecuador, Granada, Guatemala, Jamaica, Santa Lucía, México, Perú, Paraguay, El Salvador, Suriname, San Vicente y las Granadinas | Bolivia (Estado Plurinacional de), Honduras, Haití, Nicaragua |

Fuente: CEPAL en base a <https://datacatalog.worldbank.org/>, actualización 01/09/2023.

Evidentemente, esta clasificación esconde las brechas entre hombres y mujeres, poblaciones rurales y urbanas, pueblos indígenas y no-indígenas o, de manera general, entre los que nacen en ambientes que ofrecen oportunidades de acceder a empleos de calidad y al bienestar, y aquellos que se encuentran presos de las trampas de la pobreza estructural.

Como señalan Gaudin y Paveón (2020), la región se caracteriza por una amplitud de disparidades y desigualdades socioeconómicas, históricas y profundamente arraigadas, con persistentes patrones arcaicos de distribución de la riqueza y una cultura del privilegio ampliamente extendida, lo que resulta en la presencia de brechas estructurales en diversas áreas que obstaculizan el desarrollo de los países de renta media, constituyendo un desafío al desarrollo sostenido, incluyente y sostenible en el largo plazo. El gráfico 5, más arriba presentado, evidencia claramente estas históricas desigualdades, no solamente por un elevado índice de Gini mediano sino, también, por la dispersión de esta medida entre los distintos países. Si bien se aprecia una disminución respecto de 2002 la última medida regional de 0,457 es incluso superior al de Bulgaria, que alcanza a 0,408 el país con mayor índice de Gini de la OCDE<sup>6</sup>, cuya mediana es de 0,303 (excluyendo a Chile, Costa Rica y México).

Para lograr el desarrollo, los países de la región precisan eliminar estas brechas estructurales que dificultan el crecimiento económico dinámico y sostenido y que limitan la posibilidad de tener economías y sociedades más inclusivas.

## B. Debate acerca de la medición del desarrollo

Como señalaran Feres y Mancero (2001), en concordancia teórica con el concepto de bienestar, la pobreza se ha interpretado principalmente a partir de necesidades insatisfechas, estándares de vida e insuficiencia de recursos, pero también lo ha sido por limitaciones de la información estadística para medir otro tipo de elementos. Sin embargo, actualmente los enfoques de mayor aceptación para el análisis de la pobreza se relacionan con criterios multidimensionales que toman en cuenta aspectos del desarrollo social y del bienestar.

El tradicional enfoque unidimensional de la pobreza considera a la insuficiencia monetaria como principal indicador para determinar si las personas son clasificadas como pobres o no. Dentro de este enfoque, se considera que una persona sufre de pobreza si su ingreso se encuentra por debajo del umbral preestablecido.

Con el surgimiento, a fines del siglo XX, de aproximaciones multidisciplinarias sobre la pobreza, su medición multidimensionalidad viene adquiriendo una creciente importancia, siendo un método más amplio que la medición basada únicamente en los ingresos monetarios. En la actualidad, la definición de pobreza no suele concebirse exclusivamente desde el análisis económico, sino que ha comenzado a relacionarse con otros elementos al tomar en cuenta aspectos como la educación, la salud, el trabajo y la vivienda (Stezano, 2020).

<sup>6</sup> <https://www.oecd.org/espanol/estadisticas/diferencia-ingresos.htm>.

El aporte de Amartya Sen ha sido el que mayor influencia ha tenido en la definición de un marco multidimensional de la pobreza. Sen criticó, hace ya unos 40 años, las perspectivas de medición de la pobreza basadas solamente en recursos monetarios, dado que la disponibilidad de recursos no brinda información sobre las cosas que las personas pueden hacer con esos medios.

Este concepto de multidimensionalidad de la pobreza se ha incluso vinculado al enfoque de derechos, en tanto se fundamenta en principios éticos como la dignidad humana, la igualdad, la libertad y la solidaridad que se plasman en derechos humanos universales vinculantes y exigibles a los Estados. Tales derechos son indivisibles y abarcan distintas dimensiones de la vida humana como la alimentación, la salud y la participación social, entre otras. Por tanto, la pobreza no se considera un estado de carencia o necesidad, sino una situación de falta de acceso a derechos y oportunidades básicas (Stezano, 2020; CEPAL, 2019; Mowafi, 2004).

Del mismo modo, el crecimiento del PIB, así como el PIB per cápita promedio de un país, son indicadores agregados que no dan cuenta de las disparidades internas, como de la desigualdad en términos de ingreso. Si el PIB real crece a una mayor tasa que la población, entonces también se observa una expansión del ingreso por habitante. Si bien existe una relación causal entre crecimiento económico y desarrollo, esta conexión no es automática ni lineal y depende de muchos factores. Como sabemos, los resultados de este crecimiento económico pueden ser redistribuidos a la población por medio de la política fiscal a través de transferencias monetarias o a través del financiamiento y la disponibilidad de bienes y servicios públicos que aumentan el bienestar y los niveles de desarrollo, pero, también, los resultados de dicho crecimiento pueden ser captados por una minoría, incrementando así las disparidades y los niveles de desigualdad (CEPAL, 2016; Kaldewei, 2015; Ranis y Stewart, 2002).

El ingreso per cápita como medida de desarrollo en las economías tiene, al menos, las siguientes dos limitantes: primero, al tratarse de un promedio no refleja las disparidades internas de los países relacionadas con la distribución del ingreso y, segundo, es un indicador netamente monetario, por lo que no toma en cuenta otros factores que intervienen en la definición de los niveles de desarrollo de las economías, como la educación, la salud, la calidad de la vivienda y de la infraestructura, entre otros.

En años recientes, y como veremos más en detalle en la siguiente sección, en los países de América Latina y el Caribe se han observado significativas dificultades para atraer financiamiento de la cooperación internacional. El argumento subyacente, muchas veces implícito, es que la región está conformada en su gran mayoría por países de renta media, refrendando así que el nivel de ingreso per cápita es un criterio apropiado de asignación de los flujos financieros de la asistencia oficial para el desarrollo. Esto ha implicado que se homogeneicen las diferencias de tamaño, desarrollo productivo, productividad, infraestructura y acceso a servicios sociales, entre otros aspectos que presentan los países de la región.

Por esto es que se ha argumentado que es necesario crear mecanismos conceptuales y metodológicos que permitan complementar el criterio de ingreso per cápita, relevando las enormes carencias y brechas que hay al interior de los países de la región y permitiendo, así, una mejor evaluación de las necesidades para su desarrollo.

## **1. Desarrollo en transición**

En el contexto de “graduación” de varios países de América Latina y el Caribe, se han sostenido en los últimos años diálogos entre los países de la región, los países miembros de la Unión Europea, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la Comisión Europea y el Centro de Desarrollo de la OCDE. Uno de los resultados de estas conversaciones fue una nueva concepción del desarrollo denominada “desarrollo en transición”, en el entendido de que el desarrollo no es un proceso lineal ni continuo. Esta nueva concepción del desarrollo considera, precisamente, que las mediciones basadas en los ingresos son insuficientes para evaluar las realidades de los países, así como para apoyar el cumplimiento de la Agenda 2030, y propone sustituir el proceso de “graduación” por uno de “gradación” (CEPAL, 2021).

El enfoque de desarrollo en transición, el cual incluye los enfoques de trampa del ingreso medio y de brechas estructurales, genera las bases para orientar la cooperación, supera las evaluaciones del desarrollo basadas solo en la dinámica del PIB per cápita y resalta el carácter multidimensional del desarrollo. Así, la graduación “adopta un enfoque gradual y escalonado que combina de manera flexible instrumentos públicos y privados de financiamiento para todos los países, basados en sus capacidades para movilizar recursos internos y externos, su voluntad y capacidad de contribuir a los bienes públicos regionales y mundiales, y un diagnóstico común y priorizado de los problemas que deben abordarse” (CEPAL, 2021, pág. 19). Sin embargo, hasta la fecha, el concepto y las proposiciones del enfoque de desarrollo en transición no han sido consensuados multilateralmente ni se encuentran en las resoluciones de las Naciones Unidas que abordan el tema del desarrollo, aun cuando su difusión es ya bastante amplia.

Algunos países de la región, como el Brasil, manifestaron en 2021 una posición crítica respecto de la pertinencia del concepto para América Latina y el Caribe y que no habían tenido participación en su elaboración; reconocieron entonces que se trataría de un estudio de carácter exclusivamente analítico o académico. En contraposición, países como Antigua y Barbuda, la Argentina, Chile, Costa Rica, Guatemala, Panamá, el Perú, Saint Kitts y Nevis, Trinidad y Tabago y Uruguay han discutido y avanzado en torno a propuestas que tienen como telón de fondo el concepto y las proposiciones asociadas al desarrollo en transición.

Fuera de la región, España utiliza el concepto de desarrollo en transición en su Ley de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global (recientemente aprobada en febrero de 2023) y ha reconocido que los países en su transición al desarrollo siguen necesitando cooperación técnica y conocimientos especializados, con mayores grados de cualificación y profundidad, tanto en lo referente a las ideas, los diseños, las estrategias y la planificación de los ciclos de los proyectos como a la ejecución, el seguimiento y la evaluación de estos. Cabe agregar que esta nueva ley incluye, por primera vez en la historia legislativa de España, el objetivo de incrementar la Ayuda Oficial al Desarrollo hasta el 0,7 % del PIB para el año 2030, lo que equivale a duplicar el aporte de 2023.

## 2. Índice de Vulnerabilidad Multidimensional

En febrero de 2022 se creó un Panel de Alto Nivel con el propósito de conducir la elaboración de una medida que sintetice las diversas vulnerabilidades que enfrentan todos los países en desarrollo. Se explicita que tal propuesta debe permitir una separación clara entre los factores estructurales y no estructurales, así como entre los factores de exposición a las perturbaciones y los factores de (falta de) resiliencia.

Esta iniciativa tiene su origen en declaraciones de distintos países de ingresos medios y medio altos, argumentando que el PIB per cápita, medida en uso para determinar el acceso al apoyo al desarrollo, incluidos recursos financieros concesionales, no tiene en cuenta adecuadamente la escala, la frecuencia o el impacto de los shocks externos adversos que estos países enfrentan regularmente. Sobre esta base, entonces, se inicia el trabajo para generar una medida complementaria al PIB que tenga en cuenta la vulnerabilidad<sup>7</sup>.

Se espera que el *Índice de Vulnerabilidad Multidimensional* (IVM) acordado brindará una oportunidad para que los países comuniquen mejor sus vulnerabilidades utilizando métricas compartidas internacionalmente. La aceptación global de IVM podría ser así aplicado por los donantes, las instituciones financieras internacionales, el sistema de las Naciones Unidas y otros organismos pertinentes.

Así mismo, el IVM también debiera apoyar el enfoque basado en evidencia para la política de desarrollo y la toma de decisiones con el fin de maximizar el impacto de los escasos recursos financieros externos e internos.

<sup>7</sup> Cabe señalar que el primer llamado a desarrollar una medición de vulnerabilidad se formuló en 1992 en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo para las islas pequeñas y zonas costeras bajas y críticas. En 1994, en el Programa de Acción de Barbados para el Desarrollo Sostenible de los Pequeños Estados insulares en desarrollo (SIDS, por sus siglas en inglés), se solicitó nuevamente la formulación de un índice de vulnerabilidad para complementar el uso del PIB per cápita como medida del desarrollo económico.

Vulnerabilidad ha sido definida como el riesgo de que el desarrollo sostenible de un país se vea obstaculizado por factores exógenos de perturbaciones y estrés, adversos y recurrentes. Esto es, el riesgo de que una economía se vea obstaculizada por shocks exógenos y/o shocks progresivos o factores estresantes, ya sean ambientales (por ejemplo, sequías, ciclones tropicales), económicos (por ejemplo, términos de intercambio) o sociales (por ejemplo, epidemias). El impacto de un shock exógeno depende de tres factores:

- i) la magnitud del evento y si se trata de un shock recurrente o de un shock progresivo como el cambio climático;
- ii) la exposición del país a estos shocks y/o factores estresantes; y
- iii) la capacidad del país para prevenir, afrontar y adaptarse a estos shocks y/o factores estresantes (resiliencia).

La vulnerabilidad estructural es resultado de factores exógenos y persistentes, más que de políticas nacionales que forman parte de la resiliencia de un país. Tales factores representan el riesgo de exposición a shocks y factores estresantes exógenos, así como su alcance (persistencia e intensidad históricas).

Por su parte, la resiliencia estructural se entiende como la capacidad de un país para amortiguar el impacto de las crisis, recuperarse rápidamente de ellas y adaptarse con flexibilidad en respuesta a los factores estresantes.

En el cuadro 2 se muestra la clasificación de 33 países de América Latina y el Caribe, de acuerdo a los resultados preliminares del Índice de Vulnerabilidad Multidimensional (IVM) presentados en abril de 2023, ordenados de mayor a menor vulnerabilidad. Cabe señalar que tanto los promedios como las medianas correspondientes a los países de la región son levemente inferiores (menor vulnerabilidad) a los obtenidos por los otros 112 países considerados en la medición a nivel mundial (145 en total).

Por otro lado, es importante destacar que el Panel aún no ha tomado una decisión respecto del umbral para diferenciar entre países vulnerables y no vulnerables. No obstante, y sólo con un propósito ilustrativo, se ha dividido en dos el listado de los países en función de su ubicación con respecto a la mediana en el puntaje de IVM.

Es interesante señalar, aun cuando, como ya dijimos, no se dispone todavía de un umbral de vulnerabilidad, que la vulnerabilidad estructural presenta una relación más estrecha con la vulnerabilidad económica, seguida de la vulnerabilidad medioambiental y, por último, la vulnerabilidad social.

En el caso de la falta de resiliencia estructural estas relaciones se modifican, pues la correlación más alta se observa respecto de resiliencia medioambiental, seguida de la social y, finalmente, la resiliencia económica<sup>8</sup>.

De acuerdo con lo señalado más arriba, el IVM podría convertirse en un instrumento para la toma de decisiones de donantes e instituciones financieras internacionales, así como en evidencia para la toma de decisiones de política pública. Esto, sin embargo, plantea al menos dos grandes interrogantes: de qué manera se articulará la ayuda oficial al desarrollo con las distintas vulnerabilidades que este instrumento ponga en evidencia y cómo, a la vez, esta articulación se integrará con los proyectos de país que surjan de las demandas sociales y se expresen en la conducción política de cada uno de ellos.

<sup>8</sup> Estas observaciones se obtuvieron del análisis de los datos disponibles en la fuente antes señalada.

**Cuadro 2**  
**Clasificación de 33 países de América Latina y el Caribe de acuerdo con**  
**el Puntaje en el Índice de Vulnerabilidad Multifactorial (2023)**

**A. Países de vulnerabilidad igual o superior a la mediana en el puntaje IVM**

| <b>País</b>                          | <b>Índice de Vulnerabilidad Estructural</b> | <b>Índice de falta de Resiliencia Estructural</b> | <b>Puntaje IVM</b> |
|--------------------------------------|---------------------------------------------|---------------------------------------------------|--------------------|
| Santa Lucía                          | 69,9                                        | 46,8                                              | 59,5               |
| Haití                                | 62,5                                        | 54,6                                              | 58,7               |
| San Vicente y las Granadinas         | 63,6                                        | 45,4                                              | 55,3               |
| Antigua y Barbuda                    | 60,2                                        | 49,5                                              | 55,1               |
| Granada                              | 60,1                                        | 44,5                                              | 52,9               |
| Barbados                             | 47,1                                        | 56,5                                              | 52,0               |
| Bahamas                              | 54,2                                        | 48,1                                              | 51,2               |
| El Salvador                          | 54,8                                        | 47,0                                              | 51,1               |
| Dominica                             | 61,0                                        | 37,7                                              | 50,7               |
| Belice                               | 57,6                                        | 38,8                                              | 49,1               |
| Saint Kitts y Nevis                  | 51,5                                        | 46,3                                              | 48,9               |
| Honduras                             | 53,4                                        | 39,9                                              | 47,1               |
| Jamaica                              | 48,1                                        | 42,1                                              | 45,2               |
| Nicaragua                            | 53,1                                        | 34,1                                              | 44,6               |
| Trinidad y Tabago                    | 46,5                                        | 41,4                                              | 44,0               |
| Venezuela (República Bolivariana de) | 48,0                                        | 38,6                                              | 43,6               |
| República Dominicana                 | 43,2                                        | 42,4                                              | 42,8               |

**B. Países de vulnerabilidad inferior a la mediana en el puntaje IVM**

| <b>País</b>                       | <b>Índice de Vulnerabilidad Estructural</b> | <b>Índice de falta de Resiliencia Estructural</b> | <b>Puntaje IVM</b> |
|-----------------------------------|---------------------------------------------|---------------------------------------------------|--------------------|
| Guyana                            | 55,5                                        | 23,9                                              | 42,7               |
| Costa Rica                        | 47,0                                        | 37,3                                              | 42,4               |
| Paraguay                          | 48,6                                        | 34,2                                              | 42,0               |
| Cuba                              | 49,2                                        | 30,8                                              | 41,1               |
| Guatemala                         | 34,7                                        | 46,5                                              | 41,0               |
| Ecuador                           | 47,1                                        | 32,8                                              | 40,6               |
| Chile                             | 37,5                                        | 40,8                                              | 39,2               |
| México                            | 40,4                                        | 35,1                                              | 37,9               |
| Panamá                            | 39,0                                        | 36,2                                              | 37,6               |
| Suriname                          | 42,5                                        | 30,0                                              | 36,8               |
| Colombia                          | 36,0                                        | 35,5                                              | 35,7               |
| Brasil                            | 32,4                                        | 36,6                                              | 34,6               |
| Bolivia (Estado Plurinacional de) | 37,4                                        | 31,0                                              | 34,4               |
| Perú                              | 31,8                                        | 36,0                                              | 34,0               |
| Uruguay                           | 30,2                                        | 37,2                                              | 33,9               |
| Argentina                         | 31,2                                        | 31,1                                              | 31,1               |
| <b>Promedio</b>                   | <b>47,7</b>                                 | <b>39,7</b>                                       | <b>44,1</b>        |
| <b>Mediana</b>                    | <b>48,0</b>                                 | <b>38,6</b>                                       | <b>42,8</b>        |
| <b>Desv. Estandar</b>             | <b>10,5</b>                                 | <b>7,3</b>                                        | <b>7,6</b>         |

Fuente: CEPAL, sobre la base de MVI\_Prototype\_Preliminary\_scores\_for\_consultations\_04242023.

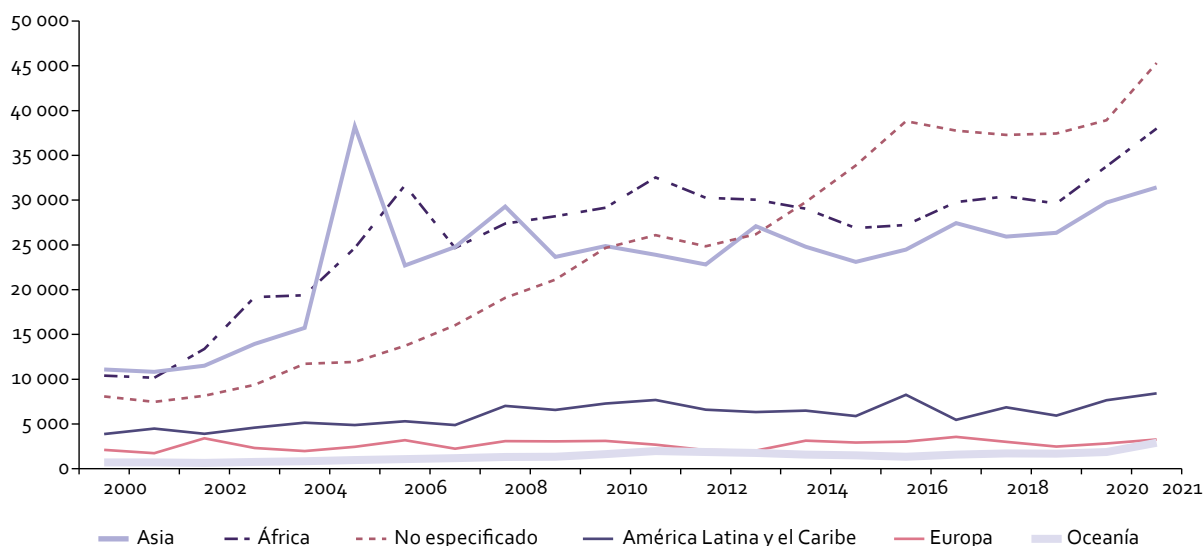
## C. Cooperación para el desarrollo

### 1. Evolución de la ayuda oficial al desarrollo (AOD)

La AOD neta proveniente de los países integrantes del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) muestra un incremento de 257% entre los años 2000 y 2021, alcanzando en este último año los 129,3 mil millones de dólares. Cabe señalar que este monto equivale aproximadamente al 63% del total de transferencias, esto es, incluyendo a todos los donantes, como a las instituciones multilaterales, bancos regionales de desarrollo y organismos de las Naciones Unidas.

En este período todas las regiones incrementaron la recepción de flujos, pero el crecimiento más alto está concentrado en la categoría de países “no especificados”, con un 461%. En el gráfico que sigue se muestra esta evolución.

**Gráfico 16**  
Flujos netos totales de ayuda oficial para el desarrollo, por región, provenientes de los países del Comité de Ayuda al Desarrollo, 2000-2021  
(En millones de dólares)

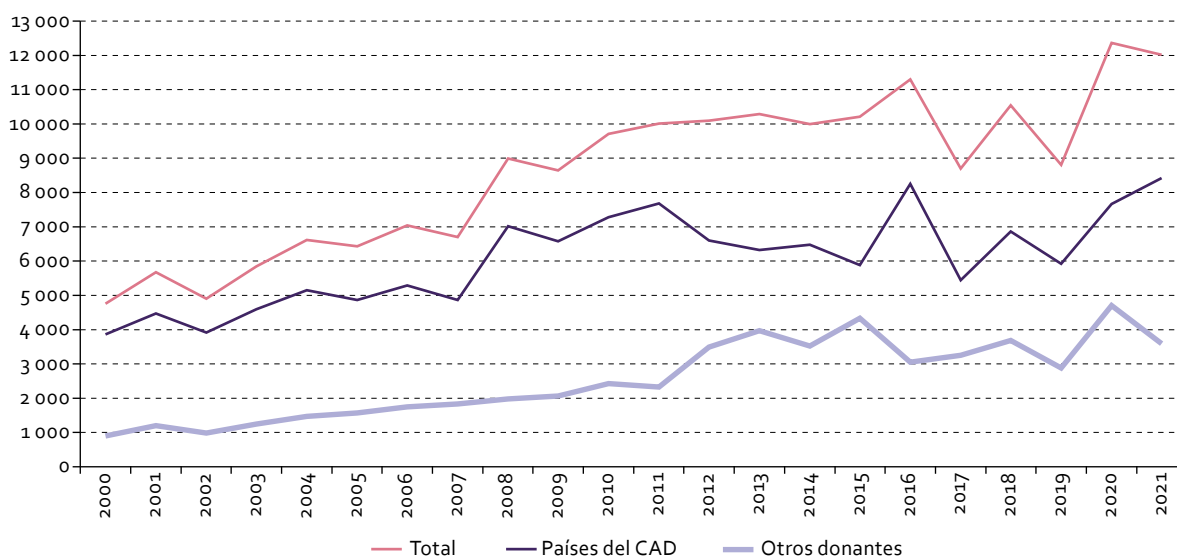


Fuente: CEPAL en base a OECD.stat (02/oct/2023).

En el caso de América Latina y el Caribe el incremento de la AOD (CAD) en el período alcanzó al 118%, alcanzado los 8.425 millones de dólares en 2021, pero su participación en el total del conjunto de los países en desarrollo pasó de representar un 10,7% a sólo el 6,5%.

Por otra parte, si se suman los flujos provenientes de los demás donantes, las transferencias totales a la región en 2021 alcanzaron los 12.017 millones de dólares, equivalente al 5,9% del total a nivel mundial. En el gráfico siguiente se muestra la evolución 2000-2021 del total de la AOD recibida por la región distinguiendo entre aquella proveniente de los países del CAD y aquella de los demás donantes.

**Gráfico 17**  
**Flujos netos ayuda oficial para el desarrollo, 2000-2021**  
 (En millones de dólares)



Fuente: CEPAL en base a OECD.stat (02/oct/2023).

Nótese que la cifra total de AOD percibida por la región en 2021 equivale a sólo al 2,1% de los recursos requeridos para financiar el pago de intereses de la deuda y del déficit en cuenta corriente, que alcanza a los 571.000 millones de dólares, ya presentado en el gráfico 9.

De acuerdo con cifras oficiales de la OCDE, en 2021, la AOD por parte de los países miembros del CAD ascendió a 178.900 millones de dólares, lo que representa el 0,33% de su PIB combinado. Este total incluía 174.900 millones de dólares en forma de donaciones, préstamos a entidades soberanas, alivio de la deuda y contribuciones a instituciones multilaterales; 1.100 millones de dólares al sector privado orientado al desarrollo y 3.000 millones de dólares en forma de préstamos netos y acciones a empresas privadas que operan en países elegibles para recibir AOD<sup>9</sup>.

Este monto total de AOD en 2021 implica un incremento del 4,4% en términos reales en comparación con 2020, sin embargo, éste aumento habría alcanzado sólo al 0,6% si se excluyen de dicho total las donaciones relacionadas a las vacunas debido al COVID-19.

Es decir, aún con este esfuerzo adicional debido a la pandemia, se está lejos de la meta de 0,7% del PIB combinado de los países del CAD, formalmente reconocida por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 24 de octubre 1970, cuya resolución señalaba "Cada país económicamente avanzado aumentará progresivamente su asistencia oficial para el desarrollo a los países en desarrollo y hará todo lo posible para alcanzar una cantidad neta mínima del 0,7% de su producto nacional bruto a precios de mercado para mediados de la década"<sup>10</sup>.

## 2. Evolución de cooperación Sur-Sur (CSS)

La evolución del número de iniciativas de cooperación sur-sur bilateral, desde que se dispone de esta medición, muestra una primera etapa de fuerte crecimiento, entre 2007 y 2013, en la cual se pasa desde 1.012 iniciativas a 1.499, con un crecimiento medio anual del 7,2%. Sin embargo, desde entonces se observa una disminución, casi constante, para llegar en 2021 a una cifra de 614 iniciativas.

<sup>9</sup> <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/ODA-2021-summary.pdf>.

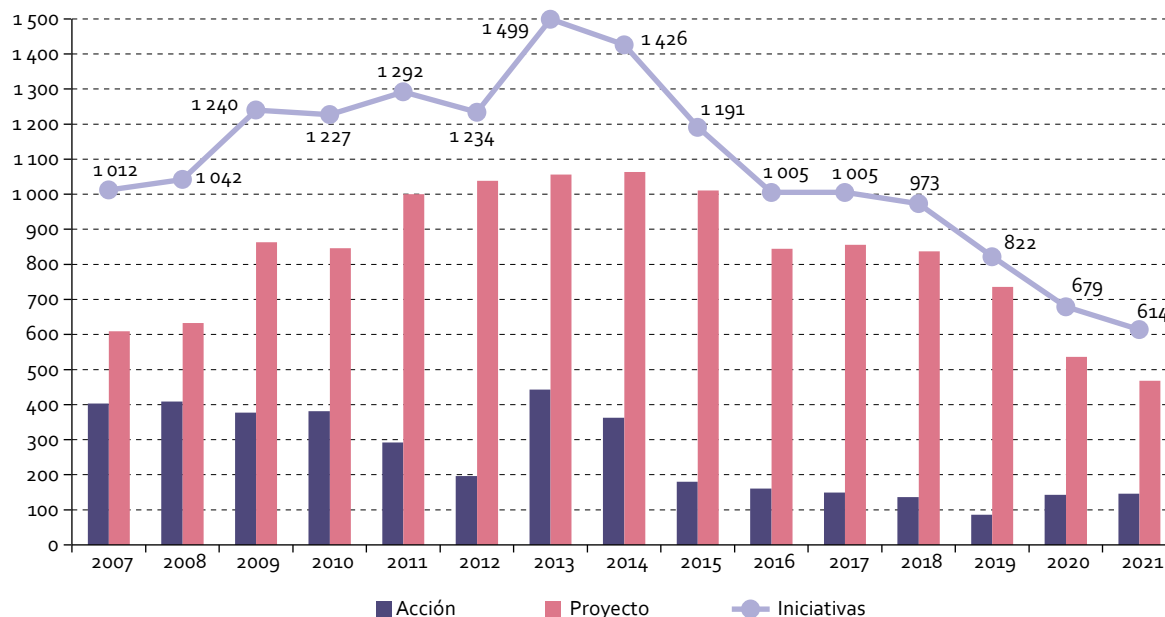
<sup>10</sup> <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/ODA-history-of-the-0-7-target.pdf>.



Aun así, en estos 15 años los países iberoamericanos participaron en 16.261 iniciativas de cooperación Sur-Sur bilateral, de las cuales un 76,2% correspondieron a proyectos y el 23,8% a acciones.

Con el paso de los años se observa también una reducción relativa de las acciones respecto del total de iniciativas, lo cual se aprecia de manera más clara en el gráfico siguiente.

**Gráfico 18**  
Evolución de acciones, proyectos e iniciativas de cooperación Sur-Sur bilateral de Iberoamérica con todos los socios, 2007-2021  
(En unidades)



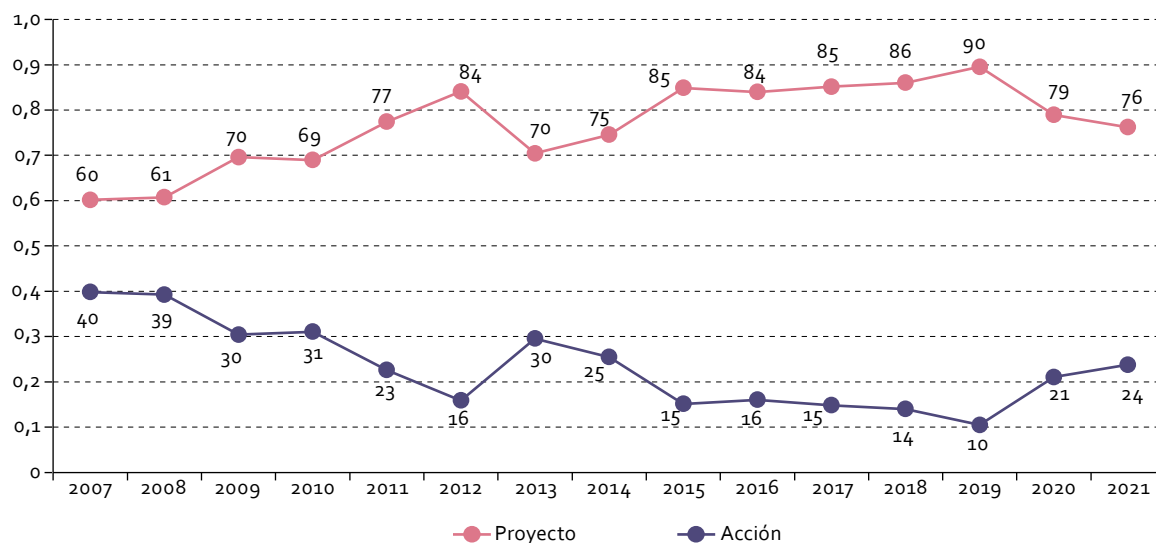
Fuente: CEPAL en base a SEGIB informes 2021 y 2023.

Las trayectorias divergentes sugieren un progresivo desplazamiento de las acciones en favor de los proyectos. En efecto, en 2007, las acciones (más puntuales, de menor dimensión y, en consecuencia, más fáciles de ejecutar cuando los países quieren empezar a impulsar la cooperación) explicaban 4 de cada 10 iniciativas. En cambio, para 2019 su peso relativo había disminuido al 10% (ver gráfico siguiente). Cabe señalar que las acciones se siguen ejecutando pues son necesarias para la incursión de muchos países en la CSS Bilateral, aunque al mismo tiempo estos van mostrando una mayor capacidad para concentrar esfuerzos en la ejecución de proyectos.

Una leve reversión de esta tendencia en 2020 y 2021, en paralelo con la disminución del número total de iniciativas observada en los últimos años pueden ser atribuible a dificultades surgidas como consecuencia de la pandemia del COVID, contexto en el cual las acciones, por su mayor simpleza, permiten mantener activa la cooperación bilateral<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> A lo largo de casi dos décadas el Informe de la Cooperación Sur-Sur y Triangular en Iberoamérica ha sistematizado y analizado las iniciativas de cooperación en que participan los países de la región proveyendo de información relevante a la región y el mundo. El informe incluye programas (conjuntos de proyectos orientados a la consecución de un mismo objetivo), proyectos (conjuntos de acciones interrelacionadas encaminadas a lograr un objetivo común) y acciones (ejecuciones puntuales, por una sola vez en las modalidades de cooperación Sur-Sur bilateral y cooperación triangular), permitiendo análisis longitudinales de la cooperación Sur-Sur entre los países de América Latina y el Caribe.

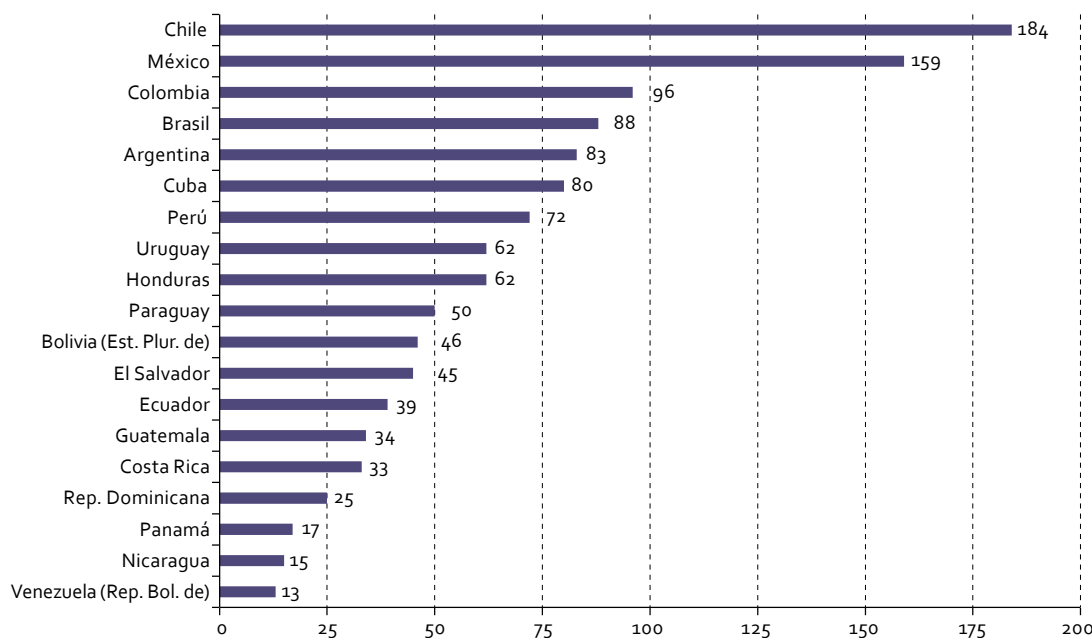
**Gráfico 19**  
**Evolución de la participación de los proyectos y las acciones en el total de las iniciativas de cooperación Sur-Sur bilateral de Iberoamérica con todos los socios, 2007-2021**  
*(En porcentaje)*



Fuente: CEPAL en base a SEGIB informes 2021 y 2023.

En cuanto a la participación de los 19 países de América Latina, según el número total de acciones y proyectos de Cooperación Sur-Sur Bilateral en los que cada cual participó a lo largo de 2019, se observa la fuerte presencia de Chile y México (grafico siguiente). Les siguieron, a cierta distancia, Cuba, Colombia, Brasil y Argentina, todos ellos presentes con un número importante de iniciativas.

**Gráfico 20**  
**Participación de los países en la cooperación Sur-Sur bilateral en Iberoamérica, 2019**  
*(En unidades)*



Fuente: CEPAL, en base a datos SEGIB, informe 2021.

Cabe agregar que, en el conjunto de la cooperación Sur-Sur bilateral impulsada en Iberoamérica en 2019, la proporción entre proyectos y acciones es aproximadamente de 10 a 1 en los casos de Chile y México, siendo los casos más extremos los de Uruguay (30/1) y Cuba (40/1). Por otro lado, sin embargo, hay países para los cuales las acciones siguen siendo la herramienta más empleada, con una ratio de entre 2 o 3 proyectos por acción, como son los casos de Nicaragua, Guatemala, Ecuador y Perú.

Otra perspectiva de descripción complementaria consiste en identificar el rol ejercido por los países. En un proyecto de cooperación Sur-Sur bilateral participan, obviamente, dos socios, siendo lo habitual que uno de ellos ejerza como oferente y el otro como receptor. Sin embargo, esto ha venido evolucionando hacia una situación en la cual los dos socios ejercen tanto de oferente como de receptor. De acuerdo a estudios de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), esta práctica de ejercer ambos roles presenta un ritmo de crecimiento de 21% de media anual para el periodo 2010-2019. A inicios de la década esa fórmula de participación representaba sólo un 4,8% de los casos mientras que para 2019 alcanzó un 32,4%.

Esta evolución ocurre en un contexto de mayor dinamismo, en el que los países muestran una mayor capacidad para aprovechar las múltiples posibilidades de asociación que existen y también porque existe un proceso de ampliación y diversificación del número de socios con el que cada país se relaciona.

En el marco de este proceso evolutivo se ha venido consolidando también la denominada Cooperación Triangular. Esta herramienta ha sido reconocida como una herramienta eficaz para avanzar en la consecución de las metas de la Agenda 2030 y de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), lo cual fue reafirmado en 2019 en el marco de la Segunda Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur, conocida como PABA+40.

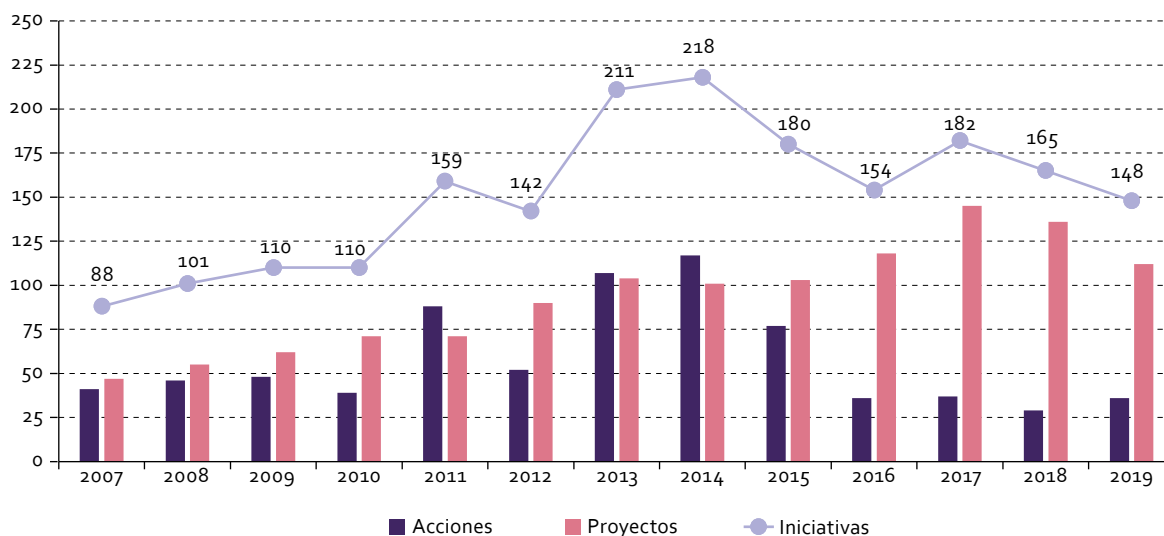
Conscientes del valor agregado de esta modalidad y de su potencial como herramienta para unir regiones y contribuir al desarrollo, la SEGIB y la Unión Europea (UE) se asociaron para fortalecer un modelo innovador de Cooperación Triangular. Este modelo busca aprovechar la fuerte complementariedad que existe entre las experiencias acumuladas por ambas regiones y fortalecer la Cooperación Triangular entre Europa y América Latina para facilitar el avance hacia el logro de la Agenda 2030.

De acuerdo a la información disponible, entre 2007 y 2019, los países iberoamericanos participaron en un total de 1.250 iniciativas de Cooperación Triangular (520 proyectos y 730 acciones), con una tendencia creciente en el número de acciones y proyectos hasta alcanzar su máximo anual en 2014 (ver gráfico siguiente). Sin embargo, la tendencia luego es a la baja, de manera similar a la de la cooperación bilateral presentada más arriba (gráfico 18), aunque con un decrecimiento algo menor: 32% versus 42%.

Otra similitud con la línea evolutiva de la cooperación bilateral dice relación con la relevancia que adquieren los proyectos respecto de las acciones. Entre 2007 y 2014, aunque con algunas variaciones en años determinados, la relación entre acciones y proyectos se mantuvo bastante estable. Pero, a partir de 2016 el escenario cambió sustancialmente registrándose un predominio de los proyectos, alcanzando éstos una presencia de 78,6% del total de iniciativas en el periodo 2016-2019.

El proceso evolutivo de la cooperación de los países, hasta aquí descrito, refuerza la idea de fortalecimiento un de la Cooperación Triangular, detectándose también una apuesta creciente por una cooperación más robusta basada en proyectos de mayor alcance, en detrimento de actividades puntuales y aisladas. Lamentablemente la crisis de la pandemia del COVID-19 acentúa la caída que ya venían registrando tanto la cooperación bilateral como la cooperación triangular.

**Gráfico 21**  
**Evolución de acciones, proyectos e iniciativas de cooperación triangular de Iberoamérica**  
**con todos los socios, 2007-2019**  
*(En unidades)*



Fuente: CEPAL, en base a informe SEGIB 2020.

### 3. Conferencia Regional sobre Cooperación Sur-Sur de América Latina y el Caribe

Los días 30 y 31 de mayo de 2023 se llevó a cabo la Primera Reunión de la Conferencia Regional sobre Cooperación Sur-Sur de América Latina y el Caribe en la sede de la CEPAL en Santiago, con una gran asistencia de representantes de 27 países de la región, de otros siete países de fuera de la región y de nueve organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas. Asistieron también representantes de ocho organizaciones intergubernamentales, de tres instituciones financieras y bancos de desarrollo y también representantes de las agencias de cooperación, de los sectores público, privado y académico, así como representantes de la sociedad civil (CEPAL 2023f).

Esta Primera Reunión de la Conferencia Regional sobre Cooperación Sur-Sur de América Latina y el Caribe, uno de los órganos subsidiarios de la CEPAL, ofreció un espacio para que los Gobiernos dialogaran sobre los desafíos de la cooperación internacional para el desarrollo en el nuevo contexto mundial, reflexionaran sobre los mecanismos de cooperación Sur-Sur y triangular y sobre la cooperación multiactor como oportunidad para forjar nuevas alianzas, consideraran incorporar la cooperación internacional en la gestión integral de riesgos y desastres y promovieran una voz regional concertada con miras a la Tercera Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y la Unión Europea.

En la sesión inaugural, el Secretario Ejecutivo de la CEPAL resaltó el lento avance en la consecución de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y las pesimistas proyecciones de cumplimiento de sus metas. Frente a esto, y para evitar otra década perdida, subrayó la necesidad de implementar acciones audaces e innovadoras basadas en datos, con visión de futuro y capacidad de convocar a múltiples actores y recalcando que la cooperación para el desarrollo constituye un mecanismo fundamental para fomentar la solidaridad internacional y regional y, a la vez, resolver las crisis mundiales y regionales.

En el mismo sentido, el desafío que enfrenta la región fue destacado por el Director de la División de Desarrollo Económico de la CEPAL quien sostuvo que la incertidumbre y la volatilidad financiera en el mundo suponían un mayor costo del financiamiento y mayores dificultades de acceso a él para América Latina y el Caribe, que ya estaba altamente endeudada. El servicio de la deuda de los países de la región impedía dedicar esos recursos al financiamiento del desarrollo, a lo que se sumaba el limitado espacio fiscal de los países y la baja capacidad de movilización financiera propia.

Por lo anterior, se vuelve a plantear en los debates la crítica a la categorización de los países para acceder a la asistencia oficial para el desarrollo insistiendo, una vez más, que el ingreso per cápita era un criterio insuficiente, que no reflejaba la situación de desarrollo de los países, y que es necesario sustituir el proceso de graduación por uno de gradación, teniendo como base el concepto de desarrollo en transición que sí considera la multidimensionalidad del desarrollo así como la relevancia de las brechas estructurales.

En el contexto de esta discusión, el representante de la OCDE solicitó el apoyo de España, como futuro presidente del Consejo de la Unión Europea, para que adelantara el debate sobre este concepto, así como en relación con el concepto de universalización del sistema de cooperación.

El debate también giró en torno a la necesidad de fortalecer y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible, particularmente en relación con las metas 17.16 y 17.17 de la Agenda 2030. Esto es, desarrollar alianzas entre múltiples actores, tanto de las esferas pública como privada y de la sociedad civil, para movilizar recursos e intercambiar conocimientos y tecnologías. Se sostuvo que la acción colectiva y los esfuerzos sistémicos daban más resultados que las acciones individuales de los países, y que existiría consenso de que las alianzas multiactor eran necesarias.

Sin embargo, las asociaciones de múltiples actores no son las formas más típicas de cooperación y, dado que la cooperación reúne en general a actores gubernamentales no es sencillo trabajar con otros actores. Estas asociaciones exigen altos grados de compromiso, pero, como contra parte, tienen un impacto más allá de los recursos. Para desarrollarlas, la voluntad política es determinante pero también es necesario disponer de un adecuado aparato institucional y normativo. Aun así, se plantea la inquietud sobre cómo conciliar los conceptos de cooperación y lucro.

En relación con la Tercera Cumbre CELAC-UE, se plantearon algunas preocupaciones. En particular, se señaló que la propuesta de la Unión Europea en cuanto a cooperación para el desarrollo estaba centrada en las inversiones, que eran fundamentales, pero no eran exactamente cooperación internacional. Así mismo, se advirtió que solía confundirse el concepto de desarrollo en transición con el cumplimiento por parte de los países de los requisitos para la cooperación y no como un enfoque que busca la aplicación de instrumentos de cooperación adaptados a las brechas y particularidades de cada país. Por lo mismo, es necesario fortalecer la necesidad de la cooperación triangular la cual, hasta ahora, sólo Alemania y España la tienen incorporada como mecanismo de cooperación.

Finalmente, y en esta misma línea, los participantes solicitaron a la Mesa Directiva y a los países integrantes de la Conferencia Regional sobre Cooperación Sur-Sur de América Latina y el Caribe que, con el apoyo de la Secretaría, analicen formas de promover la cooperación internacional para el desarrollo, incluidos mecanismos innovadores que vayan más allá de los criterios de graduación basados en el producto interno bruto per cápita, como los indicadores multidimensionales o de vulnerabilidad que se discuten en la región, para no dejar a nadie atrás, y que tomen en cuenta los avances conceptuales de la región en torno a las brechas y las trampas del desarrollo.

Por lo mismo, se solicitó que en la Tercera Cumbre de Jefes y Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, se reconozca la naturaleza multidimensional del desarrollo y la diversidad de modalidades de desarrollo, incluidos los riesgos y las dificultades, que demuestran la necesidad de profundizar la cooperación internacional para complementar los esfuerzos de las políticas nacionales<sup>12</sup>.

Se solicita, también, fortalecer las sinergias y asociaciones con otros actores como los bancos de desarrollo, el sector privado y los mecanismos de integración regional y subregional, y las alianzas multiactor con la sociedad civil, los gobiernos locales y el sector académico en los temas de cooperación internacional para el desarrollo.

<sup>12</sup> [https://conferenciaccss.cepal.org/1/sites/ccss1/files/23-00499\\_ccss.1\\_resolucion\\_aprobada.pdf](https://conferenciaccss.cepal.org/1/sites/ccss1/files/23-00499_ccss.1_resolucion_aprobada.pdf).

#### 4. Tercera Cumbre de Jefes de Estado y Gobierno de CELAC/UE

Los días 17 y 18 de julio de 2023, la Unión Europea (UE) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) celebraron su 3a. Cumbre en Bruselas. La Cumbre reunió, por primera vez en ocho años, a los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros de la Unión Europea y de los 33 Estados de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). La declaración final de la Cumbre<sup>13</sup> consta de 41 párrafos y destacaremos aquí aquellos contenidos más directamente vinculados a las materias ya abordadas en este documento.

En primer lugar, hay un reconocimiento implícito al retraso que experimenta el avance hacia el logro de las metas de la Agenda 2030 y su relación con el financiamiento. En efecto, en su párrafo 17 se establece el compromiso por “reforzar la cooperación birregional para poner plenamente en práctica la Agenda 2030” así como para “apoyar al Secretario General de la ONU en sus esfuerzos por revitalizar el multilateralismo y garantizar una implementación efectiva y acelerada de los ODS”.

Luego, también hay un reconocimiento implícito a las debilidades del sistema multilateral para el financiamiento del desarrollo, así como a los impactos de la deuda contraída por los países de la región en relación con las posibilidades de avanzar hacia un desarrollo sostenible. En efecto, en su párrafo 18 se formula el acuerdo de fortalecer la colaboración en instituciones financieras internacionales y organismos multilaterales a objeto de “contar con un sistema multilateral justo, inclusivo y eficaz que asigne recursos adecuados al desarrollo sostenible, dé respuesta a las necesidades específicas de los países más vulnerables, refuerce el nivel de participación y garantice la representación de los países en desarrollo, y promueva su acceso, en condiciones favorables y transparentes, a los recursos financieros necesarios para promover su estabilidad económica y reducir el endeudamiento exterior, mejorar la sostenibilidad de la deuda y construir sociedades más equitativas, prósperas y justas que contribuyan al desarrollo sostenible”.

En este mismo párrafo 18 se reconoce “la necesidad de utilizar otros criterios además del PIB, por ejemplo, la vulnerabilidad climática, a fin de determinar los requisitos para que los países puedan acceder a financiación en condiciones favorables”. Pero, por un lado, se señala que dicha necesidad, si bien reconocida, será “estudiada” y, por otra parte, se elude una referencia explícita al financiamiento concesional al referirse al “condiciones favorables” de financiación.

Este mismo párrafo agrega que se buscará “proporcionar un estímulo financiero para que ningún país tenga que elegir entre combatir la pobreza y proteger el planeta”, nuevamente un reconocimiento implícito a al dilema que se vive en muchos países de la región.

Si bien la declaración no incluye el concepto de desarrollo en transición, si alude al de brecha estructural, aun cuando lo limita o vincula a la pandemia. En efecto, en su párrafo 27 se reconoce la importancia de la cooperación internacional en el período posterior a la pandemia para “fomentar el desarrollo sostenible, prestando especial atención a abordar las deficiencias estructurales en cuestiones de infraestructura, productividad, sociales, medioambientales e institucionales, así como en la preparación ante el riesgo de desastres y la gestión de riesgos”. Nótese que la versión en español refiere a “deficiencias estructurales” mientras que la versión en inglés utiliza la expresión “structural gaps”<sup>14</sup>.

Finalmente, cabe agregar que la declaración incluye una referencia explícita, pero con carácter de “contribución potencial”, a la agenda de inversiones de la Global Gateway UE/ALC, especificando, en su párrafo 28, que ésta “abordará las deficiencias de inversión en consonancia con las prioridades comunes de la UE y América Latina y el Caribe, con el objetivo de movilizar tanto la financiación pública como el capital privado a favor del desarrollo sostenible, lo que incluye la transformación digital, la educación, las infraestructuras sanitarias, la producción de energía, las perspectivas medioambientales, las materias primas y las cadenas de valor locales”.

En ninguno de sus párrafos la declaración incluye el concepto de multiactor lo que ha despertado inquietudes en organizaciones de la sociedad civil. Frente a los problemas de violaciones a los derechos humanos, corrupción, debilitamiento de las instituciones democráticas e, incluso, acusaciones de “greenwashing”, los foros de sociedad civil coinciden en que para que las nuevas relaciones con América Latina y el Caribe sean verdaderamente un «relanzamiento», como se anunció en la sesión inaugural de la Cumbre, se requiere un mecanismo multiactor, que incluya a las organizaciones de la sociedad civil, con indicadores claros de seguimiento de los tratados, las inversiones y las relaciones entre las dos regiones<sup>15</sup>.

<sup>13</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/statement\\_23\\_3924](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/statement_23_3924).

<sup>14</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement\\_23\\_3924](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_23_3924).

<sup>15</sup> <https://www.dw.com/es/sociedad-civil-en-la-cumbre-ue-celac-transiciones-poco-justas-y-verdes/a-66259147>.

### III. Conclusiones

Chile en 2017 fue uno de los tres países de América Latina y el Caribe, graduado por el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE (CAD), dejando de ser una nación elegible para la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). Chile ha liderado la reflexión sobre el tema de la graduación, y el concepto que hay tras ella, como un proceso que invisibiliza las brechas estructurales que obstaculizan el desarrollo y, junto a otros países de la región, ha sostenido que graduar de acuerdo con el ingreso per cápita, contradice la Agenda 2030 y los Objetivos para el Desarrollo Sostenible.

De acuerdo con la última revisión del Banco Mundial, 15 nuevos países de América Latina y el Caribe se han incorporado al grupo de ingresos altos por lo cual estarían en proceso de graduación (incluyendo algunas de las pequeñas islas del caribe) y a corto plazo, máximo tres años, ya no serían elegibles para recibir AOD. Además, otros 19 han sido clasificados en el grupo de ingreso medio-alto.

Esto ocurre mientras la región presenta, para el período 2014-2023, su menor crecimiento (0,8%) desde la década de 1950, incluyendo la histórica caída de 6,8% de su PIB en 2020. Y con un nivel de pobreza que los últimos años se ha mantenido por encima de los registros de 2010, y la de extrema pobreza por encima de los registros de 1990. Se estima que la pobreza afectará, para 2022, a una población de 201 millones de personas, de las cuales 82 millones son afectadas por la extrema pobreza, 15 y 12 millones más, respectivamente, con respecto a las cifras previas a la pandemia, afectando mayoritariamente a mujeres, población indígena y afrodescendiente. En Chile si bien la pobreza se ha reducido, persisten heterogeneidades que afectan a niños, mujeres y pueblos originarios.

La desigualdad de ingresos, por su parte, se mantiene en niveles muy similares desde 2017, sin mayores progresos en esta materia como los que sí se experimentaron en los 15 años previos. Los indicadores del mercado de trabajo han alcanzado, en general, los niveles anteriores a la pandemia, pero el ritmo de recuperación de ellos ha tendido a estancarse, persistiendo, a la vez, muchos de los problemas estructurales, como los elevados niveles de informalidad y las grandes desigualdades de género. En el caso de Chile la desigualdad es un problema difícil de superar. No obstante, ha tenido una mínima mejoraría en la última medición disponible, se mantiene por sobre el promedio regional.

La inflación, un problema que, en líneas generales, se encontraba superado en la región, ha vuelto a presentarse. En 2020 y 2021 ésta alcanzó un 7,6%, la más elevada desde el 2002 y, si bien muestra una tendencia a la baja en 2023 aún presenta niveles superiores al promedio 2005-2019. El combate a la inflación ha endurecido las condiciones financieras mundiales y aumentado la volatilidad en los mercados financieros elevando el costo del servicio de la deuda y reduciendo aún más el espacio fiscal.

En este contexto, por una parte, el acervo de capital se deprecia rápidamente debido a la escasez de la inversión pública y privada y es insuficiente para fomentar economías dinámicas que sean resilientes al cambio climático y en que se cree empleo de buena calidad. Y, por otra, ante los elevados compromisos financieros externos y el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos que enfrenta la región, ésta deberá hacer uso de sus reservas internacionales si las entradas de flujos financieros son inferiores a la magnitud de esos compromisos y déficits.

Desde antes de la pandemia del COVID-19 ya venía incrementándose en América Latina y el Caribe el endeudamiento público y ésta no ha hecho más que agravar esta tendencia. Si el servicio de la deuda resulta insostenible, es muy probable que se presente una crisis con consecuencias profundas en el desarrollo y efectos perdurables en el crecimiento, la inversión, la pobreza y la desigualdad. El incremento progresivo de los intereses, junto con la debilidad del crecimiento económico que limita el aumento de la recaudación tributaria, hace que los recursos internos disponibles para la inversión pública y el gasto social se reduzcan.

En este escenario con importantes desafíos medioambientales y fuertes presiones sobre sus sistemas de protección social debido a los flujos migratorios positivos en otros, no es de extrañarse que en muchos países incluido Chile, el avance hacia el logro de los objetivos de desarrollo sostenible sea lento. A escala regional el 75% de éstos aun presentan un estado de “retos mayores” o de “desafíos importantes”, según el último informe de SDGINDEX y, claramente, no se está cumpliendo con el principio de la Agenda 2030 de “no dejar a nadie atrás”.

Un escenario del todo contrario a la materialización de una graduación es el que hemos descrito. Por esto es que se ha argumentado que es necesario crear mecanismos conceptuales y metodológicos que permitan complementar el criterio de ingreso per cápita, permitiendo una mejor evaluación de las necesidades para el desarrollo.

Con todo, es difícil de aceptar que aún se siga sosteniendo que el desarrollo se ve reflejado, únicamente, en el aumento del ingreso nacional bruto y que en base a esto se decida excluir países, por parte del CAD, de la lista de elegibles para recibir Ayuda Oficial al Desarrollo. Es evidente la urgencia de buscar soluciones de cooperación internacional para países que alcanzan niveles más altos de ingresos, pero que presentan fuertes vulnerabilidades, tales como persistente pobreza, disparidades regionales, inestabilidad económica o acceso desigual a la educación y la salud. Recordemos que, de acuerdo con la última clasificación del Banco Mundial, sólo cuatro países de América Latina y el Caribe se encuentran en la categoría de ingresos medio-bajo.

Seguir aplicando la misma y única regla a pesar de la evidencia sobre las persistentes desigualdades, el reducido espacio fiscal, las crecientes demandas de protección social y los riesgos medioambientales no sólo resulta incoherente con la Agenda de Desarrollo Sostenible, sino que, incluso, deslegitima al propio CAD.

Más aún, el aumento del número de países graduados, tal como se está previendo a corto plazo, implicará un incremento de la presión para que la cooperación internacional, especialmente aquella proveniente de cooperantes más tradicionales, se canalice por fuera de las reglas del CAD. Esto dependerá, por cierto, de los incentivos. Todavía el incentivo predominante es contabilizar AOD para aproximarse al compromiso del 0,7% del PIB, pero algunos países ya aplican un enfoque algo diferente, incluso al nivel de su legislación de CID, como en el caso de España que incorpora el concepto de transición en desarrollo. Están presentes, entonces, varios elementos que contribuirán a escalar la tensión al interior del CAD. Mientras tanto, los países próximos a graduarse han de prepararse ante su inminente salida de la AOD.

Todo parece indicar que, salvo el CAD, los países cooperantes tradicionales, como Alemania, España y Japón, junto a distintas instituciones internacionales, como los bancos multilaterales y regionales, incluso el mismo Banco Mundial, valoran la visión multidimensional del desarrollo y han tomado conciencia que los países que han alcanzado la categoría de renta media enfrentan todavía enormes desafíos y aún requieren de cooperación internacional, tanto financiera como asistencia técnica y formación de capital humano.



## Bibliografía

- AGCID (Agencia de Cooperación Internacional, Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile (2017). Oficio N° 1810 "Mitigación de la Graduación de Chile por el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE (CAD), Santiago.
- Aleman, Cecilia (2017), *Primer análisis: Impacto de la graduación de Chile*, Agencia de Cooperación Internacional (AGCID), Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) Santiago
- Bejarano, R. (2022), *Ayuda Oficial para el Desarrollo en América Latina y el Caribe: situación y tendencias*, Editado por Red Latinoamericana por Justicia Económica y Social.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2023a), *Avances y Desafíos para la Cooperación Sur-Sur en América Latina y El Caribe en el Marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* (LC/CCSS.1/3), Santiago.
- \_\_\_\_ (2023b), *América Latina y el Caribe en la mitad del camino hacia 2030: avances y propuestas de aceleración* (LC/FDS.6/3), Santiago.
- \_\_\_\_ (2023c), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2023* (LC/PUB.2023/11-P).
- \_\_\_\_ (2023d), *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2022* (LC/PUB.2022/18- P/Rev.1), Santiago.
- \_\_\_\_ (2023e), *Deuda pública y restricciones para el desarrollo en América Latina y el Caribe* (LC/TS.2023/20).
- \_\_\_\_ (2023f), *Informe de la Primera Reunión de la Conferencia Regional sobre Cooperación Sur-Sur en América Latina y el Caribe* (LC/CCSS.1/4), Santiago.
- \_\_\_\_ (2023g), "Resolución 1(l)", Santiago [online] [https://conferenciaccs.cepal.org/1/sites/css1/files/23-00499\\_ccss.1\\_resolucion\\_aprobada.pdf](https://conferenciaccs.cepal.org/1/sites/css1/files/23-00499_ccss.1_resolucion_aprobada.pdf)
- \_\_\_\_ (2022a), *Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2022* (LC/PUB.2022/15-P), Santiago
- \_\_\_\_ (2022b), *Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2022. Resumen ejecutivo* (LC/PUB.2022/16).
- \_\_\_\_ (2022c), *Observatorio Demográfico, 2022* (LC/PUB.2022/13-P).
- \_\_\_\_ (2021), *Desarrollo en transición: propuesta de concepto y medición para una cooperación renovada en América Latina y el Caribe* (LC/TS.2021/95/Rev.1), Santiago.
- \_\_\_\_ (2019), *Panorama Social de América Latina, 2019* (LC/PUB.2019/22-P/Re v.1), Santiago, 2019.
- \_\_\_\_ (2016), *El enfoque de brechas estructurales, Análisis del caso de Costa Rica* (LC/L.4265), Santiago.
- Comisión Europea (2023), "Declaración de la Cumbre UE-CELAC de 2023", Bruselas, 18 de Julio [online] <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12000-2023-REV-1/es/pdf>

- Feres, J.C. y X. Mancero (2001), *Enfoques para la medición de la pobreza: breve revisión de la literatura* (LC/L.1479-P), Santiago, CEPAL.
- Gaudin, Y. and R. Pareyón (2020), "Brechas estructurales en América Latina y el Caribe: una perspectiva conceptual-metodológica", *Project Documents* (LC/TS.2020/139), Mexico City, Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC).
- Hamadeh, N., C. Van Rompaey and E. Metreau (2023), "World Bank Group country classifications by income level for FY24 (July 1, 2023–June 30, 2024)", Washington, D.C., World Bank, 30 June [online] <https://blogs.worldbank.org/opendata/new-world-bank-group-country-classifications-income-level-fy24>
- Herrera, R. (2018), "La Cooperación en Iberoamérica y los países en transición", Documento de trabajo interno, SEGIB, septiembre.
- Kaldewei, C. (2015), "Las brechas estructurales en los países de renta media: Consideraciones para un diagnóstico a nivel de país", *Documentos de Proyectos* (LC/L.4118), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Ministerio de Desarrollo Social y Familia (2023), *Resumen de resultados: Pobreza por ingresos, pobreza multidimensional y distribución de los ingresos 2022* (PDF, versión rev octubre 2023, en [www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl](http://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl))
- Mowafi, M. (2004), "The meaning and measurement of the poverty: a look into the global debate", artículo de trabajo [en línea] [https://www.sas.upenn.edu/~dludden/Mowafi\\_Poverty\\_Measurement\\_Debate.pdf](https://www.sas.upenn.edu/~dludden/Mowafi_Poverty_Measurement_Debate.pdf).
- Naciones Unidas (2019), *Informe de la Segunda Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur* Buenos Aires 20 a 22 de marzo de 2019, Nueva York (A/CONF.235/6).
- Nada Hamadeh, Catherine Van Rompaey & Eric Metreau (2023), *Clasificación de los países elaborada por el Grupo Banco Mundial según los niveles de ingreso para el año fiscal 24* (1 de julio de 2023- 30 de junio de 2024).
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2023), *DAC List of ODA Recipients | Effective for reporting on 2022 and 2023 flows* | [oe.cd/dac-list-oda-recipients](https://oe.cd/dac-list-oda-recipients)
- \_\_\_\_ (2022), "ODA Levels in 2021- Preliminary data. Detailed summary note", Paris [online] <https://web.archive.oecd.org/2022-04-12/629684-ODA-2021-summary.pdf>.
- \_\_\_\_ et al. (2019), *Latin American Economic Outlook 2019: Development in Transition*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/g2ggff18-en>.
- \_\_\_\_ (2016), "History of the O.7% ODA target", Paris [online] <https://web.archive.oecd.org/2019-04-25/104936-ODA-history-of-the-o-7-target.pdf>.
- \_\_\_\_ (n.d.), "Income inequality" [online] <https://data.oecd.org/inequality/income-inequality.htm>.
- Ranis, G y F Stewart (2002), "Crecimiento económico y desarrollo humano en América Latina", *Revista de la CEPAL* 78, Santiago de Chile.
- Sachs, J.D., Lafortune, G., Fuller, G., Drumm, E. (2023). *Implementing the SDG Stimulus Sustainable Development Report 2023*. Paris: SDSN, Dublin: Dublin University Press, 2023. 10.25546/102924.
- SEGIB (Secretaría General Iberoamericana) (2023), *Informe de la Cooperación Sur-Sur y Triangular en Iberoamérica 2022*, Madrid.
- \_\_\_\_ (2021), *Informe de la Cooperación Sur-Sur y Triangular en Iberoamérica 2020*, Madrid.
- Stezano, F. (2021), "Enfoques, definiciones y estimaciones de pobreza y desigualdad en América Latina y el Caribe: un análisis crítico de la literatura", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2020/143/Rev.1; LC/MEX/TS.2020/38/Rev.1), Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Tezanos Vázquez, S. (2012), "Conglomerados de desarrollo en América Latina y el Caribe: una aplicación al análisis de la distribución de la ayuda oficial al desarrollo", serie *Financiamiento del Desarrollo*, N° 241, Santiago, Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- United Nations (2023), *MVI\_Prototype\_Preliminary\_scores\_for\_consultations\_04242023*.
- \_\_\_\_ (2022), *High Level Panel On The Development Of A Multidimensional Vulnerability Index, Interim Report*.

## **Anexo A1**

## Listado de los Objetivos de Desarrollo Sostenible

### Objetivo 1

Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo

### Objetivo 2

Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible

### Objetivo 3

Garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades

### Objetivo 4

Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos

### Objetivo 5

Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas

### Objetivo 6

Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos

### Objetivo 7

Garantizar el acceso a una energía asequible, fiable, sostenible y moderna para todos

### Objetivo 8

Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos

### Objetivo 9

Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación

### Objetivo 10

Reducir la desigualdad en los países y entre ellos

### Objetivo 11

Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles

### Objetivo 12

Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles

### Objetivo 13

Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos

### Objetivo 14

Conservar y utilizar sosteniblemente los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible

**Objetivo 15**

Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de biodiversidad

**Objetivo 16**

Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas

**Objetivo 17**

Fortalecer los medios de implementación y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible

**Simbología**

|                                                                                    |                                |
|------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------|
|   | Logrado                        |
|   | Persisten desafíos             |
|   | Desafíos importantes           |
|   | Retos mayores                  |
|   | Información insuficiente       |
|   | Encaminado o manteniendo logro |
|   | Moderadamente creciente        |
|   | Estancado                      |
|  | Decreciente                    |



---

El objetivo de este documento es reafirmar el papel clave que desempeña el sistema de cooperación internacional, en sus distintas modalidades, en el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Para que los países de la región puedan alcanzar dichos Objetivos, es indispensable garantizar su acceso a mecanismos de asistencia técnica e intercambio de conocimientos, fortalecer las alianzas de colaboración, promover la activa participación de las múltiples partes interesadas e incrementar la movilización de financiamiento para el desarrollo.

En 2017, Chile fue uno de los tres países de América Latina y el Caribe que pasaron a la categoría de "graduados" en la clasificación del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y, por tanto, dejaron de tener acceso a asistencia oficial para el desarrollo. Chile lidera el debate sobre el concepto de graduación y las ideas que subyacen a este, al considerarlo un proceso que invisibiliza las brechas estructurales que obstaculizan el desarrollo, y, junto con otros países de la región, sostiene que basar la graduación de un país en su ingreso per cápita contradice lo establecido en los Objetivos de la Agenda 2030.